

3 Jahre Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) – Auswirkungen auf die Wiedereingliederung der Bezieher/innen ins Erwerbsleben

Kurzfassung der Studienergebnisse

Andreas Riesenfelder, Nadja Bergmann, Claudia Sorger, Lisa Danzer

IMPRESSUM

VerfasserInnen: Diese Kurzfassung zum Bericht wurde von L&R Sozialforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz erstellt

MedieninhaberIn:

L&R Sozialforschung, Liniengasse 2A, 1060 Wien

Alle Rechte vorbehalten, Nachdruck – auch auszugsweise nur mit Quellenangabe gestattet

Wien, 10.12.2014

Inhalt

Hintergrund und Ziele der Studie	4
Analysen zum Stellenandrang	4
Merkmale und Beschäftigungsaufnahmen von BMS-BezieherInnen	5
Merkmale und Lagen von BMS-BezieherInnen 2012	5
Bezugs- und Erwerbsverläufe von BMS-BezieherInnen 2012	5
Teilnahmen von BMS-BezieherInnen an arbeitsmarktpolitischen Angeboten	6
Aktive Arbeitsmarktpolitik für BMS-BezieherInnen – rezente Entwicklungen und weitere Herausforderungen	7
Bedarfsanalyse zur Sozialarbeit für BMS-BezieherInnen	8
Gruppen und Problemlagen	8
Unterstützungsbedarf	9
Versorgungslücken	9
Beispiele für sozialarbeiterische Unterstützung	10
Wo soll Sozialarbeit angesiedelt sein?	11
Feststellung der Arbeitsfähigkeit von BMS-BezieherInnen	12
Kontrollmechanismen im Standardvollzug der BMS	12
Antragstellung	12
Überprüfung von Anspruchsvoraussetzungen	13
Hausbesuche	14
Probleme bei der Kontrolle des BMS-Bezugs	14
Sanktionen	15

Hintergrund und Ziele der Studie

- Die Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) ist seit 1.10.2011 - somit seit nunmehr fast drei Jahren - in allen Bundesländern umgesetzt.¹ Zu ihren vordringlichsten Zielen gehört die Harmonisierung der wichtigsten Regelungsbereiche der offenen Sozialhilfe, die Pflichtversicherung für BMS-BezieherInnen ohne Krankenversicherungsschutz und eine stärkere Arbeitsmarktanbindung arbeitsfähiger BMS-BezieherInnen. Gewährleistet sollte dies unter anderem durch einen gleichberechtigten Zugang aller **arbeitsfähigen und dem AMS zur Verfügung stehenden** BMS-BezieherInnen zu den Dienstleistungen des AMS werden.
- Im Rahmen einer vorhergehenden Studie² wurde untersucht, welche Auswirkung der Einführung der BMS auf die Wiedereingliederung der LeistungsbezieherInnen ins Erwerbsleben zukommt. Im Rahmen der jetzt vorliegenden Studie wurde auf Basis der damaligen Ergebnisse die weitere Entwicklung im Bereich der Einbindung der BMS-BezieherInnen des Jahres 2012 in das AMS sowie die aktive Arbeitsmarktpolitik untersucht, Erwerbsverläufe wie auch generell die Entwicklung der BMS-BezieherInnen als arbeitsmarktpolitische Zielgruppe analysiert. Als weitere Themen wurden die Frage von Kontrollmechanismen und eine Bedarfsanalyse zur Sozialarbeit aufgenommen.
- Methodisch wurde in erster Linie auf eine Auswertung und Analyse von Mikrodaten sowie eine österreichweite ExpertInnen-/Stakeholder-Befragung gesetzt.

Analysen zum Stellenandrang

- Analysen zum Stellenandrang belegen für 2012 große Unterschiede nach Bundesland: Vergleichsweise geringer Stellenandrang findet sich in Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg.
- Berechnungen zum Stellenandrang im unqualifizierten Segment (maximal Pflichtschulausbildung) ergeben hohe Werte: In Wien beläuft sich der Stellenandrang auf rund 28, im Burgenland auf 24, in Kärnten auf 16 und in Niederösterreich auf 17.
Demgegenüber sind in OÖ Werte von rund 6, in Salzburg von 4, in Tirol von 7 und in Vorarlberg von 9 zu messen. Da rund 81% der BMS-BezieherInnen in dieses Segment – den unqualifizierten Bereich – fallen, ist dieser Befund alarmierend.
- Wie weiter hinten noch aufgezeigt wird, erzielen die Bundesländer Salzburg, Tirol, Vorarlberg und Oberösterreich der Übergangstypologie zufolge die mit Abstand besten Erfolge bei der (Wieder)Eingliederung von BMS-BezieherInnen. Vor dem Hintergrund der niedrigen Kennzahlen des Stellenandrangs werden diese Ergebnisse allerdings zu relativieren sein.

¹ Allerdings ist der Zeitpunkt der Umsetzung von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich. Im Burgenland, in Niederösterreich, Salzburg und Wien ist die BMS mit 1.09.2010 in Kraft getreten. Anschließend folgten das Land Vorarlberg (8.12.2010), ca. einen Monat später Kärnten und Tirol (jeweils mit 1.01.2011). Danach ist das Mindestsicherungsgesetz des Landes Steiermark (1.03.2011) in Kraft getreten. Zuletzt folgte das Land Oberösterreich (1.10.2011).

² siehe Bergmann et al. 2012: Auswirkung der Einführung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung auf die Wiedereingliederung der LeistungsbezieherInnen ins Erwerbsleben.

Merkmale und Beschäftigungsaufnahmen von BMS-BezieherInnen

Merkmale und Lagen von BMS-BezieherInnen 2012

- Ein sehr hoher Anteil der BMS-BezieherInnen mit AMS-KundInnenstatus weist niedrigstes Bildungsniveau auf: So sind im Jahr 2012 rund 81% dem Bereich ungelernter Arbeitskräfte (ohne Bildungsabschluss oder mit lediglich Pflichtschulabschluss) zuzuordnen.
- Auf rund 18% der BMS-BezieherInnen entfällt das Berufsprofil „Hilfsberufe“, auf rund 12% der Bereich „Reinigung“. Weitere 14% sind dem Handel zuzuordnen, 13% dem Fremdenverkehr. Der Anteil an BMS-BezieherInnen aus dem Bereich der Metall- und Elektroberufe beläuft sich auf lediglich 6%.
- BMS-BezieherInnen haben in vielen Fällen prekäre Vorkarrieren zu verzeichnen: Das langfristig gemessene Beschäftigungsvolumen in fünf Jahren vor dem jeweiligen Stichtag im Jahr 2012 beläuft sich auf lediglich 19%. Damit zeigen sich deutliche Unterschiede gegenüber Langzeitbeschäftigungslosen (33% Volumen).
Deutlich sichtbar ist auch der Unterschied in der Vorkarriere zwischen vollunterstützten und teilunterstützten BMS-BezieherInnen: So beläuft sich das durchschnittliche Beschäftigungsvolumen der erstgenannten Gruppe im Vorbeobachtungszeitraum auf lediglich rund 9%, der Teilunterstützten hingegen auf rund 24%.
- Trotz der prekären Erwerbskarrieren trifft das Merkmal „Langzeitbeschäftigungslos“ (nach der gängigen AMS-Definition) nur auf einen Teil der BMS-BezieherInnen zu: Lediglich 34% sind demnach als Langzeitbeschäftigungslos zu charakterisieren.
- Rund 36% der BMS-BezieherInnen nehmen an einer Maßnahme teil (Jugendliche bis 19 Jahre: 51%). Ein deutlich höherer Anteil an Maßnahmenteilnahmen ist in Wien (38%) und Niederösterreich (37%) gegeben.
- Der Anteil an BMS-BezieherInnen mit Bezugssperren §10 AIVG liegt unter einem Prozent (0,8%), ist aber höher bei Jugendlichen zwischen 20 und 24 Jahren (1,7%).
- Rund 68% der BMS-BezieherInnen wohnen in Wien, gleichzeitig sind in Wien aber nur 35% aus der Vergleichsgruppe der Langzeitbeschäftigungslosen gemeldet.

Bezugs- und Erwerbsverläufe von BMS-BezieherInnen 2012

- Es zeigt sich bei BMS-BezieherInnen des Jahres 2012 ein steigendes Ausmaß der Arbeitsmarktanbindung im Nachbeobachtungszeitraum. Allerdings ist der Zuwachs geringer bemessen als im Fall der Langzeitbeschäftigungslosen.
- Deutlich geringer fällt das Ausmaß der Erwerbsintegration bei Älteren und Personen mit maximal Pflichtschulabschluss aus.
- Im Vergleich mit den Ergebnissen der vorhergehenden Studie zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung ist eine leichte Steigerung der Arbeitsmarktanbindung der BMS-BezieherInnen zu sehen: Belief sich zuvor die Erwerbsintegration der BMS-BezieherInnen im 7. bis 9. Folgemonat auf rund 16%, jene der Vergleichsgruppe der Langzeitbeschäftigungslosen auf rund 36% (20 Prozentpunkte Diffe-

renz), so belegen die Auswertungen dieser Studie nun für dieses Beobachtungsfenster nur mehr 14 Prozentpunkte Differenz zwischen den beiden Gruppen (BMS: 16%, LZBL: 30%).

- Bei rund 21% der BMS-BezieherInnen des Jahres 2012 sind (Wieder)Einstiege im Dritten Sektor (Sozialwesen, Interessensvertretungen, Vereine) sichtbar, bei rund 5% in das Feld der öffentlichen Hand.
- Im 10. bis 12. Folgemonat haben immerhin rund 35% der BMS-BezieherInnen eine Verbesserung der Bezugs-/Erwerbssituation zu verzeichnen. Ein Teil (9%) bezieht zwar noch BMS, zeigt aber eine Ausweitung des Beschäftigungsvolumens. Bei immerhin 11% ist ein Übergang von BMS zu Beschäftigung gegeben. Weitere 9% beziehen nunmehr alleine Transferleistungen aus der Arbeitslosenversicherung. Bei 4% muss von arbeitsmarktfernen Lagen (OLF) ausgegangen werden.
- Deutlich bessere Kennwerte sind einer Berechnung der durchschnittlichen Beschäftigungsdauer im auf den Stichtag folgenden Jahr zufolge in Salzburg, Tirol, Oberösterreich und Vorarlberg zu messen. Hierfür dürfte vor allem der bessere Stellenmarkt (auch im unqualifizierten Segment) verantwortlich sein.
- Berechnungen zur Beschäftigungsstabilität zufolge kann bei immerhin rund 22% der BMS-BezieherInnen davon ausgegangen werden, dass im auf den jeweiligen Stichtag folgenden Beobachtungsjahr 3 Monate und mehr an durchgehender Beschäftigung³ erzielt wurde. Eine mit rund 59% relativ große Gruppe von BMS-BezieherInnen hat im Nachbeobachtungsjahr keinen einzigen Beschäftigungstag aufzuweisen.
- Werden geförderte Beschäftigungsverhältnisse am zweiten Arbeitsmarkt ausgeschlossen, so steigt der Anteil von BMS-BezieherInnen ohne Erwerbsintegration auf rund 69%. Rund 14% hatten demnach Erwerbseinkommen mit einer zusammenhängenden Dauer von bis zu 90 Tagen zu verzeichnen, rund 17% mit einer Dauer von 91 Tagen und mehr.

Teilnahmen von BMS-BezieherInnen an arbeitsmarktpolitischen Angeboten

- Für das Jahr 2012 ist ein leicht gestiegener Aktivierungsgrad gegenüber der Vorstudie (+ 3 Prozentpunkte) ersichtlich. Bemerkenswert ist weiters, dass BMS-BezieherInnen in deutlich stärkerem Maße in aktivierende Maßnahmen eingebunden sind als langzeitbeschäftigungslose Personen (36% vs. 32%).
- Inhaltlich dominieren unter den arbeitsmarktpolitischen Angeboten Beratungs- und Betreuungseinrichtungen (BBE) mit rund 17% Erfassungsgrad, gefolgt von Qualifizierungen mit rund 11%. Beschäftigungsmaßnahmen kommt mit rund 5% Anteil eine relativ kleine Rolle zu. Selbiges gilt für Aktivierungsmaßnahmen, Orientierungsangebote und Trainingsmaßnahmen (4% insgesamt).
- Der Aktivierungsgrad weist starke altersspezifische Abhängigkeit auf: Bei Jugendlichen bis 19 Jahren beläuft sich selbiger auf rund 51%, bei Älteren ab 40 Jahren

³ inkl. geförderte Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt, ohne geringfügige Beschäftigungsverhältnisse.

auf rund 34%. Die Differenz ist vor allem auf altersspezifische Unterschiede in der Vergabe von Qualifizierungsmaßnahmen zurückzuführen.

- Weiters zeigt sich eine starke Abhängigkeit des Aktivierungsgrades vom Merkmal der Langzeitbeschäftigungslosigkeit (LZBL: 42% Aktivierungsgrad, andere 33%).
- Der Aktivierungsgrad fällt bei Vollunterstützten mit rund 47% deutlich höher aus als unter teilunterstützten BMS-BezieherInnen mit rund 31%. Verantwortlich hierfür ist das deutlich stärkere Aufkommen von BBE-Angeboten (27% vs. 13%) bei erstgenannter Gruppe.
- Im Hinblick auf Erwerbseffekte der Maßnahmenteilnahmen heben sich Eingliederungsbeihilfen deutlich von allen anderen Angebotsformen ab (wobei einschränkend bemerkt werden muss, dass Eingliederungsbeihilfen primär an Personen mit jobready – Status vergeben werden): Bei rund 47% der Eingliederungsbeihilfen für BMS-BezieherInnen sind im Nachbeobachtungszeitraum immerhin 91 Tage und mehr an zusammenhängenden Beschäftigungstagen gegeben, bei weiteren 37% zwischen 1 Tag und 90 Tagen. Lediglich 17% der BMS-BezieherInnen gingen im Jahr nach Austritt aus der Eingliederungsbeihilfe keiner vollversicherten Beschäftigung nach.
- Altersanalysen zeigen bei fast allen Angebotsformen sichtbar geringere Erwerbseffekte bei Älteren ab 40 Jahren. Als einzige Ausnahme sind Eingliederungsbeihilfen zu nennen.
- Analysen der Erwerbsentwicklung in Abhängigkeit von Maßnahmenkombinationen zeigen, dass eine Angebotsform, wenn sie mit Eingliederungsbeihilfen kombiniert wurde, im Nachbeobachtungszeitraum (d.h. nach Beendigung aller Maßnahmen) ein vergleichsweise stärkeres Maß an Erwerbsintegration zu verzeichnen hat.

Aktive Arbeitsmarktpolitik für BMS-BezieherInnen – rezente Entwicklungen und weitere Herausforderungen

- Seitens des AMS kann ein gewisser Konsolidierungsprozess festgestellt werden, was die Wahrnehmung der BMS-BezieherInnen als besondere Zielgruppe betrifft („eine von vielen“), aber auch die Maßnahmenlandschaft der aktiven Arbeitsmarktpolitik für diese.
- Insbesondere die Beratungs- und Betreuungseinrichtungen (BBE) haben sich – mit Ausnahme von Salzburg und Vorarlberg – als „das Mittel der Wahl“ für vor allem vollunterstützte BMS-BezieherInnen bewährt, haben ihren anfänglichen Pilotcharakter abgelegt und sind nun flächendeckend implementiert. Seitens des AMS werden die BBEs als zentraler Ansatz für BMS-BezieherInnen genannt. Die Etablierung und Konsolidierung hat allerdings auch den Nachteil, dass gewisse Pilelemente wieder weggefallen sind und der Zielerreichungsdruck erhöht worden ist. In den meisten Bundesländern sind die BBEs mittlerweile auch für arbeitsmarktferne Zielgruppen generell geöffnet.
- Nach einer Pilotphase werden einige (niederschwellige), vor allem innovative, Beschäftigungsprojekte hingegen nicht mehr vom AMS, sondern nur mehr in reduzierter Form seitens des Landes weitergeführt. Dies kann angesichts des schwierigen Zugangs zu Beschäftigung eines Teils der Zielgruppe als bedauerliche Entwicklung eingestuft werden. Ausnahmen stellen hier Oberösterreich, Nie-

derösterreich und Vorarlberg dar, wo diese Ansätze ausgeweitet wurden (in Oberösterreich erfolgte gleichzeitig die Ausweitung einer Beschäftigungsmaßnahme und Reduktion einer anderen).

- Die westlichen und östlichen Bundesländer unterscheiden sich hinsichtlich ihres Zugangs zur aktiven Arbeitsmarktpolitik, aber auch realer Integrationschancen für vor allem niedrigqualifizierte BMS-BezieherInnen. Während in den westlichen Bundesländern sehr arbeitsmarktnahe Ansätze überwiegen, auch im Rahmen der BBEs, wird in den östlichen Bundesländern stärker am Abbau integrationshemmender Faktoren angesetzt.
- Angesichts der angespannten finanziellen Situation, der Zunahme anderer schwieriger arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen (beispielsweise im Kontext der „Invaliditätspension neu“) und Unklarheiten über mögliche Ko-Finanzierungen neuer Ansätze mittels des ESF in der aktuellen Strukturfondsperiode 2014-2020 wird seitens der AMS-ExpertInnen ein „Plafond“ für die Möglichkeiten des AMS zur Unterstützung der BMS-BezieherInnen gesehen, auch was deren Integration in den 1. Arbeitsmarkt betrifft.
- Sowohl seitens des AMS als auch der Projektträger wird die Schaffung eines längerfristigen zweiten oder dritten Arbeitsmarktes als unumgänglich gesehen, soll die Integration eines nicht in den 1. Arbeitsmarkt vermittelbaren Teils der BMS-BezieherInnen weiterhin Ziel sein. Die Schaffung von Nischen, neuen, niederschweligen Beschäftigungsfeldern und/oder die Adaptierung der SÖB/GBP-Landschaft an die Bedürfnisse und Möglichkeiten dieser Zielgruppe wird als zentral angesehen. Auch die öffentliche Hand sollte stärker als Arbeitgeberin für diese Zielgruppe fungieren.

Bedarfsanalyse zur Sozialarbeit für BMS-BezieherInnen

Gruppen und Problemlagen

- Personen mit psychischen Beeinträchtigungen: Diese weisen wenig familiärer Rückhalt, generell wenig Sozialkontakte, zum Teil auch Suchtproblematiken auf. Hier steht in erster Linie die Vermittlung an Einrichtungen im Vordergrund, die Hilfestellung bieten können, wie beispielsweise spezifische Beratungsstellen oder Kliniken.
- Hoher Anteil an BMS-BezieherInnen mit gesundheitliche Einschränkungen: Hier bestehen lange Abwesenheiten vom Arbeitsmarkt und in Folge oft gesellschaftliche Isolation; wobei das Erlangen eines geregelten Lebensrhythmus als vordergründige Zielsetzung gilt.
- Personen mit Migrationshintergrund: Vor allem bei jenen mit sprachlichen Defiziten besteht Unterstützungsbedarf bei Behördenwegen und beim Ausfüllen von Anträgen; ältere Frauen mit geringen Deutschkenntnissen wurden als Beispiel für eine Gruppe genannt, die keinerlei Chance auf einen Zugang zum Arbeitsmarkt hat; subsidiär Schutzbedürftige weisen einen spezifischen Unterstützungsbedarf (Flucht, Krieg) auf. Außerdem bestehen bei Personen mit Migrationshintergrund häufig Mehrfachproblematiken wie fehlende niedrige bzw. nicht anerkannte Qualifizierungen oder gesundheitliche Probleme.

- Gruppe der Älteren: Die Altersgruppe 40 plus mit längere Abwesenheit vom Arbeitsmarkt und oft damit in Zusammenhang stehende Mehrfachproblematiken, wie gesundheitliche Problemen, Suchtproblematiken, fehlender Tagesstruktur etc.
- Wohnungslosigkeit spielt vor allem in Landeshauptstädten eine Rolle. Speziell für Wien wurde als relativ neuer Trend beschrieben, dass auch Familien von Wohnungslosigkeit bedroht wären, wobei überdurchschnittlich oft Personen mit Migrationshintergrund betroffen sind. Daraus ergibt sich die Prävention von Delogierungen als sozialarbeiterisches Handlungsfeld.
- Personen, die Problemfelder aufgrund der familiären Situation aufweisen, v.a. AlleinerzieherInnen und Familien mit mehreren Kindern.
- Junge Erwachsene werden als jene Gruppe von BMS-BezieherInnen identifiziert, die seit der Einführung der BMS den höchsten Anstieg aufweisen. Auch hier bestehen oft Mehrfachproblematiken in Kombination mit Wohnungslosigkeit, Suchterkrankungen und/oder fehlender Ausbildung.

Unterstützungsbedarf

- Vor allem die Notwendigkeit einer längerfristigen Begleitung für bestimmte Gruppen von BMS-BezieherInnen wird immer wieder thematisiert. Insbesondere für jene, die noch nie in den Arbeitsprozess integriert waren, sind bestehende Angebote meist nicht ausreichend.
- Auch der Bedarf an Casemanagement wird immer wieder genannt, wenn es darum geht, Menschen Schritt für Schritt zu begleiten und Unterstützung anzubieten in Bezug auf Verlässlichkeit, um Termine einzuhalten etc.
- Vor allem bei Gruppen mit schwerwiegenden Vermittlungshindernissen ist abzuklären inwieweit diese Personen arbeitsfähig sind, wobei SozialarbeiterInnen im Bereich Clearing mitwirken (sollten).
- Häufig angesprochen wurden Deutschkurse als Notwendigkeit für BMS-BezieherInnen mit Migrationshintergrund. Hier sei es vor allem nötig, zusätzliche Sprachkurse anzubieten, da die Wartezeiten teilweise drei Monate oder länger betragen würden.
- Als Gruppe, bei der eine Erwerbsintegration besonders schwer sei – auch aufgrund fehlender Angebote – wurden die Älteren genannt. Hier würden entsprechende Angebote fehlen, um eine schrittweise Integration in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen.
- Seitens der VertreterInnen der Regionalstellen des AMS wurde die Problematik beschrieben, dass sie immer wieder mit Personen ohne Aussicht auf Erwerbsintegration konfrontiert wären, die allerdings nach den formalen Kriterien zur Jobsuche verpflichtet sind.
- Im Bereich Wohnen besteht Unterstützungsbedarf in Bezug auf drohende Wohnungslosigkeit, Mietrückstände, Energierückstände, Möbel- und Einrichtungsgegenstände, Provision/Kautions und im Bereich der Notschlafplätze.

Versorgungslücken

- Versorgungslücken wurden für die psychotherapeutischen Angebote identifiziert, wobei hier vor allem in ländlichen Regionen akuter Mangel v.a. an kostenlosen Angeboten gemeldet wurde.

- Des Weiteren wurden Lücken in der Versorgung mit Angeboten des Zweiten Arbeitsmarktes identifiziert.
- Zusätzlicher Bedarf besteht im Angebot von niederschwellige Beratungs- und Betreuungsangebote, da die bestehenden Unterstützungsmöglichkeiten für bestimmte Personengruppen ein zu hohes Beratungsniveau aufweisen.
- Versorgungslücken bestehen v.a. im Bereich langfristiger Coachingangebote: Hier wurde das Problem angesprochen, dass zeitlich begrenzte Angebote, also beispielsweise AMS-Kurse, bei einem großen Teil der Zielgruppe kaum Wirkung zeigen würden.
- Den AmtssozialarbeiterInnen fehlen Ressourcen für längerfristige individuelle Betreuungen und daher können nur kürzere Interventionen bzw. Kriseninterventionen vom Sozialzentrum selbst übernommen werden. Auch Umstrukturierungen im Bereich der Sozialarbeit in den Sozialbehörden wurden in diesem Zusammenhang genannt, etwa dort, wo Jugendwohlfahrt und Sozialbehörden fusioniert wurden.
- Auch für die Gruppe der anerkannten Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigten wurde von Versorgungslücken berichtet, die hauptsächlich darin bestehen, dass in den Erstaufnahmezentren keine Angebote wie etwa Deutschkurse vorhanden sind.

Beispiele für sozialarbeiterische Unterstützung

- Von den VertreterInnen der oberösterreichischen Behörden wurde über das seit etwa einem Jahr bestehende Casemanagement berichtet. Die Zusammenarbeit zwischen AMS, Bezirkshauptmannschaft und Casemanagement wurde als gut funktionierende Kooperation beschrieben. In diesem Zusammenhang wurde die Problematik angesprochen, dass seitens des Landes die Erwartungshaltung bestünde, dass nach einem Jahr Casemanagement eine Arbeitsaufnahme erfolgt. Seitens des AMS werde es jedoch als Erfolg betrachtet, wenn nach diesem Jahr mit der Arbeitssuche begonnen werden könnte.
- Als positives Beispiel aus Oberösterreich wurde außerdem das Projekt „Jobimpuls“ genannt, wo langfristige und stabile Trainingsarbeitsplätze angeboten werden, mit maximal 25 Wochenstunden, über einen Zeitraum von 5 Jahren, mit guter Begleitung und Möglichkeit zur Stabilisierung.
- Für Niederösterreich wurde Beratung mit System als Beispiel sozialarbeiterischer Unterstützung genannt. Dort wird Einzelberatung organisiert, alle zwei Wochen finden Treffen zur Abklärung statt, um Schuldenproblematik, familiäre Problematik abzuklären, an Beratungsstellen weiterzuvermitteln und bei der Vorbereitung auf Arbeitsmarktintegration zu unterstützen.
- Für Wien wurde in erster Linie auf das Angebot Step 2 Job verwiesen, wo im Laufe eines Jahres Unterstützung bei der Jobsuche angeboten wird, wobei auch in dieser Zeit laufend Termine beim Sozialzentrum einzuhalten sind. Einschränkend wird angemerkt, dass die Zielgruppe von Step 2 Job auf den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden soll und dies aufgrund des Alters und aufgrund anderer Einschränkungen nur für einen Teil der BMS-BezieherInnen erreichbar sei. Kritisiert wurde, dass die KlientInnen aus dem Programm Step 2 Job ausscheiden müssen, sobald sie an einem Kurs (z.B. an einem Deutschkurs) teilnehmen. Außerdem wurde eine Ausweitung der Dauer von Step 2 Job angeregt.

- Im Rahmen des Projektes „Koordinierte Hilfeplanung“ in Salzburg wurde durch Sozialarbeit auf niederschwelliger Basis ein Jahr lang für arbeitsmarktferne Personen lebenspraktische Unterstützung angeboten wie Unterstützung bei Kontakt mit ÄrztInnen, Organisation von Therapie etc. Von den befragten BehördenvertreterInnen wurde berichtet, dass das Projekt koordinierte Hilfeplanung aus Kostengründen eingestellt wurde.
- Bestehende Angebote wie das Arbeitstrainingszentrum (Salzburg) hätten zu wenige Plätze anzubieten und daher sehr lange Wartezeiten. Auch für arbeitsfähige Personen bestünde ein Bedarf an solchen Plätzen, um ihre Arbeitsfähigkeit auszubüben.
- Seitens der Salzburger Sozialbehörden wurde außerdem auf die Wichtigkeit von Hausbesuchen hingewiesen, da sich vor Ort oft ein anderes Bild ergeben würde – oft über einen weiterreichenden Bedarf an Unterstützung.

Wo soll Sozialarbeit angesiedelt sein?

- Seitens der VertreterInnen des AMS wird überwiegend festgestellt, dass für sozialarbeiterische Intervention im AMS nicht ausreichend Ressourcen vorhanden wären und dass die sogenannten „Vorfeldprobleme“ seitens des AMS nicht gelöst werden können. Hier wurde die Ansicht vertreten, dass BMS-BezieherInnen erst dann zum AMS kommen sollten, wenn andere Probleme wie Wohnungsproblematik, Schulden etc. mit Hilfe sozialarbeiterischer Unterstützung auf den Weg zur Lösung gebracht wären.
- Laut der Mehrzahl der befragten AMS-VertreterInnen sollte die Sozialarbeit idealerweise in den Beschäftigungsprojekten bzw. beim Casemanagement angesiedelt sein. Abgesehen von den mangelnden Ressourcen für Sozialarbeit beim AMS wird auch die Frage des Zugangs zu den KundInnen und die Zielsetzung der Betreuung angesprochen, d.h. hier wird eine gewisse Diskrepanz zwischen dem Ziel der Arbeitsintegration und der sozialarbeiterischen Unterstützung gesehen.
- Aus der überwiegenden Sichtweise der VertreterInnen der Sozialbehörden soll Sozialarbeit bei den Sozialbehörden angesiedelt sein, damit die KundInnen direkt dort sozialarbeiterische Unterstützung bekommen, wo Antragstellung und die Grundlagen der Mindestsicherung angesiedelt sind.
- Bei einem Teil der VertreterInnen der Sozialbehörden war auch die Meinung zu finden, dass Sozialarbeit als zwischengeschaltete Stelle zwischen AMS und Bezirksverwaltung angesiedelt sein sollte.
- Seitens der befragten Projektträger wurde die Frage nach dem „idealen Ort“ sozialarbeiterischer Unterstützung für BMS-BezieherInnen ebenfalls unterschiedlich beantwortet. Einerseits wurden die Sozialbehörden aufgrund ihrer Aufgabenstellung als passender Ort für sozialarbeiterische Intervention angesehen. Andererseits wurde festgestellt, dass es in dieser Frage keine pauschale Antwort und keinen Automatismus geben könne. Oft seien mehrfache Interventionen von verschiedenen Seiten nötig, wobei die Notwendigkeit der Entkoppelung zwischen Hilfestellung und Sanktionierung betont wurde.

Feststellung der Arbeitsfähigkeit von BMS-BezieherInnen

- Zur Feststellung der Arbeitsfähigkeit werden – abseits der Gesundheitsstraße – hauptsächlich AmtsärztInnen herangezogen (laut 75% der befragten Behörden). Psychosozialer Dienst, BBRZ, Gebietskrankenkasse und Arbeitsmedizinischer Dienst wurden von jeweils einem Drittel der befragten Behörden genannt. Sachverständige des Gesundheitsamtes, niedergelassene ÄrztInnen und Clearingstelle werden laut den Angaben der befragten Behörden zufolge nur vereinzelt von den Ländern zur Begutachtung herangezogen.
- Auch im Bundesländervergleich der befragten Regionalbehörden zeigt sich, dass in der Mehrzahl der Bundesländer die Begutachtungen von AmtsärztInnen durchgeführt werden. Abweichungen können in der Steiermark, in Salzburg und in Oberösterreich festgestellt werden: In der Steiermark gaben alle drei befragten Regionalbehörden die Gebietskrankenkasse an, in Oberösterreich wurde zusätzlich zu den AmtsärztInnen und niedergelassenen ÄrztInnen das BBRZ genannt – ebenso in Wien. In Tirol und in Wien werden laut den Angaben von zwei bzw. drei der befragten Regionalbehörden außerdem Gutachten vom Psychosozialen Dienst erstellt. Salzburg war das einzige Land, wo zwei Regionalbehörden die Clearingstelle als Begutachtungsstelle nannten.
- Zur Anzahl der im Jahr 2013 erfolgten Begutachtungen konnten seitens der befragten Behörden nur sehr spärliche Angaben gemacht werden. Die Landesverwaltungen konnten mit der Ausnahme von Wien, keine Angaben zur Anzahl der Begutachtungen zur Arbeitsfähigkeit im Jahr 2013 vornehmen. Die fehlenden Angaben dazu wurden seitens einer befragten Landesverwaltung damit begründet, dass keine zentrale Erfassung der Daten erfolgen würde. Zudem weisen auch die regionalen Behörden eine hohe Anzahl von fehlenden Angaben auf.
- In etwas mehr als der Hälfte der befragten Behörden konnten keine Richtlinien bezüglich der Feststellung der Arbeitsfähigkeit genannt werden. Laut einem Drittel der befragten Behörden existieren Qualitätsstandards, die die Gutachten erfüllen müssen. Beinahe ein weiteres Drittel konnte von bundeslandweiten einheitlichen Begutachungskriterien berichten und beinahe ein Viertel nannte standardisierte Begutachtungsformulare.
- Seitens der befragten Landesverwaltungen wird vor allem die Vielzahl der begutachtenden Stellen und die Uneinheitlichkeit des Verfahrens moniert. So wird beispielsweise eine einheitliche Begutachtungsstelle, etwa die Gesundheitsstraße oder eine andere zentrale Anlaufstelle eingefordert.
- Verbesserungspotential wird vor allem beim einheitlichen Vollzug verortet. Hierbei sollten Standards sichergestellt werden, um eine bundeslandweite einheitliche Vorgehensweise zu ermöglichen.

Kontrollmechanismen im Standardvollzug der BMS

Antragstellung

- Der Überblick über alle Angaben zu den Personaldokumenten bei der Antragstellung im Bundesländervergleich macht deutlich, dass nicht alle Dokumente bei allen Behörden gleichermaßen vorzulegen sind. So werden Staatsbürgerschafts-

nachweis, Heiratsurkunde bei Verheirateten, Geburtsurkunde und Meldezettel von einem Drittel bis zu der Hälfte der Behörden nicht verlangt. Beinahe alle befragten Behörden verlangen bei der Antragstellung von Drittstaatsangehörigen bzw. EWR-BürgerInnen einen Nachweis über den Aufenthaltstitel (96%) bzw. eine Aufenthaltsberechtigung (93%) sowie bei geschiedenen BewerberInnen ein rechtskräftiges Scheidungsdekret (96%).

- Bei der Frage nach bei der Antragstellung notwendigen Einkommensbelegen sind die Angaben der Behörden innerhalb und im Vergleich der Bundesländer nahezu einheitlich.
- Anhand der Übersicht über die Angaben der befragten regionalen Behörden im Bundesländervergleich ist zu sehen, dass insbesondere beim Arbeitslosengeld eine unterschiedliche Praxis bei den befragten Behörden besteht.
- Hinsichtlich der erforderlichen Mietbelege bestehen seitens der Angaben der befragten Behörden relativ wenig Abweichungen: 100% verlangen jeweils einen Nachweis über die Höhe der Miete sowie Einsicht in den Mietvertrag, 96% benötigen Mietzins-/Wohnbeihilfebescheid und 89% eine Mietaufschlüsselung.
- Insgesamt prüfen 96% der befragten Behörden bei der Antragstellung bereits mögliche Ersatzforderungen, 70% prüfen die Selbsterhaltungsfähigkeit und 96% der befragten Behörden verlangen Unterlagen zur Verfolgung von Ansprüchen gegen Dritte.
- Als Datenquellen werden laut den befragten Behörden bei der Antragstellung hauptsächlich das zentrale Melderegister, AMS-Daten, Daten des HSV sowie Grundbücher eingesehen. Die Gebietskrankenkasse (53%) und das Finanzamt (31%) werden von einem geringeren Anteil der befragten Behörden kontaktiert. Dies wurde unter anderem damit begründet, dass kein Zugang zu diesen Datenquellen bestehen würde.

Überprüfung von Anspruchsvoraussetzungen

- Die Anspruchsvoraussetzungen in Form von AMS-Daten zur Arbeitswilligkeit und Einkommen werden in 74% der befragten Behörden in regelmäßigen Abständen überprüft und zwar monatlich bzw. alle drei Monate. Das Vermögen allerdings nur in 33% und dann meist jährlich.
- Die Hälfte der befragten Behörden machte Angaben zu internen Landesvorgaben für die Überprüfung von Anspruchsvoraussetzungen. Dabei handelt es sich in erster Linie um Verordnungen oder Erlässe aus den bundeslandspezifischen Mindestsicherungsgesetzen.
- Zur Frage der Befristung von Zuerkennungsbescheiden berichteten 41% der befragten Behörden dass Zuerkennungsbescheide in jedem Fall befristet ausgestellt werden, in 56% zumindest unter bestimmten Bedingungen. Überwiegend handelt es sich um Befristungen im Zeitraum von 12 Monaten – in manchen Fällen auch nur bis zu sechs Monate.
- Drei Viertel der befragten Behörden machen darüber hinaus Unterschiede bei Zuerkennungsbescheiden zwischen arbeitsfähigen und nicht arbeitsfähigen BMS-BezieherInnen. Diese beziehen sich ebenfalls zumeist auf die Dauer der Bescheide: nicht arbeitsfähige BezieherInnen erhalten unbefristete bzw. auf einen längeren Zeitraum befristete Bescheide.

- Die Überprüfung der Arbeitswilligkeit erfolgt hauptsächlich über das AMS, sei es durch den Zugriff auf die AMS-Datenbank oder durch eine zusätzliche telefonische Auskunft. Aber auch das Vorlegen von Eigenbewerbungen spielt in über 74% der befragten Behörden eine Rolle. AMS Terminkarten sowie Stempelkarten der BMS-Behörde spielen dagegen nur eine untergeordnete Rolle. Wenn Überprüfungen erfolgen, dann finden sie regelmäßig zumeist monatlich bzw. in selteneren Fällen alle drei Monate statt.

Hausbesuche

- Über zwei Drittel der befragten Behörden gaben an, im Rahmen der Anspruchsüberprüfung auch Hausbesuche durchzuführen: zumeist jedoch nur unter bestimmten Bedingungen bzw. im Bedarfsfall.
- Allerdings zeigen die Angaben zu den im Jahr 2013 durchgeführten Hausbesuchen, dass nur in einem Bruchteil davon auch tatsächlich ein Missbrauch festgestellt werden konnte. Der Nutzen des Instruments der Hausbesuche scheint daher eher in einer präventiven Wirkung zu liegen.
- Die Hausbesuche werden in 53% der befragten Behörden von SozialarbeiterInnen durchgeführt, in 11% von BMS-ReferentInnen und in 37% von anderen Personen wie AußendienstmitarbeiterInnen bzw. MitarbeiterInnen des jeweiligen Erhebungsorgans.
- In jenen befragten Behörden, in denen die Hausbesuche nicht von SozialarbeiterInnen durchgeführt werden, werden sie von 67% der befragten Behörden miteinbezogen.
- Die Anzahl der seitens der befragten Behörden für das Jahr 2013 dokumentierten Hausbesuche zeigt eine im Bundesländervergleich sehr unterschiedliche Praxis auf. Während im Burgenland, in Kärnten, in Oberösterreich und Wien auch aufgrund der sehr geringen Fallzahlen von einer seltenen Durchführung von Hausbesuchen ausgegangen werden kann, zählen Hausbesuche in Salzburg, in Tirol, in Niederösterreich und in Vorarlberg – zumindest seitens einzelner Regionalbehörden – zur gängigen Praxis.
- Seitens der Behörden in der Steiermark konnten zur Zahl der Fälle von Hausbesuchen keine Angaben gemacht werden, wobei hier auch die unterschiedliche Handhabung innerhalb eines Bundeslandes zum Vorschein kam: Während zwei der befragten regionale Behörden in der Steiermark angaben, nie Hausbesuche durchzuführen, berichtete eine Regionalbehörde Hausbesuche „in jedem Fall“ durchzuführen.

Probleme bei der Kontrolle des BMS-Bezugs

- Die Problemlagen, die bezüglich der Kontrolle des BMS-Bezugs aus Sicht der befragten Behörden genannt wurden, sind hauptsächlich Personalmangel und fehlende Zeitressourcen. Mangelnde Personalressourcen wurden von den befragten Behörden in allen Bundesländern problematisiert, v.a. in Zusammenhang mit Vor-Ort-Kontrollen.
- In Bezug auf die Hausbesuche wurde mehrmals darauf hingewiesen, dass die Vorgaben zu Hausbesuchen als Kontrollmöglichkeit genauer geregelt bzw. vereinheitlicht werden sollten. Für diesen Bereich wünscht sich die Mehrheit der befragten Behörden gesetzlich festgelegte Regelungen und Rahmenbedingungen.

- Ein weiterer Bereich, der auf die Frage nach Problemen und Schwierigkeiten bezüglich der Kontrolle eines BMS-Bezugs genannt wurde, betrifft die Kontrollmöglichkeiten von Einkommens- und Vermögensverhältnissen, die nicht durch Daten des Hauptverbandes, des AMS oder der Gebietskrankenkasse belegt sind. Genannt wurden als Beispiele unangemeldete Arbeitsverhältnisse, Grundbesitz im Ausland oder Barvermögen, Bezug andere Förderungen oder Leistungen oder schwankendes Einkommen aus Dienstverhältnissen.

Sanktionen

- Zu Kürzungen der Leistungen kommt es in erster Linie wegen mangelnder Arbeitswilligkeit oder aufgrund einer Sperre beim AMS. Im Falle einer mangelnden Arbeitswilligkeit wird meist ein Kürzungsausmaß von 21% bis 50% ausgesprochen. Bei anderen Sanktionsgründen beträgt das Ausmaß ebenfalls am ehesten zwischen 21% bis 50%. In seltenen Fällen kann es jedoch auch zu einem vollständigen Wegfall des Leistungsbezugs kommen.
- In etwa drei Viertel der befragten Behörden wird vor etwaigen Bezugskürzungen eine schriftliche Verwarnung an die Betroffenen verschickt. Die Zeit, die den Betroffenen anschließend bleibt, um auf das Schreiben zu reagieren, variiert sehr stark: die Zeitspanne reicht von einer Woche bis hin zu sechs Monaten.
- Zur Praxis der Verwaltungsstrafen wurde festgestellt, dass Verstöße etwa gegen die Mitteilungspflicht oder bewusst unwahre Angaben bzw. Verschweigen von anspruchrelevanten Umständen von rund zwei Drittel aller befragten Behörden auch tatsächlich zur Anzeige gebracht werden. Diese Entscheidung ist vordergründig von der Betrugsabsicht abhängig: Je nach Grad des Vorsatzes, der Dauer und der Höhe der zu Unrecht bezogenen Leistungen werden Anzeigen wahrscheinlicher bzw. unwahrscheinlicher. Verwaltungsstrafen werden in beinahe einem Drittel der befragten Behörden tatsächlich verhängt.