

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	8
Abkürzungsverzeichnis _____	10

**BMASK
BMG**

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
Gesundheit

Bedarfsorientierte Mindestsicherung

KURZFASSUNG _____	14
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	32
Allgemeines _____	33
Rechtsgrundlagen _____	36
Leistungen für Lebensunterhalt und Wohnbedarf _____	41
Verfahren _____	68
Teilaspekte der Mindestsicherung _____	72
Krankenhilfe _____	87
Mindestsichernde Leistungen des Bundes _____	99
Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen _____	106
Resümee _____	113
Ziele _____	115
Evaluierung _____	126
Datenerhebung und Datenaustausch _____	130
Sonstige Feststellungen _____	138
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	148

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Kombinationsmöglichkeiten der Mindestsicherung	35
Tabelle 1:	Mindestsätze für 2013	42
Tabelle 2:	Höhe der monatlichen Mindestsicherung anhand von vier Fallbeispielen	50
Tabelle 3:	Anzahl, Art, Bezugsdauer und Anspruchsumfang von Mindestsicherungsbeziehern	57
Tabelle 4:	Entwicklung der offenen Mindestsicherung 2009 bis 2012 (Bruttoausgaben)	63
Tabelle 5:	Einnahmen und Ausgaben der Länder Tirol und Vorarlberg aufgrund der Vereinbarung zwischen den Ländern über den Kostenersatz in der Sozialhilfe	66
Tabelle 6:	Verfahrensarten der Mindestsicherung in den Ländern Tirol und Vorarlberg	68
Tabelle 7:	Höhe der monatlichen Mindestsicherung (Lebensunterhalt und Wohnbedarf) im Falle einer 50 %igen Kürzung	74
Tabelle 8:	Mindestsicherungsverfahren im Bereich des Fremdenrechts	77
Tabelle 9:	Anzahl der von den Ländern Tirol und Vorarlberg krankenversicherten Personen in den Jahren 2009 und 2012	89
Tabelle 10:	Ausgaben der Länder in den Jahren 2009 und 2011	90
Tabelle 11:	Aufwendungen, Erträge und Ersatzleistungen des Bundes für die Mindestsicherung bei den Gebietskrankenkassen im Jahr 2011	91
Tabelle 12:	Anzahl der Notstandshilfebezieher in Österreich nach Leistungsklassen im Jahr 2012	100
Tabelle 13:	Aufzahlungen des Bundes in der Notstandshilfe im Jahr 2012	103

Tabelle 14:	Aufzahlung des Bundes im Jahr 2012 für Kinder von Ausgleichszulagenbeziehern _____	105
Tabelle 15:	Anzahl der geförderten und nicht geförderten Arbeitslosen getrennt nach Arbeitslosen ohne und mit Mindestsicherungsbezug (Voll- und Teilunterstützte) im Jahr 2012 _____	107
Tabelle 16:	Anträge zur Mindestsicherung durch das AMS Tirol und das AMS Vorarlberg im Zeitraum Jänner bis November 2012 _____	110
Abbildung 2:	Anteil an beschäftigten Mindestsicherungsbeziehern, die im Jahr 2011 Kunden des AMS waren, zwölf Monate vor und nach der Teilnahme an AMS-Maßnahmen _____	121
Tabelle 17:	Kennzahlen von Projekten mit dem Schwerpunkt der Wiedereingliederung von Mindestsicherungsbeziehern in den Arbeitsmarkt in den Ländern Tirol und Vorarlberg _____	124
Abbildung 3:	Schematische Darstellung des automatischen Datenaustauschs _____	133
Tabelle 18:	Kenndaten Tiroler Mindestsicherungsfonds 2009 bis 2012 _____	139
Tabelle 19:	Kenndaten Tiroler Kriegsopfer- und Behindertenfonds 2009 bis 2012 _____	140
Tabelle 20:	Kenndaten Tiroler Hilfswerk 2009 bis 2012 _____	141
Tabelle 21:	Kenndaten Vorarlberger Sozialwerk 2009 bis 2012 __	142
Tabelle 22:	Kenndaten Vorarlberger Landeskriegsopferfonds 2009 bis 2012 _____	143
Tabelle 23:	Kenndaten des Tiroler Hilfswerks für den Heizkostenzuschuss 2009 bis 2012 _____	145

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AMS	Arbeitsmarktservice
Art.	Artikel
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium ...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	für Finanzen
BMG	für Gesundheit
BMI	für Inneres
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
BMWFV	für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
DVR	Datenverarbeitungsregister
etc.	et cetera
ESF	Europäischer Sozialfonds
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EUR	Euro
f./ff.	folgende
FPG	Fremdenpolizeigesetz
Hrsg.	Herausgeber
i.d.F.	in der Fassung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
ISSO	Informationssystem Soziales
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
leg. cit.	legis citatae (der zitierten Vorschrift)
Lfg.	Lieferung
LGBl.	Landesgesetzblatt
lit.	litera (Buchstabe)

Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NAG	Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
Rz	Randziffer
S.	Seite
SILC	Statistics on Income and Living Conditions (Statistiken über Einkommen und Lebensbedingungen)
TGKK	Tiroler Gebietskrankenkasse
TGSG	Tiroler Grundsicherungsgesetz
TGSV	Tiroler Grundsicherungsverordnung
TISO	Tiroler Informationssystem Sozialverwaltung
TIVES	Tiroler-Verwaltungs-Entwicklungs-Strategie TIVES
TMSG	Tiroler Mindestsicherungsgesetz
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UVS	Unabhängiger Verwaltungssenat
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VGKK	Vorarlberger Gebietskrankenkasse
vgl.	vergleiche
VMSG	Vorarlberger Mindestsicherungsgesetz
VMSV	Vorarlberger Mindestsicherungsverordnung
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich der Bundesministerien für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz Gesundheit

Bedarfsorientierte Mindestsicherung

Die aus drei Teilen (Lebensunterhalt, Wohnbedarf und Krankenhilfe) bestehende bedarfsorientierte Mindestsicherung wies an sich bereits eine hohe Komplexität und Vielschichtigkeit auf. Sie konnte zudem von verschiedensten Zuwendungen des Bundes, der Länder und Gemeinden begleitet werden und wurde darüber hinaus durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ergänzt. Die damit verbundenen unterschiedlichen Anlaufstellen und Finanzströme erschwerten die Transparenz und Überschaubarkeit wesentlich.

Das mit der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite bedarfsorientierte Mindestsicherung beabsichtigte Ziel, österreichweite Mindestsätze für Lebensunterhalt einzuführen, war grundsätzlich zweckmäßig und stellte einen Beitrag zum Ziel der bundesweiten Harmonisierung der Mindestsicherung dar. Die Vorgabe, wonach sich durch die Mindestsicherung das zuvor bestandene Leistungsniveau nicht verschlechtern dürfte, und die österreichweit unterschiedlichen Wohnkosten wirkten diesem Vorhaben jedoch vollkommen entgegen. Dadurch ergaben sich – gemessen an vier charakteristischen Fallbeispielen aus der Praxis – gegenüber der 15a-Vereinbarung um bis zu 1.250 EUR (Tirol) bzw. rd. 900 EUR (Vorarlberg) höhere monatliche Auszahlungsbeträge. Für Bedarfsgemeinschaften mit hohen Personenzahlen konnten sich Auszahlungsbeträge von mehr als 2.000 EUR je Monat ergeben. Im Jahr 2012 waren ungefähr zwei Drittel der Mindestsicherungsbezieher Österreicher.

Die Einführung der Mindestsicherung führte im Bereich der Krankenhilfe zu einer Entlastung der Länderhaushalte und zu einer Belastung des Bundeshaushalts im Ausmaß von 23,97 Mio. EUR (2011). Auch die vereinbarten Aufzahlungen des Bundes und die begünstigte Anrechnung des Partnereinkommens im Bereich der Notstandshilfe im Gesamtausmaß von 85,25 Mio. EUR (2012) bewirkten eine Entlastung der Sozialbudgets der Länder. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Mindestsicherungsbezie-

hern in das Erwerbsleben verursachten Kosten von 125,36 Mio. EUR (2012).

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Querschnittsüberprüfung war die Beurteilung der Umsetzung der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung (15a-Vereinbarung). Darüber hinaus überprüfte der RH weitere Landesunterstützungen für sozial Hilfsbedürftige, die mitunter auch Mindestsicherungsbezieher betrafen. Die Querschnittsüberprüfung umfasste zwei Bundesministerien (BMASK, BMG), zwei Länder (Tirol und Vorarlberg) mit je einer Bezirksverwaltungsbehörde (Bezirkshauptmannschaften Innsbruck und Bregenz), den Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband), zwei Gebietskrankenkassen (Tiroler Gebietskrankenkasse (TGKK) und Vorarlberger Gebietskrankenkasse (VGKK)) sowie das Arbeitsmarktservice (AMS) Österreich samt den Landesstellen Tirol und Vorarlberg. (TZ 1)

Allgemeines

Der Begriff „Bedarfsorientierte Mindestsicherung“ entstammte der 15a-Vereinbarung und umfasste ein Gesamtpaket aus pauschalierten Geldleistungen für Lebensunterhalt und Wohnbedarf sowie Maßnahmen der Krankenhilfe für Hilfsbedürftige, in eine finanzielle bzw. wirtschaftliche Notlage geratene Menschen. Darüber hinaus sah die 15a-Vereinbarung ergänzende Leistungen im Bereich der Notstandshilfe und der Ausgleichszulage sowie Arbeitsmarktförderungsmaßnahmen vor. (TZ 2)

Von der „Bedarfsorientierten Mindestsicherung“ der 15a-Vereinbarung begrifflich zu unterscheiden war die in Landesgesetzen – u.a. in Umsetzung der 15a-Vereinbarung – geregelte Mindestsicherung. Sie ersetzte ab Herbst 2010 die Sozialhilfe der Länder und umfasste neben den Leistungen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung auch darüber hinausgehende mindestensichernde Zuwendungen und Leistungen der Länder für Hilfsbedürftige.¹ Die Mindestsicherung war damit von hoher Komplexität und Vielschichtigkeit geprägt. (TZ 2)

¹ Der RH verwendet aus Gründen der Vereinheitlichung im Bericht weitgehend den Begriff „Mindestsicherung“ synonym für die Bedarfsorientierte Mindestsicherung und die in den Landesgesetzen festgelegte Mindestsicherung.

Da die Mindestsicherung dem Subsidiaritätsprinzip folgte – das heißt, vor ihrer Gewährung waren vorrangig Einkünfte, eigene Mittel und andere Ansprüche zu verwenden – waren Mindestsicherungsbezieher oftmals auch Bezieher von Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Alterspensionen, Ausgleichszulage oder Erwerbseinkünften. Diese Komplexität sowie die damit verbundenen unterschiedlichen Anlaufstellen und Finanzströme erschwerten die Transparenz und Überschaubarkeit der Mindestsicherung wesentlich und stellten ihre Umsetzung, Analyse und Wirkungsbeurteilung vor eine besondere Herausforderung. (TZ 2)

Rechtsgrundlagen

Die Mindestsicherung war Landessache in Gesetzgebung und Vollziehung, weil der Bund bisher kein Grundsatzgesetz im Armenwesen erlassen hatte. Im Hinblick auf die Einführung einer Mindestsicherung erarbeiteten Bund und Länder ab Februar 2007 Vorschläge, einigten sich aber erst Anfang 2010 auf die mit Ende der laufenden Finanzausgleichsperiode befristete 15a-Vereinbarung. Nach Ablauf der geltenden 15a-Vereinbarung wären – im Falle des Unterbleibens einer lückenlos anschließenden Neuregelung – insbesondere eine Fortsetzung der Mitfinanzierung des Bundes im Bereich der Krankenhilfe, die mindestsichernden Elemente im Bereich Notstandshilfe und Ausgleichszulage sowie Arbeitsmarktförderungsmaßnahmen für Mindestsicherungsbezieher nicht sichergestellt. (TZ 3)

Die 15a-Vereinbarung trat mit 1. Dezember 2010, die relevanten bundesgesetzlichen Änderungen und die landesgesetzlichen Bestimmungen traten teilweise rückwirkend bereits am 1. September 2010 in Kraft. Die rückwirkende Inkraftsetzung hatte eine Neuberechnung von mehr als 2.000 Fällen allein in Tirol und Vorarlberg zur Folge, was in beiden Ländern einen sachlich nicht nachvollziehbaren Verwaltungsmehraufwand verursachte. Im Hinblick auf die der 15a-Vereinbarung vorausgegangene jahrelange Diskussion und Abstimmung sowie ihr erst Anfang Dezember 2010 erfolgtes Inkrafttreten war der Starttermin 1. September 2010 für den RH weder nachvollziehbar noch zweckmäßig. (TZ 4)

Das Land Tirol regelte die Mindestsicherung – abgesehen von den jährlichen Tarifierungen – nur mehr in einem Gesetz. Verglichen mit dem Tiroler Mindestsicherungsgesetz waren das Vorarlberger Mindestsicherungsgesetz und die Vorarlberger Mindestsicherungsverordnung aufgrund von Redundanzen schwerer lesbar und unübersichtlicher. (TZ 4)

Kurzfassung

Mindeststandards bzw. Mindestsätze

Die Länder verpflichteten sich, durch monatliche Geldleistungen für Lebensunterhalt und Wohnbedarf Mindeststandards bzw. Mindestsätze für Hilfsbedürftige sicherzustellen. Die Höhe des Betrags orientierte sich an dem für Alleinstehende festgelegten Wert für die Ausgleichszulage (Ausgleichszulagenrichtsatz) und war nach Haushaltsgrößen bemessen. Für Alleinstehende betrug der monatliche Mindestsatz im Jahr 2013 794,91 EUR. (TZ 5)

Die Länder Tirol und Vorarlberg erbrachten über die Mindestsätze hinausgehende Leistungen. Ebenso konnten sie bspw. für Wohnraumbeschaffung, Kautions- oder Vertragserrichtung sowie für eine Grundausstattung mit Möbeln und Hausrat zusätzliche Geld- oder Sachleistungen gewähren. (TZ 5)

Lebensunterhalt

Das mit der 15a-Vereinbarung verfolgte Ziel von österreichweiten Mindestsätzen für Lebensunterhalt war ein Beitrag zur bundesweiten Harmonisierung der Mindestsicherung. Die Vorgabe, wonach sich das zuvor bestandene haushaltsbezogene Leistungsniveau durch die Einführung der Mindestsicherung nicht verschlechtern durfte (Verschlechterungsverbot), wirkte diesem Vorhaben jedoch vollkommen entgegen und führte in den Ländern Tirol und Vorarlberg zu teilweise erheblich höheren Leistungen für den Lebensunterhalt von Minderjährigen als die vereinbarten Mindestsätze. Das Land Tirol gewährte darüber hinaus jedem Anspruchsberechtigten noch vierteljährlich Sonderzahlungen und Minderjährigen noch höhere Mindestsätze als das Land Vorarlberg. (TZ 6)

Wohnbedarf

Am Beispiel der Länder Tirol und Vorarlberg war zu sehen, dass die in der 15a-Vereinbarung erfolgte Einführung eines Mindestsatzes für Wohnbedarf nahezu keine Relevanz hatte und auch zu keiner Harmonisierung des Leistungsniveaus beitrug: Aufgrund der in den Ländern Tirol und Vorarlberg gegebenen Wohnkosten, die über den Mindestsätzen lagen, leisteten diese nicht – wie in der 15a-Vereinbarung vorgesehen – 25 % des Ausgangswerts von 794,91 EUR (Wert für 2013) für den Wohnbedarf, sondern die gesamten tatsächlichen, angemessenen Wohnkosten. Mindestsicherungsbezieher erhielten gegebenenfalls auch Wohn- und Mietzinsbeihilfen, die bei der Berechnung des Wohnbedarfs berücksichtigt wurden. Trotz einer klaren Vorgabe der 15a-Vereinbarung, die Heizkosten dem Lebensunterhalt zuzuordnen, finanzierte das Land Tirol die Heizkosten weiterhin über die Wohnkosten, wofür letztendlich das Verschlechterungsverbot maßgeblich war. (TZ 7)

Berechnung der Mindestsicherung

Ausgangswert der Berechnung war der jeweilige Bedarf der Einzelperson oder Bedarfsgemeinschaft (z.B. Paare mit oder ohne Kinder), der sich aus den Mindestsätzen für den Lebensunterhalt und den tatsächlichen, angemessenen Wohnkosten zusammensetzte. Davon wurden die erhaltenen Einnahmen, wie eigenes Einkommen oder Arbeitslosengeld, abgezogen. War der Saldo positiv, bestand grundsätzlich ein Mindestsicherungsanspruch. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip stand die Mindestsicherung grundsätzlich nur dann zu, wenn die Person über nahezu kein verwertbares eigenes Vermögen (mehr) verfügte und alle bedarfsdeckenden Ansprüche gegenüber Dritten verfolgt hatte. (TZ 8)

Fallbeispiele

Um die Höhe der Mindestsicherung gemäß der 15a-Vereinbarung und in den Ländern Tirol und Vorarlberg darzustellen, berechnete der RH die Mindestsicherung für vier, in TZ 9 ausführlich beschriebene, charakteristische Fallbeispiele aus der Praxis: (TZ 9)

Höhe der monatlichen Mindestsicherung (Lebensunterhalt und Wohnbedarf) anhand von vier Fallbeispielen

Fall	15a-Vereinbarung	Tirol	Vorarlberg
	in EUR		
Alleinstehender ohne Einkommen	794,91	1.120,03	1.063,50
Alleinerzieher mit einem ihm gegenüber unterhaltsberechtigten minderjährigen Kind und mit geringfügigem Einkommen	529,66	1.290,75	933,87
Paar mit zwei betreuungspflichtigen, minderjährigen Kindern und Einkommen	–	349,98	153,47
Paar mit fünf minderjährigen Kindern, davon zwei betreuungspflichtig, und ohne Einkommen	1.416,92	2.671,74	2.319,57

Quellen: 15a-Vereinbarung; Land Tirol; Land Vorarlberg; Darstellung RH

Die Bandbreite des monatlichen Mindestsicherungsanspruchs für Lebensunterhalt und Wohnbedarf konnte von geringen Beträgen bis zu mehr als 2.000 EUR reichen. Die gegenüber der 15a-Vereinbarung um bis zu 1.250 EUR (Tirol) bzw. rd. 900 EUR (Vorarlberg) höheren monatlichen Auszahlungsbeträge waren insbesondere durch höhere Mindestsätze für den Lebensunterhalt von Kindern und durch die Übernahme der tatsächlichen, angemessenen Wohnkosten bedingt. Für Bedarfsgemeinschaften mit hohen Personenzahlen konnten sich Auszahlungsbeträge aus der Mindestsicherung von mehr als 2.000 EUR, unter Berücksichtigung des Kinderbetreu-

Kurzfassung

ungsgeldes und der Familienbeihilfe sogar Auszahlungsbeträge von mehr als 4.000 EUR je Monat ergeben. (TZ 9)

Anzahl, Art, Bezugsdauer und Anspruchsumfang

Insgesamt erhielten im Jahr 2012 in Tirol rd. 13.500 und in Vorarlberg rd. 8.600 Personen Mindestsicherung, wobei mehr Frauen als Männer Mindestsicherung bezogen. Rund zwei Drittel bis drei Viertel der Bezieher waren jünger als 40 Jahre. Auf Kinder bis zum vollendeten 14. Lebensjahr entfiel ein Anteil von einem Viertel bis einem Drittel. Ungefähr zwei Drittel der Bezieher waren Österreicher, ein Viertel bis ein Drittel der Bezieher kam aus Staaten außerhalb der EU. Auf andere Staaten innerhalb der EU entfielen nur 8,3 % (Tirol) bzw. 5,3 % (Vorarlberg). (TZ 11)

Die Bezugsdauer der Mindestsicherung lag bei 58,4 % (Tirol) bzw. 56,6 % (Vorarlberg) der Bezieher bei bis zu sechs Monaten. Die Dauerbezieher, die in den letzten 24 Monaten mindestens 18 Monate lang Zuwendungen erhalten hatten, beliefen sich auf 21,0 % (Tirol) bzw. 26,5 % (Vorarlberg) der unterstützten Personen. (TZ 11)

Die Erfassung und Auswertung der Mindestsicherungsdaten waren in beiden Ländern verbesserungsfähig. Es waren nur auf Personen bezogene Analysen möglich. Zu unterschiedlichen Kriterien der Bezieher (z.B. Staatsangehörigkeit, Alter, Anspruchsgruppen) waren keine Finanzvolumina auswertbar. (TZ 10)

Finanzierung

Die für die offene Mindestsicherung² anfallenden Nettoausgaben (Bruttoausgaben abzüglich der von unterstützten Personen und Drittverpflichteten eingehobenen Kostenersätze bzw. Einnahmen) stiegen im Zeitraum 2009 bis 2012 von 25,94 Mio. EUR auf 36,04 Mio. EUR in Tirol und von 18,29 Mio. EUR auf 21,44 Mio. EUR in Vorarlberg. Die Finanzierung erfolgte von Land und Gemeinden gemeinsam im Verhältnis 65 % zu 35 % (Tirol) bzw. 60 % zu 40 % (Vorarlberg). Die Gemeinden der Länder Tirol und Vorarlberg finanzierten damit die offene Mindestsicherung zu 35 % bzw. 40 %, die Vollziehung lag jedoch beim Land bzw. den Bezirksverwaltungsbehörden. Die Finanzierungsverantwortung der Gemeinden lag damit in beiden Ländern deutlich über ihrer Ausgaben- und Aufgabenverantwortung. (TZ 12)

² von Hilfsbedürftigen außerhalb von Einrichtungen

Eine getrennte Erfassung der Ausgaben für hoheitliche und privatrechtliche Leistungen bestand im Land Vorarlberg im Gegensatz zum Land Tirol nicht. Somit waren die budgetären Auswirkungen der ohne Rechtsanspruch privatrechtlich gewährten Leistungen in Vorarlberg nicht feststellbar. (TZ 12)

Mit der Einführung der Mindestsicherung war es im Jahr 2012 im Vergleich zum Jahr 2009 zu Mehrausgaben von 35,6 % bzw. 10,07 Mio. EUR (Tirol) und von 17,4 % bzw. 3,31 Mio. EUR (Vorarlberg) gekommen. Die Ausgaben der Länder und des Bundes für die Krankenhilfe waren dabei noch nicht berücksichtigt. (TZ 13)

Der Anstieg um 54,0 % beim Lebensunterhalt in Tirol von 2009 bis 2012 war auf die in diesem Zeitraum um 16,2 % gestiegene Anzahl der Bezieher, die mit Einführung der Mindestsicherung verbundenen deutlich höheren Mindestsätze (z.B. für Alleinstehende 596,18 EUR (2012) im Vergleich zu 459,90 EUR (2009)) und strukturelle Änderungen – wie die Gleichstellung von Alleinerziehern mit Alleinstehenden – zurückzuführen. (TZ 13)

In Vorarlberg stellte sich die Aufwärtsentwicklung etwas moderater dar: Der Ausgabenanstieg im Zeitraum 2009 bis 2012 betrug beim Lebensunterhalt 20,9 % und beim Wohnbedarf 10,8 %. Die hohen Wohnkosten waren jedoch auch hier treibende Faktoren. (TZ 13)

Die Kosten für die Mindestsicherung hatte grundsätzlich jenes Land zu tragen, in dem der Bezieher seinen Wohnsitz bzw. gewöhnlichen Aufenthalt hatte. Darüber hinaus bestand seit den 1970er-Jahren zwischen den Ländern eine Vereinbarung über den Kostenersatz in der Sozialhilfe, die bei Umzügen von Beziehern die Kostentragung zwischen den Ländern regelte. (TZ 14)

Im Zeitraum 2009 bis 2012 verzeichnete das Land Tirol aufgrund dieser Vereinbarung Einnahmen von 1,54 Mio. EUR und Ausgaben von 1,93 Mio. EUR, das Land Vorarlberg Einnahmen von 3,88 Mio. EUR und Ausgaben von 1,19 Mio. EUR. Die Bezirkshauptmannschaften Bregenz und Innsbruck schätzten den im Jahr 2012 damit verbundenen Verwaltungsaufwand auf insgesamt rd. 10.000 EUR. Obwohl die Mindestsicherung auf eine Harmonisierung landesgesetzlicher Regelungen abzielte, wurde an der komplexen und verwaltungsaufwendigen Kostenersatzvereinbarung in der offenen Mindestsicherung festgehalten. (TZ 14)

Kurzfassung

Verfahrensarten und -dauer

Die Leistungen für Lebensunterhalt, Wohnbedarf inkl. Sonderbedarf und Krankenhilfe waren in Tirol und Vorarlberg vereinbarungskonform mit Rechtsansprüchen verbunden. Die Zusatzleistungen gewährten sowohl das Land Tirol als auch das Land Vorarlberg – ausgenommen Bestattungskosten – weitgehend als Träger von Privatrechten. (TZ 15)

In Tirol war bei 96 % der Fälle und in Vorarlberg bei 93 % der Fälle eine Bearbeitungszeit von maximal drei Monaten und damit eine fristgerechte, vereinbarungskonforme Verfahrensabwicklung dokumentiert. Die Datenbanken der Länder Tirol und Vorarlberg ermöglichten jedoch keine vollständige und zuverlässige Auswertung der Verfahrensdauern. Dadurch waren weder ein internes Kontrollinstrument noch ein laufendes Verwaltungsinstrument für Verfahrensdauern vorhanden. (TZ 15)

Fachaufsicht durch die Landesregierung

Regelmäßige Treffen der Sozialreferenten der Bezirksverwaltungsbehörden und der Landesregierung und darüber erstellte verbindliche Protokolle waren in Tirol und Vorarlberg geeignete Instrumente, eine harmonisierte Verwaltung der Mindestsicherung sicherzustellen. Ebenso waren die in Vorarlberg durchgeführten stichprobenartigen Kontrollen der Bezirkshauptmannschaften durch das Land zweckmäßig. (TZ 16)

Teilaspekte der Mindestsicherung

Beratung und Betreuung

Die Länder Tirol und Vorarlberg vergaben Beratungs- und Betreuungsaufgaben im Bereich Mindestsicherung teilweise an private Institutionen und förderten diese ohne genaue Leistungsfestlegungen. Deren Leistungserbringung war daher weder nachvollziehbar noch koordinierbar. (TZ 17)

Kürzungen

Alle arbeitsfähigen Mindestsicherungsbezieher waren grundsätzlich verpflichtet, ihre Arbeitskraft einzusetzen. Bei Nichterfüllung dieser Verpflichtung konnte der Mindestsatz für den Lebensunterhalt stufenweise auf bis zu 50 % gekürzt werden. Der Mindestsatz von Partnern und Kindern blieb ebenso wie der Wohnbedarf unangetastet. Insbesondere bei Bedarfsgemeinschaften mit größeren Personenzahlen waren die Kürzungsmöglichkeiten damit wenig geeignet, einen Anreiz zur Arbeit zu bewirken. Eine quantitative Auswertung

der Kürzungen und ihrer finanziellen Auswirkungen konnten weder das Land Tirol noch das Land Vorarlberg durchführen. (TZ 18)

Fremdenrecht und Mindestsicherungsbezug

Die Mindestsicherung im Bereich des Fremdenrechts stellte eine äußerst komplexe und umfassende Rechtsmaterie dar, die die Sozialreferenten der Bezirksverwaltungsbehörden vor große Herausforderungen stellte. Die 15a-Vereinbarung legte zwar demonstrativ fest, welchen Personen jedenfalls ein Rechtsanspruch auf Leistungen der Mindestsicherung einzuräumen war. Eine Aufzählung der mit einem Rechtsanspruch auf Mindestsicherung verbundenen Aufenthaltstitel enthielten jedoch weder die 15a-Vereinbarung noch ihre Erläuterungen. (TZ 19)

Freibeträge

Die Länder Tirol und Vorarlberg gewährten einen Freibetrag für Erwerbseinkommen nach einer längeren Erwerbslosigkeit, im vorgerückten Alter oder bei starker Beeinträchtigung der Erwerbsfähigkeit. Dadurch wurde ein der Freibetragshöhe entsprechender Teil des Erwerbseinkommens nicht auf die Mindestsicherung angerechnet und erhöhte somit die Mindestsicherung. Die Höhe der gewährten Freibeträge war in Tirol und Vorarlberg unterschiedlich und betrug bis zu 238,47 EUR monatlich. Die Anspruchsvoraussetzungen „vorgerücktes Alter“ oder „stark beeinträchtigte Erwerbsfähigkeit“ waren nicht definiert; sie boten damit einen sehr breiten Ermessensspielraum. (TZ 20)

Weder in Tirol noch in Vorarlberg lagen vollständige, korrekte und nachvollziehbare Daten über die Häufigkeit, Art und Höhe der gewährten Freibeträge vor. Dadurch waren weder eine Bewertung der Inanspruchnahme noch eine Beurteilung der Wirkung und Ausgaben möglich. (TZ 20)

Alleinerzieher

Die 15a-Vereinbarung stellte Alleinerzieher, darunter mehrheitlich Frauen, mit Alleinstehenden gleich, wodurch sich der monatliche Mindestsatz für den Lebensunterhalt von Alleinerziehern um rd. 150 EUR (Wert 2013) verbesserte. (TZ 21)

Die Erläuterungen zur 15a-Vereinbarung definierten Alleinerzieher als Personen, die nur mit ihnen gegenüber unterhaltsberechtigten minderjährigen Kindern im gemeinsamen Haushalt lebten. Demnach galt ein Elternteil ohne (Ehe)Partner, der mit mindestens einem minderjährigen, unterhaltsberechtigten und einer weiteren volljährigen Person (z.B. Großelternteil oder volljähriges Kind) im gemeinsamen Haushalt lebte, nicht als Alleinerzieher. Dagegen ging im Einkommensteuergesetz der Alleinerzieherstatus durch die Existenz eines weiteren volljährigen Kindes oder Großelternteils im gemeinsamen Haushalt nicht verloren. (TZ 22)

Der in Tirol gewährte monatliche Alleinerzieherfreibetrag von 238,47 EUR stellte eine nicht unwesentliche Erhöhung der Mindestsicherung für erwerbstätige Alleinerzieher dar. Nicht nachvollziehbar war, warum bei rd. 3 % der Alleinerzieher mit einer geringfügigen Beschäftigung der Freibetrag nicht berücksichtigt wurde. Vor allem kritisierte der RH, dass diese nicht gesetzeskonforme Praxis trotz klarer Festlegung in den Sozialreferententagungen dennoch teilweise fortgesetzt wurde. (TZ 23)

Unterhaltsansprüche bzw. Unterhaltszahlungen

In Tirol war das Einkommen eines im gemeinsamen Haushalt lebenden, selbsterhaltungsfähigen, volljährigen und unterhaltspflichtigen Kindes bei der Bemessung der Mindestsicherung zu berücksichtigen, in Vorarlberg hingegen nicht. (TZ 24)

Die Berücksichtigung von Unterhaltszahlungen eines Mindestsicherungsbeziehers bei der Bemessung der Mindestsicherung war weder in der 15a-Vereinbarung noch in Tirol oder Vorarlberg im Landesrecht oder in Protokollen von Besprechungen der Sozialreferenten von Land und Bezirksverwaltungsbehörden klar geregelt. (TZ 25)

Krankenhilfe

Beitragshöhe

Gemäß der 15a-Vereinbarung waren Mindestsicherungsbeziehern und deren Angehörigen die bei Krankheit, Schwangerschaft und Entbindung erforderlichen Leistungen zu gewähren; sie waren in die gesetzliche Krankenversicherung einzubeziehen, sofern sie nicht bereits von der gesetzlichen Krankenversicherung erfasst waren. Der von den Ländern für Mindestsicherungsbezieher zu entrichtende Krankenversicherungsbeitrag hatte der Höhe nach jenem für Ausgleichszulagenbezieher zu entsprechen. Je nach Unterstützten-

status (z.B. alleinstehend, haushaltszugehörig, Kind) ergaben sich unterschiedliche Beitragshöhen, die sich im Jahr 2013 beispielsweise für alleinstehende Personen auf 88,93 EUR je Monat beliefen. (TZ 26, 27)

Ausgaben

Die Ausgaben für Krankenhilfe beliefen sich im Jahr 2011 auf 1,79 Mio. EUR (Tirol) bzw. 1,63 Mio. EUR (Vorarlberg). Davon entfiel der überwiegende Teil auf Krankenversicherungsbeiträge. Von 2009 bis 2011 reduzierten sich in Tirol die Länderausgaben für Krankenhilfe um rd. 61 % bzw. 2,85 Mio. EUR und in Vorarlberg um rd. 35 % bzw. rd. 880.000 EUR. Die Einführung der Mindestsicherung führte somit zu einer Verringerung der Länderausgaben für die Krankenhilfe. Die tatsächlichen Einsparungen im Landeshaushalt waren laut Auskunft der beiden Länder jedoch nicht bezifferbar. (TZ 28)

Soweit die von den Ländern entrichteten Krankenversicherungsbeiträge den tatsächlichen Leistungsaufwand der Krankenversicherungsträger nicht deckten, hatte der Bund die Differenz zu übernehmen. Damit übernahm der Bund – im Jahr 2011 waren dies österreichweit 23,97 Mio. EUR, für Tirol 1,66 Mio. EUR und für Vorarlberg rd. 930.000 EUR – einen Teil der bisher von den Ländern getragenen Ausgaben im Bereich Armenwesen, was eine Umverteilung zwischen den öffentlichen Haushalten bewirkte. Diese Lastenverschiebung war kritisch, weil sie im Widerspruch zur verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung stand, wonach die Länder für das Armenwesen und damit die Mindestsicherung zuständig waren. Damit entsprach die Finanzierung der Krankenhilfe in der Mindestsicherung nicht dem Grundsatz einer möglichst aufgabenkonformen und transparenten Ausgabenzuordnung und Finanzierung. Sie stand auch im Widerspruch zu der im Regierungsprogramm 2008 bis 2013 vorgesehenen Entflechtung und transparenteren Gestaltung der zwischen den Gebietskörperschaften bestehenden Transferströme. (TZ 28)

Aufwandsersatz des Bundes in der Krankenversicherung

Die vom Hauptverband angewandte Berechnung zur Höhe des Aufwandsersatzes des Bundes war nicht gesetzeskonform. Die danach ermittelten Werte hätten im Jahr 2011 zu einem geringeren Finanzierungsbeitrag des Bundes in Höhe von rd. 237.000 EUR für die

Tiroler Gebietskrankenkasse und von rd. 223.000 EUR für die Vorarlberger Gebietskrankenkasse geführt. (TZ 29)

Die gleichzeitige Mitwirkung von Bund, Ländern und Sozialversicherungsträgern bei der Finanzierung und Abrechnung der Krankenhilfe für Mindestsicherungsempfänger sah der RH als geradezu exemplarisch für die von ihm aufgezeigte Komplexität und Intransparenz der öffentlichen Haushalte an. (TZ 29)

Geringfügige Beschäftigung

Mindestsicherungsbezieher, die aus einem oder mehreren Beschäftigungsverhältnissen ein die Geringfügigkeitsgrenze (386 EUR je Monat für 2013) nicht übersteigendes Entgelt bezogen, konnten freiwillig eine Selbstversicherung in der Kranken- und Pensionsversicherung abschließen. Der monatliche Versicherungsbeitrag war mit 54,59 EUR deutlich niedriger als der Beitrag für die Pflichtkrankenversicherung von Mindestsicherungsbeziehern mit 88,93 EUR (für alleinstehende Personen). (TZ 30)

Die sich aus der freiwilligen Versicherung gegebenenfalls ergebenden Versicherungsansprüche bedeuteten eine Besserstellung im Vergleich zu den pflichtkrankenversicherten Mindestsicherungsbeziehern. (TZ 30)

Der RH wies auch auf folgenden Interessenkonflikt hin: Aus der Sicht der Länder bestand ein Interesse, dass geringfügig beschäftigte Mindestsicherungsbezieher freiwillig eine Selbstversicherung abschlossen, da dadurch der sonst gegebenenfalls von ihnen zu entrichtende Krankenversicherungsbeitrag wegfiel. Gleichzeitig hatten die Krankenversicherungsträger ein Interesse an vermehrten Pflichtversicherungen, da die Beitragseinnahmen bei freiwillig Selbstversicherten wesentlich niedriger waren und der Bund nicht sämtliche Mehrkosten abdeckte. (TZ 30)

Mindestsichernde Elemente des Bundes

Notstandshilfe und Mindestsicherung

Die Notstandshilfe war eine als Versicherungsleistung konzipierte Sozialleistung, die beim Risikofall Arbeitslosigkeit zu gewähren war, wenn der Anspruch auf Arbeitslosengeld abgelaufen war. Sie wies auch maßgeblich einen Fürsorgecharakter auf, da als Bezugsvoraussetzung eine wirtschaftliche Notlage erforderlich war. Im Gegensatz dazu war die Mindestsicherung eine von der öffentlichen Hand

erbrachte Fürsorgeleistung, die kein Versicherungselement beinhaltete und bei der es auf den Grund der Notlage nicht ankam. (TZ 31)

Beide Versorgungssysteme stellten somit auf die Notlage von Personen ab, wiesen ansonsten aber grundsätzliche Unterschiede auf: So galten bei der Notstandshilfe im Unterschied zur Mindestsicherung Bezugszeiten als Pensions- bzw. Ersatzzeiten und wirkten sich damit auf einen Pensionsanspruch aus. Weiters erforderte die Notstandshilfe keine Vermögensverwertung, ihre Bezieher hatten Anspruch auf Krankengeld. Gerade bei längeren Bezugszeiträumen beider Leistungen schien eine Harmonisierung beider Systeme zweckmäßig. (TZ 31)

Ergänzungen zur Notstandshilfe

Im Rahmen der 15a-Vereinbarung verpflichtete sich der Bund zu Aufzahlungen (Ergänzungsbeträge) und erhöhte damit die Notstandshilfe für bestimmte Notstandshilfebezieher. Als weitere Verbesserung war das Einkommen des Partners bei der Bemessung der Notstandshilfe insoweit nicht anzurechnen, als dadurch das Haushaltseinkommen unter den Mindeststandard fallen würde, wovon überwiegend Frauen profitierten. Die Aufzahlungen des Bundes stellten ein wesentliches mindestsicherndes Element dar, mit dem der Bund das der Notstandshilfe zugrunde liegende Versicherungs- und Fürsorgeprinzip stärkte und ausbaute. Weiters führten die bereitgestellten Bundesmittel zu geringeren Ausgaben der Länder in der Mindestsicherung und insoweit zu einer Entlastung der Sozialbudgets der Landeshaushalte. (TZ 32)

Die mindestsichernden Elemente in der Notstandshilfe führten im Jahr 2012 zu Mehrausgaben des Bundes von 85,25 Mio. EUR, wovon 3,44 Mio. EUR auf Tirol und 2,06 Mio. EUR auf Vorarlberg entfielen. Den auf die eingeschränkte Anrechnung von Partnereinkommen entfallenden Ausgabenanteil wertete das BMASK allerdings nicht aus, wodurch die damit verbundenen, aus frauenpolitischer Sicht bedeutenden Effekte nicht beurteilbar waren. (TZ 32)

Aufzahlungen für Kinder von Ausgleichszulagenbeziehern

Die vom Bund vereinbarungskonform für Kinder von Ausgleichszulagenbeziehern in der Höhe von 2,25 Mio. EUR³ österreichweit

³ nach Abzug des Kinderzuschusses

Kurzfassung

Arbeitsmarkt-
politische
Maßnahmen

geleisteten Aufzahlungen führten eine Gleichstellung mit den Kindern von Mindestsicherungsbeziehern herbei. (TZ 33)

Der Bund und das AMS setzten die Vorgabe, den der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehenden Mindestsicherungsbeziehern einen gleichberechtigten Zugang zu und eine Gleichbehandlung bei den Dienstleistungen des AMS zu ermöglichen, in Tirol und Vorarlberg vereinbarungskonform um. (TZ 34)

In Vorarlberg (rd. 27 %) bestand im Vergleich zu Tirol und Österreich (je rd. 47 %) im Jahr 2012 eine rd. 20 Prozentpunkte geringere Förderungsquote⁴ für arbeitslose, vollunterstützte Mindestsicherungsbezieher. (TZ 34)

Die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für arbeitsmarktpolitische Förderungsmaßnahmen von Mindestsicherungsbeziehern und die dafür nötige Personalausstattung wurden umgesetzt (Kosten 2012: 125,36 Mio. EUR; 85 Planstellen). (TZ 35)

Das AMS hatte im Sinne eines One-stop-Shops Information über die Mindestsicherung anzubieten, Anträge dafür entgegenzunehmen und diese ungeprüft an die zuständige Bezirksverwaltungsbehörde weiterzuleiten. Durch die fehlende Überprüfung der Anträge und die nicht individuelle Beratung brachte die Antragsentgegennahme durch das AMS – die auch kaum genützt wurde – weder Vorteile noch Zeitersparnisse für den Antragsteller. (TZ 36)

Die 15a-Vereinbarung machte Leistungen grundsätzlich von der Bereitschaft zum Einsatz der Arbeitskraft abhängig, sofern Arbeitsfähigkeit vorlag. Durch fehlende Vorkehrungen zur einheitlichen Feststellung und Beurteilung der Arbeitsfähigkeit von Mindestsicherungsbeziehern war eine homogene Entscheidungspraxis insbesondere zwischen den Bezirksverwaltungsbehörden und dem AMS nicht sichergestellt. (TZ 37)

Ziele

Die 15a-Vereinbarung bezweckte die verstärkte Bekämpfung und Vermeidung von Armut und sozialer Ausschließung sowie eine dauerhafte (Wieder-)Eingliederung von Mindestsicherungsbeziehern in das Erwerbsleben. Die 15a-Vereinbarung enthielt jedoch weder eine Definition der Begriffe „Armut“, „soziale Ausschließung“ und „dauerhafte (Wieder-)Eingliederung in das Erwerbsleben“ noch quan-

⁴ Verhältnis der Arbeitslosen, die Förderungsmaßnahmen des AMS in Anspruch nahmen, zur Anzahl der Arbeitslosen insgesamt

tifizierte Zielsetzungen oder Indikatoren für die Messung der Zielerreichung. Damit fehlten die Grundlagen für eine Beurteilung der Wirkung der Mindestsicherung. (TZ 39)

Das BMASK stellte die Armutsentwicklung auf Basis der von der EU geführten Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC⁵) jährlich in den Berichten zur Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich quantitativ dar und thematisierte dabei im Jahr 2013 auch die Mindestsicherung. Allerdings war die EU-SILC nicht geeignet, die in der 15a-Vereinbarung enthaltenen Ziele „Bekämpfung und Vermeidung von Armut und sozialer Ausgrenzung“ zu messen, da die 15a-Vereinbarung und die EU-SILC die Armutsgrenze methodisch und der Höhe nach unterschiedlich bemaßen. (TZ 40)

Das Land Tirol erstellte seit dem Jahr 2007 jährlich, zuletzt 2012, eine Analyse zur Einkommens- und Armutslage Tirols auf Grundlage von EU-SILC. Der alle zwei Jahre vorzulegende und zuletzt im Mai 2013 vorgelegte Sozialbericht entsprach nicht dem Tiroler Mindestsicherungsgesetz, so fehlte bspw. die Darstellung der Zusammensetzung der Bezieher nach Ausbildungsstand, Erwerbsstatus, Einkommen, Vermögen und Wohnsituation sowie nach Arten, Ausmaß und Dauer der Hilfsbedürftigkeit. Auch enthielt der Sozialbericht keine Aussagen zur Zielerreichung der Mindestsicherung. (TZ 41)

Das Land Vorarlberg veröffentlichte zuletzt 2009 einen Sozialbericht und legte dem Sozialpolitischen Ausschuss des Landtags jährliche bzw. vierjährige Berichte zur offenen Mindestsicherung vor. Auch diese enthielten keine Aussage zur Zielerreichung der Mindestsicherung. (TZ 42)

Das Amt der Vorarlberger Landesregierung legte dem Landtag im Juni 2013 einen Bericht zu Armut und sozialer Eingliederung vor. Das Land Vorarlberg zog daraus keine Schlussfolgerungen. Die enthaltene Maßnahmenliste zur Armutsprävention nannte die Mindestsicherung nicht. (TZ 42)

Der Anteil der beschäftigten Mindestsicherungsbezieher lag zwölf Monate nach Beendigung von AMS-Maßnahmen sowohl bundesweit als auch in den Ländern Tirol und Vorarlberg um bis zu 8,3 Prozentpunkte höher als zwölf Monate vor Beginn von AMS-Maßnahmen. (TZ 43)

⁵ Statistics on Income and Living Conditions

Kurzfassung

Das BMASK bewertete die Wirkung der dauerhaften Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, indem es im Februar 2012 ein privates Unternehmen mit der Durchführung einer Studie beauftragte und damit eine Grundlage für weitere Steuerungsmaßnahmen schuf. Die danach erfolgte eingehende institutionenübergreifende Auseinandersetzung war zweckmäßig. (TZ 44)

Das AMS Tirol und das AMS Vorarlberg förderten je ein EU-kofinanziertes Projekt mit dem Schwerpunkt der Wiedereingliederung von Mindestsicherungsbeziehern in den Arbeitsmarkt. Beim Vorarlberger Projekt waren die Projektkosten viermal höher als bei dem höhere Vermittlungsquoten aufweisenden Tiroler Projekt. Eine aussagekräftige Beurteilung der Erfolge war jedoch erst nach Abschluss der Projekte möglich. (TZ 45)

Evaluierung

Die in der 15a-Vereinbarung enthaltenen Evaluierungsbestimmungen waren grundsätzlich positiv. Allerdings fehlten nähere Vorgaben für eine inhaltliche Evaluierung. (TZ 46)

Die bedarfsorientierte Mindestsicherung sollte die Länder jährlich nicht mehr als 50 Mio. EUR gesamt bzw. 30 Mio. EUR pro Land zusätzlich kosten. Zur Ermittlung dieser Nettozusatzkosten hatten Bund und Länder jeweils für die Jahre 2011 und 2012 eine Evaluierung durchzuführen. Aufgrund unterschiedlicher Auffassungen zwischen Bund und Ländern – bspw. betrug die Nettozusatzkosten für Wien je nach Berechnungsmethode zwischen 9,8 Mio. EUR und 41,5 Mio. EUR – lagen die Ergebnisse der Evaluierung für 2011 erst im Juli 2013 vor. Durch eine verbindliche Definition der Nettozusatzkosten wäre die lange Dauer der finanziellen Evaluierung zu vermeiden gewesen. (TZ 47)

Das Land Vorarlberg ließ als Vorprojekt für eine mögliche Evaluierung einen Bericht zur Umsetzung der Mindestsicherung und Kontextfaktoren durch ein privates Unternehmen erstellen. Der Bericht enthielt im Wesentlichen allgemein verfügbare Informationen bzw. Datenanalysen, für deren Aufbereitung kein privates Unternehmen notwendig gewesen wäre. Die aus den Befragungen und der Organisationsanalyse gezogenen Schlussfolgerungen über Schwachpunkte und Verbesserungspotenzial blieben vage und wenig konkret. Darüber hinaus kam es zu einer vom Land Vorarlberg getragenen Kostensteigerung von 38 % bzw. 8.880 EUR. (TZ 48)

Datenerhebung und Datenaustausch

Daten, die zu einer wirksamen Steuerung der Mindestsicherung und für Auswertungen erforderlich waren, fehlten in den Ländern Tirol und Vorarlberg teilweise, waren teilweise mangelhaft und konnten nur unter großem Aufwand erhoben werden. (TZ 49)

Die vorgesehene Sitzung einer Arbeitsgruppe zur Verbesserung der Datenqualität von Bund und Ländern kam bisher nicht zustande. Das Land Vorarlberg hatte bereits Pläne zur Hebung der Datenqualität und für eine zukünftige Erhebung notwendiger Steuerungsdaten. (TZ 49)

Zur Verwaltung der Mindestsicherung bestand ein automatischer Datenaustausch zwischen den Ländern, dem AMS Österreich, der örtlich zuständigen Gebietskrankenkasse und dem Hauptverband. Der automatische Datenaustausch zwischen den Ländern Tirol und Vorarlberg sowie dem AMS erfolgte mehrmals gar nicht oder verspätet. (TZ 50)

Die Länder Tirol und Vorarlberg, die regionalen Geschäftsstellen des AMS, die TGKK und VGKK sowie der Hauptverband hatten ihre Datenanwendungen an die Datenschutzkommission zur Registrierung im Datenverarbeitungsregister zu melden (DVR-Meldung). Die Länder Tirol und Vorarlberg sowie das AMS Tirol und das AMS Vorarlberg hatten noch keine aktuellen DVR-Meldungen im Bereich Mindestsicherung übermittelt, das AMS Tirol und das AMS Vorarlberg konnten keinen aktuellen Stand dieser Meldungen geben. (TZ 51)

Die personelle Trennung zwischen Anlage und Freigabe der Bankverbindung von Mindestsicherungsbeziehern war in Tirol nicht durchgängig umgesetzt, obwohl das Vier-Augen-Prinzip eine wirksame Voraussetzung der Missbrauchsprävention war. Die Vorarlberger Datenbank stellte durch eine entsprechende Programmierung sicher, dass die Erstellung und Freigabe von Zahlungsanordnungen durchgängig durch zwei verschiedene Bearbeiter erfolgte. (TZ 52)

Für die von der Statistik Austria ab dem Jahr 2011 zu erstellende Mindestsicherungsstatistik enthielt die 15a-Vereinbarung einheitliche Vorgaben. Dennoch bestanden in den Ländern Tirol und Vorarlberg Unklarheiten bei den Statistikmeldungen. (TZ 53)

Für die Mindestsicherungsstatistik stellten die Länder der Statistik Austria aggregierte Daten bereit, obwohl die Statistik Austria die Übermittlung der zugrunde liegenden Verwaltungsdaten vorgeschlagen hatte. Dadurch könnten ein höherer Grad an Vollstän-

digkeit, Vergleichbarkeit und Validität der Statistik und auch eine Qualitätsverbesserung der Länderdaten erreicht werden. (TZ 53)

Sonstige Feststellungen

In Tirol bzw. Vorarlberg boten der Tiroler Mindestsicherungsfonds, der Tiroler Kriegsoffer- und Behindertenfonds und das Tiroler Hilfswerk bzw. das Vorarlberger Sozialwerk und der Vorarlberger Landeskriegsofferfonds weitere Unterstützungen für Hilfsbedürftige an. Diese Einrichtungen besaßen teilweise Rechtspersönlichkeit, verwalteten weitgehend vom Land bereitgestellte Mittel und verfügten mitunter über eigenständige, vom Land unabhängige IT-Unterstützungen. Diese zusätzlichen Verwaltungseinrichtungen für sozial Hilfsbedürftige führten zu Intransparenz und Doppelstrukturen. (TZ 55, 56)

Aufgrund eines im Jahr 2011 vom Land Tirol durchgeführten Verwaltungsreformprojekts sollten der Tiroler Mindestsicherungsfonds und der Tiroler Kriegsoffer- und Behindertenfonds aufgelöst werden. (TZ 55)

Gemäß der bestehenden Richtlinie waren Mindestsicherungsbezieher in Tirol von der Gewährung des Heizkostenzuschusses ausgeschlossen. Ihnen gewährte das Land Tirol die Heizkosten im tatsächlichen Ausmaß im Rahmen des Wohnbedarfs. Dennoch erhielten im Jahr 2012 insgesamt 649 bzw. 4,8 % der Mindestsicherungsbezieher Heizkostenzuschüsse im Ausmaß von 129.800 EUR. (TZ 57)

Das Land Vorarlberg gewährte erstmals im Winter 2012/2013 einen Heizkostenzuschuss an 683 Mindestsicherungsbezieher im Ausmaß von 110.440 EUR. Weitere Heizkostenzuschüsse aus Landesmitteln gewährten der Landeskriegsofferfonds und Gemeinden, diese jedoch nicht an Mindestsicherungsbezieher. Eine Prüfung von Überschneidungen war nur ansatzweise möglich. (TZ 57)

Kenndaten Bedarfsorientierte Mindestsicherung				
Rechtsgrundlagen				
Bund:	Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite bedarfsorientierte Mindestsicherung, BGBl. I Nr. 96/2010 (15a-Vereinbarung)			
Tirol:	Gesetz vom 17. November 2010, mit dem die Mindestsicherung in Tirol geregelt wird (Tiroler Mindestsicherungsgesetz, LGBl. Nr. 99/2010 i.d.g.F.) Verordnung der Landesregierung vom 11. Dezember 2012, mit der der Anpassungsfaktor für das Jahr 2013 festgesetzt wird (LGBl. Nr. 56/2012 i.d.F. LGBl. Nr. 5/2013)			
Vorarlberg:	Gesetz über die Mindestsicherung (Vorarlberger Mindestsicherungsgesetz, LGBl. Nr. 64/2010 i.d.g.F.) Verordnung der Landesregierung über Arten, Form und Ausmaß der Mindestsicherung, über den Einsatz eigenen Einkommens und Vermögens und den Ersatz der Mindestsicherung (Vorarlberger Mindestsicherungsverordnung, LGBl. Nr. 71/2010 i.d.g.F.)			
Mindestsätze 2013 für den Lebensunterhalt		15a-Vereinbarung	Tirol	Vorarlberg
		in EUR		
für Alleinstehende und Alleinerzieher		596,18	596,18	598,50
für Volljährige im gemeinsamen Haushalt ¹		447,14	447,14	447,12
für Minderjährige mit Familienbeihilfe im gemeinsamen Haushalt		107,31	196,74	173,70
für den vierten und weitere Minderjährige mit Familienbeihilfe im gemeinsamen Haushalt		89,43	196,74	173,70
Anzahl der Bezieher				
	Tirol		Vorarlberg	
	2011	2012	2011	2012
	Anzahl			
Bezieher	11.871	13.465	8.171	8.583
<i>davon</i>				
<i>Männer</i>	5.593	6.379	3.916	4.049
<i>Frauen</i>	6.278	7.086	4.255	4.534
<i>Vollunterstützte</i>	1.670	1.735	1.176	1.231
<i>Teilunterstützte</i>	10.201	11.730	6.995	7.352
Bruttoausgaben (Landeshaushalte)		in EUR ²		
für Lebensunterhalt	14.169.601	15.876.073	9.710.738	10.253.095
für Wohnbedarf	15.700.527	18.808.418	7.779.637	8.064.357
für Krankenhilfe	1.843.542	2.041.980	1.045.917	1.281.588
für Sonstiges	1.235.582	1.645.710	2.189.384	2.675.079
Summe	32.949.252	38.372.181	20.725.677	22.274.119

¹ Der Tarif reduziert sich ab dem dritten unterhaltsberechtigten Volljährigen.

² Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Statistik Austria; Berechnungen RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von April bis Juni 2013 die Bedarfsorientierte Mindestsicherung. Ziel dieser Querschnittsüberprüfung war die Beurteilung der Umsetzung der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung (15a-Vereinbarung). Die Querschnittsüberprüfung umfasste zwei Bundesministerien (BMASK, BMG), zwei Länder (Tirol und Vorarlberg) mit je einer Bezirksverwaltungsbehörde (Bezirkshauptmannschaften Innsbruck und Bregenz), den Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband), zwei Gebietskrankenkassen (Tiroler Gebietskrankenkasse (TGKK) und Vorarlberger Gebietskrankenkasse (VGKK)) sowie das Arbeitsmarktservice (AMS) Österreich samt den Landesstellen Tirol und Vorarlberg.

In diesem Zusammenhang analysierte der RH die Leistungen des Bundes und der Länder, die Abgrenzung zu anderen Leistungen (insbesondere zur Notstandshilfe), die Zielerreichung und Evaluierungsmaßnahmen sowie Aspekte der Datenerhebung und des Datenaustausches. Darüber hinaus überprüfte der RH weitere Landesunterstützungen für sozial Hilfsbedürftige, die mitunter auch Mindestsicherungsbezieher betrafen.

Der Prüfungszeitraum erstreckte sich im Wesentlichen auf die Jahre 2011 und 2012.

- (2) Zu dem im November 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMASK und BMG, die Länder Tirol und Vorarlberg, der Hauptverband, die TGKK und VGKK sowie das AMS Österreich im Februar bzw. März 2014 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Mai 2014, gegenüber der TGKK war eine Gegenäußerung nicht erforderlich.

Das BMASK verwies in seiner Stellungnahme auf den im Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018 enthaltenen Hinweis, wonach Vollzugsunterschiede in der Mindestsicherung im Hinblick auf die Grundidee eines österreichweiten, harmonisierten Systems beseitigt werden sollen. Dabei sollen auch die Erkenntnisse des RH einfließen.

Das Land Tirol wies in seiner Stellungnahme allgemein darauf hin, dass die Empfehlungen betreffend Anpassung der 15a-Vereinbarung nur im Einvernehmen mit allen Bundesländern und mit den in die Prüfung einbezogenen Behörden und Institutionen umgesetzt werden könnten. Die Umsetzbarkeit dieser Empfehlungen liege somit nicht ausschließlich im Einflussbereich des Landes Tirol.

Allgemeines

2.1 (1) Der Begriff „Bedarfsorientierte Mindestsicherung“ entstammte der 15a-Vereinbarung und umfasste ein Gesamtpaket aus pauschalisierten Geldleistungen

- für Lebensunterhalt und
- Wohnbedarf sowie
- Maßnahmen im Bereich der Krankenhilfe

für hilfsbedürftige, in eine finanzielle bzw. wirtschaftliche Notlage geratene Menschen außerhalb von stationären Einrichtungen, deren jeweiliger Bedarf nicht ausreichend durch eigene Mittel oder durch Leistungen Dritter gedeckt war. Darüber hinaus sah die 15a-Vereinbarung ergänzende Leistungen (mindestsichernde Elemente) im Bereich der Notstandshilfe und der Ausgleichszulage sowie Arbeitsmarktförderungsmaßnahmen vor.

(2) Von der „Bedarfsorientierten Mindestsicherung“ der 15a-Vereinbarung begrifflich zu unterscheiden war die in Landesgesetzen – u.a. in Umsetzung der 15a-Vereinbarung – geregelte Mindestsicherung. Diese Mindestsicherung ersetzte in den Ländern ab Herbst 2010 die Sozialhilfe. Der Begriff „Mindestsicherung“ umfasste mehr als die bedarfsorientierte Mindestsicherung, nämlich:

- neben den pauschalisierten Geldleistungen für Lebensunterhalt und Wohnbedarf sowie Maßnahmen im Bereich der Krankenhilfe der bedarfsorientierten Mindestsicherung
- auch darüber hinausgehende mindestensichernde Zuwendungen und Leistungen der Länder für Hilfsbedürftige
- aufgrund des Verschlechterungsverbots (TZ 6) und
- aufgrund der Landeskompetenz für Mindestsicherung (TZ 3).⁶

Die Leistungen der Mindestsicherung waren überwiegend landesfinanziert, ihre Begleitmaßnahmen im Bereich Notstandshilfe, Ausgleichszulage und Arbeitsmarktförderung überwiegend beitrags- und bundesfinanziert.

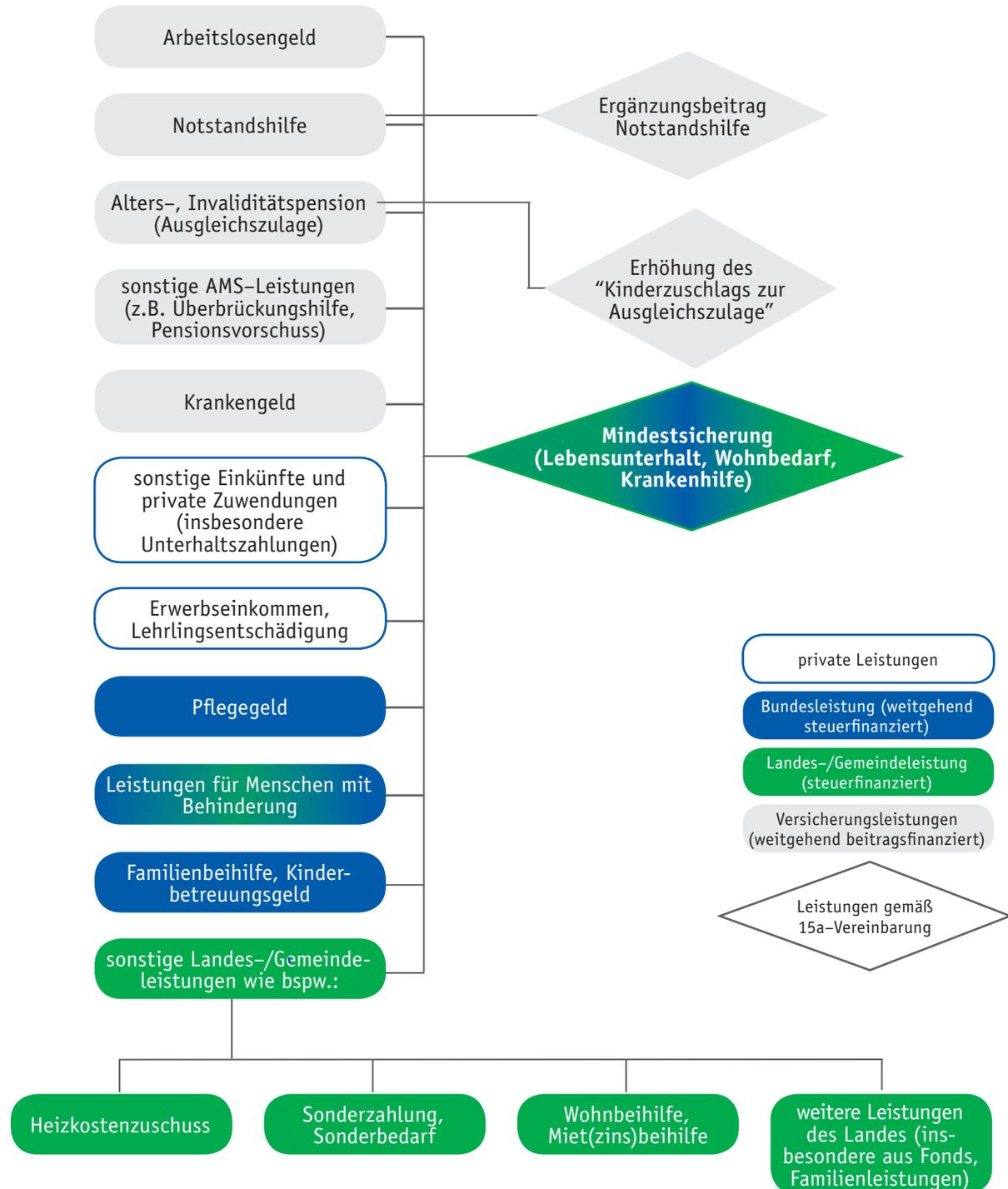
⁶ Die Länder unterschieden dabei zwischen einer Mindestsicherung für Personen in stationären Einrichtungen wie bspw. Pflegeheimen (geschlossene Mindestsicherung) und für Personen außerhalb von Einrichtungen (offene Mindestsicherung). Der vorliegende Bericht behandelt nur die offene Mindestsicherung.

Ohne die bestehenden Unterschiede verkennen zu wollen, verwendet der RH aus Gründen der Vereinheitlichung im Bericht weitgehend den Begriff „Mindestsicherung“ synonym für die bedarfsorientierte Mindestsicherung und die in den Landesgesetzen festgelegte Mindestsicherung.

(3) Die Mindestsicherung folgte dem Subsidiaritätsprinzip: Vor ihrer Gewährung waren vorrangig Einkünfte insbesondere aus Arbeitskraft und eigene Mittel zu verwenden oder bereits bestehende andere Ansprüche geltend zu machen. Leistungen der Mindestsicherung waren daher vom Fehlen einer ausreichenden Deckung des jeweiligen Bedarfs durch eigene Mittel oder Leistungen Dritter sowie grundsätzlich von der Einsatzbereitschaft der eigenen Arbeitskraft abhängig. Aus diesem Grund stellte die Mindestsicherung daher in der Regel keine alleinige Transferleistung (vollunterstützte Mindestsicherungsbezieher) dar, sondern wurde weitgehend mit anderen Einkünften (z.B. aus Vermögen oder Erwerbstätigkeit) bzw. Ansprüchen (z.B. Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Alterspension, Ausgleichszulage) kombiniert (teilunterstützte Mindestsicherungsbezieher). Mindestsicherungsbezieher waren daher oftmals auch Bezieher von Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Alterspensionen, Ausgleichszulage oder Erwerbseinkünften.

(4) Nachstehende Abbildung zeigt die Vielfalt an Kombinationsmöglichkeiten der Mindestsicherung mit anderen Transferleistungen bzw. Einkünften sowie ihre Finanzierung:

Abbildung 1: Kombinationsmöglichkeiten der Mindestsicherung



Quellen: Land Tirol; Land Vorarlberg; Darstellung RH

Allgemeines

Während das Pflegegeld und die Familienbeihilfe neben der Mindestsicherung gewährt wurden und diese nicht schmälerten, waren bspw. Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Alterspensionen, Einkünfte aus Vermögen oder Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuungsgeld grundsätzlich zu berücksichtigen und schmälerten den Anspruch auf Mindestsicherung.

- 2.2** Der RH verwies auf die hohe Komplexität und Vielschichtigkeit der Mindestsicherung, die an sich bereits aus drei Teilen (Lebensunterhalt, Wohnbedarf und Krankenhilfe) bestand, von verschiedensten Zuwendungen des Bundes, der Länder und Gemeinden begleitet werden konnte und darüber hinaus noch durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ergänzt wurde. Nach Ansicht des RH erschwerten diese Komplexität sowie die damit verbundenen unterschiedlichen Anlaufstellen und Finanzströme die Transparenz und Überschaubarkeit der Mindestsicherung wesentlich und stellten ihre Umsetzung, Analyse und Wirkungsbeurteilung vor eine besondere Herausforderung (siehe dazu z.B. TZ 9 bis 11, 14, 19).

Rechtsgrundlagen

15a-Vereinbarung

- 3.1** (1) Die Mindestsicherung fiel als Teil des Kompetenztatbestands „Armenwesen“ in die Grundsatzgesetzgebung des Bundes sowie in die Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung der Länder (Art. 12 Abs. 1 Z 1 B-VG). Da der Bund jedoch bisher kein Grundsatzgesetz erlassen hatte⁷, verblieb die Mindestsicherung Landessache in Gesetzgebung und Vollziehung.⁸

(2) Insbesondere seit Ende der 1990er-Jahre gab es Diskussionen über eine bundesweit einheitliche Mindestsicherung und dahingehende Bemühungen, die Sozialhilfegesetze der Länder weiterzuentwickeln.

Die Regierungsprogramme 2007 bis 2010 und 2008 bis 2013 nannten die Einführung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung als Instrument zur Armutsbekämpfung. Zur Umsetzung dieses Vorhabens erarbeitete die Bund-Länder-Arbeitsgruppe⁹ „Bedarfsorientierte Mindestsicherung“ ab Februar 2007 Grundlagen für eine 15a-Vereinbarung. Die Federführung in der Arbeitsgruppe, die sich in fünf Unterarbeits-

⁷ Einen zuletzt 1967 vom Bund vorgelegten Entwurf für ein Fürsorgegrundsatzgesetz lehnten die Länder ab.

⁸ Art. 15 Abs. 6 B-VG

⁹ Neben dem BMASK und allen Bundesländern waren der Arbeitsgruppe insbesondere Vertreter weiterer Bundesministerien, der Sozialpartner sowie des Städte- und Gemeindebunds zugehörig.

gruppen den Themen Leistungen, Wohnen, One-stop-Shop, Schnittstellen und Statistik widmete, lag beim BMASK.

Bund und Länder einigten sich erst Anfang 2010 auf Basis eines bereits im April 2008 versendeten Entwurfs. Im März 2010 unterzeichnete der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz als Vertreter des Bundes, bis Juni 2010 die neun Landeshauptleute die 15a-Vereinbarung. Daran knüpften die Genehmigungsprozesse im Nationalrat und in den Landtagen an.

(3) Die 15a-Vereinbarung trat am 1. Dezember 2010 in Kraft, womit die Vertragspartner den frühestmöglichen Inkrafttretenszeitpunkt (1. September 2010) nicht realisieren konnten. Sie gilt bis zum Ende der aktuellen Finanzausgleichsperiode und damit bis 31. Dezember 2014.¹⁰ Davor wären – gemäß der 15a-Vereinbarung – rechtzeitig Verhandlungen über die künftige Gestaltung der Mindestsicherung aufzunehmen.

3.2 Der RH verwies auf die mehrere Jahre dauernde Entwicklung einer österreichweiten Mindestsicherung und empfahl dem BMASK sowie den Ländern Tirol und Vorarlberg, auf den rechtzeitigen Beginn der Verhandlungen für die künftige Gestaltung der Mindestsicherung hinzuwirken. Nach Ablauf der geltenden 15a-Vereinbarung wären – im Falle des Unterbleibens einer lückenlos anschließenden Neuregelung – insbesondere eine Fortsetzung der Mitfinanzierung des Bundes im Bereich der Krankenhilfe (TZ 28), die in der 15a-Vereinbarung enthaltenen mindestsichernden Elemente im Bereich Notstandshilfe (TZ 32) und Ausgleichszulage (TZ 33) sowie Arbeitsmarktförderungsmaßnahmen für Mindestsicherungsbezieher (TZ 34 bis 36) nicht sichergestellt.

3.3 (1) *Das BMASK verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass die 15a-Vereinbarung voraussichtlich erst Ende 2016 enden werde. Ein rechtzeitiger Verhandlungsbeginn liege auch im Interesse des BMASK. Die Verzögerung zwischen der Begutachtungsphase (2008) und dem Inkrafttreten (2010) sei auf die damals stattgefundenen Wahlen auf Bundes- und Landesebene zurückzuführen.*

(2) *Das Land Tirol nahm die Empfehlung zur Kenntnis.*

¹⁰ Gemäß dem Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013 – 2018 ist eine Verlängerung der laufenden Finanzausgleichsperiode bis Ende 2016 vorgesehen.

(3) Das Land Vorarlberg teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es auf einen rechtzeitigen Verhandlungsbeginn im Hinblick auf die voraussichtlich erst Ende 2016 endende Finanzausgleichsperiode bereits hingewirkt habe.

4.1 (1) Die 15a-Vereinbarung war von den Vertragspartnern ab ihrem Inkrafttreten und damit ab dem 1. Dezember 2010 in bundes- und landesrechtliche Regelungen umzusetzen.¹¹ Zwischen Bund und Ländern gab es jedoch das politische Commitment, die 15a-Vereinbarung bereits mit 1. September 2010 umzusetzen.

(2) Die relevanten bundesgesetzlichen Änderungen traten demgemäß am 1. September 2010 und damit drei Monate vor der 15a-Vereinbarung in Kraft.¹² Die Änderungen betrafen im Arbeitslosenversicherungsgesetz die Notstandshilfe sowie in den Sozialversicherungsgesetzen die Aufzahlungen für Kinder von Ausgleichszulagenbeziehern und die Einbeziehung von Mindestsicherungsbeziehern in die Krankenversicherung.

(3) Das Land Tirol setzte die Vorgaben der 15a-Vereinbarung im Tiroler Mindestsicherungsgesetz¹³ (TMSG) um. Darauf basierend verordnete es jährlich den Anpassungsfaktor, mit dem die im TMSG enthaltenen Tarife zu erhöhen waren; weitergehende inhaltliche Vorgaben enthielten diese Verordnungen nicht¹⁴. Das TMSG trat am 1. Jänner 2011, die im TMSG enthaltenen Regelungen zum Lebensunterhalt und zur Krankenversicherung rückwirkend mit 1. September 2010 in Kraft.¹⁵ Für den Lebensunterhalt sah das TMSG für September 2010 bis Dezember 2010 eine Nachberechnung nach der neuen Rechtslage und gegebenenfalls eine Nachzahlung vor.

¹¹ Thienel, in: Korinek/Holoubek (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 3. Lfg. (2000) Rz 90 zu Art. 15a B-VG; Rill, Gliedstaatsverträge (1972) S. 169

¹² BGBl. I Nr. 63/2010 (Sozialversicherungs-Änderungsgesetz 2010)

¹³ LGBl. Nr. 99/2010. Mit Inkrafttreten der neuen Rechtslage traten das Tiroler Grundsicherungsgesetz (TGSG), LGBl. Nr. 20/2006 i.d.g.F. und die Tiroler Grundsicherungsverordnung (TGSV), LGBl. Nr. 28/2006 i.d.g.F., außer Kraft.

¹⁴ LGBl. Nr. 6/2011 für 2011, Nr. 137/2011 für 2012, Nr. 154/2012 i.d.F. Nr. 5/2013 für 2013

¹⁵ Das TMSG enthielt keine rückwirkende Regelung hinsichtlich der Hilfeleistung zur Sicherung des Wohnbedarfs, weil diese Leistung inhaltlich im Vergleich zur Sozialhilfe (in Tirol als Grundsicherung bezeichnet) unverändert blieb (§ 53 Abs. 2 TMSG).

Das Land Vorarlberg setzte die 15a-Vereinbarung mit dem Mindestsicherungsgesetz¹⁶ (VMSG) und der Mindestsicherungsverordnung¹⁷ (VMSV) um. Das VMSG trat am 8. Dezember 2010 in Kraft. Für Lebensunterhalt und Wohnbedarf sah es eine faktische Rückwirkung ab 1. September 2010 vor¹⁸, da die Behörden diese Leistungen für die Zeit zwischen 1. September und 7. Dezember 2010 nachträglich neu zu berechnen und gegebenenfalls nachzuzahlen hatten. Die VMSV enthielt im Unterschied zu Tirol auch inhaltliche Vorgaben; diese konkretisierten teilweise das Gesetz, teilweise wiederholten sie lediglich den Gesetzestext.

(4) Die im TMSG und VMSG vorgesehene Neuberechnung der Leistungen ab 1. September 2010 erzeugte einen finanziellen und ressourcenbedingten Mehraufwand. Das Land Tirol veranlasste deswegen Nachzahlungen in Höhe von insgesamt rd. 479.000 EUR für 2.161 Fälle; den damit verbundenen Verwaltungsmehraufwand konnte es nicht quantifizieren.

In Vorarlberg rollten die Bezirkshauptmannschaften insgesamt 2.591 Fälle auf. Zwei der vier Bezirkshauptmannschaften schätzten ihre Nachzahlungen auf insgesamt rd. 94.000 EUR. Zur Abarbeitung der Neuberechnungen und Nachzahlungen leisteten die Mitarbeiter der Bezirkshauptmannschaften Überstunden im Ausmaß von rd. 36.000 EUR (Bruttobetrag ohne Dienstgeberbeitrag).

- 4.2 (1) Der RH gab kritisch zu bedenken, dass der Starttermin 1. September 2010 in den überprüften Ländern nur durch rückwirkende Inkraftsetzung der landesgesetzlichen Regelungen realisierbar war und infolge der Neuberechnung von mehr als 2.000 Fällen je überprüftes Land einen sachlich nicht begründeten Verwaltungsmehraufwand verursachte. Im Hinblick auf die der 15a-Vereinbarung vorausgegangene jahrelange Diskussion und Abstimmung sowie ihr erst Anfang Dezember 2010 erfolgtes Inkrafttreten war der Starttermin 1. September 2010 für den RH weder nachvollziehbar noch zweckmäßig.

¹⁶ LGBl. Nr. 63/2010 (Novellierung u.a. des Sozialhilfegesetzes, LGBl. Nr. 1/1998 i.d.g.F.) i.V.m. LGBl. Nr. 64/2010 (Neukundmachung des Mindestsicherungsgesetzes durch Verordnung)

¹⁷ LGBl. Nr. 71/2010 i.d.g.F. Mit Inkrafttreten der VMSV trat die Sozialhilfeverordnung, LGBl. Nr. 14/2006 i.d.g.F. außer Kraft.

¹⁸ § 45 Abs. 3 und 4 VMSG i.d.F. LGBl. Nr. 64/2010 und 34/2012

(2) Der RH hob positiv hervor, dass das Land Tirol die Mindestsicherung – abgesehen von den jährlichen Tarifierpassungen – nur mehr in einem Gesetz regelte. Verglichen mit dem TMSG waren das VMSG und die VMSV aufgrund von Redundanzen schwerer lesbar und unübersichtlicher.

Der RH empfahl dem Land Vorarlberg, bei einer Novelle des VMSG zu erwägen, alle inhaltlichen Regelungen zur Mindestsicherung aus der Verordnung in das Gesetz aufzunehmen und wie in Tirol lediglich die jährliche Mindestsatzhöhe im Verordnungsweg zu regeln.

4.3 (1) *Das Land Tirol merkte in seiner Stellungnahme an, dass die Kritik des RH an der rückwirkenden Inkraftsetzung des TMSG und des damit verbundenen Aufwands infolge Neuberechnung nur zu einem geringen Teil gerechtfertigt sei. Aufgrund des sich im Laufe des Sommers 2010 abzeichnenden Starttermins am 1. September 2010 traf das Land Tirol bereits ab Sommer 2010 Vorsorge, indem es die über den Leistungszeitraum 1. September 2010 hinausreichenden Anträge auch nach der neuen Rechtslage berechnete und den Differenzbetrag später auszahlte. Der rückwirkende Starttermin sei durch die politische Einigung begründet und könne nicht jenen Ländern vorgeworfen werden, die diesen vereinbarungsgemäß umgesetzt hätten.*

(2) *Das Land Vorarlberg wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass mangels Übergangsbestimmungen die 15a-Vereinbarung zeitgleich mit den Umsetzungsvorschriften der Ländern in Kraft treten hätte sollen und der frühestmögliche Zeitpunkt dafür der 1. September 2010 gewesen sei. Das Land Vorarlberg habe im Interesse der Hilfsbedürftigen keinen späteren Starttermin als die anderen Vertragsparteien für zweckmäßig erachtet.*

Die Empfehlung des RH, alle inhaltlichen Regelungen zur Mindestsicherung aus der Verordnung in das Gesetz aufzunehmen und wie in Tirol lediglich die jährliche Mindestsatzhöhe im Verordnungsweg zu regeln, lehnte das Land Vorarlberg ab. Aufgrund der Rechtssystematik sei es sinnvoll, Grundsätzliches im Gesetz und Details in einer Verordnung zu regeln. Verordnungen könnten im Vergleich zu Gesetzen rascher und flexibler geändert werden, was aus Sicht der Praxis notwendig sei.

4.4 (1) Der RH stellte gegenüber dem Land Tirol klar, dass er weder die Qualität der Maßnahmen zur Parallelrechnung und Ergänzungszahlung für den Zeitraum September bis Dezember 2010 bemängelt noch dem Land Tirol die Umsetzung des politisch vereinbarten Starttermins vorgeworfen hatte. Seine Kritik bezog sich auf den vom Inkraftsetzungstermin der 15a-Vereinbarung abweichenden, politisch verein-

barten, um drei Monate früheren Starttermin. Ein zumindest mit der Inkraftsetzung der 15a-Vereinbarung konformer bzw. ausreichend in der Zukunft liegender einheitlicher Starttermin der bundes- und landesgesetzlichen Grundlagen hätte demnach gar keine Doppelberechnungen und -verfahren ausgelöst und keine Ressourcen gebunden. Der RH verblieb daher bei seiner Kritik.

(2) Der Argumentation des Landes Vorarlberg hielt der RH entgegen, dass die Mindestsicherungsverordnung seit ihrem Inkrafttreten bis März 2014 nur einmal inhaltlich geändert wurde, das Mindestsicherungsgesetz hingegen zweimal. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Leistungen für Lebensunterhalt und Wohnbedarf

Mindeststandards
bzw. Mindestsätze

5 (1) Im Rahmen der 15a-Vereinbarung verpflichteten sich die Länder, durch monatliche Geldleistungen Mindeststandards bzw. Mindestsätze für Hilfsbedürftige in den Bereichen Lebensunterhalt und Wohnbedarf sicherzustellen. Die Erläuterungen hielten dazu fest, dass die 15a-Vereinbarung auf bundesweit einheitliche Mindestsätze für die Mindestsicherung und auf harmonisierte landesgesetzliche Regelungen abziele, für eine bundeseinheitliche Regelung jedoch kein Bedarf bei den Ländern bestünde.

(2) Die Höhe des Mindestsatzes orientierte sich am sogenannten Ausgangswert in Höhe von 794,91 (Wert für 2013). Dies war der für Alleinstehende festgelegte Wert für die Ausgleichszulage (Ausgleichszulagenrichtsatz) abzüglich des Beitrags zur Krankenversicherung. Der volle Mindestsatz galt für Alleinstehende und Alleinerzieher, andere Personen erhielten anteilige Beträge. Zur Deckung des angemessenen Wohnbedarfs waren 25 % des Ausgangswerts vorgesehen.

(3) Die Auszahlung der Mindestsätze erfolgte 12-mal pro Jahr. Im Regierungsprogramm 2007 bis 2010 und in den Entwürfen für die 15a-Vereinbarung war noch geplant gewesen, die Mindestsicherung – der Ausgleichszulage entsprechend – 14-mal pro Jahr auszuzahlen.

(4) Die Länder Tirol und Vorarlberg erbrachten die Mindestsätze übersteigende Leistungen, was gemäß 15a-Vereinbarung möglich war. Ebenso konnten die Länder darüber hinaus bspw. für Wohnraumbeschaffung, wie Kautions- oder Vertragserrichtung, sowie für eine Grundausstattung mit Möbeln und Hausrat zusätzliche, in Vorarlberg als Sonderbedarf bezeichnete Geld- oder Sachleistungen gewähren, wenn

Leistungen für Lebensunterhalt und Wohnbedarf

diese aus den laufenden Unterstützungsleistungen nicht gedeckt werden konnten.

(5) Die nachstehende Tabelle zeigt die für das Jahr 2013 festgelegten Mindestsätze. Sie waren jährlich im gleichen Maß wie der Ausgleichszulagenrichtsatz wertzusichern und wurden von den Ländern im Verordnungsweg festgelegt¹⁹.

Tabelle 1: Mindestsätze für 2013				
	laut 15a-Vereinbarung		Tirol	Vorarlberg
	in EUR	in %	in EUR	
	je Monat		je Monat	
Ausgleichszulagenrichtsatz	837,63			
abzüglich Krankenversicherungsanteil	42,72			
Ausgangswert	794,91			
Lebensunterhalt				
für Alleinstehende und Alleinerzieher	596,18	100	596,18	598,50
für Volljährigen im gemeinsamen Haushalt	447,14	75	447,14	447,12
für den dritten und weitere unterhaltsberechtigten Volljährige im gemeinsamen Haushalt	298,09	50	298,09	298,07
für Minderjährigen mit Familienbeihilfe im gemeinsamen Haushalt	107,31	18	196,74	173,70
für den vierten und weitere Minderjährige mit Familienbeihilfe im gemeinsamen Haushalt	89,43	15	196,74	173,70
Wohnbedarf für Alleinstehende				
	198,73		tatsächlicher Wohnbedarf	tatsächlicher Wohnbedarf
Sonderzahlung				
			in EUR je Quartal	
			71,54	keine

Quellen: 15a-Vereinbarung; Land Tirol; Land Vorarlberg; Darstellung RH

¹⁹ zuletzt LGBl. Nr. 154/2012 i.d.F. Nr. 5/2013 für das Land Tirol und LGBl. Nr. 102/2012 für das Land Vorarlberg

Lebensunterhalt

6.1 (1) Die Abweichungen der Mindestsätze für Lebensunterhalt in Tirol und Vorarlberg von jenen der 15a-Vereinbarung waren im Wesentlichen durch die Vorgabe bedingt, dass sich durch die Einführung der Mindestsicherung das zuvor bestandene haushaltsbezogene Leistungsniveau für Lebensunterhalt, Wohnbedarf und Krankenhilfe nicht verschlechtern durfte (Verschlechterungsverbot).

Zur Sicherstellung dieses Verschlechterungsverbots führten sowohl das Land Tirol als auch das Land Vorarlberg umfangreiche Berechnungen für unterschiedliche Fallkonstellationen durch. Dabei stellten beide Bundesländer ausschließlich auf Zahlungen für Lebensunterhalt ab, da der Wohnbedarf – wie bisher – in tatsächlicher angemessener Höhe gewährt wurde und damit vom Verschlechterungsverbot nicht berührt war.²⁰

Unterschiedliche Berechnungsmethoden führten dazu, dass das Land Tirol sich bei den Mindestsätzen für Alleinstehende bzw. Alleinerzieher und Volljährige an der 15a-Verordnung orientierte und zusätzlich Sonderzahlungen gewährte, das Land Vorarlberg hingegen bislang geleistete Sonderzahlungen bereits anteilig in die Mindestsätze einrechnete und damit einen gegenüber der 15a-Vereinbarung geringfügig abweichenden Mindestsatz für Alleinstehende bzw. Alleinerzieher (plus 2,32 EUR monatlich) und Volljährige (minus 0,02 EUR monatlich), aber keine Sonderzahlungen gewährte. Die in Tirol je Anspruchsberechtigten gewährte vierteljährliche Sonderzahlung beruhte auf einer Stichtagsregelung und war von der Bezugsdauer der Mindestsicherung abhängig.

(2) Die Leistungen für Minderjährige lagen aufgrund des bereits vorher bestandenen Leistungsniveaus in beiden Ländern erheblich über den Mindestsätzen der 15a-Vereinbarung. In Tirol lag der Mindestsatz für jedes Kind im gemeinsamen Haushalt mit Anspruch auf Familienbeihilfe mit monatlich 196,74 EUR um 83,3 % (bis zum dritten Kind) bzw. um 120,0 % (ab dem vierten Kind) über dem Mindestsatz der 15a-Vereinbarung in Höhe von 107,31 EUR (bis zum dritten Kind) bzw. 89,43 EUR (ab dem vierten Kind).

²⁰ In Tirol wurden die bisher gewährten Sonderzahlungen in Höhe von zwei Monatsrichtsätzen und die Bekleidungszulage eingerechnet. Das Land Vorarlberg berücksichtigte hingegen nur eine Sonderzahlung in Höhe eines Monatsrichtsatzes, da dies der durchschnittlichen bisherigen Inanspruchnahme entsprach.

Leistungen für Lebensunterhalt und Wohnbedarf

Auch im Land Vorarlberg bestand für Kinder mit Anspruch auf Familienbeihilfe ein höherer Mindestsicherungssatz, der mit monatlich 173,70 EUR um 61,9 % über dem vereinbarten Wert von 107,31 EUR lag. Eine Kürzung dieses Satzes ab dem vierten Minderjährigen mit Anspruch auf Familienbeihilfe nahm das Land Vorarlberg ebenfalls nicht vor.

- 6.2** Der RH anerkannte das mit der 15a-Vereinbarung beabsichtigte Ziel, österreichweite Mindestsätze für Lebensunterhalt einzuführen, grundsätzlich als zweckmäßig und sah darin einen Beitrag zur Harmonisierung der Mindestsicherung. Allerdings kritisierte er, dass das Verschlechterungsverbot diesem Vorhaben vollkommen entgegenwirkte, indem es in beiden Ländern zu teilweise erheblich höheren Leistungen für den Lebensunterhalt von Minderjährigen als in der 15a-Vereinbarung führte.

Nicht nachvollziehbar war für den RH, dass die 15a-Vereinbarung Mindestsätze für Minderjährige auf die im gemeinsamen Haushalt lebenden mit Anspruch auf Familienbeihilfe beschränkte. Dadurch war die Festlegung der Mindestsätze für davon nicht erfasste Minderjährige dem Land oder – bei Fehlen von Vorgaben des Landes – der Bezirksverwaltungsbehörde überlassen. Ebenso nicht nachvollziehbar war für den RH der im Land Vorarlberg im Vergleich zur 15a-Vereinbarung um 2 Cent geringere Mindestsatz für Volljährige.

Der RH empfahl daher dem BMASK sowie den Ländern Tirol und Vorarlberg, im Falle einer Novelle der 15a-Vereinbarung darauf hinzuwirken, dass das Weiterbestehen des Verschlechterungsverbots unter Berücksichtigung der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs (VfGH)²¹ einer kritischen Prüfung unterzogen wird.

- 6.3** *(1) Das BMASK führte in seiner auch die TZ 7 einschließenden Stellungnahme aus, das Verschlechterungsverbot entspreche dem Willen der Vertragsparteien und sei in Wahrnehmung sozialpolitischer Verantwortung zum Schutz der Normunterworfenen vor Verschlechterungen infolge Systemumstellungen eingeräumt worden. Mindeststandards würden darauf abzielen, die Leistungen nach unten abzdichten, ermöglichten es den Ländern aber weiterhin, höhere Leistungen zu gewähren. Eine völlige Vereinheitlichung sei nicht angestrebt worden und widerspreche dem Wesen des Föderalismus.*

²¹ VfGH G 56/11 u.a. vom 12. Oktober 2012

Eine Harmonisierung sei insoweit gelungen, als die vor Einführung der Mindestsicherung bestandenen Richtsätze für den Lebensunterhalt von Alleinstehenden, Hauptunterstützten und Mitunterstützten ohne Familienbeihilfe im Bereich der Sozialhilfe Unterschiede von bis zu 165 EUR aufgewiesen hätten. Nunmehr seien die Mindestsätze für Lebensunterhalt für Erwachsene in der Mindestsicherung ohne Wohnen (596,18 EUR für Alleinstehende und Alleinerzieher bzw. 447,14 EUR für Volljährige im gemeinsamen Haushalt) – wie aus dem Kenndatenkasten ersichtlich und auch österreichweit feststellbar – harmonisiert. Das BMASK bestätigte in seiner Stellungnahme die Feststellung des RH, dass die bei den Ländern festgestellten Unterschiede in der Gesamtleistung auf die Leistungen zum Wohnen und die Mindeststandards für Kinder zurückzuführen waren.

Die unterschiedliche Bemessung des Wohnbedarfs sei durch ein regionales Wohnkostengefälle sachlich begründet und müsse daher zwangsläufig selbst bei einem österreichweit einheitlichen Modell einer Wohnkostenberechnung bestehen. Die Gewährung des Wohnbedarfs in Höhe der tatsächlichen Wohnkosten zeige die optimale Auslegung der Grundidee bedarfsgerechter, existenzsichernder Leistungen für Betroffene. Darüber hinaus könne den Ausführungen des RH nicht entnommen werden, dass Einschnitte im Wohnbedarf im Hinblick auf eine Harmonisierung der Leistungen für Wohnen zweckmäßig gewesen wären.

Die unterschiedlich hohen Mindeststandards für Kinder zeigten, dass bei dieser besonders schützenswerten Personengruppe Leistungseinschnitte zugunsten eines abstrakten Harmonisierungsgedankens sozialpolitisch nicht opportun erschienen. Darüber hinaus habe die 15a-Vereinbarung auch nicht die Zuständigkeit der Länder für das Armenwesen geändert.

Auch wenn das Verschlechterungsverbot in seinem Zweck alternativlos erscheine, sei dennoch der Ansicht des RH zuzustimmen, dass die Mindestsicherung einer weiteren Standardisierung unterzogen werden sollte.

(2) Das Land Tirol sagte in seiner Stellungnahme zu, die Empfehlung zu unterstützen. Es bestätigte die Ausführungen des RH, wonach die vergleichsweise hohen Leistungsstandards in Tirol eine Folge des Verschlechterungsverbots seien. Ergänzend hielt das Land Tirol fest, dass das Verschlechterungsverbot ursprünglich nur für laufende Mindestsicherungsbezüge, aber nicht auf Neuansprüche bzw. neue Erstanträge angewendet werden solle, was jedoch längerfristig zu zwei unterschiedlichen Bezieherkreisen geführt hätte.

Leistungen für Lebensunterhalt und Wohnbedarf

(3) Das Land Vorarlberg sagte ebenfalls die Unterstützung der Empfehlung zu und wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die geringfügige Abweichung beim Mindestsatz für Volljährige auf Rundungsdifferenzen beruhe.

- 6.4** Der RH verwies gegenüber dem BMASK darauf, dass die Mindestsicherung einerseits zweifach abgesichert war: durch Mindestleistungen für den Lebensunterhalt und Wohnbedarf (Mindeststandards) und durch ein in der Zeit vor dem Bezug von Mindestsicherung darüber liegendes Leistungsniveau. Andererseits unterlag die Mindestsicherung der Prämisse der Harmonisierung. Ohne die Zweckmäßigkeit der Vereinbarungsziele (Harmonisierung und Sicherstellung eines Mindestschutzes) und die bisherigen Maßnahmen dazu an sich verkennen zu wollen, wies der RH neuerlich darauf hin, dass der verpflichtende Fortbestand eines über dem Mindestsatz liegenden Leistungsniveaus für den Lebensunterhalt mit einer Harmonisierung unvereinbar war.

Insofern war es für den RH daher aus der Logik des Verschlechterungsverbots nachvollziehbar, dass das BMASK den hohen Unterschied bei den Mindeststandards für Kinder mit der kompetenzrechtlichen Zuständigkeit der Länder und der gesellschaftlichen Sonderstellung der Kinder begründete. Nicht nachvollziehbar war jedoch, dass das BMASK bei den Kindern dem Harmonisierungsziel nur mehr untergeordnete, abstrakte Bedeutung beimaß.

Der RH verblieb daher bei seiner Ansicht, wonach das dem Schutz des Normunterworfenen dienende Verschlechterungsverbot und der Grundsatz der Harmonisierung zu Zielkollisionen führte und der von der 15a-Vereinbarung beabsichtigten Harmonisierung entgegenwirkte.

Wohnbedarf

- 7.1** (1) Die Leistungen zur Deckung des Wohnbedarfs waren in beiden überprüften Ländern gleich geregelt. Aufgrund der in diesen Ländern gegebenen Wohnkosten, die über den Mindestsätzen lagen, gewährten die Länder nicht, wie in der 15a-Vereinbarung grundsätzlich vorgesehen, 25 % des Ausgangswerts für den Wohnbedarf (794,91 EUR für 2013), sondern „die gesamten tatsächlichen angemessenen Wohnkosten“. Die Angemessenheit regelten die Länder in Form von Empfehlungen, um eine individuelle Beurteilung zu ermöglichen.

(2) In Tirol waren Obergrenzen für die Nutzflächen von Wohnungen in Abhängigkeit von der Personenzahl festgelegt²²: für alleinstehende

²² § 6 Abs. 2 TMSG

Personen 40 m², für zwei Personen 60 m², für jede weitere Person zusätzliche 10 m².

Auch in Vorarlberg bestanden personenabhängige Flächenvorgaben und Mietpreisobergrenzen zur Orientierung. Die Flächenvorgaben betragen für alleinstehende Personen 50 m², für zwei Personen in einem Haushalt 70 m² und für jede weitere Person zusätzlich 10 m².

(3) Nach der 15a-Vereinbarung²³ zählten die Heizkosten zum Lebensunterhalt.

Das Land Vorarlberg sah den regelmäßigen Aufwand für Heizung und Strom vereinbarungskonform im Lebensunterhalt gedeckt. Im Land Tirol waren die Heizkosten hingegen als Folge des Verschlechterungsverbots gemäß § 6 TMSG Bestandteil des Wohnbedarfs. Somit bestand im Land Vorarlberg eine für die Mindestsicherungsbezieher ungünstigere Regelung, da sie die Heizkosten aus dem Lebensunterhalt zu bestreiten hatten.

(4) Aufgrund der hohen Immobilienpreise belief sich in beiden Ländern der monatliche Wohnbedarf für kinderreiche Familien (z.B. Paar mit fünf Kindern) auf bis zu 1.000 EUR, fallweise auch darüber.

(5) Darüber hinaus gewährte das Land Tirol Mietzinsbeihilfen und Wohnbeihilfen für Menschen mit geringem Einkommen. Die Mietzinsbeihilfen finanzierten zu 70 % das Land und zu 30 % die Gemeinden. Für Wohnungen, deren Errichtung mit Wohnbaufördermitteln des Landes erfolgte, gewährte das Land eine Wohnbeihilfe und finanzierte diese zur Gänze.

Insgesamt wendete das Land Tirol im Jahr 2012 24,7 Mio. EUR für Mietzinsbeihilfen (14,0 Mio. EUR) und Wohnbeihilfen (10,7 Mio. EUR) auf. Der in der Mindestsicherung enthaltene Betrag für den Wohnbedarf reduzierte sich um den Betrag der allenfalls gewährten Mietzins- bzw. Wohnbeihilfe und bestand daher oftmals nur mehr aus einem Restbetrag.

(6) Das Land Vorarlberg gewährte an unterstützungsbedürftige Österreicher und EU-Bürger zur Linderung des Wohnungsaufwandes eine Wohnbeihilfe. Weiters übernahm der Landeswohnbaufonds Wohnbeihilfen zur Stützung der Wohnaufwandsbelastung in nicht geförderten Wohnungen sowie Wohnungszuschüsse für nicht österreichische, EU- oder EWR-Staatsbürger bei Erfüllung entsprechender Kriterien.

²³ Art. 3 Abs. 1 der 15a-Vereinbarung

Leistungen für Lebensunterhalt und Wohnbedarf

Diese Maßnahmen beliefen sich im Jahr 2012 insgesamt auf 25,6 Mio. EUR, wobei 20,5 Mio. EUR das Land Vorarlberg und 5,1 Mio. EUR die Gemeinden finanzierten. Auch im Land Vorarlberg wurden diese Unterstützungen bei Erfüllung der Kriterien an Mindestsicherungsempfänger ausbezahlt, die noch verbleibende Differenz deckte die Mindestsicherung ab.

- 7.2** Der RH vertrat am Beispiel der Länder Tirol und Vorarlberg die Ansicht, dass infolge der regional unterschiedlichen Wohnkosten und der tatsächlichen Gegebenheiten die in der 15a-Vereinbarung erfolgte Einführung eines Mindestsatzes für Wohnbedarf nahezu keine Relevanz hatte und auch zu keiner Harmonisierung des Leistungsniveaus beitrug.

Der RH bemängelte, dass trotz der klaren Vorgabe der 15a-Vereinbarung, die Heizkosten dem Lebensunterhalt zuzuordnen, das Land Tirol die Heizkosten weiterhin über die Wohnkosten finanzierte.

Der RH empfahl dem BMASK sowie den Ländern Tirol und Vorarlberg daher neuerlich, im Falle einer Novelle der 15a-Vereinbarung die Aufrechterhaltung des Verschlechterungsverbots unter Berücksichtigung der VfGH-Judikatur²⁴ zu prüfen.

- 7.3** (1) *Das BMASK verwies auf seine unter TZ 6 dargestellte Stellungnahme. Zum Wohnbedarf hielt das BMASK ergänzend fest, dass sich die Mindeststandards bei Einführung an der Höhe des Nettoausgleichszulagenrichtsatzes in der Pensionsversicherung – dem in Österreich anerkannten Existenzminimum – orientierten. Im Gegensatz zur Sozialhilfe sei der Ausgleichszulagenrichtsatz eine noch stärker pauschalisierte Leistung, die keine anteilige Zweckwidmung für Wohnkosten enthalte. In Analogie zur Logik der Sozialhilfe sei der Mindeststandard in einen Grund- und Wohnkostenanteil geteilt worden. Der 25 %ige Wohnkostenanteil sei daher einerseits ein Referenzwert für die Bemessung der Wohnkosten, andererseits begrenze er den Grundbetrag und stelle somit dessen Vergleichbarkeit mit den Sozialhilferichtätzen und eine Evaluierung sicher. Der 25%ige Wohnkostenanteil sei daher auch in Tirol und Vorarlberg von Bedeutung.*

(2) *Das Land Tirol sagte wie in seiner Stellungnahme zu TZ 6 zu, die Empfehlung des RH zu unterstützen.*

(3) *Das Land Vorarlberg sagte dies ebenfalls zu.*

²⁴ VfGH G 56/11 u.a. vom 12. Oktober 2012

7.4 Der RH verwies gegenüber dem BMASK auf seine Ausführungen in TZ 6. Zum Argument des BMASK, wonach der 25 %ige Wohnkostenanteil auch in Tirol und Vorarlberg von Bedeutung sei, merkte der RH an, dass die vom BMASK dazu erfolgten Erläuterungen nachvollziehbar seien. Der RH verblieb jedoch bei seiner Ansicht, dass die praktische Relevanz des Mindestniveaus für Wohnen in Höhe von maximal 198,73 EUR je Alleinstehenden bzw. Alleinerzieher angesichts der tatsächlichen Wohnkosten in Tirol und Vorarlberg für die Höhe des dortigen Wohnbedarfs kaum gegeben war und auch zu keiner Harmonisierung des Leistungsniveaus beitrug.

Berechnung

8 (1) Die Berechnung der Ansprüche aus der Mindestsicherung unterschied zwischen Einzelpersonen und sogenannten Bedarfsgemeinschaften. Bedarfsgemeinschaften waren bspw. Paare mit oder ohne Kinder, Alleinerzieher mit Kindern oder Wohngemeinschaften.

(2) Ausgangswert war der jeweilige Bedarf der Einzelperson oder Bedarfsgemeinschaft, der sich aus den Mindestsätzen für den Lebensunterhalt und den tatsächlichen, angemessenen Wohnkosten zusammensetzte. Davon wurden die erhaltenen Einnahmen – wie eigenes Einkommen, Arbeitslosengeld, Pension, Unterhalt für Kinder und Kinderbetreuungsgeld – abgezogen. War der Saldo positiv, bestand grundsätzlich ein Mindestsicherungsanspruch. Bestimmte den Mindestsicherungsbeziehern gewährte Zuwendungen, wie Familienbeihilfe, Pflegegeld oder freiwillige Zuwendungen Dritter ohne rechtlichen Anspruch, wurden nicht abgezogen.

Bezogen Anspruchsberechtigte keine Einnahmen, erhielten sie den Mindestsatz in voller Höhe (Vollunterstützte), ansonsten den um die genannten Einnahmen verminderten Satz (Teilunterstützte).

(3) Grundsätzlich stand die Mindestsicherung nur dann zu, wenn die Person über kein verwertbares eigenes Vermögen verfügte und alle bedarfsdeckenden Ansprüche gegenüber Dritten verfolgt hatte. Ausgenommen von der Vermögensverwertung waren bspw. ein berufsbedingt erforderliches Kraftfahrzeug, ein angemessener Hausrat oder sonstige Ersparnisse von bis zu 3.974,55 EUR (Stand 2013).²⁵ Nach Auskunft der Bezirkshauptmannschaften stellte jedoch insbesondere die Vermögensfeststellung im Ausland eine personell und zeitlich intensive Belastung der Behörden dar.

²⁵ fünffacher Ausgangswert: $749,91 \times 5 = 3.974,55$ (2013)

Leistungen für Lebensunterhalt und Wohnbedarf

Lag eigenes unbewegliches Vermögen vor, konnte dennoch Mindestsicherung gewährt werden. Dabei konnte gemäß der 15a-Vereinbarung eine Ersatzleistung, also die Rückzahlung der erhaltenen Mindestsicherungsleistungen, grundbücherlich sichergestellt werden.

Fallbeispiele

9.1 Um die Höhe der Mindestsicherung für Lebensunterhalt und Wohnbedarf gemäß der 15a-Vereinbarung und in den Ländern Tirol und Vorarlberg vergleichend darzustellen, berechnete der RH die Mindestsicherung (Lebensunterhalt und Wohnbedarf) für vier charakteristische Fallbeispiele aus der Praxis:

Tabelle 2: Höhe der monatlichen Mindestsicherung anhand von vier Fallbeispielen				
Fallbeispiel 1: Alleinstehender mit Wohnbedarf ohne Einkommen				
	15a-Vereinbarung	Tirol	Vorarlberg	Differenz
	in EUR			
Lebensunterhalt	596,18	596,18	598,50	
Sonderzahlung anteilig ¹	0,00	23,85	0,00	
abzüglich Einkommen	0,00	0,00	0,00	
Wohnbedarf ²	198,73	500,00	465,00	
Summe Mindestsicherung	794,91	1.120,03	1.063,50	
Differenz 15a-Vereinbarung – Tirol				325,12
Differenz 15a-Vereinbarung – Vorarlberg				268,59
Differenz Tirol – Vorarlberg				56,53
Fallbeispiel 2: Alleinerzieher mit einem ihm gegenüber unterhaltsberechtigten, minderjährigen Kind im Vor- bzw. Pflichtschulalter, keine Unterhaltszahlungen, mit Wohnbedarf und Einkommen				
	15a-Vereinbarung	Tirol	Vorarlberg	Differenz
	in EUR			
Lebensunterhalt Alleinerzieher	596,18	596,18	598,50	
Lebensunterhalt Kind	107,31	196,74	173,70	
Sonderzahlung anteilig ¹	0,00	47,69	0,00	
abzüglich Einkommen (350 x 14/12)	- 408,33	- 408,33	- 408,33	
Freibetrag ⁴	0,00	238,47	0,00	
Wohnbedarf ²	234,50	620,00	570,00	
Summe Mindestsicherung	529,66	1.290,75	933,87	
Differenz 15a-Vereinbarung – Tirol				761,09
Differenz 15a-Vereinbarung – Vorarlberg				404,21
Differenz Tirol – Vorarlberg				356,88

Fortsetzung: Höhe der monatlichen Mindestsicherung anhand von vier Fallbeispielen				
Fallbeispiel 3: Paar mit zwei betreuungspflichtigen, minderjährigen Kindern mit Wohnbedarf und Einkommen				
	15a-Vereinbarung	Tirol	Vorarlberg	Differenz
in EUR				
Lebensunterhalt Vater	447,14	447,14	447,12	
Lebensunterhalt Mutter	447,14	447,14	447,12	
Lebensunterhalt Kind	107,31	196,74	173,70	
Lebensunterhalt Kind	107,31	196,74	173,70	
Sonderzahlung anteilig ¹	0,00	95,39	0,00	
abzüglich Einkommen (1.200 x 14/12)	- 1.400,00	- 1.400,00	- 1.400,00	
abzüglich Kinderbetreuungsgeld ³	- 443,17	- 443,17	- 443,17	
Wohnbedarf ²	369,63	810,00	755,00	
Summe Mindestsicherung	- 337,64	349,98	153,47	
Differenz 15a-Vereinbarung – Tirol				349,98
Differenz 15a-Vereinbarung – Vorarlberg				153,47
Differenz Tirol – Vorarlberg				196,51
Fallbeispiel 4: Paar mit fünf minderjährigen Kindern, davon zwei betreuungspflichtig, mit Wohnbedarf und ohne Einkommen				
	15a-Vereinbarung	Tirol	Vorarlberg	Differenz
in EUR				
Lebensunterhalt Vater	447,14	447,14	447,12	
Lebensunterhalt Mutter	447,14	447,14	447,12	
Lebensunterhalt Kind	107,31	196,74	173,70	
Lebensunterhalt Kind	107,31	196,74	173,70	
Lebensunterhalt Kind	107,31	196,74	173,70	
Lebensunterhalt Kind	89,43	196,74	173,70	
Lebensunterhalt Kind	89,43	196,74	173,70	
Sonderzahlung anteilig ¹	0,00	166,93	0,00	
abzüglich Einkommen	0,00	0,00	0,00	
abzüglich Kinderbetreuungsgeld ³	- 443,17	- 443,17	- 443,17	
Wohnbedarf ²	465,02	1.070,00	1.000,00	
Summe Mindestsicherung	1.416,92	2.671,74	2.319,57	
Differenz 15a-Vereinbarung – Tirol				1.254,82
Differenz 15a-Vereinbarung – Vorarlberg				902,65
Differenz Tirol – Vorarlberg				352,17

¹ unter Annahme der Gewährung einer aliquoten Sonderzahlung für ein Monat (je Quartal 71,54 EUR)

² Der RH setzte den Wohnbedarf in Tirol höher an, da darin im Gegensatz zu Vorarlberg auch Heizkosten enthalten sind.

³ Kinderbetreuungsgeld in Höhe von 14,53 EUR täglich bzw. 443,17 EUR monatlich

⁴ vgl. TZ 20

Quellen: 15a-Vereinbarung; Land Tirol; Land Vorarlberg; Darstellung RH

Leistungen für Lebensunterhalt und Wohnbedarf

Aus den dargestellten Fallbeispielen war ersichtlich, dass die monatliche Mindestsicherung für Lebensunterhalt und Wohnbedarf in den Ländern Tirol und Vorarlberg

- für einen Alleinstehenden um bis zu rd. 330 EUR (Tirol) bzw. rd. 270 EUR (Vorarlberg),
- für einen geringfügig beschäftigten Alleinerzieher mit einem Kind um bis zu rd. 760 EUR (Tirol) bzw. rd. 400 EUR (Vorarlberg),
- für ein erwerbstätiges Paar mit zwei Kindern um bis zu rd. 350 EUR (Tirol) bzw. rd. 150 EUR (Vorarlberg) und
- für ein nicht erwerbstätiges Paar mit fünf Kindern um bis zu rd. 1.250 EUR (Tirol) bzw. rd. 900 EUR (Vorarlberg)

höher sein konnte als in der 15a-Vereinbarung vorgesehen. Diese höheren Beträge waren insbesondere durch höhere Mindestsätze für den Lebensunterhalt von Kindern und durch die Übernahme der tatsächlichen, angemessenen Wohnkosten bedingt.

Die im Land Tirol im Vergleich zum Land Vorarlberg durchgängig höheren Beträge waren durch höhere Mindestsätze für Kinder, durch Sonderzahlungen und Freibeträge sowie durch die Abdeckung der Heizkosten im Wohnbedarf verursacht.

9.2 Der RH hielt fest, dass die Bandbreite des monatlichen Mindestsicherungsanspruchs für Lebensunterhalt und Wohnbedarf von geringen Beträgen (insbesondere für Bezieher eines geringen, unter den Mindestsätzen liegenden Einkommens) bis zu mehr als 2.000 EUR reichte. Den Betrag von 2.000 EUR konnte bspw. ein nicht erwerbstätiges Paar mit fünf minderjährigen Kindern unter Einrechnung eines angemessenen Wohnbedarfs von rd. 1.000 EUR erreichen. Unter Berücksichtigung des Kinderbetreuungsgeldes und der Familienbeihilfe konnte sich dadurch für eine Bedarfsgemeinschaft mit hohen Personenzahlen ein Auszahlungsbetrag von mehr als 4.000 EUR je Monat ergeben.

9.3 (1) *Das BMASK ging in seiner Stellungnahme auf die vier Fallbeispiele ein. Während es die ersten drei Fälle durchaus als praxisnah einstufte, liege – wie für Wien festgestellt – die Häufigkeit einer Bedarfsgemeinschaft bestehend aus einem Paar mit fünf Kindern und ohne Eigeninkommen im Promillebereich. Diese Fallkonstellation sei als repräsentativer Mindestsicherungsfall mangels sachlicher Begründung nicht geeignet und ein lebensnäheres Beispiel wie bspw. ein Paar mit drei Kindern vorzuziehen.*

Weiters stellte das BMASK fest, dass die Einrechnung weiterer, mit der Mindestsicherung nicht im ursächlichen Zusammenhang stehender Sozialtransferleistungen wie Familienbeihilfe oder Kinderbetreuungsgeld, nicht geeignet sei, Schlussfolgerungen für das Gesamtsystem der Mindestsicherung zu ziehen. Der vom RH errechnete Auszahlungsbetrag von mehr als 4.000 EUR für ein Paar mit 5 Kindern stelle daher eine Rarität dar, zumal diese Beträge österreichweit nur in Tirol und Vorarlberg und allenfalls in der Stadt Salzburg erreichbar seien. Dennoch sollte die mit der Anzahl der Kinder massiv steigende Armutgefährdungsquote und materielle Deprivation von Mehrpersonenhaushalten nicht unerwähnt bleiben.

Schließlich regte das BMASK aus Gründen der Transparenz an, die in der Kurzfassung zusammengefassten Fallbeispiele ausführlich zu erläutern und die Berechnung nachvollziehbar zu gestalten.

(2) Das Land Vorarlberg ergänzte in seiner Stellungnahme, dass der RH Fälle mit unterschiedlichen Voraussetzungen (insbesondere unterschiedliche Wohnkosten) vergleiche. Das Land Vorarlberg übernehme – wie das Land Tirol – die tatsächlich anfallenden Wohnkosten, wofür das Land Vorarlberg bezirksweite Orientierungssätze vorsehe. Die Mindestsätze für Lebensunterhalt seien – mit Ausnahme jenem für minderjährige Kinder – in beiden Ländern ähnlich hoch. Allerdings vermisse das Land Vorarlberg die Berücksichtigung des Familienzuschusses und des auch Mindestsicherungsbeziehern gewährten Heizkostenzuschusses von bis zu 250 EUR je Heizperiode.

- 9.4 (1) Der RH entgegnete dem BMASK, dass er für die Fallbeispiele nicht die am häufigsten vorkommenden Bedarfsgemeinschaften, sondern charakteristische Beispiele aus der Praxis gewählt hatte. Der RH teilte die Ansicht des BMASK, wonach der Fall 4 (Paar mit fünf Kindern) nur eine untergeordnete Bedeutung habe. Nach Auskunft der beiden Bezirksverwaltungsbehörden (Innsbruck und Bregenz) handle es sich dabei aber um keinen Einzelfall. Mit der Darstellung der Fallkonstellationen zielte der RH darauf ab, die Größenordnungen der Mindestsicherungsleistungen und bezogen auf das Fallbeispiel 4 die maximal erzielbaren Leistungshöhen der Mindestsicherung in Tirol und Vorarlberg für Mehrpersonenhaushalte – auch ergänzt um die Familienbeihilfe und das Kinderbetreuungsgeld – darzustellen. Die Ergänzung dieser beiden Sozialtransfers erachtete der RH insofern als lebensnah, als der Mindeststandard für Minderjährige einen Anspruch auf Familienbeihilfe voraussetzt und das Kinderbetreuungsgeld die Mindestsicherungsleistungen mindert.

Leistungen für Lebensunterhalt und Wohnbedarf

Zum Hinweis des BMASK betreffend die Kurzfassung merkte der RH an, dass die Kurzfassung einen Verweis auf den Langtext enthält, worin die vom BMASK urgierten Informationen ausführlich dargestellt sind.

(2) Der RH entgegnete dem Land Vorarlberg, dass er die Fallbeispiele zur Gewährleistung der Vergleichbarkeit bewusst einfach gestaltet und nur die Mindestsicherungsleistungen berechnet hatte. Er berücksichtigte daher keine anderen Familien- und Sozialzuwendungen des Landes bzw. der Gemeinden wie Heizkosten- oder Familienzuschüsse²⁶.

Anzahl, Art,
Bezugsdauer und
Anspruchsumfang

10.1 (1) In beiden überprüften Ländern bestand auf Ebene des Landes und der Bezirksverwaltungsbehörden eine IT-unterstützte Erfassung, Berechnung und Überweisung der Mindestsicherungsleistungen:

- in Tirol seit dem Jahr 2002 die Datenbankanwendung TISO (Tiroler Informationssystem Sozialverwaltung), in der u.a. die Leistungen der offenen und geschlossenen Mindestsicherung erfasst waren; diese umfassende IT-Anwendung wurde laufend weiterentwickelt und angepasst;
- in Vorarlberg die Datenbankanwendung ISSO2 (Informationssystem Soziales); dieses seit 1996 bestehende System wurde zuletzt im Jahr 2005 durch eine neue Version aktualisiert. Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung plante das Land Vorarlberg eine neuerliche Überarbeitung, um den aktuellen Anforderungen besser entsprechen zu können.

(2) Die Auswertung der Daten gestaltete sich in beiden Ländern schwierig. Es waren nur auf Personen bezogene Analysen möglich, die Zuordnung von Finanzvolumina auf einzelne Gruppen wie Alter, Staatsangehörigkeit, Anspruchsgruppen, Bezugsdauer oder Anspruchsumfang war mangels hierfür geeigneter IT-Strukturen kaum möglich. Während Zahlungen zumeist historisiert waren, entsprach bis zum Jahr 2012 die Anzahl der durch Mindestsicherung unterstützten Personen nur dem jeweiligen aktuellen Stand.

²⁶ Das Land Vorarlberg gewährte den einkommensabhängigen Familienzuschuss allenfalls im Anschluss an das Kinderbetreuungsgeld für maximal 18 Monate. Dadurch konnte sich der an Mindestsicherungsbezieher ausgezahlte Betrag um bis zu 484,10 EUR pro Monat und Kind (Stand 2014) erhöhen.

Die unterschiedliche Zählweise in den beiden Ländern erschwerte die vergleichende Darstellung zudem erheblich. Die dem RH vorliegende Auswertung basierte auf am Jahresende 2011 und 2012 „eingefrorenen“ Datenständen und konnte von den Ländern teilweise nur mit erheblichem Aufwand erstellt werden.

Die unterstützten Personen waren nicht immer einzeln, sondern vielfach nur als Bedarfsgemeinschaft gemeinsam mit anderen erfasst. In diesen Fällen schienen nur die detaillierten Daten des Hauptunterstützten auf, aber nicht auch jene für Partner und Kinder. Damit war eine durchgängige Datenstruktur nicht mehr gegeben.

Weiters bestanden in den beiden Ländern unterschiedliche Buchungsstrukturen, wodurch es nahezu unmöglich war, inhaltlich exakt vergleichbare Werte bzw. Summen zu bilden. Zusätzlich erfolgten im Beobachtungszeitraum einzelne Systemumstellungen bei Zählweise und Verbuchung. Die im Prüfungsergebnis enthaltenen zahlenmäßigen Darstellungen sind daher systembedingt mit Ungenauigkeiten behaftet und sollen in erster Linie einem groben Überblick dienen.

- 10.2** Der RH kritisierte, dass zu unterschiedlichen Kriterien der Bezieher (z.B. Staatsangehörigkeit, Alter, Anspruchsgruppen) keine Finanzvolumina auswertbar waren. Er beurteilte die für die Mindestsicherung verwendeten Datenbanken daher als verbesserungsfähig (vgl. TZ 50).

Angesichts der für Planung und Steuerung erforderlichen Kenntnisse über Anzahl und Art der Bezieher sowie über die damit verbundenen Finanzvolumina, Bezugsdauern und anderen relevanten Informationen empfahl der RH den Ländern Tirol und Vorarlberg, ihre IT-Systeme dahingehend weiterzuentwickeln.

- 10.3** (1) *Laut Stellungnahme des Landes Tirol treffe die Kritik des RH, wonach keine Zuordnung der für Personen- bzw. Beziehergruppen angewendeten Finanzvolumina möglich sei, nur zum Teil zu. Wie sich anhand der umfangreichen, jährlich an die Statistik Austria übermittelten Mindestsicherungsstatistiken zeige, sei eine Zuordnung von Finanzvolumina und Bezugsdauern zu einzelnen Personengruppen oder Bedarfsgemeinschaften sehr wohl möglich. Das Problem der Auswertung von Beziehern nach Alter oder Staatsangehörigkeit sei in der häufigen Unterstützung von Bedarfsgemeinschaften begründet. Ein an eine Bedarfsgemeinschaft gewährter Betrag sei aufgrund seiner pauschalen Berechnungsmethode (Bedarf versus Gesamteinkommen) auf einzelne Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft nur mit einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand aufteilbar. Der Empfehlung des RH könne daher nur bedingt entsprochen werden.*

(2) Das Land Vorarlberg verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass mit dem Projekt Data-Warehouse der Abteilung Gesellschaft und Soziales im Land Vorarlberg ein innovatives Vorhaben begonnen habe. Dabei würden sowohl die Datenbankanwendung ISSO2 als auch die Analyse-möglichkeiten weiterentwickelt werden sowie umfassende Informationen zu Bedarfsgemeinschaften und Haushaltskonstellationen in historisierender Form sowie zum Anspruchsumfang zur Verfügung stehen.

- 10.4** Der RH wendete gegenüber dem Land Tirol ein, dass die an die Statistik Austria übermittelte Mindestsicherungsstatistik zwar Auswertungen von unterschiedlichen Kriterien auf Ebene der Bedarfsgemeinschaften bzw. Bezieher enthielt, die Zuordnung von Finanzausgaben sich jedoch auf die Ebene der Bedarfsgemeinschaften beschränkte, jedenfalls aber weder nach Alter, Bezugsdauer oder Staatsangehörigkeit differenzierte. Der RH war sich der vom Land Tirol aufgezeigten Problematik der personenbezogenen Aufteilung von Unterstützungen je Bedarfsgemeinschaft durchaus bewusst. Allerdings verblieb er bei seiner Meinung, wonach Finanzdaten auf Personenebene zu Alter, Bezugsdauer oder Staatsangehörigkeit wesentliche Kennzahlen zur Steuerung und Evaluierung der Mindestsicherung sind. Er verwies auf die vom Land Tirol zugesagte Umsetzung der Empfehlung, insbesondere die Gruppe der 20- bis 39-Jährigen zu analysieren und allfällige Maßnahmen zur Verkleinerung dieser Beziehergruppe zu überlegen (vgl. TZ 11), und empfahl daher dem Land Tirol, mögliche Auswertungen der Finanzvolumina nochmals zu prüfen.
- 11.1** Die nachstehende Tabelle enthält eine auf den Datenbanksystemen in Tirol und Vorarlberg beruhende Auswertung über Anzahl, Art, Bezugsdauer und Anspruchsumfang von Mindestsicherungsbeziehern:

Tabelle 3: Anzahl, Art, Bezugsdauer und Anspruchsumfang von Mindestsicherungsbeziehern

	Tirol				Vorarlberg			
	2011		2012		2011		2012	
	Personen				Personen			
	Anzahl	in % ¹	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Geschlecht								
männlich	5.593	47,1	6.379	47,4	3.916	47,9	4.049	47,2
weiblich	6.278	52,9	7.086	52,6	4.255	52,1	4.534	52,8
Summe	11.871	100,0	13.465	100,0	8.171	100,0	8.583	100,0
Alter in Jahren								
0 bis 14	2.486	20,9	3.001	22,3	2.664	32,6	2.850	33,1
15 bis 19	728	6,1	833	6,2	700	8,6	714	8,3
20 bis 39	4.498	37,9	5.133	38,1	2.647	32,4	2.820	32,9
40 bis 59	3.469	29,2	3.727	27,7	1.773	21,7	1.807	21,1
über 60	690	5,8	771	5,7	387	4,7	392	4,6
Summe	11.871	100,0	13.465	100,0	8.171	100,0	8.583	100,0
Staatsangehörigkeit								
Österreicher	8.333	70,2	8.887	66,0	5.215	63,8	5.416	63,1
andere Staaten der EU	938	7,9	1.118	8,3	383	4,7	452	5,3
andere Staaten außerhalb der EU	2.600	21,9	3.460	25,7	2.573	31,5	2.715	31,6
Summe	11.871	100,0	13.465	100,0	8.171	100,0	8.583	100,0
Anspruchsgruppen								
Alleinstehende	3.779	31,8	4.004	29,7	1.945	23,8	1.986	23,1
Alleinerzieher	1.747	14,7	1.999	14,8	812	9,9	887	10,3
Volljährige im gemeinsamen Haushalt	3.250	27,4	3.722	27,6	2.134	26,1	2.121	24,7
Minderjährige mit Anspruch auf Familienbeihilfe	2.867	24,2	3.438	25,5	3.011	36,9	3.223	37,6
sonstige	228	1,9	302	2,2	269	3,3	366	4,3
Summe	11.871	100,0	13.465	100,0	8.171	100,0	8.583	100,0
Bezugsdauer								
bis 1 Monat	2.774	23,4	2.709	20,1	1.617	19,8	1.387	16,2
2 bis 6 Monate	4.621	38,9	5.155	38,3	3.086	37,8	3.298	38,4
7 bis 10 Monate	2.505	21,1	3.242	24,1	1.684	20,6	1.854	21,6
11 bis 12 Monate	1.971	16,6	2.359	17,5	1.784	21,8	2.044	23,8
mindestens 18 Monate in den letzten 24 Monaten	2.348	19,8	2.831	21,0	1.835	22,5	2.271	26,5
Anspruchsumfang								
Vollunterstützte	1.670	14,1	1.735	12,9	1.176	14,4	1.231	14,3
Teilunterstützte	10.201	85,9	11.730	87,1	6.995	85,6	7.352	85,7
Summe	11.871	100,0	13.465	100,0	8.171	100,0	8.583	100,0

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Land Tirol; Land Vorarlberg; Darstellung RH

Leistungen für Lebensunterhalt und Wohnbedarf

Insgesamt erhielten im Jahr 2012 in Tirol rd. 13.500 Personen und in Vorarlberg rd. 8.600 Personen Mindestsicherung, wobei mehr Frauen als Männer Mindestsicherung bezogen. Die Differenz lag im Jahr 2012 im Land Tirol bei rd. 5,2 Prozentpunkten, im Land Vorarlberg bei 5,6 Prozentpunkten. Daraus folgte, dass mehr Frauen über kein Einkommen verfügten oder Einkommen von Frauen häufiger unter den Mindestsicherungsstandards lagen als jene von Männern.

Rund zwei Drittel bis drei Viertel der Mindestsicherungsbezieher waren im Jahr 2012 jünger als 40 Jahre. Auf die 20- bis 39-Jährigen entfiel ein Anteil von rd. 38,1 % (Tirol) bzw. 32,9 % (Vorarlberg), auf Kinder bis zum vollendeten 14. Lebensjahr ein Anteil von einem Fünftel bis einem Drittel. Die über 60-Jährigen, die mit Erreichen des Pensionsalters gegebenenfalls Pensionsansprüche hatten, waren mit 5,7 % (Tirol) bzw. 4,6 % (Vorarlberg) vertreten.

Ungefähr zwei Drittel der Bezieher waren im Jahr 2012 Österreicher, und ein Viertel bis ein Drittel der Bezieher kam aus Staaten außerhalb der EU. Auf andere EU-Bürger entfielen 8,3 % (Tirol) bzw. 5,3 % (Vorarlberg).

Die Anspruchsgruppe der Alleinstehenden war im Jahr 2012 mit einem Viertel bis einem Drittel bis auf eine Ausnahme (Minderjährige mit Familienbeihilfe, Vorarlberg) die größte. Auf die Alleinerzieher entfiel ein Anteil von 14,8 % (Tirol) bzw. 10,3 % (Vorarlberg). Die Gruppe der Volljährigen im gemeinsamen Haushalt machte rund ein Viertel der gesamten unterstützten Personen aus und umfasste insbesondere (Ehe)Paare. Der Anteil der unterstützten Minderjährigen mit Familienbeihilfeanspruch lag im Land Tirol bei 25,5 %, im Land Vorarlberg bei fast 37,6 %.

Die Bezugsdauer der Mindestsicherung lag im Jahr 2012 für 58,4 % (Tirol) bzw. 54,6 % (Vorarlberg) der Bezieher bei bis zu sechs Monaten. Die sogenannten Dauerbezieher, die in den letzten 24 Monaten mindestens 18 Monate lang Mindestsicherung erhalten hatten, beliefen sich auf 21,0 % (Tirol) bzw. 26,5 % (Vorarlberg) der unterstützten Personen.

Im Jahr 2012 erhielten sowohl im Land Tirol als auch im Land Vorarlberg zwischen 85,7 % und 87,1 % der Bezieher Teilunterstützungen.

Der große Anstieg um mehr als 500 minderjährige Mindestsicherungsbezieher in Tirol von 2011 auf 2012 war auch auf eine geänderte Zählweise zurückzuführen. Bei den anderen Kriterien, wie Staatsangehörigkeit und Alter, wiesen die Bezieherzahlen beider Länder nur

geringfügige Unterschiede und ähnliche Entwicklungen von 2011 auf 2012 auf.

- 11.2** Der RH verwies darauf, dass die Gruppe der 20- bis 39-Jährigen altersmäßig die größte Gruppe der Mindestsicherungsbezieher darstellte.

Er empfahl den Ländern Tirol und Vorarlberg, insbesondere diese Gruppe zu analysieren und allfällige Maßnahmen zur Verkleinerung dieser Beziehergruppe zu überlegen.

- 11.3** (1) *Das Land Tirol sagte dies zu.*

(2) Das Land Vorarlberg wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Integration in den Arbeitsmarkt vorrangige Aufgabe des AMS sei. In Kooperation mit dem AMS seien im Land Vorarlberg mehrere Arbeitsprojekte installiert worden, die auf die Gruppe der 20- bis 39-Jährigen abzielten. Sieben gemeinnützige, laufend evaluierte und auf ihre Wirkung hin überprüfte Projekte würden unterschiedliche Schwerpunkte haben. Außerdem würden regelmäßige Treffen mit dem AMS auf Bezirks- und Landesebene stattfinden.

Finanzierung

Allgemeines

- 12.1** (1) Das Land Tirol wickelte die Leistungen der offenen Mindestsicherung über den Landeshaushalt ab. Die Bruttoausgaben dafür stiegen im Zeitraum 2009 bis 2012 von 28,30 Mio. EUR auf 38,37 Mio. EUR. Die Nettoausgaben dafür (Bruttoausgaben abzüglich der von unterstützten Personen und Drittverpflichteten eingehobenen Kostenersatzes bzw. Einnahmen) finanzierten Land und Gemeinden im Verhältnis 65 % zu 35 %²⁷. Diese stiegen im Zeitraum 2009 bis 2012 von 25,94 Mio. EUR auf 36,04 Mio. EUR um 38,9 % insgesamt bzw. 13,0 % jährlich.

Die Gliederung im Landeshaushalt sah insbesondere eine Unterteilung in hoheitliche und privatrechtliche Leistungen vor. In der privatrechtlichen offenen Mindestsicherung gewährte das Land Tirol zusätzliche Unterstützungen an hilfsbedürftige Personen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt und zum selbstständigen Leben sowie zur Absicherung der Grundbedürfnisse. Ein Rechtsanspruch auf diese Leistungen bestand nicht. Ihr Anteil lag im Jahr 2012 mit 774.401 EUR bei 2,2 % der gesamten offenen Mindestsicherung.

²⁷ § 21 TMSG

Leistungen für Lebensunterhalt und Wohnbedarf

(2) In Vorarlberg war ein auf dem VMSG beruhender Sozialfonds²⁸ eingerichtet, der neben der Mindestsicherung auch Aufgaben der Integrationshilfe (Behindertenhilfe) und der Jugendwohlfahrt wahrnahm. Die Mindestsicherung enthielt nicht nur die offene und geschlossene Mindestsicherung, sondern auch förderungs- und sozialpolitische Maßnahmen sowie die „Freie Wohlfahrt“ (insbesondere Flüchtlingshilfe). Die Bruttoausgaben für die offene Mindestsicherung stiegen im Zeitraum 2009 bis 2012 von 18,97 Mio. EUR auf 22,27 Mio. EUR, die Nettoausgaben von 18,29 Mio. EUR auf 21,44 Mio. EUR und damit um 17,2 % insgesamt bzw. 4,3 % jährlich. Sie waren zu 60 % vom Land und zu 40 % von den Gemeinden zu finanzieren.²⁹

Eine getrennte Erfassung der Ausgaben für hoheitliche und privatrechtliche Leistungen bestand im Land Vorarlberg nicht. Somit war ein Vergleich der ausschließlich hoheitlichen Ausgabenentwicklung zwischen Tirol und Vorarlberg nicht möglich.

12.2 (1) Der RH wies kritisch auf den hohen Anstieg der Nettoausgaben für die Leistungen der offenen Mindestsicherung in Tirol (+ 13 % jährlich) hin. Er merkte kritisch an, dass die Gemeinden der Länder Tirol und Vorarlberg die offene Mindestsicherung mit 35 % bzw. 40 % mitfinanzierten, ohne jedoch maßgeblich in den Vollzug eingebunden zu sein. Die Finanzierungsverantwortung der Gemeinden lag damit in beiden Ländern deutlich über ihrer Ausgaben- und Aufgabenverantwortung. Der RH verwies dazu auf sein Positionspapier zur Verwaltungsreform (Reihe Positionen 2011/1, Verwaltungsreform 2011), in dem er eindringlich auf die Notwendigkeit einer Reduzierung der vielfältigen und intransparenten Transferströme und eine Vereinfachung der Gestaltung des Finanzausgleichs hingewiesen hatte. Eine sachgerechte Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften kann demnach nur durch die Zusammenführung der Finanzierungs-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung erreicht werden.

(2) Der RH bemängelte weiters, dass eine Trennung der in Vorarlberg geleisteten Ausgaben für die offene Mindestsicherung zwischen hoheitlichen und privatrechtlichen Maßnahmen nicht möglich war. Der RH verwies darauf, dass das mit privatrechtlichen Leistungen verbundene Ermessen der Behörde auch budgetäre Auswirkungen hatte, deren Höhe sowohl für Politik als auch Verwaltung von Interesse sein sollte.

²⁸ Der 1997 eingerichtete Sozialfonds finanzierte die Mindestsicherung, Integrationshilfe und Jugendwohlfahrt mit Landes- und Gemeindemitteln. Er besaß eigene Rechtspersönlichkeit. Seine Geschäftsführung oblag dem Amt der Vorarlberger Landesregierung.

²⁹ § 25 VMSG

Er empfahl dem Land Vorarlberg, bei der offenen Mindestsicherung Auswertungsmöglichkeiten getrennt nach dem hoheitlichen und privatrechtlichen Bereich zu schaffen.

12.3 (1) *Das Land Tirol widersprach dem Hinweis des RH, wonach die Finanzierungsverantwortung der Gemeinden bei der Mindestsicherung in beiden Ländern deutlich über ihrer Ausgaben- und Aufgabenverantwortung liege. Gemäß § 29 Abs. 3 TMSG sei den Gemeinden ohnehin eine Stellungnahmemöglichkeit zu Anträgen einzuräumen, wenn diese nicht über die Wohnsitzgemeinde eingebracht würden. Damit hätten die Gemeinden eine ausreichende Mitwirkungsmöglichkeit im Verfahren. Der Kostenaufteilungsschlüssel Land (65 %) und Gemeinden (35 %) sei zuletzt im Jahr 2012 einvernehmlich festgelegt worden und umfasse nicht nur die Mindestsicherung, sondern auch die Pflege und Betreuung, die Behindertenhilfe, Jugendwohlfahrt und das Flüchtlingswesen. Der Gemeindeanteil stelle einen pauschalierten Kostenausgleich dar, welcher in Summe der Ausgaben- und Aufgabenverantwortung entspreche.*

(2) Das Land Vorarlberg verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass im Kuratorium des Sozialfonds auch Vertreter der Gemeinden eingebunden und hinsichtlich der Sozialplanung stimmberechtigt seien. Demnach finde eine enge und intensive Kooperation zwischen dem Land Vorarlberg und seinen Gemeinden statt.

Zu den empfohlenen Auswertungsmöglichkeiten der offenen Mindestsicherung getrennt nach dem hoheitlichen und privatrechtlichen Bereich entgegnete das Land Vorarlberg in seiner Stellungnahme, dass die Datenbankanwendung ISSO2 zwar nach hoheitlichen und privatrechtlichen Mindestsicherungsleistungen trenne, jedoch bei bestimmten Leistungsarten nicht scharf unterschieden werde. Auch bei Bedarfsgemeinschaften sei eine exakte Trennung kaum möglich. Der Anteil privatrechtlicher Leistungen werde daher auf 5 % bis 10 % geschätzt, da eine exakte Trennung mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden sei. Dennoch sagte das Land Vorarlberg zu, die Umsetzung der Empfehlung zu prüfen.

12.4 (1) Der RH stellte gegenüber dem Land Tirol klar, dass – wie in TZ 36 ausgeführt – die Gemeinden lediglich eine Mitwirkungspflicht bei Mindestsicherungsverfahren hatten und dies insbesondere die Entgegennahme von Anträgen, die Durchführung von Erhebungen und die Abgabe einer Stellungnahme betraf. Die Zuständigkeit im Bereich der Gesetzgebung der Mindestsicherung oblag dem Landtag. Der Vollzug und damit die Entscheidungsbefugnis über die Ausgaben oblag ausschließlich den Bezirksverwaltungsbehörden bzw. der Landesregierung.

Leistungen für Lebensunterhalt und Wohnbedarf

Für den RH war daher die Argumentation des Landes Tirol, Gemeinden würden im Ausmaß ihrer Mitfinanzierung Ausgaben- und Aufgabenverantwortung übernehmen, nicht nachvollziehbar.

Weiters stellte der RH klar, dass er nicht das konkrete Finanzierungsverhältnis zwischen Land und Gemeinden als unangemessen kritisiert, sondern die mit der Mindestsicherung verbundenen Finanzflüsse zwischen Land und Gemeinden hinterfragt hatte. Der RH verblieb daher bei seiner Kritik, wonach Finanzmittel im Rahmen des Finanzausgleichs zunächst Gemeinden und danach wieder dem auszahlenden Land zugeteilt würden.

(2) Dem Land Vorarlberg entgegnete der RH, dass die aufgezeigte Zusammenarbeit mit den Gemeinden die ausschließlich bei den Bezirkshauptmannschaften bzw. beim Land Vorarlberg angesiedelte Zuständigkeit und Aufgabenwahrnehmung für die Mindestsicherung³⁰ nicht beeinflusste.

Der RH verblieb daher gegenüber den Länder Tirol und Vorarlberg bei seiner Ansicht, wonach die Finanzierung und Entscheidungsbefugnis im Bereich der Mindestsicherung ein weiteres Beispiel für die Notwendigkeit eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs ist.

Finanzielle Entwicklung

- 13.1** (1) Die nachstehende Tabelle stellt die Entwicklung der offenen Mindestsicherung in den Jahren 2009 bis 2012 in den Ländern Tirol und Vorarlberg im Detail dar:

³⁰ vgl. § 16 VMSG

Tabelle 4: Entwicklung der offenen Mindestsicherung 2009 bis 2012 (Bruttoausgaben)

	2009	2010	Ände- rung 2009/10	2011	Ände- rung 2009/11	2012	Ände- rung 2009/12
	in EUR ¹	in EUR ¹	in %	in EUR ¹	in %	in EUR ¹	in %
TIROL hoheitlich							
Lebensunterhalt	10.306.124	10.925.703	+ 6,0	14.169.601	+ 37,5	15.876.073	+ 54,0
Wohnbedarf	11.908.730	12.635.950	+ 6,1	15.700.527	+ 31,8	18.808.418	+ 57,9
Krankenhilfe	3.355.612	2.841.206	- 15,3	1.843.542	- 45,1	2.041.980	- 39,1
Verpflegskosten in Heimen und Anstalten	688.015	624.063	- 9,3	523.076	- 24,0	458.808	- 33,3
sonstige Zuwendungen	1.849.450	1.496.568	- 19,1	392.229	- 78,8	412.501	- 77,7
gesamt	28.107.931	28.523.490	+ 1,5	32.628.975	+ 16,1	37.597.780	+ 33,8
TIROL privatrechtlich	190.784	166.437	- 12,8	320.277	+ 67,9	774.401	+ 305,9
Summe	28.298.715	28.689.927	+ 1,4	32.949.252	+ 16,4	38.372.181	+ 35,6
unterstützte Personen (Anzahl)	11.283	11.514	+ 2,0	11.871	+ 5,2	13.465	+ 19,3
VORARLBERG hoheitlich und privatrechtlich							
Lebensunterhalt	8.482.241	9.213.182	+ 8,6	9.710.738	+ 14,5	10.253.095	+ 20,9
Wohnbedarf	7.280.069	7.641.544	+ 5,0	7.779.637	+ 6,9	8.064.357	+ 10,8
Krankenhilfe	1.293.911	1.492.990	+ 15,4	1.045.917	- 19,2	1.281.588	- 1,0
sonstige Zuwendungen	1.909.241	2.147.996	+ 12,5	2.189.384	+ 14,7	2.675.079	+ 40,1
Summe	18.965.463	20.495.711	+ 8,1	20.725.677	+ 9,3	22.274.119	+ 17,4
unterstützte Personen (Anzahl)	8.263	8.515	+ 3,0	8.171	- 1,1	8.583	+ 3,8

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Land Tirol; Land Vorarlberg; Darstellung RH

(2) Im Land Tirol war in den Jahren 2011 und 2012 im Vergleich zu den Jahren 2009 und 2010 ein starker Anstieg der offenen hoheitlichen Mindestsicherung festzustellen. Der Anstieg von 54,0 % beim Lebensunterhalt von 2009 bis 2012 war auf die in diesem Zeitraum um 19,3 % gestiegene Anzahl der Bezieher, die mit Einführung der Mindestsicherung verbundenen deutlich höheren Mindestsätze (z.B. für Alleinstehende 596,18 EUR (2012) im Vergleich zu 459,90 EUR (2009)) und strukturelle Änderungen – wie die Gleichstellung von Alleinerziehern mit Alleinstehenden – zurückzuführen.

Leistungen für Lebensunterhalt und Wohnbedarf

Beim Wohnbedarf waren die starken Steigerungen bei den Wohnkosten (insbesondere Mieten) der Hauptgrund für die im Jahr 2012 um 57,9 % höheren Ausgaben im Vergleich zu 2009. Außerdem erfolgte die Verbuchung von Zusatzleistungen für Wohnungseinrichtungen ab 2011 weitgehend unter dem Wohnbedarf. Durch diese Kostenverschiebung verminderten sich die Ausgaben bei der Position „sonstige Zuwendungen“.

Der Rückgang bei der Krankenhilfe ergab sich aus ihrer Änderung (vgl. TZ 28).

(3) In Vorarlberg stellte sich die Aufwärtsentwicklung etwas moderater dar. Der Ausgabenanstieg im Zeitraum 2009 bis 2012 betrug beim Lebensunterhalt 20,9 % und beim Wohnbedarf 10,8 %. Die hohen Wohnkosten waren jedoch auch hier treibende Faktoren. Die Umstellung der Krankenversicherung führte im Gegensatz zu Tirol zu keinen Einsparungen. Der Kostenanstieg in der Position „sonstige Zuwendungen“ (40,1 %) begründet sich nach Auskunft des Landes Vorarlberg in der nunmehr hier erfolgenden Verbuchung von Leistungen für ambulante Fachdienste (z.B. Wohnungslosenhilfe, Familienhilfe, Pflegehilfsdienste).

- 13.2** Der RH verwies darauf, dass es mit der Einführung der Mindestsicherung im Jahr 2012 im Vergleich zum Jahr 2009 zu Mehrausgaben von 35,6 % bzw. 10,07 Mio. EUR (Tirol) und von 17,4 % bzw. 3,31 Mio. EUR (Vorarlberg) gekommen war. Die Ausgaben der Länder und des Bundes für die Krankenhilfe (TZ 28) waren dabei noch nicht berücksichtigt.

Ein weiterer Anstieg der Ausgaben hing insbesondere von der wirtschaftlichen Entwicklung im Allgemeinen, aber auch von der Anzahl der gegebenenfalls anspruchsberechtigten Personen ab, die bisher keinen Mindestsicherungsantrag gestellt hatten.

- 13.3** (1) *Das BMASK äußerte in seiner Stellungnahme Bedenken, wonach die Wiedergabe dieser TZ in der Kurzfassung den Anschein erwecke, dass die Kostenzuwächse auf einen Mindestsicherungseffekt zurückzuführen seien. Diese Schlussfolgerung wäre nicht zutreffend, da einerseits der Vergleichszeitraum (2009 bis 2012) zu lange sei und andererseits selbst der RH die hohen Wohnkosten als Begründung anführte. Der Wohnkostenanstieg könne jedoch nicht der Mindestsicherung zugerechnet werden. Auch die vom RH erwähnte Wirtschaftskrise und die in der Folge gestiegene Arbeitslosigkeit hätten einen Anstieg von Mindestsicherungsbeziehern ausgelöst.*

(2) Das Land Vorarlberg ergänzte in seiner Stellungnahme, dass es – im Gegensatz zum Land Tirol – vor Einführung der Mindestsicherung lediglich „Risikopersonen“ nach § 16 ASVG freiwillig versichert habe. Diese Ausgangslage habe im Gegensatz zum Land Tirol keine Einsparungen im Bereich der Krankenhilfe bewirkt. Die Steigerung bei den „sonstigen Zuwendungen“ sei nicht durch einen Kostenanstieg, sondern durch eine Änderung der Verbuchungspraxis und Zusammenlegung von zwei Voranschlagsstellen begründet.

- 13.4** Der RH verwies gegenüber dem BMASK neuerlich darauf, dass die Kurzfassung einen Verweis auf den Langtext enthält, worin die vom BMASK urgierten Erläuterungen ausführlich dargestellt sind.

Die Vergleichsjahre 2009 und 2012 wählte der RH, da das Jahr 2009 das letzte, vollständige Jahr vor und das Jahr 2012 das aktuellste, vollständige Jahr nach Einführung der Mindestsicherung war. Das Jahr 2010 schied aufgrund der damals stattgefundenen Umstellung auf die Mindestsicherung als Vergleichsbasis aus.

Gegenüber dem Land Vorarlberg stellte der RH klar, dass er die vom Land angewendete Versicherungspraxis und die buchungsmäßigen Abweichungen bei den „sonstigen Zuwendungen“ in TZ 28 und 31 bereits erläutert hatte.

Kostenersatz zwischen Bundesländern

- 14.1** (1) Die Kosten für die Mindestsicherung hatte grundsätzlich jenes Land zu tragen, in dem der Bezieher seinen Wohnsitz bzw. gewöhnlichen Aufenthalt hatte. Darüber hinaus bestand seit 1974 zwischen den Ländern Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg eine Vereinbarung über den Kostenersatz in der Sozialhilfe (Kostenersatzvereinbarung). Dieser Vereinbarung traten die anderen sechs Bundesländer später bei. Sie regelte die Kostentragung für die Sozialhilfe zwischen den Bundesländern bei Umzug eines Beziehers und galt auch nach Inkrafttreten der 15a-Vereinbarung.

Ziel der Kostenersatzvereinbarung war es, durch unterschiedliche Leistungsniveaus der Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung verursachte Mehrkosten bzw. Einsparungen bei Umzügen von Beziehern in ein anderes Bundesland auszugleichen.

Leistungen für Lebensunterhalt und Wohnbedarf

Detailreiche Bestimmungen regelten die Zuständigkeit sowie Dauer und Umfang der Kostenersatzpflicht. Im Bereich der offenen Mindestsicherung war die Ersatzpflicht im Wesentlichen auf hoheitliche Ansprüche beschränkt.

(2) Nachstehende Tabelle zeigt die im Zeitraum 2009 bis 2012 von den Ländern Tirol und Vorarlberg an die anderen Länder geleisteten bzw. von diesen erhaltenen Kostenersätze:

Tabelle 5: Einnahmen und Ausgaben der Länder Tirol und Vorarlberg aufgrund der Vereinbarung zwischen den Ländern über den Kostenersatz in der Sozialhilfe						
Jahr	Land Tirol			Land Vorarlberg		
	Einnahmen	Ausgaben	Saldo	Einnahmen	Ausgaben	Saldo
	in EUR ¹			in EUR ¹		
2009	253.000	474.000	- 222.000	668.000	276.000	+ 392.000
2010	446.000	490.000	- 45.000	1.015.000	307.000	+ 708.000
2011	364.000	494.000	- 130.000	1.194.000	383.000	+ 811.000
2012	473.000	474.000	- 1.000	998.000	225.000	+ 773.000
Summe	1.535.000	1.932.000	- 397.000	3.875.000	1.191.000	+ 2.684.000
<i>davon</i>						
<i>Vorarlberg betreffend²</i>	176.000	498.000	- 322.000	-	-	-
<i>Tirol betreffend²</i>	-	-	-	495.000	172.000	+ 323.000

¹ Werte gerundet; Rundungsdifferenzen möglich

² Die Abweichungen der Tiroler Einnahmen von den Vorarlberger Ausgaben bzw. der Tiroler Ausgaben von den Vorarlberger Einnahmen sind auf überweisungsbedingte unterschiedliche Jahreszuordnungen sowie auf Buchungsunterschiede zurückzuführen.

Quellen: Land Tirol; Land Vorarlberg; Darstellung RH

Im Zeitraum 2009 bis 2012 verzeichnete das Land Tirol aufgrund der Kostenersatzvereinbarung Einnahmen von rd. 1,54 Mio. EUR und Ausgaben von rd. 1,93 Mio. EUR. Dies bedeutete, dass das Leistungsvolumen der von Tirol weggezogenen Bezieher um rd. 390.000 EUR größer war als das der nach Tirol gezogenen Bezieher. In Vorarlberg bestanden in diesem Zeitraum Einnahmen von rd. 3,88 Mio. EUR und Ausgaben von rd. 1,19 Mio. EUR. Damit war das Leistungsvolumen der zugezogenen Bezieher um rd. 2,68 Mio. EUR höher als jenes der weggezogenen Bezieher.

Während Tirol bzw. Vorarlberg zwischen 2009 und 2012 Einnahmenerhöhungen um 87 % bzw. 49 % verzeichneten, blieben die Ausgaben dieser Länder im Vergleich dazu weitgehend konstant. Die Einnahmenerhöhungen waren insbesondere auf innerösterreichische Zuzüge von österreichischen Staatsbürgern (Tirol) und Staatsangehörigen von Nicht-EU-Staaten (Tirol und Vorarlberg) zurückzuführen.

(3) In den Ländern Tirol und Vorarlberg oblag es den jeweiligen Bezirksverwaltungsbehörden, den Kostenersatz geltend zu machen. Die Bezirkshauptmannschaften Bregenz und Innsbruck schätzten den im Jahr 2012 entstandenen Verwaltungsaufwand für ihre Kostenersatzfälle auf insgesamt rd. 10.000 EUR.

(4) Im Mai 2011 beschlossen die Landessozialreferenten eine verwaltungsökonomische Neuregelung der Kostenersatzvereinbarung. Diese sollte auf einer Pauschalabrechnung beruhen und neben der offenen und geschlossenen Mindestsicherung auch die Behindertenhilfe und Jugendwohlfahrt umfassen. Eine dafür eingerichtete Arbeitsgruppe legte im Mai 2012 einen Zwischenbericht vor, ein neuer Vereinbarungsentwurf lag bis Juni 2013 noch nicht vor. Ein Land hatte die Vereinbarung bereits mit Jahresende 2011 gekündigt.

14.2 Der RH verwies neuerlich auf die mit der Mindestsicherung verbundenen Ziele bundesweit einheitlicher Mindeststandards und harmonisierter landesgesetzlicher Regelungen in der Mindestsicherung. Für den RH war es deshalb nicht verständlich, dass die Länder trotz dieser Ziele an der komplexen und verwaltungsaufwendigen Kostenersatzvereinbarung in der offenen Mindestsicherung festhielten. Der RH gab weiters zu bedenken, dass für die aufgrund der Niederlassungsfreiheit auftretenden Umzüge von Anspruchsberechtigten aus EU-Staaten nach Österreich keine Kostenersatzverrechnung zwischen Österreich und anderen EU-Staaten bestand.

Der RH empfahl den Ländern Tirol und Vorarlberg, auf eine Beendigung der Kostenersatzverrechnung zwischen den Ländern im Bereich der offenen Mindestsicherung hinzuwirken.

14.3 (1) *Das Land Tirol hielt in seiner Stellungnahme fest, dass es bereits seit Jahren eine Beendigung der Kostenersatzverrechnung eingefordert habe, andere Bundesländer jedoch bisher keine Bereitschaft dafür zeigten. Das Land Tirol begrüßte daher die Empfehlung und sagte zu, sich weiter für ihre Umsetzung einzusetzen.*

(2) Das Land Vorarlberg teilte in seiner Stellungnahme mit, dass im Auftrag der Landessozialreferentenkonferenz bereits Gespräche zwischen den Vertragspartnern über eine Evaluierung der Kostenersatzvereinbarung im Bereich der Mindestsicherung geführt würden.

Verfahren

Verfahrensarten und -dauer

15.1 (1) Die 15a-Vereinbarung verpflichtete die Länder, bei der Mindestsicherung rasche Entscheidungen mit hoher Rechtssicherheit und effektivem Rechtsschutz zu ermöglichen und dies durch ein entsprechendes Verfahrensrecht zu gewährleisten.

Insbesondere legte sie fest, dass auf Leistungen für den Lebensunterhalt und Wohnbedarf ein Rechtsanspruch bestand und die Entscheidungspflicht in erster Instanz auf maximal drei Monate befristet war.

Nachstehende Übersicht zeigt, für welche Maßnahmen in den Ländern Tirol und Vorarlberg ein Rechtsanspruch mit hoheitlichem Verfahren bzw. kein Rechtsanspruch (privatrechtliches Verfahren) bestand:

Tabelle 6: Verfahrensarten der Mindestsicherung in den Ländern Tirol und Vorarlberg						
Art der Leistung	15a-Vereinbarung		Umsetzung Land Tirol		Umsetzung Land Vorarlberg	
	Rechtsanspruch	Ermessen	Rechtsanspruch	Ermessen	Rechtsanspruch	Ermessen
Lebensunterhalt	X		X		X	
Wohnbedarf	X		X		X	
Krankenhilfe	X		X		X	
Zusatzleistungen der Länder		X				
Bestattungskosten			X		X	
sonstige Leistungen (Tirol) bzw. Sonderleistungen (Vorarlberg)				X ¹		X

¹ Ein Rechtsanspruch bestand in Tirol nur für die Hilfe zur Erziehung und Erwerbsfähigkeit (§ 10 TMSG) sowie für unabdingbare einmalige Aufwendungen zur Vermeidung besonderer Härtefälle (§ 14 Abs. 3 TMSG).

Quellen: Land Tirol; Land Vorarlberg; Darstellung RH

Die Leistungen für Lebensunterhalt, Wohnbedarf und Krankenhilfe waren in Tirol und Vorarlberg vereinbarungskonform mit Rechtsansprüchen verbunden. Der Wohnbedarf umfasste in beiden Ländern gegebenenfalls auch einmalige, in Vorarlberg als Sonderbedarf bezeichnete Unterstützungen für Möbel, Hausrat, Haushaltsgeräte und Kautions.

Die Zusatzleistungen (ausgenommen Bestattungskosten) gewährten sowohl das Land Tirol als auch das Land Vorarlberg im Wesentlichen als Träger von Privatrechten.

(2) Die vorgegebene erstinstanzliche Entscheidungspflicht von maximal drei Monaten setzten die Länder Tirol und Vorarlberg vereinbarungsgemäß in ihren Landesgesetzen um. In der Praxis war in Tirol bei 96 % der Fälle und in Vorarlberg bei 93 % der Fälle eine Bearbeitungszeit (Zeitraum zwischen Antrag und Erledigung) von maximal drei Monaten und damit eine fristgerechte, vereinbarungskonforme Verfahrensabwicklung dokumentiert.

Allerdings konnte der RH mangels entsprechender Daten weder in Tirol noch in Vorarlberg die Bearbeitungsdauer der Fälle der Jahre 2011 und 2012 vollständig erheben. Stattdessen reduzierte sich der dargestellte Vergleich auf die vollständig dokumentierten, positiven Bearbeitungsdauern der Erstbescheide.³¹ Weitere Datenprobleme bestanden sowohl in Tirol (Ausweisung von negativen Bearbeitungsdauern, teilweise kein gesonderter Ausweis von Erstattungsfällen, fehlende Verfahrensabschlussdaten) als auch in Vorarlberg (Plausibilitätszweifel zu den mitunter extrem langen Bearbeitungszeiten). Ebenso wenig war dokumentiert, ob die Entscheidungsfrist infolge mangelhafter Anträge unterbrochen wurde bzw. erst später als dokumentiert begonnen hatte.³²

15.2 Der RH hielt fest, dass die Länder Tirol und Vorarlberg die Vorgaben der 15a-Vereinbarung für die Verfahrensarten und -dauern vereinbarungskonform in ihren Landesgesetzen umgesetzt hatten.

Der RH kritisierte jedoch, dass die Datenbanken der Länder Tirol und Vorarlberg keine vollständige und zuverlässige Auswertung der Verfahrensdauern ermöglichten, weil im Wesentlichen nur Erstbescheide mit positiven Verfahrensdauern auswertbar waren. Nach Ansicht des RH waren dadurch weder ein internes Kontrollinstrument noch ein laufendes Verwaltungsinstrument für Verfahrensdauern vorhanden.

³¹ Die den Mindestsicherungsleistungen zugrunde liegenden Datenbanken in Tirol und Vorarlberg hatten in der Regel nur das Antragsdatum für ein Erstverfahren bzw. einen Erstbescheid vermerkt. Zweit- und Folgebescheide von Mindestsicherungsbeziehern waren zwar mit dem Erledigungsdatum dokumentiert, aber nicht mit dem Antragsdatum.

³² Gemäß VwGH 2006/04/0184 vom 30. November 2006 beginnt die Entscheidungsfrist erst mit dem Einlangen des verbesserten Antrags, sofern der Antrag mangelhaft ist.

Der RH empfahl den Ländern Tirol und Vorarlberg, die Datenqualität und Datendokumentation bezüglich der Verfahrensdauern zu verbessern und ihre Datenbanken zukünftig auch als Kontroll- und Controllinginstrument zu verwenden.

15.3 (1) *Das Land Tirol führte in seiner Stellungnahme aus, dass es sehr wohl in der Lage sei, die Verfahrensdauern vollständig zu erfassen und auszuwerten. Insbesondere bei nicht erfassten Folgeanträgen von Dauerbeziehern könne eine Verbesserung der Daten erfolgen. Das Land Tirol gehe jedoch davon aus, dass bei Folgeanträgen die Erledigungsfrist innerhalb der gesetzlichen Frist liege, da Folgeverfahren meist weniger Erhebungsaufwand verursachten. Aus einer Dokumentationsverbesserung der Verfahrensdauer sei jedoch nur ein geringer Nutzen als Kontroll- und Controllinginstrument zu erwarten.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg sei die Empfehlung des RH insofern bereits umgesetzt, als jederzeit eine ausreichend große Stichprobe gezogen und ausgewertet werden könne. Gegenwärtig erfolge im Quartalsrhythmus eine diesbezügliche Auswertung. Die Einführung einer vollständigen, automatisierten Auswertung im Sinne eines Internen Kontrollsystems würde geprüft, sei jedoch mit einem nicht vertretbaren administrativen Aufwand verbunden.

15.4 Der RH entgegnete dem Land Tirol, dass die erfolgte Auswertung – wie ausführlich dargestellt – auf vollständige und plausible Erstantragsdaten beschränkt werden musste und die Datenmängel nicht ausschließlich auf Folgeanträge beschränkt waren. Er erachtete daher nicht die Erfassungsmöglichkeit und Auswertbarkeit der Daten, sondern die Datenqualität als teilweise mangelhaft.

Warum das Land Tirol der Überprüfung der erstinstanzlichen Entscheidungspflicht von maximal drei Monaten und damit der laufenden Beobachtung und Kontrolle einer gesetzlichen Vorgabe nur geringen Nutzen beimaß, war für den RH nicht nachvollziehbar. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Fachaufsicht durch die Landesregierung

16.1 (1) In den Ländern Tirol und Vorarlberg gewährten grundsätzlich die Bezirksverwaltungsbehörden die offene Mindestsicherung.³³ Über Berufungen gegen Bescheide der Bezirksverwaltungsbehörden hatten in beiden Ländern die Landesregierungen zu entscheiden.³⁴ Die Landesregierungen waren in Tirol und Vorarlberg nicht nur Berufungsbe-

³³ § 27 Abs. 1 und 2 TMSG, § 16 Abs. 1 VMMSG

³⁴ Ab Jänner 2014 waren Beschwerden an die Landesverwaltungsgerichte vorgesehen.

hörde, sondern hatten als fachlich zuständige Oberbehörde auch die Fachaufsicht über die Bezirksverwaltungsbehörden inne.

(2) Die Wahrnehmung der Fachaufsicht erfolgte in Tirol durch jährlich mindestens ein Treffen der Sozialreferenten der Bezirksverwaltungsbehörden und der Festschreibung der wesentlichen Ergebnisse in einem verbindlich umzusetzenden Protokoll sowie durch Erlässe. Darüber hinaus erteilte die Landesregierung Auskünfte per E-Mail oder Telefon.

Stichprobenprüfungen in ihren Bezirksverwaltungsbehörden führte die Tiroler Landesregierung bisher nicht durch, da sie eine Kontrolltätigkeit mit ihrer Funktion als Berufungsbehörde für nicht vereinbar erachtete. Nach Einführung der Landesverwaltungsgerichte ab 2014 plante sie jedoch die verstärkte Wahrnehmung ihrer Aufsichtsfunktion auch durch Kontrollen.

(3) Auch in Vorarlberg fanden regelmäßig Dienstbesprechungen mit Vertretern der Landesregierung sowie den Sozialreferenten der Bezirkshauptmannschaften statt. Sie dienten der Diskussion aktueller Problemlagen und unklarer Fälle. Die darüber erstellten Protokolle waren verbindlich umzusetzen. Ab 2013 wurden unklare Einzelfälle auch vermehrt im direkten E-Mail-Verkehr zwischen der betroffenen Bezirkshauptmannschaft und der Landesregierung erörtert.

Darüber hinaus führte die Landesregierung jährlich eine Stichprobenprüfung in jeder Bezirkshauptmannschaft durch und erstellte darüber einen Aktenvermerk.

16.2 (1) Der RH erachtete regelmäßige Treffen der Sozialreferenten der Bezirksverwaltungsbehörden und der Landesregierung und darüber erstellte, verbindliche Protokolle als geeignetes Instrument, eine harmonisierte Verwaltung der Mindestsicherung sicherzustellen. Ebenso erachtete er die in Vorarlberg durchgeführten stichprobenartigen Kontrollen der Bezirkshauptmannschaften als zweckmäßig. Er bemängelte, dass die Tiroler Landesregierung Kontrolltätigkeiten bei den Bezirksverwaltungsbehörden bisher nicht als Aufsichtsinstrumente nutzte.

Er empfahl dem Land Tirol, die ab 2014 geplanten stichprobenartigen Kontrollen der Bezirksverwaltungsbehörden durchzuführen.

(2) Die seit dem Jahr 2010 in den Ländern Tirol und Vorarlberg vorliegende Doppelfunktion der Landesregierung sowohl als Berufungs- als auch als Aufsichtsbehörde erachtete der RH im Hinblick auf die fehlende Unabhängigkeit der Berufungsbehörde als problematisch.

Verfahren

16.3 (1) Das Land Tirol verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass es die vom RH empfohlene Kontrolltätigkeiten bisher im Rahmen seiner Funktion als Berufungsbehörde durchgeführt habe. Weitergehende Kontrolltätigkeiten seien mit dieser Funktion nicht vereinbar gewesen. Das Land Tirol sagte jedoch zu, angesichts der ab Jänner 2014 nicht mehr bestehenden Doppelfunktion der Landesregierung als Berufungs- und Aufsichtsbehörde der Empfehlung des RH nachzukommen.

(2) Das Land Vorarlberg betonte in seiner Stellungnahme, dass es ab Jänner 2014 nur mehr Aufsichtsbehörde, aber nicht mehr Berufungsbehörde sei.

Teilaspekte der Mindestsicherung

Beratung und
Betreuung

17.1 (1) Gemäß Art. 2 Abs. 3 der 15a-Vereinbarung waren bei der Erbringung von Mindestsicherungsleistungen auch die jeweils erforderliche Beratung und Betreuung zur Vermeidung und Überwindung sozialer Notlagen sowie zur nachhaltigen Stabilisierung der Lebenssituation zu gewährleisten.

Beide beispielhaft betrachteten Bezirkshauptmannschaften (Innsbruck und Bregenz) nahmen beratende Aufgaben in Sinne eines Case-Managements wahr, indem sie die individuellen Probleme der Mindestsicherungsbezieher analysierten und diese an geeignete Betreuungsstellen, wie Schuldner- oder Drogenberatung, weiter verwiesen. Eigene Sozialarbeiter standen in diesen Bezirkshauptmannschaften nicht zur Verfügung.

(2) Aufgaben der Betreuung und Beratung übertrugen die Länder Tirol und Vorarlberg auch an eine Reihe von privaten Institutionen, deren Leistungen sie förderten. Zumeist bestanden nur schriftliche Förderungszusagen, in Einzelfällen auch Förderungsverträge. In diesen waren die zu erbringenden Leistungen jedoch nicht nachvollziehbar festgeschrieben und dadurch für die Länder nicht koordinierbar. Die von den geförderten Institutionen vorgelegten Jahres- und Leistungsberichte enthielten zumeist keine detaillierten Aufstellungen, aus denen die im Bereich Mindestsicherung erbrachten Leistungen hervorgingen.

Im Juni 2013 beschloss das Land Vorarlberg Förderungsrichtlinien für den Sozialfonds. Ziel war es, einheitliche und verbindliche Grundlagen für Controlling-Prozesse und eine effiziente und effektive Leistungssteuerung zu schaffen. Zentrale Bestandteile waren Rahmen- und Produktvereinbarungen mit den privaten Institutionen, standardisierte Tarifikalkulationen, Dokumentationsanforderungen sowie Aufsichts-

und Prüfungsregelungen. Eine Umsetzung bis zum Jahr 2015 war geplant.

17.2 Der RH bemängelte, dass die Länder Tirol und Vorarlberg Beratungs- und Betreuungsaufgaben im Bereich Mindestsicherung ohne genaue Leistungsfestlegungen teilweise an private Institutionen übertragen. Deren Leistungserbringung war daher weder nachvollziehbar noch koordinierbar. Er verwies auf die in Vorarlberg bereits beschlossenen Förderungsrichtlinien und empfahl den Ländern Tirol und Vorarlberg, künftig Förderungsverträge mit klaren Aufgabenbeschreibungen zu erstellen und die gewährten Förderungssummen anhand von jährlichen Leistungsberichten zu evaluieren. Weiters wäre für eine Leistungsordination der beauftragten privaten Institutionen zu sorgen.

17.3 (1) *Das Land Tirol sagte dies zu und ergänzte in seiner Stellungnahme, dass von einzelnen Institutionen bereits bisher jährliche Leistungsberichte, aus denen die Fördermittelverwendung hervorging, vorzulegen gewesen seien.*

(2) Das Land Vorarlberg teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung bereits umgesetzt werde. Aufgrund der seit Juni 2013 geltenden neuen Allgemeinen Richtlinie zur Gewährung von Mitteln aus dem Sozialfonds würden bis Ende 2015 mit den Einrichtungen entsprechende Rahmen- und Produktvereinbarungen abgeschlossen.

Kürzungen

18.1 (1) Gemäß Art. 14 der 15a-Vereinbarung waren alle arbeitsfähigen Mindestsicherungsbezieher grundsätzlich verpflichtet, ihre Arbeitskraft einzusetzen.³⁵

Bei Nichterfüllung dieser Verpflichtung konnte nach schriftlicher Ermahnung bei weiterhin fehlender Arbeitsbereitschaft der Mindestsatz für den Lebensunterhalt stufenweise auf bis zu 50 % gekürzt werden. Darüber hinausgehende Maßnahmen (z.B. gänzliche Kürzung) waren nur in Vorarlberg in besonderen Fällen möglich.

³⁵ Ausgenommen waren Personen nach Erreichung des Regelpensionsalters, Personen mit Betreuungspflichten gegenüber Kindern bis zum vollendeten dritten Lebensjahr, Personen mit pflegebedürftigen Angehörigen der Pflegestufe 3 und mehr, Personen, die durch Sterbebegleitung oder Begleitung eines schwerstkranken Kindes gebunden waren sowie Personen, die in einer Erwerbs- oder Schulausbildung standen, die sie vor ihrem 18. Lebensjahr begonnen hatten. Außerdem musste die Beschäftigung zumutbar sein und bei deren Auswahl war auch auf die persönliche und familiäre Situation einzugehen.

Teilaspekte der Mindestsicherung

Die Kürzung einer Bedarfsgemeinschaft bezog sich ausschließlich auf den Mindestsatz des arbeitsfähigen Partners (2013: 447,14 EUR). Der Mindestsatz von Partner und Kindern blieb ebenso wie der Wohnbedarf unangetastet. Nachstehende Tabelle zeigt die finanzielle Auswirkung einer 50 %igen Kürzung anhand der zwei Fallbeispiele ohne Erwerbseinkommen (vgl. TZ 9):

Tabelle 7: Höhe der monatlichen Mindestsicherung (Lebensunterhalt und Wohnbedarf) im Falle einer 50 %igen Kürzung		
	Tirol	Vorarlberg
	in EUR	
Alleinstehender ohne Einkommen		
monatliche Mindestsicherung	1.120,03	1.063,50
50 %ige Kürzung	298,09	299,25
gekürzte monatliche Mindestsicherung	821,94	764,25
Paar mit fünf minderjährigen Kindern, davon zwei betreuungspflichtig, und ohne Einkommen		
monatliche Mindestsicherung	2.671,74	2.319,57
50 %ige Kürzung	223,57	223,56
gekürzte monatliche Mindestsicherung	2.448,17	2.096,01

Quellen: 15a-Vereinbarung; Land Tirol; Land Vorarlberg; Darstellung RH

Beim bereits erwähnten Fallbeispiel der Bedarfsgemeinschaft bestehend aus einem Paar mit fünf Kindern hätte sich die Höhe der Mindestsicherung in beiden Ländern somit um monatlich bis zu 223,57 EUR verringert. Demnach würde diese Bedarfsgemeinschaft in Tirol eine um bis zu 8,4 % geringere Mindestsicherung von monatlich höchstens 2.448,17 EUR statt 2.671,74 EUR, in Vorarlberg eine um bis zu 9,6 % geringere Mindestsicherung von 2.096,00 EUR statt 2.319,57 EUR erhalten. Bei einer alleinstehenden Person würde der Mindestsatz für den Lebensunterhalt von 596,18 EUR (Tirol) bzw. 598,50 EUR (Vorarlberg) auf bis zu 298,09 EUR (Tirol) bzw. 299,25 EUR gekürzt werden, womit sich im Land Tirol dem Fallbeispiel entsprechend nur mehr eine monatliche Mindestsicherung von 821,94 EUR anstatt von 1.120,03 EUR, im Land Vorarlberg eine monatliche Mindestsicherung von 764,25 EUR anstatt von 1.063,50 EUR ergäbe.

(2) Eine quantitative Auswertung der Kürzungen und ihrer finanziellen Auswirkungen konnte das Land Tirol nicht durchführen, da die Datenbank TISO nicht zwischen Kürzungen und zeitlich bedingten monatlichen Aliquotierungen unterschied.

Auch im Land Vorarlberg war eine Auswertung der Kürzungen auf Landesebene nicht möglich, da bei rd. 40 % der Berechnungen nicht die Einzelpositionen (Mindestsicherung und Kürzungsbetrag), sondern nur die mit externer Nebenrechnung ermittelten Salden in der Datenbank ISSO2 eingetragen waren.

18.2 (1) Der RH beurteilte die bei fehlender Arbeitsbereitschaft zur Verfügung stehenden Kürzungsmöglichkeiten insbesondere bei Bedarfsgemeinschaften mit größeren Personenzahlen als wenig geeignet, einen Anreiz zur Arbeit zu bewirken.

(2) Er bemängelte die in den Ländern Tirol und Vorarlberg fehlende Auswertungsmöglichkeit für Mindestsicherungskürzungen. Mangels Informationen zum Kürzungsausmaß waren weder eine IT-unterstützte Kontrollmöglichkeit der ordnungsgemäßen Umsetzung noch eine Wirkungsbeurteilung dieser Sanktion möglich.

Der RH empfahl den Ländern Tirol und Vorarlberg, die Kürzungen von Mindestsicherungen lückenlos in den verwendeten IT-Systemen zu erfassen und ihre Anreizwirkung für eine (Wieder)Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu analysieren.

18.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMASK sei zu hinterfragen, ob es sachlich gerechtfertigt sei, die restlichen Haushaltsmitglieder und die als besonders schutzwürdig einzustufenden minderjährigen Kinder aufgrund des schuldhaften Verhaltens eines Haushaltsmitglieds zu pönalisieren. Andererseits sei von den Ländern eine Kürzung des Wohnbedarfs als kontraproduktiv eingestuft worden, da dies zu Delogierungen führen könnte. Eine Umfrage bei den Ländern zur Frage der Wirksamkeit von Kürzungen habe ergeben, dass in der Regel bereits eine Ermahnung von Betroffenen und die Inaussichtnahme von Leistungskürzungen bei wiederholter Arbeitsunwilligkeit ausreichend effektiv seien.*

(2) *Das Land Tirol sagte die Umsetzung der Empfehlung zu und ergänzte in seiner Stellungnahme, dass derartige Datenerfassungen in der Datenbank TISO zwar möglich, aufgrund der geringen Fallzahlen bisher jedoch nicht durchgeführt worden seien. Außerdem teilte das Land Tirol die Ansicht des RH, wonach die bestehenden Kürzungsmöglichkeiten wenig geeignet seien, einen Anreiz zur Arbeit zu bewirken. Dies erfordere jedoch eine Änderung der 15a-Vereinbarung, wozu das Land Tirol Bereitschaft zeige.*

(3) *Auch das Land Vorarlberg sagte die Umsetzung der Empfehlung zu und ergänzte in seiner Stellungnahme, dass die Umsetzung bereits begonnen habe. Mit dem Projekt Data-Warehouse und den Anpas-*

Teilaspekte der Mindestsicherung

sungen der Datenbankanwendung ISSO2 würde das Land Vorarlberg zeitnah Grundlagen für entsprechende Analysen schaffen, obgleich die Kürzungen nur eine geringe Fallzahl betreffen würden.

18.4 Gegenüber dem BMASK teilte der RH grundsätzlich dessen Einschätzung der Eingeschränktheit von alternativen Kürzungsmöglichkeiten. Allerdings gab er zu bedenken, dass die 15a-Vereinbarung nur eine mögliche, aber keine verpflichtende, und nur Vorarlberg eine gänzliche Kürzung des Lebensunterhalts des arbeitsfähigen Partners vorsah.

Fremdenrecht und
Mindestsicherungs-
bezug

19.1 (1) Die 15a-Vereinbarung legte demonstrativ fest, welchen Personen jedenfalls ein Rechtsanspruch auf Leistungen der Mindestsicherung einzuräumen war. Dazu zählten österreichische Staatsangehörige und deren Familienangehörige, Asylberechtigte³⁶ und subsidiär Schutzberechtigte³⁷, EU-/EWR-Bürger, Schweizer Staatsangehörige und deren Familienangehörige sowie Fremde, die zu einem unbefristeten Aufenthalt in Österreich berechtigt waren. Andere konnten Leistungen der Mindestsicherung beanspruchen.

Eine Aufzählung der mit einem Rechtsanspruch auf Mindestsicherung verbundenen Aufenthaltstitel enthielt jedoch weder die 15a-Vereinbarung noch ihre Erläuterungen.

(2) Das TMSG zählte die den österreichischen Staatsbürgern gleichgestellten Personen mit Rechtsanspruch auf Mindestsicherungsleistungen abschließend, das VMSG zählte sie demonstrativ auf. Nachstehende Übersicht gibt einen Überblick über die Art der Aufenthaltstitel und das damit verbundene Verfahren im Bereich der Mindestsicherung.

³⁶ Asylberechtigte waren Fremde, denen nach Durchlaufen des Asylverfahrens Asyl gewährt wurde.

³⁷ Subsidiär Schutzberechtigte waren Personen, deren Asylantrag zwar abgewiesen wurde, die aber vor einer Abschiebung aufgrund einer Bedrohung des Lebens oder der Gesundheit im Herkunftsland geschützt waren.

Tabelle 8: Mindestsicherungsverfahren im Bereich des Fremdenrechts

Aufenthaltstitel	Tirol		Vorarlberg	
	Rechtsanspruch	Ermessen	Rechtsanspruch	Ermessen
Unionsbürger, EWR-Bürger, Schweizer Staatsangehörige und Angehörige (jedoch nicht in den ersten drei Monaten)	X		X	
Asylberechtigte, subsidiär Schutzberechtigte	X		X	
„Blaue Karte EU“ ¹ nach § 42 Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG)	X			X
„Daueraufenthalt-EU“ nach § 45 NAG	X		X	
„Daueraufenthalt – Familienangehöriger“ nach § 48 NAG	X		X	
„Daueraufenthalt-EU“ eines anderen Mitgliedstaates nach § 49 NAG	X		X	
„Niederlassungsbewilligung“ bzw. „Rot-Weiß-Rot-Karte plus“ nach § 49 NAG	X		X	
„Rot-Weiß-Rot-Karte plus“ nach § 41a NAG		X		X
„Rot-Weiß-Rot-Karte“ nach § 41 NAG		X		X
„Niederlassungsbewilligung“ nach § 43 NAG		X		X
„Familienangehöriger“ und „Niederlassungsbewilligungs-Angehöriger“ nach § 47 Abs. 2 NAG	X		X	
„Familienangehöriger“ und „Niederlassungsbewilligungs-Angehöriger“ nach § 47 Abs. 3 NAG		X		X
Aufenthaltsverfestigung nach § 64 Fremdenpolizeigesetz 2005 (FPG)	X		–	–

¹ Aufenthaltstitel für besonders hochqualifizierte Akademiker

Quellen: Land Tirol; Land Vorarlberg; Darstellung RH

Die Mindestsicherungsverfahren im Bereich des Fremdenrechts waren in Tirol und Vorarlberg weitgehend einheitlich. Eine Abweichung bestand bei der Blauen Karte EU³⁸ (in Tirol mit, in Vorarlberg ohne Rechtsanspruch³⁹) und bei Personen, deren Aufenthalt sich nach § 64 FPG verfestigt hatte. Letztere hatten in Tirol einen Rechtsanspruch auf Mindestsicherung, sofern ihr Bemühen, ihren Unterhalt durch den Einsatz eigener Kräfte zu sichern, nicht aussichtslos erschien. In Vorarlberg war für Personen mit einem verfestigten Aufenthalt gemäß § 64

³⁸ Nachweisdokument für den legalen Aufenthalt (Aufenthaltstitel) von insbesondere hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen

³⁹ Laut Auskunft der Vorarlberger Landesregierung wurde dieser Aufenthaltstitel in Vorarlberg kaum ausgestellt und war daher nicht von praktischer Relevanz.

Teilaspekte der Mindestsicherung

FPG der jeweilige Aufenthaltstitel für die Gewährung der Mindestsicherung relevant.

(3) In der Praxis erwies sich die Auswahl des relevanten Verfahrens für nicht-österreichische Staatsangehörige als komplex und zeitaufwendig, da das Nachweisdokument (Ausweis bzw. Karte) zwar die Art des Aufenthaltstitels, aber nicht seine gesetzliche Grundlage nannte. Gegebenenfalls war daher der fremdenpolizeiliche Akt des Antragstellers heranzuziehen oder die Fremdenpolizei einzubinden.

(4) Darüber hinaus erforderte die dem Fremdenrecht insbesondere aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben innewohnende Dynamik eine laufende Anpassung und Novellierung von TMSG und VMSG. Bis Juni 2013 war das TMSG dahingehend einmal, das VMSG noch nicht novelliert worden. Eine entsprechende Novelle des VMSG wurde erst während der Gebarungsüberprüfung durch den RH veranlasst.⁴⁰

19.2 Der RH verwies kritisch darauf, dass die Mindestsicherung im Bereich des Fremdenrechts eine äußerst komplexe und umfassende Rechtsmaterie darstellte, die die Sozialreferenten der Bezirksverwaltungsbehörden vor große Herausforderungen stellte. Er hielt es auch für nachteilig, dass die 15a-Vereinbarung keine ausreichend klaren Verfahrensvorgaben traf.

Der RH empfahl daher dem BMASK sowie den Ländern Tirol und Vorarlberg, im Falle einer Novelle der 15a-Vereinbarung auf österreichweit einheitliche, klare und ressourcenschonende Mindestsicherungsverfahren im Bereich des Fremdenrechts hinzuwirken.

19.3 (1) *Das BMASK anerkannte in seiner Stellungnahme, dass eine präzise, abschließende Aufzählung der Aufenthaltstitel in der 15a-Vereinbarung mit Rechtsanspruch auf Mindestsicherung zu mehr Klarheit geführt hätte. Aufgrund der mehrjährigen Gültigkeit der 15a-Vereinbarung und der großen Dynamik des Fremdenrechts sei dies jedoch nicht umgesetzt worden. Das BMASK sagte jedoch zu, mögliche Verfahrenserleichterungen bei der Feststellung von Rechtsansprüchen ausländischer Mindestsicherungsbezieher gemeinsam mit dem BMI zu prüfen. Eine Erhebung bei den Ländern sei bereits veranlasst worden.*

(2) *Das Land Tirol unterstützte die Empfehlung.*

⁴⁰ Das Land Vorarlberg setzte u.a. das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011, BGBl. I Nr. 38/2011, mit dem Landesverwaltungsgerichts-Anpassungsgesetz vom September 2013 um.

(3) Das Land Vorarlberg beurteilte die Umsetzung der Empfehlung als schwierig und vertrat die Ansicht, dass dabei vordergründig der Bund gefordert sei.

Freibeträge

20.1 (1) Im Hinblick auf die Wiedereingliederung in das Erwerbsleben bestanden begleitend zu den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auch finanzielle Anreize für die (Wieder)Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.

Dazu zählte die in Tirol⁴¹ und Vorarlberg⁴² umgesetzte Vorgabe der 15a-Vereinbarung, wonach der Bezieher der Mindestsicherung aus einem später aus Erwerbstätigkeit erwirtschafteten Vermögen keinen Ersatz für bezogene Mindestsicherungsleistungen zu leisten hatte.

Weiters sahen die 15a-Vereinbarung sowie die Mindestsicherungsgesetze in Tirol und Vorarlberg in unterschiedlicher Höhe und Art Freibeträge für Einkünfte aus Erwerbstätigkeit vor. Demnach wurde ein der Freibetragshöhe entsprechender Teil des Erwerbseinkommens nicht auf die Mindestsicherung angerechnet und erhöhte somit die Mindestsicherung.

Die Länder Tirol und Vorarlberg gewährten einen Freibetrag für Erwerbseinkommen nach einer längeren Erwerbslosigkeit, im vorgerückten Alter oder bei starker Beeinträchtigung der Erwerbsfähigkeit. Die Höhe der gewährten Freibeträge war in Tirol und Vorarlberg jedoch unterschiedlich. Während Tirol – bedingt durch das Verschlechterungsverbot – vier von der Erwerbseinkommenshöhe unabhängige, in der Höhe fixe Freibeträge (bis zu 238,47 EUR je Monat; Werte für 2013) gewährte, entsprach der einkommensabhängige Freibetrag in Vorarlberg von bis zu 135,13 EUR je Monat der 15a-Vereinbarung.

Für erwerbstätige Alleinerzieher bestand in Tirol ein monatlicher Freibetrag von 238,47 EUR.

(2) In Tirol und Vorarlberg war eine vollständige Auswertung der durch einen Freibetrag begünstigten Anzahl der Bezieher und der damit verbundenen Finanzvolumina weder in Summe noch getrennt nach der Art der Freibeträge möglich. Die Ursache dafür lag in Vorarlberg darin, dass die Freibeträge in der Datenbank nicht dokumentiert waren. In Tirol gab es Fälle, bei denen anstatt des Einkommens und des Freibetrags nur das um den Freibetrag reduzierte Einkommen erfasst war,

⁴¹ § 22 Abs. 1 lit. a TMSG

⁴² § 8 Abs. 7 VMSG und § 9 Abs. 1 lit. a VMSV

Teilaspekte der Mindestsicherung

wodurch in der Datenbank kein Hinweis auf einen gewährten Freibetrag vorhanden war.

Gemäß den in Tirol auswertbaren Daten erhielten im Zeitraum 2011 und 2012 jährlich rd. 950 Einzelpersonen bzw. Bedarfsgemeinschaften Freibeträge im Ausmaß von 1,06 Mio. EUR. Der für einen Monat gewährte Freibetrag erreichte durchschnittlich rd. 224 EUR. Das Land Vorarlberg schätzte, dass die Bezirkshauptmannschaften jährlich Freibeträge von maximal rd. 50.000 EUR an rd. 30 begünstigte Einzelpersonen bzw. Bedarfsgemeinschaften gewährten.

(3) Obwohl die Freibeträge mit einem Rechtsanspruch verbunden waren, waren weder in Tirol noch in Vorarlberg die Anspruchsvoraussetzungen „vorgerücktes Alter“ oder „stark beeinträchtigte Erwerbsfähigkeit“ definiert.

20.2 (1) Der RH verwies auf die durch Freibeträge für Erwerbseinkommen mögliche Erhöhung der monatlichen Mindestsicherung um bis zu 135,13 EUR in Vorarlberg und bis zu 238,47 EUR (Wert für 2013) in Tirol. Er erachtete Freibeträge grundsätzlich als geeignete Motivation für einen (Wieder)Einstieg eines Mindestsicherungsbeziehers in das Berufsleben.

Allerdings kritisierte der RH, dass auf den Freibetrag bei Erwerbstätigkeit im vorgerückten Alter bzw. mit stark eingeschränkter Erwerbsfähigkeit zwar ein Rechtsanspruch bestand, die Kriterien der Gewährung jedoch einen sehr breiten Ermessensspielraum boten.

Zur Sicherstellung einer Gleichbehandlung aller Mindestsicherungsempfänger empfahl er den Ländern Tirol und Vorarlberg, die Begriffe „vorgerücktes Alter“ und „stark eingeschränkte Erwerbsfähigkeit“ zu präzisieren.

(2) Weiters bemängelte der RH, dass weder in Tirol noch in Vorarlberg verlässliche Daten über die Häufigkeit, Art und Höhe der gewährten Freibeträge vorlagen. Dadurch waren den Ländern weder eine Bewertung der Inanspruchnahme noch eine Beurteilung der Wirkung und Ausgaben möglich. Der RH vermeinte dazu, dass angesichts der in Tirol und Vorarlberg sehr unterschiedlichen jährlichen Finanzvolumina und Freibetragshöhen eine entsprechende Evaluierung zweckmäßige Hinweise über das Kosten–Nutzen–Verhältnis von Freibeträgen leisten könnte.

Er empfahl den Ländern Tirol und Vorarlberg, die Freibeträge ihrer Art und Höhe nach je Fall lückenlos zu erfassen. Zu diesem Zweck sollte

in den beiden Datenbanken das entsprechende Datenfeld als Pflichtfeld gestaltet werden.

20.3 (1) *Das Land Tirol lehnte in seiner Stellungnahme ab, die Begriffe „vorgerücktes Alter“ und „stark eingeschränkte Erwerbsfähigkeit“ zu präzisieren. Dies würde dem Grundsatz der Individualität der Mindestsicherungsleistungen widersprechen. Bei der Mindestsicherung sei die Prüfung des Einzelfalls von besonderer Bedeutung. Eine willkürlich festgelegte Altersgrenze könnte mögliche Hilfestellungen für ältere, (wieder) arbeitende Bezieher verhindern.*

(2) *Das Land Vorarlberg sagte in seiner Stellungnahme zu, die Präzisierung der Begriffe „vorgerücktes Alter“ und „stark eingeschränkte Erwerbsfähigkeit“ im Zuge der Novelle der Mindestsicherungsverordnung zu diskutieren.*

(3) *Die Umsetzung der Empfehlung, die Freibeträge ihrer Art und Höhe nach je Fall lückenlos zu erfassen, sagten die Länder Tirol und Vorarlberg zu. Das Land Vorarlberg ergänzte, dass die Umsetzung bereits begonnen habe.*

20.4 Der RH wies gegenüber dem Land Tirol neuerlich darauf hin, dass die beiden nicht definierten Anspruchsvoraussetzungen „vorgerücktes Alter“ und „stark eingeschränkte Erwerbsfähigkeit“ den zuständigen Behörden zwar Raum für individuelle Beurteilungen, aber letztlich auch Ermessensspielraum boten. Der RH erachtete diesen Ermessensspielraum als wenig zweckmäßig, da dadurch der gesetzliche Rechtsanspruch auf einen Freibetrag im Ergebnis einer Ermessensentscheidung der Behörde gleichkam. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Alleinerzieher

21.1 Im Jahr 2011 waren österreichweit 21,8 % der Mindestsicherungsbezieher Alleinerzieher. Davon waren 91,9 % Frauen.

Die 15a-Vereinbarung⁴³, das TMSG⁴⁴ und die VMSV⁴⁵ sahen vor, dass Alleinerziehende zur Deckung ihres Lebensunterhalts denselben Mindestsatz wie Alleinstehende erhielten. Im Jahr 2013 betrug dieser 596,18 EUR (Tirol) bzw. 598,50 EUR (Vorarlberg). Bis zum Inkrafttreten der 15a-Vereinbarung hatten das Land Tirol⁴⁶ und das Land

⁴³ Art. 10 der 15a-Vereinbarung

⁴⁴ § 5 Abs. 2 TMSG

⁴⁵ § 6 VMSV

⁴⁶ § 5 Tiroler Grundsicherungsverordnung, LGBl. Nr. 28/2006 i.d.F. LGBl. Nr. 121/2009

Teilaspekte der Mindestsicherung

Vorarlberg⁴⁷ Alleinerziehern nur den Richtsatz für Hauptunterstützte (nunmehr Mindestsatz für nicht alleinstehende Volljährige) gewährt.

Gemessen an den Werten für das Jahr 2013 erhielt ein Alleinerzieher im Vergleich zur Rechtslage vor Inkrafttreten der 15a-Vereinbarung damit monatlich um 149,04 EUR oder 33,3 % (Tirol) bzw. 151,38 EUR oder 33,9 % (Vorarlberg) mehr.

21.2 Der RH vermerkte, dass die 15a-Vereinbarung die Alleinerzieher, darunter mehrheitlich Frauen, mit Alleinstehenden gleichstellte, wodurch sich der monatliche Mindestsatz für den Lebensunterhalt um rd. 150 EUR (Wert 2013) verbesserte.

22.1 Die 15a-Vereinbarung enthielt keine Begriffsbestimmung der Alleinerzieher; die Erläuterungen definierten Alleinerzieher als Personen, die nur mit ihnen gegenüber unterhaltsberechtigten minderjährigen Kindern im gemeinsamen Haushalt lebten.

Das TMSG definierte den Alleinerzieher wie die Erläuterungen der 15a-Vereinbarung. Auch das Land Vorarlberg orientierte sich an dieser Definition: Demnach galt ein Elternteil ohne (Ehe)Partner, der mit mindestens einem minderjährigen, unterhaltsberechtigten Kind und einer weiteren volljährigen Person (z.B. Großelternteil oder volljähriges Kind) im gemeinsamen Haushalt lebte, nicht als Alleinerzieher. Dieser war daher wie eine volljährige Person, die mit anderen Volljährigen im gemeinsamen Haushalt lebte, zu behandeln, was der Rechtslage vor der 15a-Vereinbarung entsprach.

22.2 Der RH verwies darauf, dass in den Ländern Tirol und Vorarlberg der Alleinerzieherstatus nur dann zuerkannt wurde, sofern im gemeinsamen Haushalt nur ein Elternteil mit ausschließlich unterhaltsberechtigten minderjährigen Kindern lebte.

Er verwies weiters auf die Definition im Einkommensteuergesetz⁴⁸, wonach der Alleinerzieherstatus insbesondere durch die Existenz eines weiteren volljährigen Kindes oder eines Großelternteils im gemeinsamen Haushalt nicht verloren ging.

⁴⁷ § 5 Vorarlberger Sozialhilfverordnung, LGBl. Nr. 14/2006 i.d.F. LGBl. Nr. 90/2009

⁴⁸ Alleinerzieher war ein Steuerpflichtiger, der mit mindestens einem Kind, für das er Familienbeihilfe erhielt, mehr als sechs Monate im Kalenderjahr nicht in einer Gemeinschaft mit einem (Ehe)Partner lebte (§ 33 Abs. 3 i.V.m. § 106 EStG).

Er empfahl dem B MASK sowie den Ländern Tirol und Vorarlberg, im Falle einer Novelle der 15a-Vereinbarung auf eine klare Definition des Alleinerziehers hinzuwirken.

22.3 (1) *Das B MASK sagte dies zu.*

(2) Das Land Tirol verwies in seiner Stellungnahme auf die im TMSG enthaltene klare Definition des Begriffs „Alleinerzieher“. Diese vom Einkommensteuergesetz abweichende Definition sei aus föderalistischer Sicht und durch die unterschiedlichen Zielsetzungen der beiden Gesetze zulässig. Außerdem fiele bei einer Bedarfsgemeinschaft bestehend aus einem Elternteil und einem volljährigen sowie minderjährigen Kind zwar der Alleinerzieherstatus weg, stattdessen sei jedoch für das volljährige Kind der Mindestsatz für einen Volljährigen relevant.

(3) Das Land Vorarlberg sagte in seiner Stellungnahme zu, auf eine Umsetzung der Empfehlung im Arbeitskreis für Bedarfsorientierte Mindestsicherung hinzuwirken.

22.4 Der RH stellte gegenüber dem Land Tirol klar, dass er nicht die Zulässigkeit, sondern angesichts einer fehlenden Definition des Begriffs „Alleinerzieher“ in der 15a-Vereinbarung die Möglichkeit der österreichweit unterschiedlichen Definitionen insbesondere im Vergleich zum Einkommensteuergesetz hinterfragt hatte. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

23.1 (1) Das Land Tirol hatte gemäß TMSG erwerbstätigen Alleinerziehern, die zumindest ein Kind im Vor- oder Pflichtschulalter betreuten, einen monatlichen Freibetrag von 238,47 EUR (Wert 2013) zu gewähren. Im Land Vorarlberg war ein derartiger Freibetrag nicht vorgesehen.

Nach Schätzung des Landes Tirol betraf der Großteil der in den Jahren 2011 und 2012 gewährten Freibeträge von insgesamt 2,12 Mio. EUR Alleinerzieher.

Eine Analyse der Tiroler Mindestsicherungsbezüge für den Monat Dezember 2012 zeigte, dass rd. 43 % der rd. 1.000 mindestenssicherungsbeziehenden Alleinerzieher Einkünfte aus Erwerbstätigkeit hatten. Davon erhielten rd. 86 % der Bezieher einen Freibetrag für Alleinerzieher.

Bei rd. 3 % der Alleinerzieher mit Erwerbseinkommen (zwölf Fälle) wurde kein Freibetrag gewährt, da das Einkommen unter der Gering-

függigkeitsgrenze⁴⁹ lag. Rund 18 % der Alleinerzieher mit Erwerbseinkommen (rd. 80 Fälle) hatten ebenso ein Einkommen unter der Geringfügigkeitsgrenze, erhielten jedoch trotzdem einen Freibetrag.

(2) Gemäß den Protokollen der Sozialreferententagungen vom Dezember 2010 und März 2012 sowie vom Juni 2013 – diese im Zusammenhang mit der Gebarungsüberprüfung durch den RH – hielt das Land Tirol fest, dass ab Inkrafttreten des TMSG der Freibetrag für Alleinerzieher auch bei Vorliegen eines Erwerbseinkommens unter der Geringfügigkeitsgrenze und auch bei Teilzeitbeschäftigung in voller Höhe zu gewähren war.

Im Hinblick auf die Dokumentationsmängel bei Freibeträgen führte das Land Tirol noch während der Gebarungsüberprüfung durch den RH eine Datenbankfunktion in seiner Datenbank TISO ein, mit der bei Vorliegen eines Erwerbseinkommens automatisch ein Freibetrag vorgeschlagen wurde.

- 23.2** Der RH verwies auf die in Tirol bestehenden Regelungen zum Alleinerzieherfreibetrag und sah in der Höhe von monatlich 238,47 EUR eine nicht unwesentliche Erhöhung der Mindestsicherung für Alleinerzieher. Für den RH war es daher nicht nachvollziehbar, warum bei rd. 3 % der Alleinerzieher mit einer geringfügigen Beschäftigung der Freibetrag nicht berücksichtigt wurde, obwohl das TMSG für den Freibetragsanspruch weder die Einkommenshöhe noch das Kinderbetreuungsausmaß begrenzt hatte. Vor allem kritisierte der RH, dass diese nicht gesetzeskonforme Praxis trotz klarer Festlegung in den Sozialreferententagungen dennoch teilweise fortgesetzt wurde.

Der RH anerkannte jedoch, dass das Land Tirol bereits während der Gebarungsüberprüfung Maßnahmen veranlasste, die Dokumentation der Freibeträge und die Sicherstellung ihrer Gewährung zu verbessern.

Er empfahl dem Land Tirol, eine gesetzeskonforme Gewährung des Freibetrags für Alleinerzieher sicherzustellen und dabei insbesondere den Gleichbehandlungsgrundsatz zu beachten.

- 23.3** (1) *Das Land Tirol teilte in seiner Stellungnahme mit, dass entsprechende Anweisungen an die Bezirksverwaltungsbehörden bereits mehrfach ergangen seien und sagte zu, die Umsetzung dieser Empfehlung weiterhin zu überwachen.*

⁴⁹ Ein Beschäftigungsverhältnis galt dann als geringfügig, wenn das dafür bezahlte Entgelt geringer als 386,80 EUR (2013) war.

(2) Das Land Vorarlberg ergänzte in seiner Stellungnahme, es prüfe die Einführung eines Freibetrags für Alleinerzieher bei Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit. Das Land merkte weiters an, dass die Einführung der Mindestsicherung zu einer Besserstellung der Alleinerzieher geführt habe und nannte dafür die Gewährung des Mindestsatzes für Alleinstehende, eines bei der Mindestsicherung nicht berücksichtigten Familienzuschusses und die Fokussierung auf ihre Wiedereingliederung in das Erwerbsleben im Rahmen des geplanten Projekts Case Management.

Unterhaltsansprüche von Mindestsicherungsbeziehern

24.1 (1) Gemäß Art. 13 der 15a-Vereinbarung war zur Deckung des eigenen Bedarfs insbesondere auch jener Teil des Einkommens eines (Ehe)Partners bzw. der im gemeinsamen Haushalt lebenden unterhaltspflichtigen Angehörigen zu berücksichtigen, der den Mindestsatz überstieg. Über dem Mindestsatz liegende Einkünfte von Kindern waren für die Bedarfsdeckung anderer Familienangehöriger nicht heranzuziehen.

(2) In Tirol war neben dem Einkommen der mit dem Mindestsicherungsbezieher in Lebensgemeinschaft lebenden Person auch das Einkommen der mit ihm im gemeinsamen Haushalt lebenden und ihm gegenüber unterhaltspflichtigen Personen einzurechnen, sofern deren Einkommen den Mindestsatz überstieg. Dies führte dazu, dass das Einkommen von selbsterhaltungsfähigen, volljährigen und unterhaltspflichtigen Kindern bei der Bemessung der Mindestsicherung relevant war. Leisteten diese keinen Unterhalt und verzichtete der Mindestsicherungsbezieher auf eine – zumindest nicht offensichtlich aussichtslose oder unzumutbare – Verfolgung dieser Ansprüche, konnte dies zu einer Kürzung des Lebensunterhalts von bis zu 50 % führen.

(3) In Vorarlberg waren bei der Bemessung des Haushaltseinkommens ausschließlich die Einkünfte von im gemeinsamen Haushalt lebenden Ehegatten, Partnern oder Lebensgefährten, aber nicht von unterhaltspflichtigen Kindern zu berücksichtigen.

24.2 Der RH hielt fest, dass die Länder Tirol und Vorarlberg Unterhaltsansprüche des Mindestsicherungsbeziehers in unterschiedlicher Weise berücksichtigten. Demnach war in Tirol das Einkommen eines im gemeinsamen Haushalt lebenden, selbsterhaltungsfähigen, volljährigen und unterhaltspflichtigen Kindes bei der Bemessung der Mindestsicherung zu berücksichtigen, in Vorarlberg hingegen nicht.

Im Interesse einer bundesweiten Vorgangsweise empfahl der RH dem BMASK sowie den Ländern Tirol und Vorarlberg, im Falle einer Novelle der 15a-Vereinbarung auf eine einheitliche Berücksichtigung von Unterhaltsansprüchen gegenüber Kindern hinzuwirken.

Teilaspekte der Mindestsicherung

24.3 (1) Das BMASK befürwortete die Empfehlung des RH und verwies auf das aktuelle Regierungsprogramm der Bundesregierung.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Tirol bestehe für eine derartige einheitliche Regelung kein vordringlicher Bedarf.

(3) Das Land Vorarlberg sagte zu, im Arbeitskreis für Bedarfsorientierte Mindestsicherung auf eine Umsetzung der Empfehlung hinzuwirken.

24.4 Der RH entgegnete dem Land Tirol, dass er eine einheitliche Berücksichtigung von Unterhaltsansprüchen gegenüber Kindern als wesentliche Harmonisierungsmaßnahme erachtete. Er gab dabei zu bedenken, dass unterschiedlich berücksichtigte Unterhaltsansprüche gegenüber Kindern die Höhe der Zuwendungen trotz österreichweit einheitlicher Mindeststandards erheblich beeinflussen können und verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Unterhaltszahlungen von Mindestsicherungsbeziehern

25.1 (1) Laut TMSG waren Unterhaltszahlungen der mit dem Antragsteller auf Mindestsicherung in Lebensgemeinschaft lebenden Person oder einer mit dem Antragsteller im gemeinsamen Haushalt lebenden und ihm gegenüber unterhaltspflichtigen Person abzuziehen und schmälerten daher das Haushaltseinkommen.⁵⁰ In Vorarlberg gab es eine ähnliche Bestimmung für den Abzug von Unterhaltszahlungen des Partners vom Haushaltseinkommen.⁵¹

Ob Unterhaltszahlungen eines Mindestsicherungsbeziehers selbst einkommensmindernd zu berücksichtigen waren, regelte die 15a-Vereinbarung nicht. Auch in Tirol und Vorarlberg war dies nicht in Gesetz, Verordnung oder Erlass geregelt. Vereinzelt war die Handhabung von Unterhaltszahlungen Thema bei Besprechungen der fachlich zuständigen Mitarbeiter des Landes und der Bezirksverwaltungsbehörden.

(2) Die Handhabung von Unterhaltszahlungen war in den Protokollen der Tiroler Sozialreferententagungen der Jahre 1990, 1991 und 2012 sowie einer Zusammenfassung der Protokolle (genannt „Erlass-Sammlung“) aus dem Jahr 2001 zwar Thema, aber unterschiedlich geregelt. Auch das Protokoll aus 2012 enthielt keine klare Vorgabe, weil es einerseits den Umgang mit Unterhaltszahlungen als Kann-Bestimmung formulierte und andererseits unklar blieb, ob auch Fälle, in denen noch keine Lohnexekution geführt wurde, umfasst waren. Bei der Sozialreferententagung 2013 während der Gebarungsüberprüfung stellte das

⁵⁰ § 18 Abs. 2 TMSG

⁵¹ § 8 Abs. 5 VMSG, § 9 Abs. 6 VMSV

Amt der Landesregierung zwar klar, dass auch Unterhaltszahlungen außerhalb einer Lohnexekution relevant waren, formulierte die Vorgabe jedoch wiederum als Kann-Bestimmung.

(3) In Vorarlberg gab es ein Protokoll einer Sozialreferententagung aus 2006, das Unterhaltszahlungen allerdings nur für den Fall einer Lohnexekution behandelte.

25.2 Der RH kritisierte, dass die Berücksichtigung von Unterhaltszahlungen eines Mindestsicherungsbeziehers bei der Bemessung der Mindestsicherung in Tirol und Vorarlberg weder im Landesrecht noch in Protokollen von Besprechungen der Sozialreferenten von Land und Bezirksverwaltungsbehörden klar geregelt war. Er würdigte die bereits erfolgten, wenngleich aus Sicht des RH noch nicht ausreichenden Bemühungen des Landes Tirol und empfahl dem BMASK sowie den Ländern Tirol und Vorarlberg, im Falle einer Novelle der 15a-Vereinbarung darauf hinzuwirken, für die Handhabung von Unterhaltszahlungen eines Mindestsicherungsbeziehers klare und verbindliche Regelungen zu schaffen.

25.3 (1) *Das BMASK befürwortete die Empfehlung und verwies auf das aktuelle Regierungsprogramm der Bundesregierung.*

(2) *Das Land Tirol sagte zu, diese Empfehlung für eine allfällige Novelle des TMSG vorzumerken.*

(3) *Das Land Vorarlberg sagte zu, im Arbeitskreis für Bedarfsorientierte Mindestsicherung auf eine Umsetzung der Empfehlung hinzuwirken.*

Krankenhilfe

Versicherungspflicht
und Leistungen

26.1 (1) Vor der Einführung der Mindestsicherung bestand für Sozialhilfebezieher keine gesetzliche Krankenversicherungspflicht. Damals übernahmen die Länder entweder die Kosten der erbrachten medizinischen Versorgungsleistung (z.B. für die stationäre Versorgung, für Medikamente) oder sie trugen die Kosten für eine Selbstversicherung (freiwillige Selbstversicherung gemäß § 16 Abs. 1 ASVG) dieser Personen.

Einschlägigen Studien zufolge war eine Wechselwirkung zwischen Armut, Armutsgefährdung und Erwerbslosigkeit einerseits und einer häufigeren und stärkeren gesundheitlichen Beeinträchtigung andererseits evident. Mit der Einbeziehung von Mindestsicherungsbeziehern in eine gesetzliche Pflichtversicherung sollte die mangels Versicherungsschutz eingeschränkte Inanspruchnahme medizinischer Versorgung

beseitigt und dadurch die Lebenssituation verbessert werden. Rechtzeitige Behandlung und Prävention sollten auch zu einer Entlastung des Sozialsystems führen.

(2) Gemäß der 15a-Vereinbarung waren Mindestsicherungsbeziehern und deren Angehörigen die bei Krankheit, Schwangerschaft und Entbindung erforderlichen Leistungen zu gewähren und sie waren in die gesetzliche Krankenversicherung einzubeziehen, sofern sie nicht bereits von der gesetzlichen Krankenversicherung erfasst waren.⁵² Damit war das Subsidiaritätsprinzip auch in der Krankenhilfe verwirklicht.

Der Versicherungsschutz gewährleistete einen uneingeschränkten Zugang zur Gesundheitsversorgung (Sachleistungen im Rahmen der Krankenbehandlung, Anstaltspflege, Zahnbehandlung oder bei Mutterschaft, Schwangerschaft und Entbindung) und die Inanspruchnahme von Leistungen der Gesundheitsprävention. Weiters bestand ein Anspruch auf eine e-card und dieselben Vergünstigungen⁵³ wie für Bezieher einer Ausgleichszulage.

Die Aufnahme von nicht bereits versicherten Mindestsicherungsbeziehern in die gesetzliche Krankenversicherung war in der Einbeziehungsverordnung⁵⁴ geregelt. Diese Verordnung nahm aufgrund einer geringfügigen Beschäftigung freiwillig nach § 19a ASVG versicherte Personen (vgl. TZ 30) sowie mindestenssicherungsbeziehende Angehörige einer bereits pflichtversicherten Person⁵⁵ aus.

(3) Die landesrechtlichen Bestimmungen⁵⁶ sahen für die Sicherstellung der Krankenhilfe grundsätzlich eine Pflichtversicherung nach § 9 ASVG und die Übernahme dieser Versicherungsbeiträge durch das Land vor.⁵⁷

⁵² Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 der 15a-Vereinbarung; ein Versicherungsschutz im Rahmen einer Pflichtversicherung konnte bspw. bereits bei Bezug einer Notstandshilfe, eines Arbeitslosengeldes oder eines Erwerbseinkommens vorliegen.

⁵³ insbesondere die Befreiung von der Rezeptgebühr sowie vom Serviceentgelt für die e-card

⁵⁴ Verordnung des Bundesministers für Arbeit und Soziales nach § 9 ASVG, BGBl. Nr. 420/1969 i.d.g.F.

⁵⁵ Somit war für Angehörige (bspw. Kinder, Ehegatten) die Versicherung aus der Mindestsicherung nachrangig gegenüber einer bestehenden Mitversicherung bspw. bei einem Elternteil oder Ehegatten.

⁵⁶ §§ 4 und 7 TMSG, §§ 4 und 5 VMSG, §§ 2 und 8 VMSV

⁵⁷ Soweit jedoch Personen die Voraussetzungen für eine Mindestsicherung im Sinne der 15a-Vereinbarung nicht erfüllten, konnten beide Länder weiterhin auch eine Selbstversicherung abschließen. Dies betraf aber nur wenige Einzelfälle.

(4) Die nachstehende Tabelle zeigt die Anzahl der krankenversicherten Personen, die die Länder Tirol und Vorarlberg im Jahr 2009 freiwillig gemäß § 16 Abs. 1 ASVG und im Jahr 2012 verpflichtend gemäß § 9 ASVG versicherten:

Tabelle 9: Anzahl der von den Ländern Tirol und Vorarlberg krankenversicherten Personen in den Jahren 2009 und 2012				
krankenversicherte Personen	2009 ¹	2012	Zuwachs 2009 bis 2012	
	Anzahl		Anzahl	in %
Land Tirol	1.215	3.387	2.172	178,8
Land Vorarlberg	528	3.246	2.718	514,8

¹ inklusive von den Ländern geschätzte Anzahl an Mitversicherten

Quellen: Land Tirol; Land Vorarlberg

26.2 Die Anzahl der krankenversicherten Personen erhöhte sich von 2009 bis 2012 in Tirol nahezu um das Doppelte, in Vorarlberg um mehr als das Fünffache. Zurückzuführen war diese Steigerung auf den Wechsel von den freiwilligen Selbstversicherungen, die nicht in allen Fällen abgeschlossen wurden (2009), zur nunmehrigen Krankenpflichtversicherung (2011).

Beitragshöhe

27 Art. 8 der 15a-Vereinbarung sah vor, dass der von den Ländern für Mindestsicherungsbezieher zu entrichtende Krankenversicherungsbeitrag der Höhe nach jenem für Ausgleichszulagenbezieher zu entsprechen hatte.

Die Einbeziehungsverordnung setzte diese Vorgabe vereinbarungskonform um. Je nach Unterstütztenstatus (z.B. alleinstehend, haushaltszugehörig, Kind) ergaben sich unterschiedliche Beitragshöhen, die sich im Jahr 2013 bspw. für alleinstehende Personen auf 88,93 EUR und für ein Kind auf 13,72 EUR je Monat beliefen.

Ausgaben für Krankenhilfe

28.1 (1) Die Ausgaben für die Krankenhilfe umfassten im Jahr 2011 überwiegend (Tirol rd. 66,7 % und Vorarlberg rd. 59,6 %) die Zahlungen für die Krankenversicherungsbeiträge. Die Ausgaben im ambulanten und stationären Bereich betrafen Ausgaben für Kostenersätze bzw. Selbstbehalte und Leistungen, die Krankenkassen nicht oder nur teilweise gewährten, sowie für Leistungen für Personen ohne Anspruch auf eine Mindestsicherung.

(2) Im Detail entwickelten sich die Ausgaben im Vergleich der Jahre 2009 und 2011 (vor und nach Einführung der Mindestsicherung) wie folgt:

Tabelle 10: Ausgaben der Länder in den Jahren 2009 und 2011				
	2009	2011	Entwicklung 2009 bis 2011	
	in EUR ¹		absolut ¹	in %
Tirol				
Krankenversicherungsbeiträge	2.924.983	1.194.448	- 1.730.535	- 59,2
Ausgaben im ambulanten Bereich	916.962	401.453	- 515.509	- 56,2
Ausgaben im stationären Bereich	794.601	193.564	- 601.037	- 75,6
Summe	4.636.546	1.789.465	- 2.847.081	- 61,4
Vorarlberg				
Krankenversicherungsbeiträge	761.783	969.868	208.085	27,3
Ausgaben im ambulanten Bereich	468.916	206.821	- 262.095	- 55,9
Ausgaben im stationären Bereich	1.276.261	450.422	- 825.839	- 64,7
Summe	2.506.960	1.627.111	- 879.849	- 35,1

¹ Werte gerundet

Quellen: Land Tirol; Land Vorarlberg

Demnach führte die Einführung der Mindestsicherung zu einer Verringerung der Länderausgaben für Krankenhilfe um rd. 61,4 % bzw. rd. 2,85 Mio. EUR in Tirol sowie um rd. 35,1 % bzw. rd. 880.000 EUR in Vorarlberg und damit zu erheblichen Einsparungen. Die tatsächlichen Einsparungen im Landshaushalt waren laut Auskunft der beiden Länder nicht bezifferbar, da die Länder vor Einführung der Mindestsicherung im Spitalsbereich teilweise Vollzahler gewesen seien. Nunmehr würden aufgrund der gedeckelten Kostenersätze für stationäre Aufenthalte der Krankenkassen die Einnahmen der Krankenanstalten geringer ausfallen und dadurch die Einsparungseffekte teilweise kompensiert.

Die Verringerung der Ausgaben im ambulanten und stationären Bereich war auf die Einführung der Pflichtversicherung zurückzuführen, da der Kostenersatz für Versorgungsleistungen weitgehend wegfiel und stattdessen kostengünstigere Versicherungsbeiträge erbracht wurden.

Weiters profitierte Tirol von den gegenüber der früheren Selbstversicherung gemäß § 16 Abs. 1 ASVG deutlich günstigeren Versicherungsbeiträgen der Pflichtversicherung gemäß § 9 ASVG. Dieser Betrag reduzierte sich bspw. für Alleinstehende von monatlich 357,48 EUR

auf 84,23 EUR (Werte für 2011). Entsprechend verringerten sich die Ausgaben des Landes Tirol für die Versicherungsbeiträge und für die Krankenhilfe insgesamt.

Dieses Einsparungspotenzial kam in Vorarlberg aufgrund des seit 2009 um rd. 500 % erhöhten Versichertenstandes und der dadurch kompensierten Beitragsersparnis nicht zum Tragen.⁵⁸

(3) Soweit die von den Ländern entrichteten Krankenversicherungsbeiträge den tatsächlichen Leistungsaufwand der Krankenversicherungsträger – dies waren die jeweils für das Land zuständigen Gebietskrankenkassen – nicht deckten, hatte der Bund gemäß Art. 8 Abs. 3 der 15a-Vereinbarung die Differenz zu übernehmen. Damit übernahm der Bund einen Teil der bisher von den Ländern getragenen Ausgaben im Bereich Armenwesen, das gemäß der Verfassung den Ländern zuzuordnen war.

In den Gebietskrankenkassen stellten sich die Aufwendungen, Erträge und Ersatzleistungen des Bundes für die Mindestsicherung im Jahr 2011 wie folgt dar:

Tabelle 11: Aufwendungen, Erträge und Ersatzleistungen des Bundes für die Mindestsicherung bei den Gebietskrankenkassen im Jahr 2011

	Tiroler Gebietskrankenkasse	Vorarlberger Gebietskrankenkasse	Summe Gebietskrankenkassen aller Bundesländer
	in EUR		
Aufwendungen	3.199.238	2.053.519	51.656.382
Erträge	1.539.184	1.121.933	27.681.817
Ersatzleistung des Bundes	1.660.054	931.586	23.974.565
	in %		
Deckungsgrad der Erträge	48,1	54,6	53,6

Quelle: Hauptverband

Demnach deckten die aus dem Bereich Mindestsicherung erzielten Erträge der Gebietskrankenkassen ihre Aufwendungen zu rd. 50 %. Den Rest finanzierte mit rd. 23,97 Mio. EUR (2011) der Bund. Davon entfielen auf Tirol rd. 1,66 Mio. EUR und auf Vorarlberg rd. 930.000 EUR.

⁵⁸ Tirol wies bereits 2009 eine höhere Quote an Versicherten auf, wodurch der Versichertenanstieg im Jahr 2011 geringer ausfiel und sich auch die Beitragsverringering somit stärker auswirkte.

28.2 (1) Der RH verwies darauf, dass die Einführung der Mindestsicherung zu einer Verringerung der Länderausgaben für Krankenhilfe um rd. 61,4 % bzw. rd. 2,85 Mio. EUR in Tirol sowie um rd. 35,1 % bzw. rd. 880.000 EUR in Vorarlberg im Vergleich der Jahre 2009 und 2011 führte. Die damit verbundenen Einsparungen in den Landeshaushalten insgesamt blieben jedoch offen.

Der RH vertrat weiters die Ansicht, dass die Mitfinanzierungspflicht des Bundes bei der Pflichtversicherung für Mindestsicherungsbezieher jedenfalls eine Umverteilung zwischen den öffentlichen Haushalten bewirkte: Einer Entlastung der Länderhaushalte standen im Jahr 2011 Mehrausgaben des Bundes von 1,66 Mio. EUR (Tirol) und rd. 930.000 EUR (Vorarlberg) gegenüber.

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

Der RH hatte in seinen Berichten⁵⁹ und auch in seinen Vorschlägen zur Verwaltungsreform⁶⁰ bereits mehrfach auf die Problematik der getrennten Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung hingewiesen und die damit im Zusammenhang stehende Komplexität und Intransparenz der öffentlichen Haushalte und den diesbezüglichen Reformbedarf aufgezeigt. Dabei hatte der RH auch auf die im Regierungsprogramm 2008 bis 2013 vorgesehene Entflechtung und transparentere Gestaltung der zwischen den Gebietskörperschaften bestehenden Transferströme verwiesen.

(2) Insgesamt betrachtet konnten nach Ansicht des RH bei der Mindestsicherung – im Vergleich zur Sozialhilfe – wesentliche Fortschritte aus gesundheits- und sozialpolitischer Sicht erzielt werden:

- Durch die Mindestsicherung gelang es, die Anzahl der in Tirol und Vorarlberg krankenversicherten Personen nahezu zu vervierfachen. In Tirol gab es einen Anstieg um rd. 179 % bzw. 2.172 Versicherte und in Vorarlberg um rd. 514 % bzw. 2.718 Versicherte. Es wurde damit ein durchgehender Versicherungsschutz dieser Personengruppe erreicht.

⁵⁹ Reihe Steiermark 2011/8, TZ 3 und Reihe Niederösterreich 2011/4, TZ 11

⁶⁰ Reihe Positionen 2011/1, TZ 1, 2.2, 3.1, 4.5, 4.6 etc.

- Insbesondere der Anspruch auf Präventionsmaßnahmen aber auch der aus dem Versicherungsschutz resultierende Wegfall von Hemmschwellen, notwendige Gesundheitsleistungen zu beziehen, stellen Verbesserungen dar. Damit könnten in der Folge ein höheres Gesundheitsniveau der Mindestsicherungsbezieher, verbesserte Chancen auf Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt und auch eine Entlastung des Sozialsystems die Folge sein.
- Die Gewährung des gesamten Sachleistungsspektrums der Krankenversicherung und die insoweit erzielte Gleichstellung der Mindestsicherungsbezieher mit den übrigen Versicherten sowie die Bereitstellung einer e-card konnten aus der individuellen Sicht der Betroffenen zu einer verbesserten Lebenssituation und Gesundheitsversorgung führen.

28.3 (1) *Das BMG hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die von den Ländern zu zahlenden Krankenversicherungsbeiträge für Mindestsicherungsbezieher Ergebnis eines politischen Pakts gewesen seien. Eine all-fällige Änderung der Beitragshöhe sei in die Verhandlungen über eine zukünftige Gestaltung der Mindestsicherung einzubringen.*

(2) Das Land Tirol widersprach der Aussage des RH, wonach die Mitfinanzierung des Bundes in der Krankenhilfe eine Umverteilung zwischen den öffentlichen Haushalten bewirkt habe und im Widerspruch zur verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung stehe. Die Gesundheitsversorgung sei eine klassische Querschnittsmaterie, die auch ansonsten von mehreren Gebietskörperschaften finanziert würde. Die Finanzierung der Gesundheitsversorgung von Mindestsicherungsbeziehern ausschließlich durch die Länder widerspreche dem realen Finanzierungsgefüge; das Land Tirol lehne sie ab. Außerdem habe sich der Bund in der 15a-Vereinbarung ausdrücklich zur Mitfinanzierung verpflichtet.

28.4 Der RH verwies gegenüber dem Land Tirol darauf, dass die Mitfinanzierung des Bundes Verhandlungsergebnis der 15a-Vereinbarung war. Für die Verpflichtung des Bundes zur Mitfinanzierung dieser, vor der 15a-Vereinbarung ausschließlich von den Ländern getragenen Ausgaben musste in der Folge erst eine rechtliche Grundlage, nämlich Art. 8 Abs. 3 der 15a-Vereinbarung sowie § 75a ASVG, geschaffen werden. Der RH sah daher die vom Land Tirol argumentierte, unabhängig von der 15a-Vereinbarung und dem ASVG bestehende Mitfinanzierungspflicht des Bundes bei der Gesundheitsversorgung von Mindestsicherungsbeziehern als nicht gegeben an und verblieb bei seiner kritischen Beurteilung der festgestellten Lastenverschiebung zwischen dem Bund und den Ländern.

Krankenhilfe

Aufwandsersatz des Bundes in der Krankenversicherung

29.1 Für gemäß § 9 ASVG versicherte Mindestsicherungsbezieher hatte der Bund gemäß § 75a ASVG den Gebietskrankenkassen die nicht durch Versicherungsbeiträge der Länder gedeckten Ausgaben zu ersetzen. Davon ausgenommen waren jene Beitragsteile, die vom Hauptverband für die pauschale Krankenanstaltenfinanzierung weitergeleitet wurden.⁶¹

Der Hauptverband ermittelte hingegen den vom Bund zu leistenden Finanzierungsbeitrag auf der Grundlage der Rechnungsvorschriften der Sozialversicherungsträger. Dabei wich der Hauptverband in folgender Hinsicht von der gemäß § 75a ASVG vorgegebenen Berechnung ab:

- Nach dem im Rechnungswesen geltenden „Bruttoprinzip“ berücksichtigte er den (anteiligen) Beitrag, den die Gebietskrankenkassen für die Mindestsicherungsbezieher zur pauschalen Krankenanstaltenfinanzierung zu entrichten hatten, als Aufwandsposition. Dem stellte er ertragsseitig die vereinnahmten Versicherungsbeiträge zur Gänze gegenüber.
- Darüber hinaus berücksichtigte er neben den Versicherungsbeiträgen weitere Ertragspositionen.⁶²

29.2 (1) Der RH kritisierte, dass die den Bundesbeitrag zur Krankenhilfe betreffende Abrechnung des Hauptverbands nicht im Einklang mit § 75a ASVG erfolgte. Die nach der gesetzlichen Regelung ermittelten Werte hätten im Jahr 2011 zu einem geringeren Finanzierungsbeitrag des Bundes in Höhe von rd. 4,8 Mio. EUR geführt. Bei der TGKK wäre der Finanzierungsbetrag um rd. 237.000 EUR und bei der VGKK um rd. 223.000 EUR geringer ausgefallen.

Der RH empfahl dem BMG, auf eine rechtskonforme Berechnung des Bundesfinanzierungsbeitrags für die Krankenhilfe hinzuwirken und im Falle der Beibehaltung der Regelung eine Rückforderung zu prüfen.

(2) Weiters sah der RH die gleichzeitige Mitwirkung von Bund, Ländern und Sozialversicherungsträgern bei der Finanzierung und Abrechnung der Krankenhilfe für Mindestsicherungsempfänger als geradezu exemplarisch für die von ihm aufgezeigte Komplexität und Intransparenz der öffentlichen Haushalte an. Er sah darin eine Ursache für die

⁶¹ § 447 f. ASVG sah vor, dass die Sozialversicherungsträger als einen Beitrag zur Krankenanstaltenfinanzierung eine Pauschale, deren Höhe von der jährlichen Entwicklung der Beitragseinnahmen abhing, aufzuwenden und abzuführen hatten. Darin anteilig enthalten war auch der Beitrag für die Mindestsicherungsbezieher.

⁶² Ersätze für Leistungsaufwendungen (Regresse), Rezeptgebühren, Kostenbeteiligungen und Beihilfen für nicht abziehbare Vorsteuer

mangelnde Korrektheit, die mangelnde Vollziehbarkeit und die mangelnde Praxistauglichkeit der gesetzlichen Verrechnungsvorgaben für die vom Bund und den Ländern zu leistenden Finanzierungsbeiträge.

- 29.3** *(1) Das BMG teilte die Kritik des RH nicht, wonach die Berechnung des Aufwandsersatzes im Bereich der Krankenversicherung für Mindestsicherungsbezieher abweichend von der gesetzlichen Regelung erfolgt sei. Es begründete dies mit der in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage enthaltenen Zielsetzung, wonach der Aufwandsersatz durch den Bund die Kostenneutralität für die Träger der Krankenversicherung gewährleisten sollte. Weiters sollte die Formulierung des § 75a ASVG sicherstellen, dass die im Rahmen der pauschalen Spitalsfinanzierung an die Länder weitergeleiteten Beitragsteile – wie in den Erläuterungen mehrfach klargestellt – grundsätzlich durchlaufenden bzw. kostenneutralen Charakter hätten und damit nicht ausschließlich einseitig bei den Erträgen angesetzt würden.*

Zu dem vom RH kritisierten Ansatz von weiteren, gesetzlich nicht vorgesehenen Ertragspositionen neben den Versicherungsbeiträgen hielt das BMG fest, dass § 75a ASVG als Basis für die Ermittlung des Aufwandsersatzes durch den Bund von den „gesamten Leistungsaufwendungen der Krankenversicherungsträger“ ausging. Damit seien Leistungen, die vom Versicherten selbst oder von anderen zu tragen bzw. ersetzen seien, nicht umfasst. Eine gegenteilige Interpretation würde ebenfalls dem Postulat der Kostenneutralität des Aufwandsersatzes für die Krankenversicherung widersprechen.

Dennoch sagte das BMG zu, die Textierung des § 75a ASVG zu überprüfen und eine allenfalls missverständliche Formulierung zu bereinigen.

(2) Nach der Stellungnahme des Hauptverbands folge die Einbeziehung der Mindestsicherungsbezieher nach § 9 ASVG dem Grundsatz, dass die damit verbundenen Aufwendungen der Versicherungsträger abzudecken seien (§ 75 ASVG). In diesem Sinne sei auch § 75a ASVG als Sonderbestimmung zu sehen und nach seinem Ergebnis und den anderen Bedingungen des § 75 ASVG zu interpretieren. Diesen Grundsatz und Willen des Gesetzgebers würden auch die Rechnungsvorschriften der Sozialversicherungsträger abbilden. Dennoch teilte der Hauptverband die Kritik des RH, wonach der Gesetzeswortlaut dieses Ziel nicht vollständig abbilde. Er stellte jedoch klar, dass diese sprachlich verbesserungsfähige Formulierung systemgerecht und dem Willen des Gesetzgebers entsprechend zu interpretieren sei und allfällige finanzielle Kürzungen bzw. Umschichtungen vom Gesetzgeber nicht gewollt seien. Bezugnehmend auf die Stellungnahme der VGKK ergänzte der Hauptverband, dass nach § 75a ASVG der „gesamte“ Leistungsaufwand zu

finanzieren sei, so dass der letzte Satz von § 75a Abs. 1 ASVG nicht Anlass für weitreichende Schlüsse sein sollte.

(3) Die TGKK teilte in ihrer Stellungnahme mit, keine Einwände zu erheben.

(4) Die VGKK hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass die vom RH gemäß den gesetzlichen Regelungen errechneten geringeren Finanzierungsbeiträge des Bundes nicht nachvollziehbar seien und eine Grundlage für eine allfällige Rückforderung gegenüber den Gebietskrankenkassen nicht erkennbar sei. Diese Berechnung widerspreche den Rechnungsvorschriften der Sozialversicherungsträger, die in § 77 Abs. 11 klarstellende Grundsätze zur Erfassung und Nachweisung der Aufwendungen und Erträge für Mindestsicherungsbezieher beinhalteten und damit der Intention des § 75a ASVG entsprechen würden. Allerdings räumte auch die VGKK ein, dass § 75a ASVG Abs. 1 letzter Satz zu Missverständnissen führen könne. Diesem Wortlaut könne jedoch keinesfalls die Bedeutung beigelegt werden, wonach beim Aufwandersatz die Überweisung an den Krankenanstaltenfonds unberücksichtigt bliebe, die Beiträge jedoch in voller Höhe anzusetzen seien.

29.4 Der RH verblieb gegenüber dem BMG, dem Hauptverband und der VGKK bei seiner Feststellung, dass der Wortlaut des § 75a ASVG einen Ersatz des Bundes lediglich für die nicht durch Versicherungsbeiträge gedeckten Ausgaben ohne Berücksichtigung der für die Krankenanstaltenfinanzierung aufzuwendenden Beitragsteile festlegte. Insoweit war nach Ansicht des RH, wie das BMG, der Hauptverband und die VGKK zutreffend feststellten, eine Kostenneutralität für die Gebietskrankenkassen nicht gewährleistet. Auch die Berücksichtigung weiterer, zu den Versicherungsbeiträgen hinzukommender Ertragspositionen war nicht vorgesehen.

Eine den Ersatz sämtlicher Ertrags- und Aufwandspositionen umfassende Regelung und damit eine rechtskonforme Berechnung des Bundesfinanzierungsbeitrags würde jedenfalls eine Änderung der derzeitigen Bestimmung des § 75a ASVG erfordern. Der RH begrüßte daher die Absicht des BMG, die Textierung des § 75a ASVG zu überprüfen und im Hinblick auf missverständliche Formulierungen zu bereinigen.

Geringfügige
Beschäftigung

30.1 (1) Dienstnehmer, die aus einem oder mehreren Beschäftigungsverhältnissen ein die Geringfügigkeitsgrenze⁶³ (386,8 EUR je Monat für 2013) nicht übersteigendes Entgelt bezogen, konnten freiwillig eine Selbstversicherung in der Kranken- und Pensionsversicherung nach § 19a ASVG abschließen. Diese Versicherungsoption bestand auch für geringfügig beschäftigte Mindestsicherungsbezieher.

Der monatliche Versicherungsbeitrag dafür belief sich im Jahr 2013 auf 54,59 EUR, wovon 27,3 % (rd. 15 EUR) auf die Krankenversicherung und 72,7 % auf die Pensionsversicherung entfielen. Damit war er deutlich niedriger als der Beitrag für die Pflichtkrankenversicherung von Mindestsicherungsbeziehern gemäß § 9 ASVG, der für alleinstehende Personen 88,93 EUR betrug.

(2) Hinsichtlich der erworbenen Ansprüche bestanden zwischen der freiwilligen und der Pflichtkrankenversicherung folgende Unterschiede:

- Freiwillig Versicherte erwarben im Gegensatz zu den Pflichtversicherten Ansprüche aus der Pensionsversicherung.
- In der Krankenversicherung bestanden für freiwillig Versicherte neben Ansprüchen auf Sachleistungen auch Ansprüche auf Geldleistungen wie das Kranken- und Wochengeld. Pflichtversicherte Mindestsicherungsbezieher gemäß § 9 ASVG hatten hingegen keinen Anspruch auf Geldleistungen. Vom Bezug von Kranken- und Wochengeld waren diese ausdrücklich ausgeschlossen.⁶⁴

(3) Eine EDV-basierte Auswertung von gemäß § 19a ASVG freiwillig versicherten Mindestsicherungsbeziehern konnten weder die Länder Tirol und Vorarlberg noch der Hauptverband erstellen. Nach Auskunft der beiden Länder war jedoch von einer sehr kleinen Anzahl an Personen auszugehen.

30.2 (1) Die sich aus der freiwilligen Versicherung ergebenden pensionsrechtlichen Ansprüche und der umfassendere Leistungskatalog aus der Krankenversicherung bedeuteten eine Besserstellung der gemäß § 19a ASVG freiwillig Versicherten im Vergleich zu den gemäß § 9 ASVG pflichtversicherten Mindestsicherungsbeziehern.

(2) Der RH wies auch auf folgenden Interessenkonflikt hin: Aus der Sicht der Länder bestand ein Interesse, dass geringfügig beschäftigte Mindestsicherungsbezieher freiwillig eine Versicherung gemäß § 19a

⁶³ § 5 Abs. 2 Z 2 ASVG; die Geringfügigkeitsgrenze unterlag einer jährlichen Anpassung.

⁶⁴ § 138 Abs. 2 lit. d ASVG, § 162 Abs. 5 Z 1 ASVG

ASVG abschlossen, da dadurch der sonst gegebenenfalls von ihnen zu entrichtende Krankenversicherungsbeitrag wegfiel. Gleichzeitig hatten die Krankenversicherungsträger ein Interesse an vermehrten Pflichtversicherungen, da bei einem freiwillig versicherten Mindestsicherungsbezieher die Beitragseinnahmen mit rd. 15 EUR (27,3 % von 54,59 EUR) wesentlich niedriger als bei einem Pflichtversicherten mit 88,93 EUR waren und der Bund nicht sämtliche Mehrkosten abdeckte. Damit würde auch der zwischen Bund und den Ländern erzielte Kompromiss zur Finanzierung der Krankenhilfe zulasten der Sozialversicherungsträger konterkariert werden (vgl. TZ 28).

Angesichts der aufgezeigten Interessenkonflikte bemängelte der RH die fehlende Auswertungsmöglichkeit der freiwillig versicherten Mindestsicherungsbezieher und empfahl den Ländern Tirol und Vorarlberg, diese zu dokumentieren und auszuwerten.

30.3 (1) *Das BMG hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Mindestsicherung auch auf die (Wieder)Eingliederung in den Arbeitsmarkt abziele. Eine Ausnahme von der Möglichkeit für geringfügig beschäftigte Mindestsicherungsbezieher, freiwillig eine Versicherung gemäß § 19a ASVG abzuschließen, erscheine dem BMG nicht sachgerecht.*

(2) Das Land Tirol sagte die Umsetzung der Empfehlung zu.

(3) Das Land Vorarlberg sagte zu, die Empfehlung zu prüfen, verwies jedoch darauf, dass die Anzahl der nach § 19a ASVG Versicherten gering sei und eine gesonderte Erfassung und Wartung dieser Daten daher nicht zweckmäßig erscheine bzw. mit einem nicht vertretbaren administrativen Aufwand verbunden sei.

30.4 (1) Der RH stellte gegenüber dem BMG klar, dass er eine Ausnahme geringfügig beschäftigter Mindestsicherungsbezieher von einer Versicherung gemäß 19a ASVG nicht empfohlen hatte.

(2) Dem Land Vorarlberg entgegnete der RH, dass er den mit der Erfassung von nach § 19a ASVG versicherten Mindestsicherungsbeziehern verbundenen Aufwand für gering einstufte, da dies laut Auskunft des Landes Vorarlberg ohnehin nur eine geringe Anzahl von Beziehern betreffe.

Mindestsichernde Leistungen des Bundes

Notstandshilfe

31.1 (1) Die Notstandshilfe konnte unter den Voraussetzungen Arbeitsfähigkeit, Arbeitswilligkeit, Arbeitslosigkeit und Vorliegen einer Notlage erst dann bezogen werden, wenn der Anspruch auf Arbeitslosengeld abgelaufen war. Sie war eine als Versicherungsleistung⁶⁵ konzipierte Sozialleistung, die beim Risikofall Arbeitslosigkeit zu gewähren war, wies aber auch Fürsorgecharakter auf, da neben der Arbeitslosigkeit auch der Eintritt einer wirtschaftlichen Notlage erforderlich war. Daher war auch das jeweilige Haushaltseinkommen zu berücksichtigen. Die Notstandshilfe wies somit Elemente des Versicherungs- und des Fürsorgeprinzips auf.

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

(2) Die Notstandshilfe konnte ebenso wie die Mindestsicherung, sofern die Voraussetzungen dafür erfüllt waren, zeitlich unbeschränkt bezogen werden. Das Arbeitslosenversicherungsgesetz sah zwar vor, dass Notstandshilfe jeweils für einen bestimmten, 52 Wochen nicht übersteigenden Zeitraum zu gewähren war. Doch wurde sie in der Praxis, wenn die Anspruchsvoraussetzungen gegeben waren, verlängert und konnte faktisch zu einem unbegrenzt andauernden Bezug bzw. Anspruch⁶⁶ führen.

(3) Für die Mindestsicherung und für die Notstandshilfe ergaben sich systembedingt erhebliche Unterschiede für die jeweils zu erbringenden Leistungen:

Die Mindestsicherungsleistungen wurden grundsätzlich als pauschalierte Geldleistungen erbracht, die auf einen die Armutsgrenze repräsentierenden Mindeststandard in Höhe von 794,91 EUR (2013) abstellten.

⁶⁵ Versicherungsleistungen bzw. auf dem Versicherungsprinzip beruhende Leistungen setzen die Zahlung eines Versicherungsbeitrags voraus. Der Versicherungsbeitrag wird risikobezogen ermittelt und deckt die zu erbringenden Versicherungsleistungen (möglichst) ab. Eine Leistung wird nur durch das Eintreten eines normierten Risikofalls ausgelöst.

⁶⁶ In der überwiegenden Anzahl der Fälle kam es jeweils zu Unterbrechungen des Bezugs von Notstandshilfe, bspw. aufgrund von Krankheit, Auslandsaufenthalten oder kurzfristiger Erwerbstätigkeit. Sofern diese Unterbrechungen grundsätzlich fünf Jahre nicht überschritten, blieb der Anspruch auf Notstandshilfe weiter bestehen.

Mindestsichernde Leistungen des Bundes

Im Unterschied dazu bildete bei der Notstandshilfe nicht eine pauschalierte Geldleistung die Ausgangsbasis, sondern die jeweilige Höhe des Arbeitslosengeldes bzw. des diesem zugrunde gelegenen Arbeits Einkommens. Die Leistungshöhe hing zudem von einer Reihe weiterer Kriterien, insbesondere der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, von Familienzuschlägen, den eigenen Einkünften oder den Einkünften weiterer Haushaltsangehöriger ab. Die Leistungen aus der Notstandshilfe konnten ihrer Höhe nach stark variieren:

Tabelle 12: Anzahl der Notstandshilfebezieher in Österreich nach Leistungsklassen im Jahr 2012			
Leistungshöhe		Notstandshilfebezieher	
Tagsatz in EUR	monatlich¹ in EUR	Anzahl Personen²	anteilig in %
bis 5	bis 152	2.124	2,0
> 5 bis 10	> 152 bis 304	5.981	5,7
> 10 bis 15	> 304 bis 456	9.158	8,7
> 15 bis 20	> 456 bis 608	15.098	14,4
> 20 bis 25	> 608 bis 760	22.550	21,5
> 25 bis 30	> 760 bis 913	37.466	35,6
> 30 bis 35	> 913 bis 1.065	7.958	7,6
> 35 bis 40	> 1.065 bis 1.217	2.766	2,6
> 40 bis 45	> 1.217 bis 1.369	2.006	1,9
> 45 bis 50 ³	> 1.369 bis 1.521	26	0,0
		gesamt: 105.133	gesamt: 100,0

¹ ermittelt durch Multiplikation mit 365 und Division durch 12; auf Ganze gerundet

² durchschnittliche Bezieheranzahl an zwölf Stichtagen

³ Aufgrund der bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes zu berücksichtigenden Höchstbemessungsgrundlage – sie betrug im Jahr 2012 täglich 143 EUR – war die Leistungshöhe des Arbeitslosengeldes und damit auch der Notstandshilfe nach oben hin begrenzt.

Quellen: Bundesrechenzentrum; BMASK

Im Jahr 2012 erhielten österreichweit rd. 71,5 % der Notstandshilfebezieher Notstandshilfen zwischen 456 EUR und 913 EUR monatlich. Rund 16,4 % lagen darunter, rd. 12,1 % darüber.

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

- Die Bezugszeiten einer Notstandshilfe galten als Pensions- bzw. Pensionsersatzzeiten und wirkten sich damit auf einen Pensionsanspruch aus, Bezugszeiten einer Mindestsicherung hingegen nicht.
- Die Notstandshilfe erforderte im Unterschied zur Mindestsicherung keine Verwertung von Vermögen. Zu berücksichtigen waren lediglich Erträge aus dem Vermögen.
- Einkünfte aus geringfügiger Beschäftigung führten bei der Notstandshilfe zu keiner Kürzung. Ein Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze konnte jedoch zum gänzlichen Entfall führen. Bei der Mindestsicherung wurden bereits geringfügige Einkünfte grundsätzlich berücksichtigt und kürzten deren Höhe.
- Bezieher einer Notstandshilfe hatten Anspruch auf Krankengeld, pflichtversicherte Bezieher einer Mindestsicherung nicht.
- Der Familienzuschlag bspw. je Kind betrug bei der Notstandshilfe monatlich rd. 30 EUR, die monatliche Mindestsicherung für Lebensunterhalt eines Kindes laut 15a-Vereinbarung hingegen 107,31 EUR.

(5) Im Regierungsprogramm 2002 bis 2006 war die Überprüfung einer Überführung der Notstandshilfe in eine „Sozialhilfe neu“ und eine Harmonisierung der beiden Systeme vorgesehen. Konkrete Schritte zur Umsetzung dieses Vorhabens erfolgten nicht.

- 31.2** Der RH wies darauf hin, dass die beiden Versorgungssysteme zwar jeweils auf die Notlage von Personen abstellten, ansonsten aber erheblich unterschiedliche Bezugsvoraussetzungen, Leistungshöhen und -arten aufwiesen.

Der RH verkannte nicht die systembedingt unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen und Ziele und die sich daraus ergebenden Leistungsunterschiede der Mindestsicherung und der Notstandshilfe. Dessen ungeachtet hielt er es für zweckmäßig, insbesondere im Falle längerer Bezugszeiträume eine Harmonisierung beider Systeme zu erwägen.

Der RH empfahl daher dem BMASK sowie den Ländern Tirol und Vorarlberg, auf eine Harmonisierung bzw. Überführung in ein einziges Versorgungssystem für jene Fälle, in denen längere Notstandshilfe- bzw. Mindestsicherungsbezugsdauern vorlagen, hinzuwirken.

- 31.3** (1) *Das BMASK sagte zu, die Empfehlung in die Beratungen mit den Ländern einfließen zu lassen.*

Mindestsichernde Leistungen des Bundes

(2) Das Land Tirol unterstützte die Empfehlung des RH, wies jedoch darauf hin, dass dieser Empfehlung nur gemeinsam mit dem Bund und den anderen Ländern entsprochen werden könne.

(3) Das Land Vorarlberg vertrat in seiner Stellungnahme die Ansicht, dass die Empfehlung des RH lediglich bei alleinstehenden Personen Vorteile bringen könnte, da die Mindestsicherung für Bedarfsgemeinschaften und nicht für einzelne Personen gewährt würde. Ein Abstellen auf die Bezugsdauer sei unzweckmäßig, da Personen einer Bedarfsgemeinschaft naturgemäß unterschiedlich lange Bezugsdauern aufweisen könnten. Jedoch auch bei Alleinstehenden müsste geklärt werden, wie mit den Unterbrechungen des Notstandshilfebezugs durch kurzfristige Erwerbstätigkeit umzugehen sei. Das Land Vorarlberg sagte jedoch zu, die Empfehlung zu prüfen und im Arbeitskreis für Bedarfsorientierte Mindestsicherung vorzubringen.

31.4 Der RH wiederholte gegenüber dem Land Vorarlberg, dass ihm die systembedingt unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen und Ziele und die sich daraus ergebenden Leistungsarten, -unterschiede und -höhen der Mindestsicherung und der Notstandshilfe sehr wohl bewusst waren. Seine Empfehlung, auf eine Harmonisierung bzw. Überführung in ein einziges Versorgungssystem für Fälle mit längeren Bezugsdauern hinzuwirken, war daher primär als Anregung für eine grundsätzliche Neugestaltung eines Unterstützungssystems zu verstehen.

Für das Abstellen auf die Bezugsdauer könnten – wie bereits in TZ 10 empfohlen – personenbezogene Datenerfassungen der Bezugsdauern veranlasst und für die Berücksichtigung von Unterbrechungen ein geeigneter Modus entwickelt werden. Schließlich verwies der RH darauf, dass auch die Notstandshilfe den Familienstand berücksichtigte und nicht ausschließlich auf Einzelpersonen abstellte.

Ergänzungen zur
Notstandshilfe

32.1 (1) Im Rahmen der 15a-Vereinbarung verpflichtete sich der Bund zu Aufzahlungen und damit zur Erhöhung der Notstandshilfe in bestimmten Fällen:

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

- Das Einkommen des Partners war nicht anzurechnen, wenn dadurch das Haushaltseinkommen unter den Mindestsatz fallen würde.⁶⁷ Vor Abschluss der 15a-Vereinbarung hatte die Anrechnung des Partner Einkommens die Notstandshilfebezüge für Partner vielfach deutlich verringert oder zur Gänze wegfallen lassen, wovon überwiegend Frauen betroffen waren.

(2) Die nachstehende Tabelle zeigt die Ausgaben des Bundes im Rahmen der 15a-Vereinbarung aus der Erhöhung der Notstandshilfe⁶⁸ im Jahr 2012. Die Beträge enthalten die zusätzlichen Ausgaben für die Ergänzungsbeträge und für die begünstigte Anrechnung des Partner Einkommens:

Tabelle 13: Aufzahlungen des Bundes in der Notstandshilfe im Jahr 2012		
	in EUR	in %
Tirol	3.443.601	4,0
Vorarlberg	2.055.406	2,4
Österreich	85.253.617	100,0

Quelle: B MASK

Die mindestsichernden Elemente in der Notstandshilfe führten somit im Jahr 2012 zu Mehrausgaben⁶⁹ des Bundes von rd. 85,25 Mio. EUR, wovon rd. 3,44 Mio. EUR auf Tirol und 2,06 Mio. EUR auf Vorarlberg entfielen. Nach Angaben des B MASK profitierten im Jahr 2012 insgesamt 180.029 (rd. 68 % der Notstandshilfebezieher⁷⁰) von diesen Verbesserungen.

(3) Eine Auswertung der Ausgaben für die begünstigte Anrechnung des Partnereinkommens führte das B MASK nicht durch. Dies wäre laut Auskunft des Ministeriums nur unter unverhältnismäßigem Aufwand möglich.

⁶⁷ Die gesetzliche Umsetzung des Art. 6 Z 1 und 2 erfolgte im § 36 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes mit dem Sozialversicherungs-Änderungsgesetz 2010.

⁶⁸ Einschließlich Aufzahlungen, die der Bund auch für die Bezieher einer Überbrückungshilfe leistete. Die Überbrückungshilfe war insbesondere beim Ausscheiden von Bundesbeamten aus dem Bundesdienst, sofern kein Anspruch auf Ruhe- oder Versorgungsgenuss bestand, vorgesehen.

⁶⁹ abzüglich der Einsparungen bei den Beihilfen zur Deckung des Lebensunterhalts und einschließlich der Ausgaben für die Sozialversicherungsbeiträge

⁷⁰ inklusive Bezieher einer Überbrückungshilfe

Mindestsichernde Leistungen des Bundes

32.2 (1) Die durch die Aufzahlungen des Bundes zur Notstandshilfe bewirkten Verbesserungen stellten nach Ansicht des RH ein wesentliches mindestenssicherndes Element dar, mit dem der Bund das der Notstandshilfe zugrunde liegende Versicherungs- und Fürsorgeprinzip stärkte und ausbaute. Weiters führten die Aufzahlungen des Bundes (85,25 Mio. EUR) zu geringeren Ausgaben der Länder in der Mindestsicherung und insoweit zu einer Entlastung der Sozialbudgets der Landeshaushalte.

(2) Der RH kritisierte jedoch, dass das BMASK die Ausgaben des Bundes für die nunmehr eingeschränkte Anrechnung von Partnereinkommen nicht auswertete.⁷¹ Die so erzielten und insbesondere aus frauenpolitischer Sicht bedeutenden Effekte waren dadurch nicht genau feststellbar.

Der RH empfahl dem BMASK, die Wirkung der Anrechnungsregelung für Partnereinkommen auf die Notstandshilfe zu quantifizieren.

32.3 *Das BMASK betonte in seiner Stellungnahme neuerlich, dass die Ermittlung der Wirkung der Anrechnungsregelung für Partnereinkommen auf die Notstandshilfe eines komplexen und kostenintensiven Rechenmodells bedurft hätte, da der Ergänzungsbeitrag zur Notstandshilfe und die begünstigte Partnereinkommensanrechnung in Wechselbeziehung zueinander stünden und nicht isoliert betrachtet werden könnten. Aus Sicht des BMASK schien daher nur die Evaluierung der Gesamtschau sinnvoll und zweckmäßig. Das BMASK begrüßte jedoch die Feststellung des RH, wonach die dargestellten Maßnahmen der Notstandshilfe zu geringeren Ausgaben der Länder in der Mindestsicherung geführt hätten.*

32.4 Der RH verblieb bei seiner Feststellung, dass die infolge der Anrechnung des Partnereinkommens insbesondere Frauen zugute kommenden Effekte quantifiziert werden sollten. Angesichts der in den Erläuterungen zur 15a-Vereinbarung enthaltenen Kostenschätzung und jetzt möglichen Auswertung der damit verbundenen finanziellen Auswirkungen sollte die Empfehlung des RH nochmals geprüft werden.

⁷¹ Lediglich die Erläuterungen bewerteten die finanziellen Auswirkungen mit 9,15 Mio. EUR.

Aufzahlung für Kinder von Ausgleichszulagenbeziehern **33.1** Gemäß Art. 5 Abs. 2 der 15a-Vereinbarung verpflichtete sich der Bund, die zum Ausgleichszulagenrichtsatz gebührende Erhöhung für Kinder abzüglich des Kinderzuschusses⁷² im Sozialversicherungsrecht anzuhoben⁷³ und dadurch an den Mindeststandard der 15a-Vereinbarung anzupassen.

Die nachstehende Tabelle zeigt für das Jahr 2012 jeweils die Anzahl der Fälle und die vom Bund dafür geleisteten Aufzahlungen:

Tabelle 14: Aufzahlung des Bundes im Jahr 2012 für Kinder von Ausgleichszulagenbeziehern

	Kinder	Aufzahlung vor Abzug des Kinderzuschusses	Aufzahlung nach Abzug des Kinderzuschusses
	Anzahl	in EUR	
Tirol	1.123	629.000	172.000
Vorarlberg	571	320.000	88.000
Bundesgebiet	14.706	8.235.000	2.250.000

Quelle: BMASK

Im Jahr 2012 verausgabte der Bund österreichweit rd. 2,25 Mio. EUR, um die für Kinder vorgesehene Erhöhung des Ausgleichszulagenrichtsatzes an den Mindeststandard der 15a-Vereinbarung anzupassen. Davon entfielen rd. 172.000 EUR auf Tirol und rd. 88.000 EUR auf Vorarlberg.

33.2 Der RH stellte unter gleichzeitigem Hinweis auf die Kosten von 2,25 Mio. EUR fest, dass der Bund die Aufzahlungen für Kinder von Ausgleichszulagenbeziehern vereinbarungskonform umsetzte und diese dadurch den Kindern von Mindestsicherungsbeziehern gleichstellte.

⁷² Für Kinder von Beziehern einer Alters- oder Berufsunfähigkeits-/Invaliditäts-/Erwerbsunfähigkeitspension wurde ein Kinderzuschuss gewährt.

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

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Gleichbehandlung **34.1** (1) Gemäß Art. 7 Abs. 1 der 15a-Vereinbarung verpflichtete sich der Bund, Mindestsicherungsbeziehern, die der Arbeitsvermittlung zur Verfügung standen, einen gleichberechtigten Zugang zu den Dienstleistungen des AMS zu ermöglichen.

Dazu legte er – über arbeitsmarktpolitische Zielvorgaben an das AMS⁷⁴ – fest, dass arbeitssuchende Mindestsicherungsbezieher bei den Beschäftigungsinitiativen sowie arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und Interventionen als gleichgestellt galten.

Die Gleichbehandlung von Mindestsicherungsbeziehern bzw. deren Einbeziehung in Beschäftigungsmaßnahmen war auch Gegenstand des Verwaltungsübereinkommens zwischen jeweils einem Land und der zuständigen Landesgeschäftsstelle des AMS. Dementsprechend merkte das AMS arbeitsmarktfähige Mindestsicherungsbezieher zur Arbeitssuche vor. Dadurch standen diesen Personen Dienstleistungen des AMS – wie die Unterstützung bei der Arbeitssuche sowie alle Weiterbildungs- und Förderungsmaßnahmen zur dauerhaften Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt – zur Verfügung.

(2) Die nachstehende Tabelle gibt für das Jahr 2012 einen Überblick über die Anzahl der Arbeitslosen, die Förderungsmaßnahmen des AMS in Anspruch nahmen, getrennt nach Arbeitslosen mit und ohne Mindestsicherungsbezug:

⁷⁴ Diese Zielvorgaben hatten im Rahmen der Zielvorgaben gemäß § 59 Arbeitsmarktservicegesetz zu erfolgen, die der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz dem AMS für die Durchführung der Arbeitsmarktpolitik setzte.

Tabelle 15: Anzahl der geförderten und nicht geförderten Arbeitslosen getrennt nach Arbeitslosen ohne und mit Mindestsicherungsbezug (Voll- und Teilunterstützte) im Jahr 2012

	Arbeitslose		Förderungs- verhältnis
	gesamt	gefördert	
	Anzahl der Zugänge ¹		in %
Arbeitslose mit Mindestsicherungsbezug			
Vollunterstützte²			
Tirol	576	272	47,2
Vorarlberg	495	134	27,1
Österreich ³	27.960	13.066	46,7
Teilunterstützte²			
Tirol	1.188	605	50,9
Vorarlberg	794	695	87,5
Österreich	49.119	34.369	70,0
Arbeitslose ohne Mindestsicherungsbezug			
Tirol	94.860	12.116	12,8
Vorarlberg	36.905	10.728	29,1
Österreich	929.784	263.352	28,3

¹ Anzahl der Zugänge: Ausschlaggebend für die Zählung innerhalb der jeweiligen Personengruppe war der Zeitpunkt des Zugangs im Jahr 2012; erfolgte bspw. die Aufnahme in ein Kursprogramm des Jahres 2012 bereits im Jahr 2011, wurde diese Person nicht gezählt.

² Unter vollunterstützten Mindestsicherungsbeziehern sind Personen zu verstehen, die neben der bezogenen Mindestsicherung keine Geldleistung des AMS beziehen; teilunterstützte Mindestsicherungsbezieher beziehen zusätzlich auch eine Geldleistung des AMS.

³ Summe der Werte aller Bundesländer

Quelle: AMS Österreich

Demnach nahmen in Tirol rd. 47,2 % und in Vorarlberg rd. 27,1 % der arbeitslosen, vollunterstützten Mindestsicherungsbezieher an Förderungsmaßnahmen des AMS teil. Für die teilunterstützten arbeitslosen Mindestsicherungsbezieher lagen diese Werte bei rd. 50,9 % (Tirol) bzw. rd. 87,5 % (Vorarlberg). Arbeitslose ohne Mindestsicherungsbezug wiesen eine Förderungsquote von rd. 12,8 % (Tirol) bzw. rd. 29,1 % (Vorarlberg) auf.

Der deutliche Unterschied zwischen der Förderungsquote der Arbeitslosen mit und ohne Mindestsicherungsbezug war insbesondere auf Arbeitslose mit einer Einstellzusage des Arbeitgebers zurückzuführen (vorwiegend Saisonarbeitskräfte). Diese nahmen weitgehend keine Förderungsmaßnahmen in Anspruch⁷⁵ und reduzierten damit die Förderungsquote bei den Nichtbeziehern, zum Teil auch bei den Teilunterstützten. Aufgrund des tourismusbedingt hohen Beschäftigtenanteils von Saisonarbeitskräften war dieser Unterschied im Land Tirol besonders deutlich. Bei Berücksichtigung des Saisonarbeitskräfteanteils war von ähnlichen Förderungsquoten bei Mindestsicherungsbeziehern und Nichtbeziehern auszugehen.

Signifikant geringer war hingegen die Förderungsquote bei den Vollunterstützten in Vorarlberg (rd. 27,1 %) im Vergleich zu Tirol (rd. 47,2 %) und dem Bundesgebiet (rd. 46,7 %). Auch nach Einschätzung des AMS Vorarlberg war bei dieser Gruppe ein Entwicklungspotenzial bei den Förderungsaktivitäten gegeben.

34.2 (1) Der RH stellte fest, dass der Bund, das AMS in Tirol und das AMS in Vorarlberg die Vorgabe der 15a-Vereinbarung umsetzten, den der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehenden Mindestsicherungsbeziehern einen gleichberechtigten Zugang zu und eine Gleichbehandlung bei den Dienstleistungen des AMS zu ermöglichen.

(2) Zur Wirkung ausgewählter arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen siehe TZ 43.

(3) Im Hinblick auf die im Vergleich zu Tirol und Österreich um rd. 20 Prozentpunkte geringere Förderungsquote für arbeitslose, vollunterstützte Mindestsicherungsbezieher in Vorarlberg empfahl der RH dem AMS Österreich, den geplanten Ausbau der Förderungsaktivitäten für vollunterstützte Mindestsicherungsbezieher in Vorarlberg umzusetzen.

34.3 *Das AMS Österreich ergänzte in seiner Stellungnahme, dass sich laut Auskunft des AMS Vorarlberg die Förderungsstruktur für vollunterstützte Mindestsicherungsbezieher in Vorarlberg deutlich von jener in Tirol und Österreich unterscheidet. Während in Tirol rd. 25 % und österreichweit rd. 70 % der vollunterstützten Mindestsicherungsbezieher in Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen eingegliedert seien, erreiche dieser Wert in Vorarlberg 87 %. Daraus sei ersichtlich, dass österreichweit und in Tirol wesentlich stärker mit Unterstützungsmaßnahmen (Beratungs- und Betreuungseinrichtungen) gearbeitet würde.*

⁷⁵ Arbeitskräfte mit Einstellzusagen nahmen weitgehend keine Förderungsmaßnahmen in Anspruch, weil sie, nach Beendigung der Beschäftigungsunterbrechung, von einer Beschäftigung bei ihrem Arbeitgeber ausgingen (ausgehen konnten).

Aufgrund der positiven Erfahrungen in Tirol plane das AMS Vorarlberg, die Integration von Mindestsicherungsbeziehern künftig verstärkt mit Beratungs- und Betreuungseinrichtungen zu unterstützen.

Zusätzliche Ressourcen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

35.1 Gemäß Art. 17 Abs. 5 der 15a-Vereinbarung hatte der Bund zusätzliche Mittel für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Mindestsicherungsbeziehern in das Erwerbsleben sowie die hierfür erforderliche Personalausstattung einzusetzen.

Die im Jahr 2012 angefallenen Kosten für genehmigte Förderungsmaßnahmen⁷⁶ des AMS bei Mindestsicherungsbeziehern beliefen sich in Tirol auf 1,77 Mio. EUR und in Vorarlberg auf 2,32 Mio. EUR (Österreich gesamt 125,36 Mio. EUR).

Zur Abdeckung der durch die Einführung der Mindestsicherung erforderlichen Aufgaben und Maßnahmen (insbesondere Beratung und Service im Kundenverkehr) schuf das AMS österreichweit 85 zusätzliche Planstellen, davon entfielen auf Tirol rund fünf und auf Vorarlberg rund drei Planstellen.

35.2 Der RH sah die diesbezüglichen Vorgaben der 15a-Vereinbarung als umgesetzt an, verwies jedoch auf die Kosten in Höhe von 125,36 Mio. EUR und die dafür geschaffenen 85 zusätzlichen Planstellen.

One-stop-Shop

36.1 (1) Gemäß einem Vereinbarungsentwurf vom Februar 2008 sollte bei Beziehern von Arbeitslosengeld, Notstandshilfe bzw. Beihilfen zur Deckung des Lebensunterhalts⁷⁷ das AMS⁷⁸ für die Mindestsicherung zuständig sein und die Mindestsicherungsbezüge ermitteln, zuerkennen und auszahlen. Die damit verbundenen Ausgaben wären von den Ländern aufzubringen gewesen. Diese Form des One-stop-Shops lehnte die Mehrheit der Länder ab.

⁷⁶ Stand Mai 2013

⁷⁷ Beihilfen zur Deckung des Lebensunterhalts wurden Arbeitslosen bei der Teilnahme an Kursen oder arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen vom AMS gewährt, falls Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe nicht ausreichten.

⁷⁸ Das AMS war ein Dienstleistungsunternehmen des öffentlichen Rechts, das im Jahr 1994 im Rahmen der Ausgliederung der Arbeitsmarktverwaltung aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales gegründet wurde und die staatliche Arbeitsmarktpolitik umzusetzen hatte.

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

(2) Realisiert wurde stattdessen eine eingeschränkte Form des One-stop-Shops⁷⁹. Dabei hatte das AMS erforderliche Informationen über die Mindestsicherung anzubieten, Anträge dafür entgegenzunehmen und diese ungeprüft und ohne unnötigen Aufschub an die zuständige Bezirksverwaltungsbehörde weiterzuleiten.

Wesentliche Zielsetzungen dieses Modells waren insbesondere

- die beim AMS besser mögliche Wahrung der Anonymität bei der Antragstellung, wodurch insbesondere im ländlichen Bereich bestehende Hemmschwellen, Mindestsicherung bei der Gemeinde zu beantragen, beseitigt werden sollten, sowie
- eine Verwaltungsvereinfachung und ein effizienterer Mitteleinsatz.

(3) Die Entgegennahme und Weiterleitung der Anträge durch das AMS beschränkte sich im Vergleich zu den ausgegebenen Antragsformularen auf wenige Fälle:

Tabelle 16: Anträge zur Mindestsicherung durch das AMS Tirol und das AMS Vorarlberg im Zeitraum Jänner bis November 2012

	Tirol	Vorarlberg
	Anzahl absolut	
ausgegebene Anträge	3.315	2.028
entgegengenommene und weitergeleitete Anträge	49	5

Quellen: AMS Tirol; AMS Vorarlberg

(4) Die Länder Tirol und Vorarlberg wiesen darauf hin, dass es aufgrund der fehlenden individuellen Beratung und Überprüfung der Anträge durch das AMS eher zu zeitlichen Verzögerungen als zu einer Zeiterparnis komme.

(5) In den Ländern Tirol und Vorarlberg hatten auch die Gemeinden Mindestsicherungsanträge entgegenzunehmen, weiterzuleiten sowie im Verfahren mitzuwirken.⁸⁰

Die nach Ansicht der Länder und des AMS im Vergleich zur Antragstellung bei der Gemeinde beim AMS bestehende höhere Anonymität hatte durch die Mitwirkungspflicht der Gemeinden und ihre Auskunft-

⁷⁹ Art. 7 Abs. 2 lit. b der 15a-Vereinbarung

⁸⁰ § 34 TMSG, § 35 VMSG

pflicht gegenüber den Bezirksverwaltungsbehörden eine geringere bis keine Bedeutung.

Die Erteilung von Erstinformationen durch das AMS wäre jedoch eine wichtige Funktion und Serviceleistung.

- 36.2** Der RH sah die Erstinformationen und die Erteilung grundlegender Auskünfte zur Mindestsicherung durch das AMS als vorteilhaft an. In der ohnehin kaum genutzten Antragsentgegennahme durch das AMS sah er allerdings keine Vorteile für den Antragsteller.

Der RH empfahl daher dem BMASK sowie den Ländern Tirol und Vorarlberg, im Falle einer Novelle der 15a-Vereinbarung – auch unter Berücksichtigung der in den anderen Bundesländern gemachten Erfahrungen – darauf hinzuwirken, dass die Antragstellung beim AMS einer kritischen Prüfung unterzogen wird.

- 36.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMASK zielte die Einführung eines One-stop-Shops darauf ab, die Situation für Sozialhilfebezieher durch einen leichteren Zugang zu Mindestsicherungsleistungen zu verbessern. Während der Abbau von Zugangshürden durch Informationsbereitstellung gelungen sei, habe die Antragstellung beim AMS nicht die erhoffte Vereinfachung gebracht. Das BMASK unterstütze daher die Empfehlung des RH.*

(2) *Das Land Tirol sagte die Umsetzung der Empfehlung zu und ergänzte in seiner Stellungnahme, dass jede Antragstellung außerhalb der zuständigen Behörde hinsichtlich der Verfahrensdauer und Unterstützung zu Lasten der Antragsteller gehe und daher zu vermeiden sei.*

(3) *Das Land Vorarlberg sagte zu, die Empfehlung zu prüfen.*

Einheitliche Feststellung der Arbeitsfähigkeit

- 37.1** Bund und Länder verpflichteten sich in der 15a-Vereinbarung, alle erforderlichen Vorkehrungen für eine einheitliche Feststellung der Arbeitsfähigkeit von Mindestsicherungsbeziehern zu treffen. Dazu gehörten Verwaltungsübereinkommen zwischen einem Land und der jeweiligen Landesstelle des AMS über die Zuständigkeiten für Arbeitsfähigkeitsgutachten und deren gegenseitige Anerkennung.⁸¹

Erhielt der Mindestsicherungsbezieher auch Geldleistungen des AMS, ließ ihn das AMS gegebenenfalls in der örtlich zuständigen Landesstelle der Pensionsversicherungsanstalt untersuchen. Die Art der Unter-

⁸¹ Art. 17 Abs. 1 und 2 der 15a-Vereinbarung

suchung sowie der Aufbau des Gutachtens waren vertraglich zwischen dem AMS Österreich und der Pensionsversicherungsanstalt bundesweit standardisiert.

Bei Mindestsicherungsbeziehern ohne Geldleistungen vom AMS führte in den Ländern Tirol und Vorarlberg gegebenenfalls der Amtsarzt an den Bezirksverwaltungsbehörden die Untersuchung durch. Im Land Tirol wichen die fachlichen Grundlagen und die Genauigkeit der Gutachten voneinander ab. Die Bezirkshauptmannschaften des Landes Vorarlberg verwendeten eine eigene standardisierte Gutachtensvorlage, wobei die Erhebung des Gesundheitszustandes anhand eines einheitlichen Formulars erfolgte. Dennoch kam es in Einzelfällen zwischen dem Land Vorarlberg und dem AMS Vorarlberg zu unterschiedlichen Auffassungen über die Arbeitsfähigkeit von Mindestsicherungsbeziehern.

- 37.2** Der RH stellte kritisch fest, dass durch fehlende Vorkehrungen zur einheitlichen Feststellung und Beurteilung der Arbeitsfähigkeit von Mindestsicherungsbeziehern eine homogene Entscheidungspraxis insbesondere zwischen den Bezirksverwaltungsbehörden und dem AMS nicht sichergestellt war. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlungen über die Erstellung von Gutachten im Vollzug des Pflegegeldes.⁸²

Er empfahl dem BMASK sowie den Ländern Tirol und Vorarlberg, auf bundesweit einheitliche Vorgaben zur Beurteilung der Arbeitsfähigkeit durch Bezirksverwaltungsbehörden hinzuwirken und sich dabei an den Vorgaben für die Untersuchungseinrichtungen der Pensionsversicherungsanstalt zu orientieren.

- 37.3** (1) *Das BMASK teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Herstellung einer homogenen Begutachtungspraxis zwischen den Bezirksverwaltungsbehörden und dem AMS zur Feststellung der Arbeitsfähigkeit in seinem Interesse stehe. Deshalb sei auch ein Teil der Folgestudie zur Mindestsicherung diesem Thema gewidmet, worin auf Basis von konkreten Fragen eine erste Bestandsaufnahme zur Beurteilung der Arbeitsfähigkeit von Mindestsicherungsbeziehern außerhalb der sogenannten Gesundheitsstraße der Pensionsversicherungsanstalt durchgeführt würde. Auch die Empfehlungen des RH zur Erstellung von Gutachten im Vollzug des Pflegegeldes (Reihe Bund 2010/3 und Reihe Bund 2009/4) würden darin einbezogen.*

⁸² Der RH hatte die Erarbeitung einheitlicher Gutachterformulare sowie bundesweit einheitliche Standards in der Erstellung von Pflegegeldgutachten empfohlen (Reihe Bund 2010/3, S. 44 ff., TZ 18; Bund 2009/4, S. 83, TZ 10 f.).

(2) Das Land Tirol hielt in seiner Stellungnahme fest, dass es eine Harmonisierung der Beurteilungskriterien für die Arbeitsfähigkeit von Mindestsicherungsbeziehern für zweckmäßig halte. Der Empfehlung des RH, sich dabei an den Vorgaben für die Untersuchungseinrichtungen der Pensionsversicherungsanstalt zu orientieren, könne sich das Land Tirol jedoch nicht anschließen, da die Pensionsversicherung und die Mindestsicherung zum Teil unterschiedliche Ziele verfolgten. Der im Bereich Mindestsicherung entscheidungsbefugten Behörde müsse es weiterhin möglich sein, Sachverhalte durch von ihr beigegebene Sachverständige abklären zu können, ohne dabei an ein von einer Versicherung vorgegebenes Untersuchungsschema gebunden zu sein.

(3) Das Land Vorarlberg sagte zu, die Empfehlung im Arbeitskreis für Bedarfsorientierte Mindestsicherung vorzubringen.

37.4 Der RH gab gegenüber dem Land Tirol zu bedenken, dass voneinander abweichende Beurteilungsschemata der Arbeitsfähigkeit dem Ziel der 15a-Vereinbarung nach einer einheitlichen Feststellung der Arbeitsfähigkeit von Mindestsicherungsbeziehern widersprechen. Außerdem war für den RH nicht nachvollziehbar, warum die Arbeitsfähigkeit von Mindestsicherungsbeziehern mit Geldleistungen des AMS anders zu beurteilen sei als die Arbeitsfähigkeit von Mindestsicherungsbeziehern ohne Geldleistungen des AMS. Angesichts der bereits jetzt innerhalb des Landes Tirol bei den Amtsärzten festgestellten unterschiedlichen Beurteilungspraxis hielt der RH seine Empfehlung nach bundesweit einheitlichen Vorgaben zur Beurteilung der Arbeitsfähigkeit aufrecht.

Resümee

38 (1) Zusammenfassend hielt der RH zur Umsetzung der 15a-Vereinbarung Folgendes fest:

(2) Die durch die 15a-Vereinbarung eingeführten Mindestsätze für Lebensunterhalt stellten eine österreichweit einheitliche Leistungsgrenze und damit einen Beitrag zur bundesweiten Harmonisierung der Mindestsicherung dar. Das gleichzeitige Verbot, das vor Einführung der Mindestsicherung bestehende Leistungsniveau zu verschlechtern (Verschlechterungsverbot), setzte jedoch die Praxis von über den Mindestsätzen liegenden Leistungen fort und wirkte damit der Harmonisierung entgegen. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf

- die im Vergleich zur 15a-Vereinbarung in Tirol und Vorarlberg höheren Lebensunterhaltsleistungen für Minderjährige und die nur in Tirol gewährten Sonderzahlungen (TZ 6),

- die in Tirol und Vorarlberg nicht auf den Mindestsatz beschränkten, sondern in der angemessenen, tatsächlichen Höhe übernommenen Wohnkosten (TZ 7),
- die in Tirol zusätzliche Abgeltung der Heizkosten im Wohnbedarf, obwohl diese gemäß 15a-Vereinbarung bereits im Lebensunterhalt abgedeckt waren (TZ 7) und
- die in Tirol mitunter höheren und einem größeren Bezieherkreis zu gewährenden Freibeträge (TZ 20).

(3) Die durch die 15a-Vereinbarung gewährleistete Einbindung in die gesetzliche Kranken(pflicht)versicherung ermöglichte den Mindestsicherungsbeziehern die Inanspruchnahme des gesamten Sachleistungsspektrums der Krankenversicherung inklusive Präventionsmaßnahmen. Dadurch konnten sich die Lebenssituation und Gesundheitsversorgung der Mindestsicherungsbezieher verbessern (TZ 26).

Die Mitfinanzierung des Bundes bei der Krankenhilfe für Mindestsicherungsbezieher bewirkte eine Umverteilung zwischen den öffentlichen Haushalten, stand im Widerspruch zur verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung und führte zu einer zwischen Bund und Ländern geteilten Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung (TZ 28).

(4) Nach Ansicht des RH stellten

- die Erhöhung von unter dem Mindestniveau liegenden Notstandshilfebezügen (TZ 32),
- die Verbesserung für Notstandshilfebezüge durch die Partnereinkommensanrechnung (TZ 32) und
- die Anhebung des Kinderzuschusses auf den Mindestsatz für minderjährige Kinder von Ausgleichszulagenbeziehern (TZ 33)

wesentliche mindestsichernde Elemente dar. Die dafür bereitgestellten Bundesmittel bewirkten eine Besserstellung von Notstandshilfebeziehern mit niedrigen Bezügen und eine Gleichstellung der Kinder von Ausgleichszulagenbeziehern mit jenen von Mindestsicherungsbeziehern. Der RH wies jedoch darauf hin, dass die bereitgestellten Bundesmittel zu geringeren Ausgaben der Länder in der Mindestsicherung und insoweit zu einer Entlastung des Sozialbudgets der Landeshaushalte führten.

(5) Das AMS Tirol und das AMS Vorarlberg stellten einen gleichberechtigten Zugang von arbeitsfähigen Mindestsicherungsbeziehern zu Dienstleistungen des AMS und ihre Gleichbehandlung sicher. In Vorarlberg war jedoch ein Ausbaupotenzial der Förderungsaktivitäten für vollunterstützte Mindestsicherungsbezieher gegeben (TZ 34).

Ziele

Allgemeines

39.1 Die 15a-Vereinbarung⁸³ nannte zwei Ziele:

- die verstärkte Bekämpfung und Vermeidung von Armut und sozialer Ausschließung;
- die Förderung einer dauerhaften (Wieder-)Eingliederung von Mindestsicherungsbeziehern in das Erwerbsleben.⁸⁴

Die 15a-Vereinbarung enthielt jedoch weder eine Definition der Begriffe „Armut“, „soziale Ausschließung“ und „dauerhafte (Wieder-)Eingliederung in das Erwerbsleben“ noch quantifizierte Zielsetzungen oder Indikatoren für die Messung der Zielerreichung. Auch der u.a. aus Vertretern des Bundes (BMASK, BMWFJ (seit 1. März 2014: BMWFW) und BMF) sowie allen neun Ländern bestehende Arbeitskreis für Bedarfsorientierte Mindestsicherung hatte dahingehend keine Vorgaben festgelegt, obwohl seine Aufgabe insbesondere die Abgabe von Empfehlungen über gemeinsame Ziele und Grundsätze zur Mindestsicherung war.

39.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die 15a-Vereinbarung weder eine Definition und Quantifizierung ihrer Ziele enthielt noch eine Messmethodik nannte. Damit fehlten die Grundlagen für eine Beurteilung der Wirkung der Mindestsicherung.

Der RH empfahl dem BMASK sowie den Ländern Tirol und Vorarlberg, im Falle einer Novelle der 15a-Vereinbarung auf eine klare Definition der Zielbegriffe, eine Quantifizierung der Ziele sowie eine Festlegung der Messmethodik hinzuwirken.

39.3 (1) *Das BMASK sagte dies zu und merkte in seiner Stellungnahme an, dass die heutigen Standards der Wirkungsorientierung bei Legistikvorhaben seinerzeit noch nicht vorgesehen gewesen seien. Weiters merkte das BMASK an, dass der Arbeitskreis für Bedarfsorientierte Mindest-*

⁸³ Art. 1 der 15a-Vereinbarung

⁸⁴ § 1 Abs. 1 TMSG nannte dieselben Ziele wie die 15a-Vereinbarung. Das VMSG nannte diese Ziele nicht.

Ziele

sicherung erst mit Inkrafttreten der 15a-Vereinbarung geschaffen worden sei und sich im Dezember 2011 konstituiert habe.

(2) Das Land Tirol erachtete in seiner Stellungnahme die Empfehlung als zielführend, stufte ihre Umsetzung jedoch als schwierig ein.

(3) Das Land Vorarlberg sagte zu, die Empfehlung im Arbeitskreis für Bedarfsorientierte Mindestsicherung vorzubringen.

- 39.4** Der RH entgegnete dem BMASK, dass die Empfehlung auch die Länder Tirol und Vorarlberg betraf, da die Überprüfung der Zielerreichung jedenfalls wirtschaftlich und zweckmäßig ist. Die Empfehlung des RH war daher unabhängig von der Wirkungsorientierung bei Legistikvorhaben des Bundes erfolgt.

Bekämpfung von
Armut und sozialer
Ausgrenzung

EU- und Bundesebene

- 40.1** (1) Die EU-Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC)⁸⁵ bildete die statistische Grundlage für die auf Unionsebene im Jahr 2010 beschlossene Bekämpfung der Armut. Gemäß EU-SILC 2011 galten 1,41 Mio. Menschen (rd. 17 % der Bevölkerung) in Österreich als armuts- oder ausgrenzungsgefährdet.

(2) Das BMASK gab jährlich den Bericht „Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich“ auf Basis der EU-SILC-Daten heraus. Der 2013 veröffentlichte Bericht nahm mehrmals auf die Mindestsicherung Bezug; das Leistungsniveau der Mindestsätze der 15a-Vereinbarung liege unterhalb der auf EU-Ebene festgelegten Armutsgefährdungsschwelle, damit könne die Mindestsicherung nicht unmittelbar zur Verringerung der Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung beitragen.

- 40.2** Der RH hielt fest, dass das BMASK die Armutsentwicklung auf Basis der EU-SILC-Daten jährlich in den Berichten zur Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich quantitativ darstellte und dabei im Jahr 2013 auch die Mindestsicherung thematisierte.

⁸⁵ European Union Statistics on Income and Living Conditions; die Rechtsgrundlage auf EU-Ebene war die Verordnung (EG) Nr. 1177/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Juni 2003 für die Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC), ABl. Nr. L 165 vom 3. Juli 2003 i.d.g.F. Die jährliche Durchführung für Österreich durch die Statistik Austria war in der Verordnung des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz über die Statistik der Einkommen und Lebensbedingungen (Einkommens- und Lebensbedingungen-Statistikverordnung) BGBl. II Nr. 277/2010, geregelt.

Der RH gab jedoch zu bedenken, dass die 15a-Vereinbarung und EU-SILC die Armutsgrenze methodisch und der Höhe nach unterschiedlich bemaßen. Damit ermöglichte EU-SILC keine Rückschlüsse auf die Zielerreichung der 15a-Vereinbarung und war nicht geeignet, das in der 15a-Vereinbarung enthaltene Ziel „Bekämpfung und Vermeidung von Armut und sozialer Ausgrenzung“ zu messen.

Der RH empfahl daher dem BMASK sowie den Ländern Tirol und Vorarlberg neuerlich, im Falle einer Novelle der 15a-Vereinbarung auf eine klare Definition der Zielbegriffe, eine Quantifizierung der Ziele sowie eine Festlegung der Messmethodik hinzuwirken.

40.3 (1) *Das BMASK sagte dies zu und merkte in seiner Stellungnahme an, dass die heutigen Standards der Wirkungsorientierung bei Logistikvorhaben seinerzeit noch nicht vorgesehen gewesen seien.*

(2) Das Land Tirol erachtete in seiner Stellungnahme die Empfehlung als zielführend, stufte ihre Umsetzung jedoch als schwierig ein.

(3) Das Land Vorarlberg sagte zu, die Empfehlung im Arbeitskreis für Bedarfsorientierte Mindestsicherung vorzubringen.

40.4 Der RH entgegnete dem BMASK, dass diese Empfehlung auch die beiden Länder Tirol und Vorarlberg betraf, da die Überprüfung der Zielerreichung jedenfalls wirtschaftlich und zweckmäßig ist. Die Empfehlung des RH war daher unabhängig von der Wirkungsorientierung bei Logistikvorhaben des Bundes erfolgt.

Tirol

41.1 (1) Das Land Tirol erstellte seit dem Jahr 2007 jährlich, zuletzt 2012, eine Analyse zur Einkommens- und Armutslage Tirols auf Grundlage von EU-SILC. Weiters war das Land Tirol – wie alle anderen Bundesländer – an der von den Bundesländern bei der Statistik Austria beauftragten und im Mai 2013 veröffentlichten Studie zu Armut und sozialer Eingliederung in den Bundesländern beteiligt. Diese enthielt auf Landesebene für den Zeitraum 2005 bis 2011 exaktere Ergebnisse als EU-SILC.⁸⁶

⁸⁶ Die Ergebnisse von EU-SILC waren auf regionaler Ebene (vor allem für kleinere Bundesländer) mit erheblichen statistischen Schwankungsbreiten verbunden.

(2) Die Tiroler Landesregierung war verpflichtet, dem Landtag für jeweils zwei Jahre einen Sozialbericht vorzulegen⁸⁷. Der zuletzt im Mai 2013 veröffentlichte Bericht⁸⁸ über die Jahre 2011 und 2012 enthielt zur offenen Mindestsicherung eine Darstellung der Rechtsgrundlagen, die Entwicklung der Sozialhilfe- bzw. Mindestsicherungsbezieher der Jahre 2008 bis 2012 gegliedert nach verschiedenen Kriterien und die Entwicklung des Aufwands dafür im Zeitraum 2008 bis 2012. Die im TMSG vorgesehenen Angaben zu Arten, Ausmaß und Dauer der Hilfsbedürftigkeit sowie zu den Kriterien Ausbildungsstand, Erwerbsstatus, Einkommen, Vermögen und Wohnsituation fehlten. Auch enthielt der Sozialbericht keine Angaben zur Zielerreichung der Mindestsicherung und keinen Bezug zum jährlichen Bericht über Einkommen und Armut in Tirol.

- 41.2** Der RH bewertete die regelmäßige Information des Tiroler Landtags über die Entwicklung der Mindestsicherung positiv. Er hielt jedoch fest, dass der Sozialbericht keine Aussagen über die Zielerreichung der Mindestsicherung traf. Der RH stellte weiters kritisch fest, dass der Sozialbericht nicht alle Vorgaben des TMSG – wie eine Zusammensetzung der Bezieher nach Ausbildungsstand, Erwerbsstatus, Einkommen, Vermögen und Wohnsituation sowie nach Arten, Ausmaß und Dauer der Hilfsbedürftigkeit – enthielt.

Der RH empfahl dem Land Tirol, den Bericht im Sinne des Gesetzes um Aussagen zur Zielerreichung der Mindestsicherung zu erweitern. Dabei wäre eine Berücksichtigung der wesentlichen Ergebnisse des jährlichen Berichts „Einkommen und Armut in Tirol“ zweckmäßig.

- 41.3** *Das Land Tirol nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis und ergänzte in seiner Stellungnahme, dass sowohl die Tiroler Landesregierung als auch der Tiroler Landtag den zuletzt vorgelegten Sozialbericht für die Jahre 2011 und 2012 einstimmig angenommen hätten. Daraus lasse sich schließen, dass die darin enthaltenen Informationen als ausreichend erachtet worden seien.*

- 41.4** Der RH verwies nochmals auf die gesetzlich vorgesehenen, aber teilweise fehlenden Inhalte des Sozialberichts und auf die seiner Ansicht nach zweckmäßigen Verbesserungen. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

⁸⁷ § 39 Abs. 6 TMSG

⁸⁸ Sozial- und Jugendwohlfahrtsbericht 2011/12

Vorarlberg

42.1 (1) Das VMSG enthielt im Unterschied zum TMSG keine gesetzliche Pflicht zur regelmäßigen Berichterstattung über die Leistungen des Bereichs Soziales und damit der Mindestsicherung an den Landtag. Das Land Vorarlberg veröffentlichte zuletzt im Jahr 2009 einen Sozialbericht zu den Leistungen des Landes und der vom Land unterstützten Einrichtungen im Sozialbereich. Weiters erstellte das Land Vorarlberg jährlich Berichte zur offenen Mindestsicherung mit Analysen der Leistungs- und Finanzierungsdaten. Diese Berichte wurden im sozialpolitischen Ausschuss des Vorarlberger Landtags bzw. mit den Sozialsprechern des Landtags diskutiert. Zudem gab es eine Darstellung von Zahlen, Fakten und Entwicklungen in der offenen Mindestsicherung in einem vierjährigen Überblick. Weder der jährliche noch der vierjährige Bericht zur offenen Mindestsicherung enthielten Aussagen zur Zielerreichung der Mindestsicherung.

(2) Der Vorarlberger Landtag ersuchte die Vorarlberger Landesregierung im Februar 2011 um die Vorlage eines Vorarlberger Armutsberichts und im November 2011 um die Erarbeitung eines auf den Ergebnissen dieses Berichts basierenden Maßnahmenpakets. Das Amt der Vorarlberger Landesregierung legte dem Landtag daraufhin im Juni 2013 den Bericht „2013 – Studien zu Armut und sozialer Eingliederung“ vor. Inhalte waren die Ergebnisse der Länderstudie zu Armut und sozialer Eingliederung in den Bundesländern sowie Auszüge aus zwei Studien, die externe Organisationen im Jahr 2012 im Auftrag der Landesregierung zur Armut erstellt hatten. Das Land Vorarlberg hatte diese Studienergebnisse jedoch weder kommentiert noch Schlussfolgerungen daraus gezogen. Den letzten Teil des Berichts bildete eine Auflistung von Maßnahmen zur Armutsprävention; die Mindestsicherung war nicht als Maßnahme genannt.

42.2 Der RH sah die Veröffentlichung von Sozialberichten und die regelmäßigen Berichte über die offene Mindestsicherung an den Sozialpolitischen Ausschuss und die Sozialsprecher im Landtag positiv. Er kritisierte jedoch, dass der 2013 vorgelegte Vorarlberger Armutsbericht die Mindestsicherung nicht als Maßnahme zur Armutsbekämpfung auswies.

Er empfahl dem Land Vorarlberg, aus den drei Studienergebnissen zum Thema Armut Schlussfolgerungen zu ziehen, für die einzelnen Defizitbereiche zeitnah konkret definierte Maßnahmen zu erarbeiten und dabei die Mindestsicherung als ein Instrument der Armutsbekämpfung einzubeziehen.

Ziele

42.3 *Das Land Vorarlberg teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung des RH bereits umgesetzt habe. Die Schlussfolgerungen würden vorliegen. Nunmehr sollen bereits gesetzte Maßnahmen zur Armutsverhinderung überprüft und weitere zur Armutsprävention und sozialen Eingliederung erarbeitet werden. Die Mindestsicherung würde dabei als Instrument der Armutsbekämpfung miteinbezogen.*

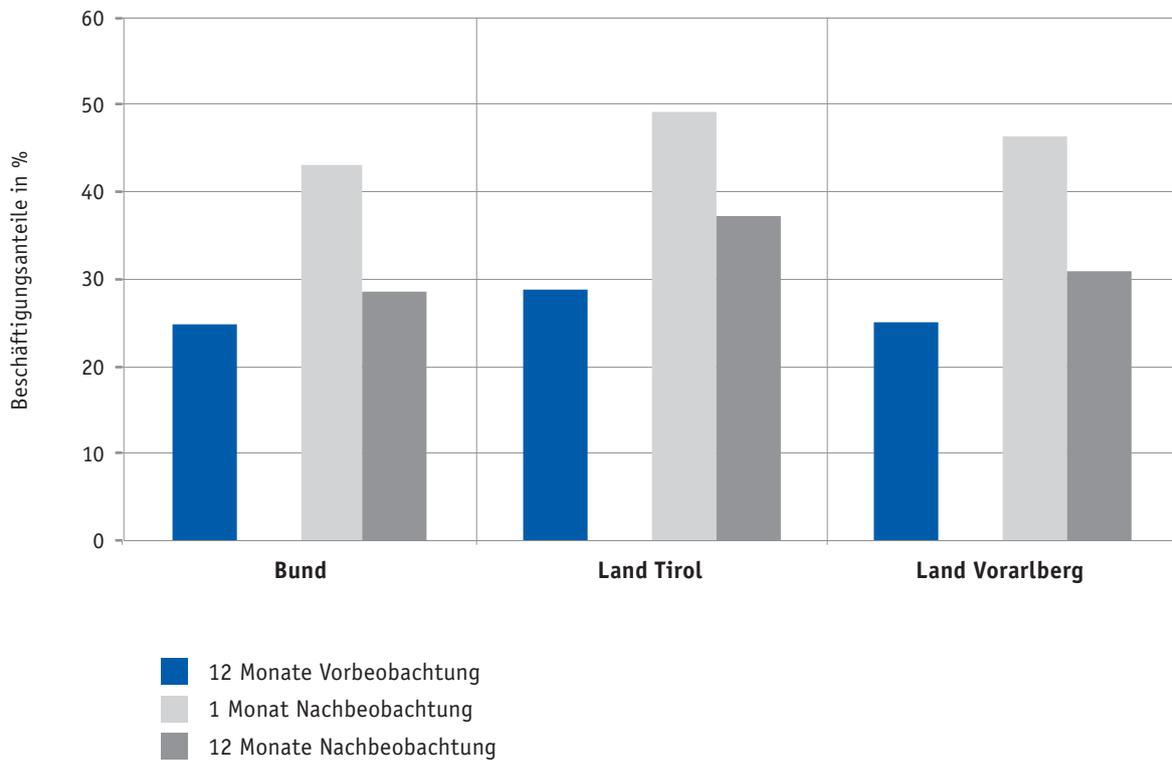
Dauerhafte Wiedereingliederung in das Erwerbsleben

Zielerreichung

43.1 Mindestsicherungsbezieher waren oftmals Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen wie familiären Problemen, Schulden, Vorstrafen, Substanzabhängigkeit oder sonstigen gesundheitlichen Einschränkungen. Ihre Wiedereingliederung in das Erwerbsleben stellte daher eine komplexe, mehrere Problembereiche umfassende Angelegenheit dar.

Der RH erhob die Entwicklung der dauerhaften Wiedereingliederung der Mindestsicherungsbezieher in das Erwerbsleben am Beispiel der Mindestsicherungsbezieher, die im Jahr 2011 bundesweit sowie in den Ländern Tirol und Vorarlberg Kunden des AMS waren. Der Anteil jener Mindestsicherungsbezieher, die einer Beschäftigung nachgingen, stieg nach Maßnahmen des AMS. Wie hoch der Beschäftigtenanteil zwölf Monate vor sowie ein bzw. zwölf Monate nach der Maßnahme des AMS war, zeigt folgende Abbildung:

Abbildung 2: Anteil an beschäftigten Mindestsicherungsbeziehern, die im Jahr 2011 Kunden des AMS waren, zwölf Monate vor und nach der Teilnahme an AMS-Maßnahmen



Quellen: Hauptverband; AMS Österreich; Darstellung RH

Ausgangspunkt der Bewertung war der Teilnahmebeginn bzw. das Teilnahmeende von Mindestsicherungsbeziehern an AMS-Maßnahmen. Zwölf Monate vor Beginn der Teilnahme hatten österreichweit 24,7 % der Mindestsicherungsbezieher eine Beschäftigung. Ihr Anteil war ein Monat nach Beendigung von AMS-Maßnahmen mit 43 % am höchsten. Zwölf Monate nach Beendigung der AMS-Maßnahmen war dieser Anteil auf 28,5 % gefallen. Die Entwicklung in Tirol und Vorarlberg war ähnlich, aber auf einem höheren Niveau als beim Bund; im Land Tirol war die Wiedereingliederungsrate geringfügig höher als im Land Vorarlberg. Zwölf Monate nach Beendigung von AMS-Maßnahmen war der Anteil beschäftigter Mindestsicherungsbezieher bundesweit um 3,8 Prozentpunkte, im Land Tirol um 8,3 Prozentpunkte und im Land Vorarlberg um 6,1 Prozentpunkte höher als zwölf Monate vor Beginn von AMS-Maßnahmen.

Ziele

43.2 Der RH verkannte nicht die Herausforderung einer nachhaltigen Wiedereingliederung von Mindestsicherungsbeziehern in das Erwerbsleben. Daher wertete er den gestiegenen Anteil der beschäftigten Mindestsicherungsbezieher zwölf Monate nach Beendigung von AMS-Maßnahmen als positiv, da dieser sowohl bundesweit als auch in den Ländern Tirol und Vorarlberg um bis zu 8,3 Prozentpunkte höher lag als zwölf Monate vor Beginn von AMS-Maßnahmen.

Studie des BMASK

44.1 Das BMASK beauftragte im Februar 2012 ein privates Unternehmen im Wege einer Direktvergabe mit der Durchführung einer Studie über „die Auswirkung der Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung auf die Wiedereingliederung von Mindestsicherungsbeziehern in das Erwerbsleben“. Für die Studie bezahlte das BMASK 78.446,40 EUR (inklusive USt). Eine Steuerungsgruppe bestehend aus Mitgliedern des BMASK und der Länder begleitete ihre Erstellung. Der „Arbeitskreis für bedarfsorientierte Mindestsicherung“ diskutierte die Ergebnisse der im September 2012 veröffentlichten Studie.

44.2 Der RH anerkannte, dass das BMASK die Wirkung der 15a-Vereinbarung für das Ziel der dauerhaften Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt bewertet hatte und damit eine Grundlage für weitere Steuerungsmaßnahmen schuf. Er erachtete eine eingehende institutionenübergreifende Auseinandersetzung – wie im „Arbeitskreis für bedarfsorientierte Mindestsicherung“ – mit der Zielerreichung der 15a-Vereinbarung als zweckmäßig.

Der RH empfahl dem BMASK sowie den Ländern Tirol und Vorarlberg, in Zusammenarbeit mit weiteren beteiligten Institutionen die Entwicklung der Wiedereingliederung von Mindestsicherungsbeziehern in das Erwerbsleben weiterhin regelmäßig zu beobachten und daraus Maßnahmen zur Steuerung und Weiterentwicklung der Mindestsicherung abzuleiten.

44.3 (1) *Das BMASK verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass eine umfassende Wirkungsanalyse von arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Mindestsicherungsbezieher wesentlicher Bestandteil einer zweiten, Ende 2013 beauftragten Studie zur Wiedereingliederung von Mindestsicherungsbeziehern in das Erwerbsleben sei und als Grundlage für weitere Steuerungsmaßnahmen diene. Dabei solle insbesondere evaluiert werden, welche Maßnahmenarten, –ketten oder –kombinationen den Wiedereintritt in das Erwerbsleben begünstigten bzw. ermöglichten. Auch der Fokus des aktuellen Regierungsprogramms*

im Bereich Mindestsicherung decke sich mit diesen Vorhaben und enthalte Maßnahmen zur verstärkten sozialen Integration, Ausbildung und Arbeitsmarktintegration von Jugendlichen, zur besseren Ausgestaltung von Arbeitsanreizen und zur Erarbeitung von Zielvereinbarungen für die Arbeitsmarktintegration.

(2) Das Land Tirol sagte zu, die Empfehlung des RH zu prüfen.

(3) Das Land Vorarlberg merkte in seiner Stellungnahme an, dass zur Empfehlung des RH regelmäßig ein Datenaustausch stattfindet. Weiters verwies das Land Vorarlberg auf die vom BMASK für das Jahr 2014 neuerlich beauftragte österreichweite Evaluierung der Mindestsicherung im Hinblick auf die Wiedereingliederung von Mindestsicherungsbeziehern in das Erwerbsleben.

Projekte in den Ländern Tirol und Vorarlberg

45.1 (1) Die Länder Tirol und Vorarlberg förderten aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) jeweils ein von einer privaten Organisation getragenes Projekt mit dem Schwerpunkt der Wiedereingliederung von Mindestsicherungsbeziehern in den Arbeitsmarkt. Die nationale Kofinanzierung stellten überwiegend das AMS Tirol und das AMS Vorarlberg sicher.⁸⁹ Das BMASK verteilte die ESF-Mittel an die Länder.

⁸⁹ Zur Sicherstellung der dauerhaften (Wieder-)Eingliederung in das Erwerbsleben sollten nach Art. 17 Abs. 3 der 15a-Vereinbarung die Landesstellen des AMS und die Länder Übereinkommen über gemeinsame Maßnahmen und Projekte treffen.

Ziele

Die Kennzahlen der beiden Projekte stellten sich folgendermaßen dar:

Tabelle 17: Kennzahlen von Projekten mit dem Schwerpunkt der Wiedereingliederung von Mindestsicherungsbeziehern in den Arbeitsmarkt in den Ländern Tirol und Vorarlberg

Projekttitle	Finanzierung	Laufzeit bis Anfang April 2013 in Monaten	geplante Kosten/Teilnehmer in EUR ¹	geplante Teilnehmerzahl	geplante Verweildauer der Teilnehmer im Projekt in Monaten ¹	Anzahl der abgeschlossenen Betreuungen	Anzahl der in den Arbeitsmarkt vermittelten Personen	Vermittlungsquote in % ¹
akiworks ² (Tirol)	ESF-kofinanziert	23	1.700	826	6	544	206	37,9
Temporäre Beschäftigungsmöglichkeiten für Bezieher der bedarfsorientierten Mindestsicherung ³ (Vorarlberg)	ESF-kofinanziert	14	7.500	40	6	43	7	16,3

¹ Werte gerundet

² Stand März 2013

³ Stand April 2013

Quellen: AMS; Darstellung RH

(2) Das Tiroler Projekt „akiworks“ war als Beratungs- und Betreuungseinrichtung gestaltet. Sein Träger bot u.a. Einzelbetreuung, Gruppencoaching, Workshops zu Problemlagen, Fachvorträge, Arbeitsvermittlung und Nachbetreuung am Arbeitsplatz an. Ausgehend von der geplanten Teilnehmerzahl und der veranschlagten Förderungssumme verursachte eine betreute Person Kosten von rd. 1.700 EUR. Von jenen Teilnehmern, die das Projekt beendeten, fanden 37,9 % eine Beschäftigung am Arbeitsmarkt.

Das Vorarlberger Projekt „Temporäre Beschäftigungsmöglichkeiten für Bezieher der bedarfsorientierten Mindestsicherung“ basierte auf Personalleasing. Dabei überließ der Projektträger Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen Mindestsicherungsbeziehern zur Arbeitsleistung. Dafür zu leistende Lohn- und Lohnnebenkosten förderten das Land Vorarlberg und das AMS Vorarlberg. Aufgrund dieser Personalausgaben waren die geplanten Kosten je Teilnehmer mit 7.500 EUR höher

als beim Projekt „akiworks“. Seit Projektbeginn nahmen 16,3 % der Projekt-Teilnehmer eine Beschäftigung am Arbeitsmarkt auf.

Letztendlich hing der Erfolg beider Projekte u.a. von deren Laufzeit und von den Vermittlungshemmnissen der jeweiligen Teilnehmer ab.⁹⁰

45.2 Der RH verwies auf die unterschiedlichen, in Vorarlberg im Vergleich zu Tirol viermal höheren Projektkosten je Teilnehmer. Das Tiroler Projekt unterschied sich vom Vorarlberger Projekt auch durch eine höhere Vermittlungsquote. Allerdings war eine aussagekräftige und abschließende Beurteilung der Erfolge erst nach Abschluss der Projekte möglich.

Der RH empfahl dem BMASK und dem AMS Österreich sowie den Ländern Tirol und Vorarlberg, auf eine österreichweite Evaluierung der regionalen Projekte zur Wiedereingliederung von Mindestsicherungsbeziehern unter Berücksichtigung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses hinzuwirken und daraus Best-practice-Beispiele zu erarbeiten. Das Ergebnis wäre im „Arbeitskreis für Bedarfsorientierte Mindestsicherung“ zu präsentieren.

45.3 (1) *Das BMASK sagte ergänzend zu der unter TZ 44 wiedergegebenen Stellungnahme zu, der Empfehlung des RH nachzukommen.*

(2) Das AMS Österreich betonte in seiner Stellungnahme, dass das Tiroler Projekt zur Wiedereingliederung von Mindestsicherungsbeziehern in den Arbeitsmarkt eine Beratungs- und Betreuungseinrichtung zur Arbeitsmarktintegration darstelle, das Vorarlberger Projekt hingegen ein Beschäftigungsprojekt mit Lohn- und Lohnnebenkosten in der ersten Hälfte der Laufzeit. Ein unreflektierter Projektvergleich sei deshalb nicht möglich. Die Federführung für Projekte im Rahmen der Mindestsicherung liege zwar weitgehend bei den Ländern, dennoch sei das AMS gerne bereit, sich im Rahmen seiner Zuständigkeiten und Aufgaben in eine allfällige Evaluierung der Projekte einzubringen.

(3) Das Land Tirol sagte zu, die Empfehlung des RH zu prüfen.

⁹⁰ Aus diesem Grund unterblieb die Beurteilung eines weiteren, vom Land Vorarlberg und dem AMS Vorarlberg aus nationalen Mitteln finanzierten und erst Ende 2012 begonnenen Vorarlberger Projekts („Perspektive 24“) im Rahmen der Gebarungsüberprüfung des RH. Dieses hatte das Ziel, eine de facto nicht vermittelbare Gruppe von Mindestsicherungsbeziehern (über 45 Jahre mit einem Behinderungsgrad von mehr als 50 % und einem bereits abgelehnten Pensionsansuchen) in den Arbeitsmarkt wiedereinzugliedern. Die geplante Teilnehmerzahl betrug 20, die geplanten Kosten je Teilnehmer 50.000 EUR.

Ziele

(4) Das Land Vorarlberg ergänzte in seiner Stellungnahme, dass beim beschriebenen Vorarlberger Projekt die Zielgruppe und damit die Mindestsicherungsbezieher bei den jeweiligen Trägerorganisationen angestellt gewesen seien und daher neben Betreuungskosten auch Lohnkosten anfielen. Dabei seien bis April 2013 für die Betreuung Kosten von 1.180 EUR je Teilnehmer und damit deutlich weniger als beim Tiroler Projekt angefallen. Das Tiroler Projekt verfolge einen ganz anderen Ansatz, da seine Teilnehmer nicht beim Träger angestellt seien. Beide Projekte seien daher nicht miteinander vergleichbar, so dass von einem direkten Vergleich Abstand zu nehmen sei.

Das Land Vorarlberg sagte jedoch zu, die Empfehlung im Arbeitskreis für Bedarfsorientierte Mindestsicherung vorzubringen. Die Federführung komme dabei dem BMASK zu.

45.4 (1) Dem AMS Österreich entgegnete der RH, auf die unterschiedlichen Ansätze und Beurteilungszeitpunkte der dargestellten Projekte sowie die damit erst nach Projektabschluss mögliche aussagekräftige und abschließende Erfolgsbeurteilung hingewiesen zu haben. Insofern konnte er den Einwand eines undifferenzierten Vergleichs nicht nachvollziehen. Er verblieb daher – auch angesichts der seitens des AMS Tirol und des AMS Vorarlberg bestehenden Mitfinanzierung der Projekte – bei seiner Empfehlung gegenüber dem AMS Österreich, auf eine österreichweite Evaluierung der regionalen Projekte zur Wiedereingliederung von Mindestsicherungsbeziehern hinzuwirken. Er betonte dabei nochmals, dass im Rahmen einer solchen Evaluierung höhere Kosten von Projekten durch eine entsprechende Wirkung zu rechtfertigen wären.

(2) Dem Land Vorarlberg erwiderte der RH, dass er bereits bei der Beschreibung und Würdigung der beiden Projekte ausführlich auf die unterschiedlichen Ansätze hingewiesen hatte. Auch angesichts der unterschiedlichen und noch nicht abgeschlossenen Laufzeiten hatte der RH keine Erfolgsbeurteilung vorgenommen. Insofern konnte er den Einwand eines undifferenzierten Vergleichs nicht nachvollziehen.

Evaluierung

Allgemeines

46.1 (1) Laut 15a-Vereinbarung hatten die Vertragspartner in den Jahren 2012 und 2013 die Umsetzung und die im Vorjahr entstandenen Aufwendungen gemeinsam zu evaluieren. Die Evaluierungsergebnisse waren in die Verhandlungen über die folgende Finanzausgleichs-

riode⁹¹ mit einzubeziehen. Umfang und Methodik dieser Evaluierung waren nicht vereinbart.

(2) In den Jahren 2012 und 2013 erhob das BMASK bei den Ländern die finanziellen Auswirkungen der 15a-Vereinbarung (vgl. TZ 47). Gleichzeitig beauftragte es im Februar 2012 eine inhaltliche Evaluierung über die Auswirkung der Einführung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung auf die Wiedereingliederung der Leistungsbezieher in das Erwerbsleben (TZ 44).

46.2 Evaluierungen waren ein wesentliches und unverzichtbares Instrument für die Prüfung der Zielerreichung, Effektivität und Effizienz von Maßnahmen. In diesem Zusammenhang verwies der RH auch auf § 18 Bundeshaushaltsgesetz 2013, wonach Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG in angemessenen Zeitabständen intern zu evaluieren waren.

Der RH bemängelte jedoch, dass nähere Vorgaben für eine inhaltliche Evaluierung der 15a-Vereinbarung fehlten. Er empfahl dem BMASK und den Ländern Tirol und Vorarlberg, im Fall einer Novelle der 15a-Vereinbarung auf eine Konkretisierung von Evaluierungsvorgaben hinzuwirken.

46.3 (1) *Das BMASK sagte zu, sich um eine Umsetzung der Empfehlung zu bemühen, sollte bei einer Verlängerung der 15a-Vereinbarung wieder ein Evaluierungsbedarf in finanzieller Hinsicht gegeben sein.*

(2) *Das Land Tirol sagte zu, die Empfehlung aufzugreifen.*

(3) *Das Land Vorarlberg sagte zu, die Empfehlung im Arbeitskreis für Bedarfsorientierte Mindestsicherung vorzubringen.*

Finanzielle
Evaluierung

47.1 (1) Die Bedarfsorientierte Mindestsicherung sollte die Länder jährlich nicht mehr als 50 Mio. EUR gesamt bzw. 30 Mio. EUR pro Land zusätzlich kosten. Zur Ermittlung dieser Nettozusatzkosten hatten Bund und Länder jeweils für die Jahre 2011 und 2012 eine Evaluierung durchzuführen. Sollten die Grenzwerte überschritten werden, hatten Bund und Länder erneut Verhandlungen über die Kostentragung zu führen.⁹²

⁹¹ Die nächste Finanzausgleichsperiode beginnt Anfang 2015 (§ 25 Finanzausgleichsgesetz 2008 (BGBl. I Nr. 103/2007)). Gemäß Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013 – 2018 soll die laufende Finanzausgleichsperiode bis Ende 2015 verlängert werden.

⁹² Art. 21 und Art. 22 Abs. 3 und 4 der 15a-Vereinbarung

Über die Berechnung der Nettozusatzkosten erzielten das BMASK und die Länder vor Inkrafttreten der 15a-Vereinbarung keine Einigung. Es fand sich somit weder in der 15a-Vereinbarung noch in den Erläuterungen eine entsprechende Vorgabe.

(2) Die im März 2012 für das Jahr 2011 begonnene Evaluierung ergab, dass die Nettozusatzkosten von 50 Mio. EUR gesamt bzw. 30 Mio. EUR pro Land nicht überschritten wurden. Aufgrund unterschiedlicher Auffassungen zwischen Bund und Ländern konnte die Evaluierung erst im Juli 2013 abgeschlossen werden, da insbesondere die Höhe der Nettozusatzkosten für die Stadt Wien, die je nach Berücksichtigung der Ergänzungsbeträge für die Notstandshilfe (vgl. TZ 32) zwischen 9,8 Mio. EUR und 41,5 Mio. EUR lagen, strittig war. Trotz dieser Uneinigkeiten begann das BMASK bereits im Mai 2013 mit der Evaluierung für das Jahr 2012.

- 47.2** Der RH kritisierte die lange Dauer der finanziellen Evaluierung der 15a-Vereinbarung für das Jahr 2011. Diese wäre durch eine verbindliche Definition der Nettozusatzkosten zu vermeiden gewesen.

Der RH empfahl dem BMASK sowie den Ländern Tirol und Vorarlberg neuerlich, im Fall einer Novelle der 15a-Vereinbarung auf eine Konkretisierung von Evaluierungsvorgaben hinzuwirken.

- 47.3** (1) *Das BMASK sagte zu, sich um eine Umsetzung der Empfehlung zu bemühen, sollte bei einer Verlängerung der 15a-Vereinbarung wieder ein Evaluierungsbedarf in finanzieller Hinsicht gegeben sein. Zu der vom RH kritisierten langen Dauer der finanziellen Evaluierung für das Jahr 2011 hielt das BMASK fest, dass dafür keine konkreten Terminvorgaben und nur die Vorgabe bestanden hätte, wonach die Ergebnisse rechtzeitig vor Verhandlungsbeginn der neuen Finanzausgleichsperiode vorliegen mussten. Der Endbericht zur finanziellen Evaluierung für das Jahr 2011 sei im Dezember 2013 dem BMF vorgelegt worden.*

(2) Das Land Tirol sagte zu, die Empfehlung aufzugreifen.

(3) Das Land Vorarlberg sagte zu, die Empfehlung im Arbeitskreis für Bedarfsorientierte Mindestsicherung vorzubringen.

Evaluierungstätigkeit
auf Landesebene

- 48.1** (1) Während das Land Tirol eine Evaluierung der Mindestsicherung weder plante noch bisher durchgeführt hatte, ersuchte der Vorarlberger Landtag die Vorarlberger Landesregierung im November 2011 um eine Analyse, inwieweit „das derzeitige Modell der bedarfsorientierten Mindestsicherung tatsächlich geeignet ist, Armut in Vorarlberg

zu bekämpfen sowie die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu fördern“.

Das Land Vorarlberg beauftragte in der Folge Ende 2011 ein privates Unternehmen mit einem Bericht über die Umsetzung der Mindestsicherung und die Kontextfaktoren in Vorarlberg. Eine schriftliche Auftragserteilung des Landes Vorarlberg dazu lag dem RH nicht vor.

Der Bericht war als Vorprojekt für eine mögliche Evaluierung der Mindestsicherung und ihre Weiterentwicklung gedacht, sollte einen Überblick über die Mindestsicherung bieten und als Grundlage für Weiterentwicklungen und konkrete Evaluierungsthemen dienen. Der Auftragnehmer sollte eine Dokumenten- und Organisationsanalyse und Interviews mit Mitarbeitern beteiligter Einrichtungen durchführen.

(2) Die für Ende Jänner 2012 geplante Fertigstellung des Berichts erfolgte im Mai 2012. Der 20-seitige Bericht gab im Wesentlichen Informationen aus öffentlich verfügbaren Unterlagen, vom Land Vorarlberg bzw. AMS Vorarlberg bereitgestellte Daten sowie die Ergebnisse der Interviews wieder.

(3) Die vereinbarten Kosten für rd. 98 Arbeitsstunden beliefen sich auf 23.280 EUR (zuzüglich Spesen). Tatsächlich bezahlte das Land Vorarlberg 32.160 EUR (zuzüglich Spesen von 450,10 EUR). Die Mehrkosten von 8.880 EUR bzw. 38 % begründete das Land Vorarlberg damit, dass es die Projektdimension aufgrund der Komplexität des Themas unterschätzt habe.

48.2 Der RH erachtete die einer möglichen Evaluierung der Mindestsicherung in Vorarlberg vorangegangenen Überlegungen zu Evaluierungsthemen grundsätzlich als positiv.

Er verwies jedoch kritisch darauf, dass der dazu ergangene Bericht zur Mindestsicherungsumsetzung im Wesentlichen allgemein verfügbare Informationen bzw. Datenanalysen des Landes und des AMS Vorarlberg enthielt, für deren Aufbereitung kein privates Unternehmen notwendig gewesen wäre. Weiters blieben die aus den Befragungen und der Organisationsanalyse gezogenen Schlussfolgerungen über Schwachpunkte und Verbesserungspotenzial vage und wenig konkret.

Weiters kritisierte der RH die fehlende schriftliche Auftragserteilung und die eingetretene Kostensteigerung von 38 % bzw. 8.880 EUR.

Der RH empfahl dem Land Vorarlberg, die aus dem Evaluierungsvorprojekt gewonnenen Erkenntnisse in die Evaluierung der 15a-Vereinbarung einfließen zu lassen.

48.3 *Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg sei die externe Beauftragung aus Kapazitätsgründen notwendig gewesen. Die Kostenüberschreitung habe auf einer Auftragsausweitung beruht. Das Land Vorarlberg sagte zu, die Empfehlung im Arbeitskreis für Bedarfsorientierte Mindestsicherung vorzubringen.*

Datenerhebung und Datenaustausch

Qualität der Daten **49.1** (1) Der RH prüfte die Qualität der in den Datenbanken TISO (Tirol) und ISSO2 (Vorarlberg) enthaltenen Daten anhand eines Monatsdatensatzes. Dieser umfasste Personen-, Einkommens-, Verfahrens- und AMS-Daten. Ihre Zusammenstellung gestaltete sich für beide Länder zeit- und arbeitsaufwendig.

Auf den Daten dieser Anwendungen beruhten Berichte für politische Entscheidungsträger, die Öffentlichkeit und die Mindestsicherungsstatistik (vgl. TZ 53). Die Datenqualität erwies sich aus folgenden Gründen als problematisch:

- In beiden überprüften Ländern war eine vollständige Erfassung des Verfahrensbeginns bzw. -endes nicht gegeben. Damit war die Dauer für einen Teil des Verfahrens nicht feststellbar (vgl. TZ 15).
- Ebenfalls in beiden Ländern waren die Anzahl und das Ausmaß von Kürzungen der Mindestsicherung nicht dokumentiert. Den Ländern fehlte somit eine Übersicht, inwiefern sie mangelnde Bereitschaft zum Einsatz der Arbeitskraft durch eine Kürzung der Mindestsicherungsleistung sanktionierten⁹³ (vgl. TZ 17).
- Im Land Vorarlberg waren die Freibeträge in der Datenbank von ISSO2 nicht dokumentiert. Auch im Land Tirol fehlte teilweise ein Hinweis auf gewährte Freibeträge, da anstatt des Einkommens und des Freibetrags nur das um den Freibetrag reduzierte Einkommen erfasst war. Eine Auswertung der Anzahl der durch einen Freibetrag begünstigten Mindestsicherungsbezieher und der damit verbundenen Finanzvolumina war daher nicht möglich (vgl. TZ 20).

⁹³ Art. 14 Abs. 4 der 15a-Vereinbarung

- Die Länder Tirol und Vorarlberg verfügten zwar über Gebarungs- (Einnahmen bzw. Ausgaben) und Bezieherdaten. Eine durchgängige Auswertung von Höhe und Art der Mindestsicherungsleistungen gegliedert nach unterschiedlichen Bezugsgruppen war jedoch nicht möglich (vgl. TZ 10).
- Trotz vorhandener Eingabemasken zur Erfassung der relevanten Daten berechneten Sachbearbeiter des Landes Vorarlberg den Mindestsicherungsanspruch auch in lokalen Anwendungen außerhalb des Systems. Der Gesamtbetrag wurde händisch in ISSO2 übertragen.

(2) Das Land Vorarlberg begann im Oktober 2010, ein IT-Tool zur analytischen Auswertung der ISSO2-Datenbank zu installieren. Dabei waren Maßnahmen zur Verbesserung der Datenqualität sowie die Erhebung weiterer Steuerungs- und Analysedaten geplant.⁹⁴ Das Vorhaben war zur Zeit der Gebarungüberprüfung noch nicht beendet, weshalb eine gemeinsame Darstellung von Landes- und AMS-Leistungen in einem Datensatz nicht möglich war.

(3) Die Unterarbeitsgruppe zur Mindestsicherungsstatistik, bestehend aus Vertretern des Bundes und der Länder, ortete bereits im April 2007 einen Verbesserungsbedarf bei Sozialhilfedaten von Bund und Ländern. Dies hätte in einer weiterführenden Arbeitsgruppe behandelt werden sollen. Bis Juli 2013 kam es zu keiner Sitzung einer solchen Arbeitsgruppe.

49.2 (1) Der RH kritisierte, dass in den Ländern Tirol und Vorarlberg Daten, die zu einer wirksamen Steuerung der Mindestsicherung und für Auswertungen erforderlich waren, teilweise fehlten oder mangelhaft waren und nur unter großem Aufwand erhoben werden konnten. Bezüglich des Landes Vorarlberg bemängelte der RH, dass die Berechnung von Ansprüchen außerhalb zentraler Anwendungen zu einer erhöhten Fehleranfälligkeit führte.

⁹⁴ z.B. Definition des Umfangs zukünftig zu erhebender Daten unter Beachtung ökonomischer Arbeitsprozesse, klare Rollenverteilung zur Eingabe und Wartung der Daten, Datenauswertung ausschließlich anhand des installierten IT-Tools durch definierte Benutzer, Ausbau von Plausibilitätsprüfungen und Pflichtfeldern, Vereinfachung der Prozessabläufe bei Eingabe und Berechnung von Einkommen eines Mindestsicherungsbeziehers, verbesserte Erfassung der Wohnsituation von Mindestsicherungsbeziehern (Daten wurden bisher nur in einem Statistikfeld erfasst und somit nicht laufend aktualisiert)

(2) Der RH bemängelte ebenso, dass es auch nach Erkennen der Probleme durch die Unterarbeitsgruppe zu keiner Verbesserung der Datenqualität von Bund und Ländern kam. In diesem Zusammenhang vermerkte er die im Land Vorarlberg vorhandenen Pläne zur Hebung der Datenqualität und zur zukünftigen Erhebung notwendiger Steuerungsdaten positiv.

Der RH empfahl dem BMASK sowie den Ländern Tirol und Vorarlberg, unter Einbindung aller Länder Maßnahmen zur Verbesserung der Mindestsicherungsdaten von Bund und Ländern zu erarbeiten, um vollständige und umfangreiche Datenauswertungen und Wirkungsanalysen vornehmen zu können. Dabei wäre das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu beachten. Dem Land Vorarlberg empfahl er, die vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung der Datenqualität in ISS02 zeitnah umzusetzen.

49.3 (1) *Das BMASK teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Verbesserung der Datenlage ein wesentliches Anliegen des Ressorts sei. Es erachte die Empfehlung daher als besonders wichtig, da sie die Argumentationen des Bundes unterstütze.*

(2) *Das Land Tirol sagte zu, die Empfehlung zu prüfen.*

(3) *Das Land Vorarlberg teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es bereits Maßnahmen zur Verbesserung der Berechnung in der Datenbankanwendung ISS02 erteilt habe und erste Workshops im Dezember 2013 stattgefunden hätten. Zukünftig würden Daten ausschließlich über diese Datenanwendung erfasst, wodurch die Basis für weiterführende Analysen geschaffen würde.*

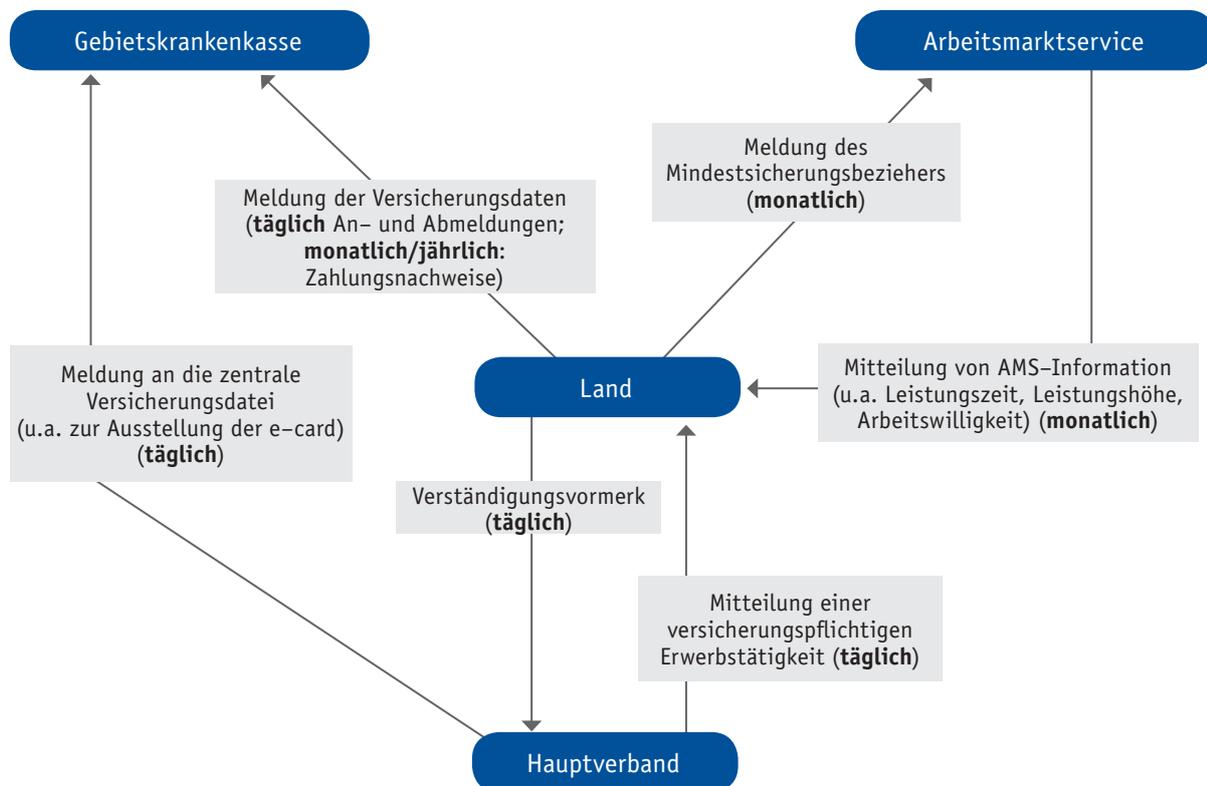
Die Empfehlung zur Verbesserung der Mindestsicherungsdaten werde im Arbeitskreis für Bedarfsorientierte Mindestsicherung vorgebracht. Jedenfalls seien die vereinbarten Daten bis dato geliefert worden. Die Schwierigkeit einer österreichweiten Optimierung der Datenqualität liege darin, den für alle Vertragsparteien machbaren kleinsten gemeinsamen Nenner zu finden.

Im Rahmen des Projekts Data-Warehouse seien im Hinblick auf eine gute Informations- und Datenqualität bereits im Vorfeld umfassende Evaluierungen und Dokumentationen des Ist- und Sollstands vorgenommen worden. Mit den aktuellen Projektmeilensteinen könnten bereits konkrete Verbesserungen im laufenden Reporting umgesetzt werden.

Automatischer Datenaustausch

50.1 (1) Zur Verwaltung der Mindestsicherung wurde ein automatischer Datenaustausch zwischen den Ländern, dem AMS Österreich, der örtlich zuständigen Gebietskrankenkasse und dem Hauptverband eingerichtet. Der Datenaustausch gestaltete sich folgendermaßen⁹⁵:

Abbildung 3: Schematische Darstellung des automatischen Datenaustauschs



Quellen: Hauptverband; Land Tirol; Land Vorarlberg; TGKK; VGKK; Darstellung RH

Die Länder Tirol und Vorarlberg meldeten Mindestsicherungsbeziehern an das AMS. Dieses informierte die Länder u.a. über die Höhe der AMS-Leistungen und über die Arbeitswilligkeit von Mindestsicherungsbeziehern. Bei fehlender Arbeitswilligkeit konnten so die Länder ihrerseits Sanktionen setzen.

⁹⁵ Die Darstellung wurde vereinfacht und berücksichtigt nur Sender und Empfänger von Informationen, jedoch nicht weitere vorhandene Datensammel- und Datenverteilungssysteme.

Für eine Anmeldung zur Krankenversicherung meldeten die Länder Tirol und Vorarlberg Mindestsicherungsbezieher an die örtlich zuständige Gebietskrankenkasse. Diese leitete Daten an den Hauptverband weiter, der sie in den Registern zur elektronischen Verwaltung der Krankenversicherung weiterverarbeitete. Auf dieser Grundlage stellte der Hauptverband e-cards für Mindestsicherungsempfänger aus.

Setzten die Länder Tirol und Vorarlberg beim Hauptverband einen sogenannten Verständigungsvormerk, teilte ihnen der Hauptverband den Beginn einer versicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit eines Mindestsicherungsbeziehers mit. Die Länder konnten so die Mindestsicherungsleistungen anpassen und gegebenenfalls eine Abmeldung zur Krankenversicherung vornehmen.

(2) Der automatische Datenaustausch zwischen den Ländern Tirol und Vorarlberg einerseits sowie dem AMS andererseits erfolgte mehrmals gar nicht oder verspätet. Die Ursache eines beide Länder betreffenden verspäteten Datenaustauschs im April und Juni 2013 lag beim AMS. Das AMS verrechnete dafür dem externen Auftragnehmer Vertragsstrafen von rd. 9.000 EUR und sagte technische Verbesserungen zu.

Ein das Land Tirol betreffender Ausfall des Datenaustauschs vom April 2012 bzw. eine Verspätung vom Mai 2013 waren durch das Land Tirol verursacht. Das Land Tirol sagte eine technische Verbesserung zu. Im November 2012 erhielt das Land Vorarlberg eine verspätete Antwort aufgrund eines Fehlers der vom Land Vorarlberg übermittelten Datei. Die Ursache des Fehlers war nicht feststellbar. Das AMS änderte daraufhin die Programmierung.

50.2 Der automatische Datenaustausch zwischen den Ländern, dem AMS, der örtlich zuständigen Gebietskrankenkasse und dem Hauptverband war eine wesentliche Voraussetzung einer ordnungsgemäßen Umsetzung der Mindestsicherung. Der RH verwies jedoch auf technische Probleme und Verzögerungen im automatischen Datenaustausch zwischen den Ländern Tirol und Vorarlberg einerseits und dem AMS andererseits. Er empfahl dem AMS Österreich sowie den Ländern Tirol und Vorarlberg, einen pünktlichen und problemlosen Datenaustausch sicherzustellen.

50.3 (1) *Das AMS Österreich sagte in seiner Stellungnahme zu, gemeinsam mit einem IT-Dienstleister die Ursachen für den nicht erfolgten bzw. verspäteten Datenaustausch zu erheben und mögliche Mängel zu beseitigen. Laut Hinweis des AMS Vorarlberg seien in den letzten Monaten keine Probleme beim Datenaustausch aufgetreten.*

(2) Das Land Tirol hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die vom RH festgestellten Probleme und Verzögerungen beim Datenaustausch nur selten aufgetreten wären und technisch begründet gewesen seien. Durch diese Ausfälle seien den Mindestsicherungsbeziehern keine Nachteile entstanden. Dennoch würden die betroffenen Einrichtungen am optimierten Datenaustausch arbeiten, um einen möglichst reibungslosen Datenaustausch sicherzustellen.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg funktioniere der Datenaustausch aus Sicht des Landes problemlos. Die technischen Anfangsschwierigkeiten seien mittlerweile behoben.

Meldungen von
Datenanwendungen

51.1 (1) Die Länder Tirol und Vorarlberg, die regionalen Geschäftsstellen des AMS Tirol und des AMS Vorarlberg, die TGKK und VGKK sowie der Hauptverband hatten ihre Datenanwendungen an die Datenschutzkommission zur Registrierung im Datenverarbeitungsregister zu melden (DVR-Meldung). Auch Änderungen der Datenanwendung unterlagen dieser Meldepflicht.⁹⁶

Die von Hauptverband, TGKK und VGKK vorgelegten DVR-Meldungen umfassten die Verarbeitung von Daten der Mindestsicherungsbezieher und deren Weiterleitung.

Die Meldungen des Landes Tirol über die Verarbeitung von Daten der Mindestsicherungsbezieher stammten aus dem Jahr 2001, jene des Landes Vorarlberg aus dem Jahr 2008. Änderungen, die sich aus dem Inkrafttreten der 15a-Vereinbarung im Dezember 2010 ergaben, waren darin nicht berücksichtigt. Die in den Meldungen enthaltenen Daten zur Rechtsgrundlage der Datenverarbeitung, zum Empfängerkreis von Daten und zu der von der Datenverarbeitung betroffenen Personengruppe waren veraltet. Für eine weitere, auch Mindestsicherungsbezieher betreffende Datenanwendung des Landes Tirol (Tiroler Hilfswerk) gab es keine DVR-Meldung.

Die DVR-Meldungen der regionalen Geschäftsstellen des AMS Tirol waren nicht auffindbar. Das AMS Vorarlberg konnte für seine regionalen Geschäftsstellen keinen aktuellen Stand an DVR-Meldungen geben. In den übermittelten Meldungen war das Land Vorarlberg teilweise nicht als Empfänger von Daten angegeben.

⁹⁶ § 17 Datenschutzgesetz 2000 (BGBl. I Nr. 165/1999)

Datenerhebung und Datenaustausch

(2) Das Land Vorarlberg und das AMS Vorarlberg erarbeiteten noch während der Gebarungsüberprüfung durch den RH Änderungsmeldungen.

- 51.2** Der RH kritisierte die Versäumnisse der Länder Tirol und Vorarlberg sowie des AMS Tirol und des AMS Vorarlberg bezüglich der DVR-Meldungen im Bereich Mindestsicherung.

Er empfahl dem AMS Österreich sowie den Ländern Tirol und Vorarlberg, dafür zu sorgen, dass die DVR-Meldungen regelmäßig geprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

- 51.3** (1) *Das BMASK teilte in seiner Stellungnahme mit, dass das AMS die Empfehlung unverzüglich umsetzen werde und es die vom AMS geplanten Maßnahmen für sehr zweckmäßig halte.*

(2) Laut Stellungnahme des AMS Österreich sei ihm das Verbesserungserfordernis bei den DVR-Meldungen bewusst. Die laut aktueller Geschäftseinteilung für die Koordinierung von Angelegenheiten des Datenschutzes, der Datensicherheit und Datensicherung im Geschäftsbereich AMS zuständige Abteilung der AMS-Bundesgeschäftsstelle habe deshalb bereits eine Erhebung sämtlicher Datenanwendungen begonnen. Das AMS plane weiters, künftig als alleiniger Auftraggeber zu fungieren und eine einzige, alle Anwendungen umfassende DVR-Nummer für die Gesamtorganisation zu führen. Sollte dieser Plan nicht die Zustimmung der Datenschutzbehörde finden, würde die Bundesgeschäftsstelle das Verfahren für DVR-Meldungen und Änderungen der Datenanwendungen vorgeben und einheitliche Beschreibungen österreichweiter Datenanwendungen bereitstellen.

(3) Das Land Tirol sagte die Umsetzung der Empfehlung zu.

(4) Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg sei die Empfehlung bereits umgesetzt.

Vier-Augen-Prinzip

- 52.1** Die Anlage einerseits und Freigabe andererseits der Bankverbindung von Mindestsicherungsbeziehern waren im Tiroler System TISO ausschließlich durch zwei verschiedene Sachbearbeiter möglich. Eine Ausnahme erfolgte für das Magistrat der Landeshauptstadt Innsbruck. Die Landeshauptstadt Innsbruck begründete dies mit der seit jeher geübten Praxis und mit personellen Engpässen.

Das Vorarlberger System ISS02 stellte durch eine entsprechende Programmierung sicher, dass die Anlage und Freigabe von Zahlungsanordnungen durchgängig durch zwei verschiedene Bearbeiter erfolgte.

- 52.2** Der RH bemängelte, dass im Land Tirol die personelle Trennung zwischen Anlage und Freigabe der Bankverbindung nicht durchgängig umgesetzt war. Er wertete das Vier-Augen-Prinzip als wirksame Voraussetzung der Missbrauchsprävention und hob die entsprechenden Vorkehrungen im Vorarlberger System positiv hervor.

Er empfahl dem Land Tirol, die durchgängige Anwendung dieses Vier-Augen-Prinzips bei der Anlage der Bankverbindung sicherzustellen.

- 52.3** *Das Land Tirol sagte in seiner Stellungnahme zu, die Landeshauptstadt Innsbruck auf die Umsetzung dieser Empfehlung hinzuweisen. Allerdings habe das Land Tirol in diesen innerorganisatorischen Angelegenheiten kein Weisungsrecht.*

Mindestsicherungs-
statistik

- 53.1** (1) Für die jährliche, zuletzt das Jahr 2010 umfassende Sozialhilfestatistik der Statistik Austria gab es keine Begriffsbestimmungen oder Vorgaben für eine einheitliche Zählweise. Die Länder gaben der Statistik Austria entweder Personenzahlen, die Anzahl der Haushalte oder der Fälle bekannt. Dementsprechend waren die Daten der Länder nicht vergleichbar.

Für die ab dem Jahr 2011 zu erstellende Mindestsicherungsstatistik enthielt die 15a-Vereinbarung einheitliche Vorgaben. Trotz dieser Vorgaben gab es in den Ländern Tirol und Vorarlberg Klärungsbedarf hinsichtlich der Zuordnung von Bedarfsgemeinschaften.⁹⁷ Auch die Statistik Austria wies in Aussendungen an die Länder auf diese Unklarheiten hin.

(2) Zur Erstellung der Mindestsicherungsstatistik übermittelten die Länder der Statistik Austria die Ergebnisse (aggregierte Daten) ihrer Datenauswertung in einem ausgefüllten Formular. Im Begutachtungsverfahren der 15a-Vereinbarung hatte die Statistik Austria die Übermittlung der Verwaltungsdaten an sie vorgeschlagen, auf deren Grundlage sie selber die Auswertung der Daten vorgenommen hätte.

⁹⁷ So bestand die Frage, ob die Bedarfsgemeinschaft mit Mutter und volljährigem Kind der Kategorie „Alleinerziehend“ oder „Andere“ zugewiesen werden sollte. Die Länder handhabten die Zuordnung unterschiedlich.

Datenerhebung und Datenaustausch

53.2 (1) Der RH anerkannte, dass für die Mindestsicherungsstatistik im Vergleich zur Sozialhilfestatistik einheitliche Vorgaben galten. Dennoch verwies er auf in den Ländern Tirol und Vorarlberg bestehende Unklarheiten in den Statistikmeldungen.

Er empfahl dem BMASK sowie den Ländern Tirol und Vorarlberg, auf die Beseitigung von Unklarheiten in der Mindestsicherungsstatistik hinzuwirken.

(2) Der RH vertrat die Ansicht, dass die auf Basis von aggregierten Länderdaten erstellte Mindestsicherungsstatistik inhomogen sein konnte. Eine Auswertung von Verwaltungsdaten durch eine einzige vom Datenlieferanten verschiedene Stelle führt hingegen zu einem höheren Grad an Vollständigkeit, Vergleichbarkeit und Validität einer Statistik und auch zu einer Qualitätsverbesserung der Länderdaten.

Der RH empfahl dem BMASK sowie den Ländern Tirol und Vorarlberg, auf eine Erstellung der Mindestsicherungsstatistik auf Grundlage von nicht aggregierten Länderdaten hinzuwirken und die 15a-Vereinbarung im Rahmen einer Novelle dahingehend anzupassen.

53.3 (1) *Das BMASK teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Verbesserung der Datenlage ein wesentliches Anliegen des Ressorts sei. Es erachte die Empfehlungen daher als besonders wichtig, da sie die Argumentationen des Bundes unterstützten.*

(2) *Das Land Tirol sagte zu, die Empfehlungen des RH weiter zu diskutieren.*

(3) *Das Land Vorarlberg sagte zu, die Empfehlungen im Arbeitskreis für Bedarfsorientierte Mindestsicherung vorzubringen. Die bestehenden Unklarheiten seien beseitigt worden. Die Übermittlung nicht aggregierter Länderdaten an die Statistik Austria würde jedoch aufgrund der höchst unterschiedlichen Informatikanwendungen der Länder nur schwer realisierbar sein.*

Sonstige Feststellungen

Weitere Landesunterstützungen für sozial Hilfsbedürftige

54 Sowohl im Land Tirol als auch im Land Vorarlberg bestanden für sozial Hilfsbedürftige Unterstützungsmöglichkeiten aus Fonds. In Tirol waren dies der Tiroler Mindestsicherungsfonds, der Tiroler Kriegsoffer- und Behindertenfonds und das Tiroler Hilfswerk, in Vorarlberg das Vorarlberger Sozialwerk und der Vorarlberger Landeskriegsofferfonds.

Tirol

55.1 (1) Der Tiroler Mindestsicherungsfonds verfügte über Rechtspersönlichkeit und hatte die Aufgabe, bei Auftreten außergewöhnlicher Notstände rasch und unbürokratisch finanziell zu helfen. Die erforderlichen Fondsmittel stellte das Land Tirol aus dem Landeshaushalt bereit. Die Fondsverwaltung hatte das Amt der Tiroler Landesregierung inne, ein Kuratorium bestehend aus dem zuständigen Regierungsmitglied, dem Leiter der Abteilung Soziales und drei weiteren im Sozialbereich tätigen Personen entschied über die Anträge. Eine Satzung oder Geschäftsordnung bestand nicht.

Der Fonds übernahm überwiegend Miet- und Betriebskostenrückstände zur Vermeidung von Delogierungen, Stromnachzahlungen und die Teilfinanzierung von Haushaltsgeräten, die nicht über die Mindestsicherung abgedeckt werden konnten.

Der nachfolgenden Tabelle sind die Anzahl der bewilligten Anträge, die Ausgaben und die durchschnittliche Leistungshöhe pro Fall für die Jahre 2009 bis 2012 zu entnehmen:

Tabelle 18: Kenndaten Tiroler Mindestsicherungsfonds 2009 bis 2012							
	2009	2010	2011	2012	Änderung 2009/2012		
	Anzahl					in %	
bewilligte Anträge	139	137	241	317	+ 178	+ 128,1	
	in EUR					in %	
Ausgaben	37.053	36.713	28.754	54.529	+ 17.476	+ 47,2	
durchschnittliche Leistungshöhe pro Fall	267	268	119	172	- 95	- 35,6	

Quellen: Land Tirol; Darstellung RH

Die Anzahl der bewilligten Anträge stieg im Beobachtungszeitraum um 128,1 %, die Ausgaben nahmen um 47,2 % zu. Die durchschnittliche Höhe der Zuwendungen fiel von 267 EUR auf 172 EUR.

(2) Der Tiroler Kriegsoffer- und Behindertenfonds hatte gemäß dem Tiroler Kriegsoffer- und Behindertengesetz⁹⁸ die Aufgabe, betroffene Menschen bei der Bewältigung ihrer durch die besonderen Umstände begründeten Lebensverhältnisse zu unterstützen. Die bereitgestellten Mittel stammten im Wesentlichen aus Veranstaltungsabgaben. Der Fonds verfügte über Rechtspersönlichkeit, eine Geschäftsordnung

⁹⁸ LGBl. Nr. 27/1992 i.d.g.F.

Sonstige Feststellungen

und Förderungsrichtlinien. Die Verwaltung und Entscheidung über Anträge oblagen einem Kuratorium bestehend aus dem Leiter der Abteilung Soziales, dem Leiter des Bundessozialamtes für Tirol, drei Versorgungsberechtigten und vier behinderten Personen. Anspruchsberechtigte waren Kriegsoffer und deren Hinterbliebene, Berechtigte nach dem Heeresversorgungsgesetz und Behinderte mit einem Behinderungsgrad von mindestens 50 %. Die in den Richtlinien festgelegten Förderungsgegenstände entsprachen teilweise Leistungen nach dem TMSG.

Die nachfolgende Tabelle stellt die Anzahl der bewilligten Anträge, die Ausgaben und die durchschnittliche Leistungshöhe pro Fall für die Jahre 2009 bis 2012 dar:

Tabelle 19: Kenndaten Tiroler Kriegsopfer- und Behindertenfonds 2009 bis 2012							
	2009	2010	2011	2012	Änderung 2009/2012		
	Anzahl					in %	
bewilligte Anträge	3.499	3.352	2.194	1.925	- 1.574	- 45,0	
	in EUR					in %	
Ausgaben	2.069.894	1.868.984	1.178.372	1.026.643	- 1.043.251	- 50,4	
durchschnittliche Leistungshöhe pro Fall	592	558	537	533	- 59	- 10,0	

Quellen: Land Tirol; Darstellung RH

Sowohl die Anzahl der bewilligten Anträge als auch die Ausgaben halbierten sich im Beobachtungszeitraum. Diese Entwicklung war auf eine weniger ertragreiche Veranstaltungsabgabe zurückzuführen, was zu einer Anpassung der Förderungsrichtlinien geführt hatte.

(3) Das im Jahr 1945 von der Tiroler Landesregierung eingerichtete Tiroler Hilfswerk hatte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die Aufgabe, notleidende Menschen in besonderen Ausnahmesituationen zu unterstützen. Weiters gewährte das Tiroler Hilfswerk den jährlichen Heizkostenzuschuss des Landes (vgl. TZ 57) an Menschen mit geringem Einkommen. Zur Vermeidung von Überschneidungen mit Leistungen der Mindestsicherung prüfte das Land jeden Antrag. Das Tiroler Hilfswerk verfügte über keine eigene Rechtspersönlichkeit und verwaltete ausschließlich Landesmittel. Für den Heizkostenzuschuss bestand eine Richtlinie des Landes, die für Mindestsicherungsbezieher eine Unterstützung aus Mitteln des Hilfswerks ausschloss. Für andere Leistungen bestanden keine Richtlinien mit Ausnahme einer Dienstanweisung, die den Unterstützungsbetrag auf maximal 250 EUR einmal pro Jahr einschränkte. Ein Organisationsstatut lag auf.

Die folgende Tabelle stellt die Anzahl der bewilligten Anträge, die Ausgaben und die durchschnittliche Leistungshöhe pro Fall für die Jahre 2009 bis 2012 dar:

Tabelle 20: Kenndaten Tiroler Hilfswerk 2009 bis 2012							
	2009	2010	2011	2012	Änderung 2009/2012		
	Anzahl					in %	
bewilligte Anträge	12.573	14.304	14.861	15.821	+ 3.248	+ 25,8	
	in EUR					in %	
Ausgaben	2.143.147	2.432.960	2.860.433	3.073.113	+ 929.966	+ 43,4	
durchschnittliche Leistungshöhe pro Fall	170	170	192	194	+ 24	+ 14,0	

Quellen: Land Tirol; Darstellung RH

Die Anzahl der bewilligten Anträge erhöhte sich im Beobachtungszeitraum um rund ein Viertel, die Ausgaben stiegen um 43,4 %.

(4) Im Jahr 2011 führte das Land Tirol das Projekt „Tiroler Verwaltungs-Entwicklungs-Strategie“ TIVES (TIVES) durch und erarbeitete dabei Vorschläge zu Verwaltungsvereinfachungen und Aufgabenreduktion. Demnach sollte der Tiroler Mindestsicherungsfonds aufgelöst werden. Trotz legislatischer Vorarbeiten fand sich letztendlich kein politischer Konsens für diesen Vorschlag.

Das Projekt TIVES empfahl weiters, auch den Tiroler Kriegsopfer- und Behindertenfonds aufzulösen, da eine Leistungserbringung auch nach den bestehenden Landesgesetzen möglich wäre. Trotz Vorarbeiten kam es auch bei diesem Fonds zu keiner Auflösung.

Das Tiroler Hilfswerk war nicht Gegenstand des Projekts TIVES.

- 55.2** Der RH anerkannte die Bemühungen des Landes Tirol, Reformvorschläge im Interesse einer Verwaltungsvereinfachung zu erarbeiten, bemängelte jedoch ihre mangelnde Umsetzung. Er verwies in diesem Zusammenhang auf die bestehenden Probleme der Intransparenz und Doppelstrukturen, die sich durch den Bestand weiterer, mit Landesmitteln finanzierter Verwaltungseinrichtungen für sozial Hilfsbedürftige ergaben.

Sonstige Feststellungen

Der RH empfahl dem Land Tirol, den Tiroler Mindestsicherungsfonds, den Tiroler Kriegsoffer- und Behindertenfonds sowie das Tiroler Hilfswerk einer nochmaligen Evaluierung zu unterziehen und aufzulösen, sofern die Leistungserbringung über andere bestehende Strukturen wie bspw. die Landesverwaltung möglich ist.

55.3 *Das Land Tirol sagte zu, die Empfehlung zu prüfen.*

Vorarlberg

56.1 (1) Das im Juli 1985 auf Beschluss der Vorarlberger Landesregierung als unselbstständiger Landesfonds ohne eigene Rechtspersönlichkeit eingerichtete Vorarlberger Sozialwerk hatte die Aufgabe, rasche Hilfe bei durch das Sozialnetz nicht abdeckbaren Notfällen zu leisten, die Selbsthilfe zu fördern und Maßnahmen zur Vermeidung von Notfällen anzubieten. Es bestanden eine Satzung, eine Geschäftsordnung und themenbezogene Richtlinien. Das Sozialwerk wurde von einem Kuratorium insbesondere bestehend aus dem zuständigen Regierungsmitglied und dem Leiter der Fachabteilung geleitet. Die vom Fonds verwalteten Mittel stammten ausschließlich aus Landeszuschüssen. Anträge an den Fonds wurden nach Auskunft des Landes auf einen Mindestsicherungsanspruch und andere Unterstützungsmöglichkeiten geprüft. Sämtliche Empfänger waren in der Datenbank ISSO2 erfasst, so dass nicht vorgesehene Doppelbezüge ausgeschlossen werden konnten.

Die folgende Tabelle stellt die Anzahl der bewilligten Anträge, die Ausgaben und die durchschnittliche Leistungshöhe pro Fall für die Jahre 2009 bis 2012 dar:

Tabelle 21: Kenndaten Vorarlberger Sozialwerk 2009 bis 2012							
	2009	2010	2011	2012	Änderung 2009/2012		
	Anzahl					in %	
bewilligte Anträge	120	112	107	106	- 14	- 11,7	
	in EUR					in %	
Ausgaben	98.612	87.832	92.246	91.179	- 7.433	- 7,5	
durchschnittliche Leistungshöhe pro Fall	822	784	862	860	+ 38	+ 4,6	

Quellen: Land Vorarlberg; Darstellung RH

Die Anzahl der bewilligten Anträge verringerte sich im Beobachtungszeitraum um 11,7 %, die Ausgaben verringerten sich um 7,5 %.

(2) Der Vorarlberger Landeskriegsopferfonds hatte gemäß seiner Satzung⁹⁹ ergänzend zu Leistungen des Bundes bedürftige Kriegsopfer und deren Angehörige zu versorgen. Der Fonds besaß eigene Rechtspersönlichkeit und erhielt in Form von Landesbeiträgen Mittel aus Veranstaltungsabgaben gemäß dem Kriegsopferabgabegesetz¹⁰⁰. Die Fondsverwaltung oblag einem Kuratorium bestehend aus dem zuständigen Regierungsmittglied, drei weiteren Landesvertretern, vier Vertretern des Vorarlberger Landeskriegsopferverbandes und einem Vertreter des Landesinvalidenamtes. Die Fondsleistungen basierten auf Richtlinien und enthielten u.a. auch Heiz- und Sterbekosten umfassende Einzelunterstützungen. Darauf entfielen in den Jahren 2009 bis 2012 durchschnittlich rd. 143.000 EUR pro Jahr bzw. ein Drittel der Fondsausgaben.

Die folgende Tabelle stellt die Anzahl der bewilligten Anträge, die Ausgaben und die durchschnittliche Leistungshöhe pro Fall für die Jahre 2009 bis 2012 dar:

Tabelle 22: Kenndaten Vorarlberger Landeskriegsopferfonds 2009 bis 2012							
	2009	2010	2011	2012	Änderung 2009/2012		
	Anzahl					in %	
Unterstützte	989	887	815	737	- 252	- 25,5	
bewilligte Anträge	280	270	250	185	- 95	- 33,9	
	in EUR					in %	
Einzelunterstützungen gesamt	155.640	164.800	142.650	108.800	- 46.840	- 30,1	
durchschnittliche Leistungshöhe pro Fall	556	610	571	588	+ 32	+ 5,8	

Quellen: Land Vorarlberg; Darstellung RH

Die Anzahl der bewilligten Anträge verringerte sich im Zeitraum 2009 bis 2012 um 33,9 %. Dies entsprach weitgehend dem Rückgang der Unterstützten (- 25,5 %) und der Ausgaben (- 30,1 %). Die durchschnittliche Leistungshöhe pro Fall stieg zwar geringfügig an, lag jedoch im Jahr 2010 deutlich über dem Wert des Jahres 2012.

⁹⁹ LGBl. Nr. 2/1986

¹⁰⁰ LGBl. Nr. 40/1989 i.d.g.F.

Sonstige Feststellungen

Die vom Fonds erbrachten Leistungen waren nicht in der Datenbank ISSO2 erfasst. Es bestand eine eigenständige IT-Unterstützung, in der auch die Daten des Vorarlberger Landes-Kriegsopferverbands, einer privaten Institution, erfasst waren. Dem Land Vorarlberg war es somit nicht möglich, die Leistungen des Fonds mit anderen Unterstützungsleistungen des Landes abzustimmen und nicht vorgesehene Mehrfachzahlungen auszuschließen.

- 56.2** (1) Der RH bemängelte auch in Vorarlberg die in Teilbereichen bestehende Intransparenz und die Doppelstrukturen, die sich durch den Bestand von zwei weiteren, mit Landesmitteln finanzierten Verwaltungseinrichtungen für sozial Hilfsbedürftige ergaben.

Der RH empfahl dem Land Vorarlberg, das Vorarlberger Sozialwerk und den Vorarlberger Landeskriegsopferfonds einer Evaluierung zu unterziehen und aufzulösen, sofern die Leistungserbringung über andere bestehende Strukturen wie bspw. die Landesverwaltung möglich ist.

(2) Weiters bemängelte der RH die sachlich nicht begründbare eigenständige IT-Unterstützung des Vorarlberger Landeskriegsopferfonds für Landesausgaben. Er empfahl dem Land Vorarlberg, die Leistungen des Vorarlberger Landeskriegsopferfonds in die bestehende Datenbank ISSO2 einzubinden.

- 56.3** *Das Land Vorarlberg teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der Vorarlberger Landeskriegsopferfonds neue Antragsformulare für den Heizkostenzuschuss aufgelegt habe, in denen der Antragsteller bestätige, von keiner anderen Stelle einen Heizkostenzuschuss aus öffentlichen Mitteln erhalten zu haben. Zudem seien Gemeinden, in denen keine Mitgliederbetreuung mehr durch einen Obmann erfolge, aufgefordert worden, begünstigte Personen des Vorarlberger Landeskriegsopferfonds mit Gemeindegeldern zu nennen. Sollte es trotzdem zu einer Doppelförderung kommen, würde der Vorarlberger Landeskriegsopferfonds Zuschüsse zurückfordern.*

Weiters sagte das Land Vorarlberg zu, die Notwendigkeit der Existenz des Vorarlberger Landeskriegsopferfonds gerade im Hinblick auf die Altersstruktur der Mitglieder zu prüfen.

Das Sozialwerk habe sich in den vergangenen Jahren bewährt und ziele auf rasche und unbürokratische Hilfe für Einzelpersonen und Familien in besonderen Notsituationen ab, die keinen bzw. nicht rasch genug einen verwirklichtbaren Anspruch auf Mindestsicherung hätten. Eine intensive Abstimmung mit der Mindestsicherung finde jedoch in jedem Fall statt.

Heizkostenzuschuss **57.1** (1) Das Tiroler Hilfswerk (TZ 55) zahlte im Rahmen einer jährlichen Aktion Heizkostenzuschüsse in Höhe von 200 EUR (Winter 2012/2013) aus Landesmitteln aus. Anträge waren bei der Wohnsitzgemeinde zu stellen. Obwohl das Tiroler Hilfswerk keine Rechtspersönlichkeit besaß und ein Teil der Landesverwaltung war, wurden dessen Aktivitäten nicht in der landesweiten Datenbank TISO erfasst. Die vom Tiroler Hilfswerk verwendete IT-Unterstützung war ein in sich geschlossenes System, das einen Datenabgleich mit den anderen Leistungen des Landes Tirol nicht vorsah.

Die folgende Tabelle stellt die Anzahl der bewilligten Anträge, die Ausgaben und die durchschnittliche Leistungshöhe pro Fall für die Jahre 2009 bis 2012 dar:

Tabelle 23: Kenndaten des Tiroler Hilfswerks für den Heizkostenzuschuss 2009 bis 2012							
	2009	2010	2011	2012	Änderung 2009/2012		
	Anzahl					in %	
bewilligte Anträge	11.395	13.034	13.473	14.404	+ 3.009	+ 26,4	
	in EUR					in %	
Ausgaben	1.994.125	2.280.950	2.694.600	2.880.800	+ 886.675	+ 44,5	
durchschnittliche Leistungshöhe pro Fall	175	175	200	200	+ 25	+ 14,3	

Quellen: Land Tirol; Darstellung RH

Die Anzahl der bewilligten Anträge stieg im Zeitraum 2009 bis 2012 um 26,4 % an, die Ausgaben um 44,5 %. Grund hierfür war einerseits der um 25 EUR gestiegene Pauschalzuschuss je Fall und andererseits eine Ausweitung des anspruchsberechtigten Personenkreises.

Gemäß der bestehenden Richtlinie waren Mindestsicherungsbezieher von der Gewährung des Heizkostenzuschusses ausgeschlossen. Ihnen gewährte das Land Tirol die Heizkosten im tatsächlichen Ausmaß im Rahmen des Wohnbedarfs. Dennoch erhielten im Jahr 2012 insgesamt 649 Mindestsicherungsbezieher Heizkostenzuschüsse im Ausmaß von 129.800 EUR. Dies entsprach einem Anteil von 4,8 % der insgesamt 13.465 Mindestsicherungsbezieher in Tirol.

(2) Gemäß der 15a-Vereinbarung hatte das Land Vorarlberg einen Betrag von 0,72 EUR pro m² für Heizkosten in den monatlichen Mindestsatz eingerechnet. Einer Beurteilung vom September 2012 zufolge konnten rd. 35 % der Mindestsicherungsbezieher die Heizkosten mit der im Mindestsatz enthaltenen Pauschale nicht abdecken. Das Land

Sonstige Feststellungen

Vorarlberg gewährte daher den Mindestsicherungsbeziehern erstmals im Winter 2012/2013 einen Heizkostenzuschuss in Höhe von 150 EUR auf Antrag. Ein weiterer Zuschuss von 100 EUR konnte bei Nachweis von höheren Heizkosten beansprucht werden. In der Heizperiode 2012/2013 erhielten 683 Unterstützte Heizkostenzuschüsse von insgesamt 110.440 EUR, was einem durchschnittlichen Zuschuss von rd. 162 EUR je Fall entsprach.

Weitere vom Land Vorarlberg finanzierte Heizkostenzuschüsse gewährten der Landeskriegsopferfonds und Gemeinden, wobei Mindestsicherungsbezieher von durch Gemeinden verwalteten Heizkostenzuschüssen ausgeschlossen waren. Eine Prüfung von Überschneidungen war jedoch nur ansatzweise möglich, da nur ein Teil der Gemeinden dem Land Bezugslisten übermittelte und die Leistungen des Landeskriegsopferfonds in einem eigenständigen, keinen Datenaustausch vorsehenden System erfasst waren.

- 57.2** (1) Der RH bemängelte die nicht den Landesvorgaben entsprechende Gewährung von Heizkostenzuschüssen an Mindestsicherungsbezieher durch das Tiroler Hilfswerk in Höhe von 129.800 EUR (Winter 2012/2013).

Er empfahl dem Land Tirol, die Gewährung des Heizkostenzuschusses rechtskonform zu gestalten.

- (2) Weiters bemängelte der RH die sachlich nicht begründbare Sonderstellung der IT-Unterstützung für das Tiroler Hilfswerk, die zu mangelnder Transparenz und Koordination insbesondere mit Mindestsicherungsleistungen führte.

Er empfahl dem Land Tirol, die Datenverarbeitung des Tiroler Hilfswerks in die bestehende Datenbank TISO einzugliedern.

- (3) Gegenüber dem Land Vorarlberg kritisierte der RH, dass die Gemeinden aus Landesmitteln finanzierte Heizkostenzuschüsse gewährten, ohne dem Land dafür vollständige Bezugslisten zu übermitteln. Dadurch war eine Kontrolle, ob davon ausgeschlossene Mindestsicherungsbezieher Heizkostenzuschüsse erhalten hatten, nicht möglich.

Der RH verwies auf seine Empfehlung zur Eingliederung der Datenverarbeitung des Landeskriegsopferfonds in die bestehende Datenbank ISSO2 und empfahl dem Land Vorarlberg weiters, Kontrollmöglichkeiten für die von Gemeinden verwalteten und vom Land finanzierten Heizkostenzuschüsse zu schaffen.

57.3 (1) *Das Land Tirol teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es der Empfehlung des RH, die Datenverarbeitung des Tiroler Hilfswerks in die Datenbank TISO einzugliedern, bereits entsprochen habe.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg bestehe bereits eine Kontrollmöglichkeit in Form einer Stichprobenkontrolle. Eine Vereinheitlichung der Datenqualität sei in Bearbeitung.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

58 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMASK, Länder Tirol und Vorarlberg sowie AMS Österreich

(1) Auf eine österreichweite Evaluierung der regionalen Projekte zur Wiedereingliederung von Mindestsicherungsbeziehern unter Berücksichtigung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses wäre hinzuwirken; aus der Evaluierung wären Best-practice-Beispiele zu erarbeiten. Das Ergebnis wäre im „Arbeitskreis für Bedarfsorientierte Mindestsicherung“ zu präsentieren. (TZ 45)

BMASK sowie Länder Tirol und Vorarlberg

(2) Auf den rechtzeitigen Beginn der Verhandlungen über die zukünftige Gestaltung der Mindestsicherung wäre hinzuwirken. (TZ 3)

(3) Im Falle einer Novelle der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung (15a-Vereinbarung) wäre darauf hinzuwirken, dass das Weiterbestehen des Verschlechterungsverbots unter Berücksichtigung der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs einer kritischen Prüfung unterzogen wird. (TZ 6, 7)

(4) Im Falle einer Novelle der 15a-Vereinbarung wäre auf österreichweit einheitliche, klare und ressourcenschonende Mindestsicherungsverfahren im Bereich des Fremdenrechts hinzuwirken. (TZ 19)

(5) Im Falle einer Novelle der 15a-Vereinbarung wäre auf eine klare Definition des Alleinerziehers hinzuwirken. (TZ 22)

(6) Im Falle einer Novelle der 15a-Vereinbarung wäre auf eine einheitliche Berücksichtigung von Unterhaltsansprüchen gegenüber Kindern hinzuwirken. (TZ 24)

(7) Für die Handhabung von Unterhaltszahlungen eines Mindestsicherungsbeziehers wären klare und verbindliche Regelungen zu schaffen. (TZ 25)

(8) Auf eine Harmonisierung bzw. Überführung in ein einziges Versorgungssystem für jene Fälle, in denen längere Notstandshilfe- bzw. Mindestsicherungsbezugsdauern vorlagen, wäre hinzuwirken. (TZ 31)

(9) Im Falle einer Novelle der 15a-Vereinbarung wäre – auch unter Berücksichtigung der in den anderen Bundesländern gemachten Erfahrungen – darauf hinzuwirken, dass die Antragstellung beim AMS einer kritischen Prüfung unterzogen wird. (TZ 36)

(10) Auf bundesweit einheitliche Vorgaben zur Beurteilung der Arbeitsfähigkeit durch Bezirksverwaltungsbehörden unter Orientierung an den Vorgaben für die Untersuchungseinrichtungen der Pensionsversicherungsanstalt wäre hinzuwirken. (TZ 37)

(11) Im Falle einer Novelle der 15a-Vereinbarung wäre auf eine klare Definition der Zielbegriffe, eine Quantifizierung der Ziele sowie eine Festlegung der Messmethodik hinzuwirken. (TZ 39, 40)

(12) Die Entwicklung der Wiedereingliederung von Mindestsicherungsbeziehern in das Erwerbsleben wäre weiterhin regelmäßig zu beobachten und daraus wären Maßnahmen zur Steuerung und Weiterentwicklung der Mindestsicherung abzuleiten. (TZ 44)

(13) Im Fall einer Novelle der 15a-Vereinbarung wäre auf eine Konkretisierung von Evaluierungsvorgaben hinzuwirken. (TZ 46, 47)

(14) Maßnahmen zur Verbesserung der Mindestsicherungsdaten wären unter Beachtung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses von Bund und Ländern zu erarbeiten, um vollständige und umfangreiche Datenauswertungen und Wirkungsanalysen vornehmen zu können. (TZ 49)

(15) Auf die Beseitigung von Unklarheiten in der Mindestsicherungsstatistik wäre hinzuwirken. (TZ 53)

(16) Auf eine Erstellung der Mindestsicherungsstatistik auf Grundlage von nicht aggregierten Länderdaten wäre hinzuwirken und die 15a-Vereinbarung im Rahmen einer Novelle dahingehend anzupassen. (TZ 53)

**Länder Tirol und
Vorarlberg sowie
AMS Österreich**

(17) Ein pünktlicher und problemloser Datenaustausch im Zuge der Umsetzung der Mindestsicherung wäre sicherzustellen. (TZ 50)

(18) Es wäre dafür zu sorgen, dass DVR-Meldungen (Meldungen der Datenanwendungen an die Datenschutzkommission zur Registrierung im Datenverarbeitungsregister) regelmäßig geprüft und gegebenenfalls angepasst werden. (TZ 51)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Länder Tirol und Vorarlberg

(19) Die IT-Systeme TISO (Tirol) und ISSO2 (Vorarlberg) wären für Auswertungen hinsichtlich Anzahl und Art der Bezieher sowie damit verbundener Finanzvolumina weiterzuentwickeln. (TZ 10)

(20) Insbesondere die Gruppe der 20- bis 39-jährigen Mindestsicherungsbezieher wäre zu analysieren und allfällige Maßnahmen zur Verkleinerung dieser Beziehergruppe wären zu überlegen. (TZ 11)

(21) Auf eine Beendigung der Kostenersatzverrechnung zwischen den Ländern im Bereich der offenen Mindestsicherung wäre hinzuwirken. (TZ 14)

(22) Die Datenqualität und Datendokumentation bezüglich der Verfahrensdauern wäre zu verbessern und die Datenbanken wären zukünftig auch als Kontroll- und Controllinginstrument dafür zu verwenden. (TZ 15)

(23) Förderungsverträge mit klaren Aufgabenbeschreibungen wären zu erstellen und die gewährten Förderungssummen anhand von jährlichen Leistungsberichten zu evaluieren. Weiters wäre für eine Leistungskoordination der beauftragten privaten Institutionen zu sorgen. (TZ 17)

(24) Die Kürzungen von Mindestsicherungen wären lückenlos in den verwendeten IT-Systemen zu erfassen und ihre Anreizwirkung für eine (Wieder)Aufnahme einer Erwerbstätigkeit wäre zu analysieren. (TZ 18)

(25) Die bei der Gewährung von Freibeträgen relevanten Begriffe „vorgerücktes Alter“ und „stark eingeschränkte Erwerbsfähigkeit“ wären zu präzisieren. (TZ 20)

(26) Die Freibeträge wären ihrer Art und Höhe nach je Fall lückenlos zu erfassen. Zu diesem Zweck sollte das entsprechende Datenfeld als Pflichtfeld gestaltet werden. (TZ 20)

(27) Die Anzahl der freiwillig versicherten Mindestsicherungsbezieher wäre zu dokumentieren und auszuwerten. (TZ 30)

BMG

(28) Auf eine rechtskonforme Berechnung des Bundesfinanzierungsbeitrags für die Krankenhilfe wäre hinzuwirken; eine allfällige Rückforderung wäre zu prüfen. (TZ 29)

B MASK

(29) Die Wirkung der Anrechnungsregelung für Partnereinkommen auf die Notstandshilfe wäre zu quantifizieren. (TZ 32)

Länder Tirol

(30) Die ab 2014 geplanten stichprobenartigen Kontrollen der Bezirksverwaltungsbehörden betreffend Verwaltung der Mindestsicherung wären durchzuführen. (TZ 16)

(31) Eine gesetzeskonforme Gewährung des Freibetrags für Alleinerzieher wäre sicherzustellen und dabei insbesondere der Gleichbehandlungsgrundsatz zu beachten. (TZ 23)

(32) Der von der Tiroler Landesregierung dem Landtag vorzulegende Sozialbericht wäre im Sinne der gesetzlichen Vorgaben um Aussagen zur Zielerreichung der Mindestsicherung zu erweitern. Dabei wäre eine Berücksichtigung der wesentlichen Ergebnisse des jährlichen Berichts „Einkommen und Armut in Tirol“ zweckmäßig. (TZ 41)

(33) Die tirolweite durchgängige Anwendung des Vier-Augen-Prinzips bei der Anlage der Bankverbindung von Mindestsicherungsbeziehern wäre sicherzustellen. (TZ 52)

(34) Der Tiroler Mindestsicherungsfonds, der Tiroler Kriegsoffer- und Behindertenfonds sowie das Tiroler Hilfswerk wären einer nochmaligen Evaluierung zu unterziehen und aufzulösen, sofern die Leistungserbringung über andere bestehende Strukturen wie bspw. die Landesverwaltung möglich ist. (TZ 55)

(35) Die Gewährung des Heizkostenzuschusses wäre rechtskonform zu gestalten. (TZ 57)

(36) Die Datenverarbeitung des Tiroler Hilfswerks wäre in die bestehende Datenbank TISO einzugliedern. (TZ 57)

Land Vorarlberg

(37) Bei einer Novelle des Vorarlberger Mindestsicherungsgesetzes wäre zu erwägen, alle inhaltlichen Regelungen zur Mindestsicherung aus der Mindestsicherungsverordnung in das Gesetz aufzunehmen und lediglich die jährliche Mindestsatzhöhe im Verordnungsweg zu regeln. (TZ 4)

(38) Bei der offenen Mindestsicherung wären Auswertungsmöglichkeiten getrennt nach dem hoheitlichen und privatrechtlichen Bereich zu schaffen. (TZ 12)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(39) Aus den drei Studienergebnissen zum Thema Armut wären Schlussfolgerungen zu ziehen, für die einzelnen Defizitbereiche zeitnah konkret definierte Maßnahmen zu erarbeiten und dabei die Mindestsicherung als ein Instrument der Armutsbekämpfung einzubeziehen. (TZ 42)

(40) Die aus dem Evaluierungsvorprojekt gewonnenen Erkenntnisse wären in die Evaluierung der 15a-Vereinbarung einfließen zu lassen. (TZ 48)

(41) Die vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung der Datenqualität im IT-System ISSO2 wären zeitnah umzusetzen. (TZ 49)

(42) Das Vorarlberger Sozialwerk und der Vorarlberger Landeskriegsopferfonds wären zu evaluieren und aufzulösen, sofern die Leistungserbringung über andere bestehende Strukturen wie bspw. die Landesverwaltung möglich ist. (TZ 56)

(43) Die Leistungen des Vorarlberger Landeskriegsopferfonds wären in die bestehende Datenbank ISSO2 einzubinden. (TZ 56, 57)

(44) Kontrollmöglichkeiten für die von Gemeinden verwalteten und vom Land finanzierten Heizkostenzuschüsse wären zu schaffen. (TZ 57)

AMS Österreich

(45) Der in Vorarlberg geplante Ausbau der Förderungsaktivitäten für vollunterstützte Mindestsicherungsbezieher wäre umzusetzen. (TZ 34)