



Bundesministerium für
Arbeit, Soziales und
Konsumentenschutz
Stubenring 1
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
wien.arbeiterkammer.at
DVR 0063673
ERREICHBAR MIT DER LINIE D

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65	Fax 501 65	Datum
BMASK-	SP-GSt	Ruth Ettl	DW 12166	DW 412166	31.7.2017
464.102/001					
2-V					

IAO; Berichte über nicht ratifizierte Übereinkommen und Empfehlungen 2017; Fragebogen über Basisschutz

Die Bundesarbeitskammer (BAK) dankt für die Übermittlung des Fragebogens. Im Hinblick auf die äußerst komplexe und umfassende Themenstellung und deren Behandlung durch das BMASK beschränkt sich die Stellungnahme der BAK auf grundsätzliche sowie einige punktuelle themenspezifische Anmerkungen.

Die soziale Sicherheit in Österreich ermöglicht – einen im internationalen Vergleich – hohen Sozialschutz vor allem auf der Staatsausgabenseite. Verbunden mit einer, ebenfalls im internationalen Vergleich, relativ geringen Primäreinkommensungleichverteilung erreicht die soziale Umverteilung in Österreich ein hohes Niveau (eine der niedrigsten Armutsgefährdungsquote in der EU). Die österreichische Bundesregierung verfügt jedoch aktuell über kein kohärentes Programm zum Abbau von Armut und Ungleichheit.

Die Finanzierung der sozialen Sicherheit erfolgt zum allergrößten Teil aus den Abgaben der arbeitenden Menschen und nur zu einem äußerst geringen Teil aus Vermögen und Vermögenseinkünften, was für eine solidarische Finanzierung aber unerlässlich wäre.

Das Sozialsystem wird in Österreich dafür eingesetzt, Armut möglichst zu verhindern, vor allem die Sozialversicherungsleistungen, die einen Ausgleich für die Ungleichverteilung der primären Einkommensverteilung schaffen. Leistungen für akut von Armut und Ausgrenzung betroffene Menschen können Armut in aller Regel nur noch lindern, nicht mehr verhindern.

Um die Menschen von Armut, Verletzlichkeit, sozialer Ausgrenzung und Informalität zu befreien, sind Leistungen und Systeme nötig, die greifen, bevor Menschen von Armut und Ausgrenzung betroffen sind. Dh ein Sozialversicherungssystem, das Armut und soziale Ausgrenzung in den allermeisten Fällen verhindert und nur in Ausnahmefällen Leistungen für von Armut betroffenen Menschen benötigt.

Bei der Definition und Messung von Armut besteht eine Zweiteilung: Österreich verwendet die EU-SILC Definition zur Messung von Armut und Ausgrenzung (Armutsgefährdungsschwelle Ö 2015: 1.185 €, 12-mal pro Jahr). Die allgemeinen (zum Teil sind Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte ausgenommen) Untergrenzen bei der Höhe des Grundniveaus der Sozialleistungen im Fall von Bedürftigkeit liegen allerdings niedriger. Der Ausgleichszulagenrichtsatz für Personen mit geringen Ansprüchen aus der gesetzlichen Rentenversicherung und die bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) belaufen sich auf 844 € pro Monat (für Alleinstehende), wobei die Mindestrente maximal 14-mal im Jahr (bedeutet umgerechnet 985 € pro Monat), die entsprechende BMS-Leistung aber nur 12-mal ausbezahlt wird.

Soziale Sicherheit hängt auch vom Nachgehen einer Erwerbstätigkeit ab, aus der heraus einerseits ein angemessener Lebensstandard gewährleistet werden sollte, andererseits das Sozialversicherungssystem finanziert wird. Als wichtiges Instrument im Rahmen der sozialen Sicherheit gibt es in Österreich eine im Vergleich außergewöhnlich hohe Kollektivvertragsabdeckung. Zuletzt wurde durch Sozialpartnereinigung die unterste Mindestlohnstufe auf 1.500 € brutto 14-mal pro Jahr angehoben. Ebenfalls in diesem Zusammenhang hervorzuheben ist das Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz, mit dem ab Mai 2011 eine behördliche Lohnkontrolle eingeführt wurde. Dieses Gesetz trägt wesentlich dazu bei sicherzustellen, dass die kollektivvertraglichen Mindestlöhne auch tatsächlich bezahlt werden.

Es gibt in Österreich Mechanismen, die die Kohärenz verschiedener Systeme und Leistungen der sozialen Sicherheit/des sozialen Schutzes und für die Koordinierung der Politiken der sozialen Sicherheit mit anderen Sozial-, Wirtschafts-, Beschäftigungs- und fiskalischen Politiken ermöglichen oder zumindest verbessern, zB Strukturen, die die Arbeitsmarkteinbindung von erwerbsfernen Personen verbessern sollen. Das ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Es ist jedoch sicherzustellen, dass im Besonderen wirtschaftspolitische Ziele nicht den Vorrang vor dem Sozialschutz erhalten bzw sicherzustellen, dass dieser weiter ausgebaut, und nicht wieder zurückgefahren wird.

In Österreich wurde seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs Umverteilung von Habenden zu Nicht-Habenden zu sehr großen Teilen über Wirtschaftswachstum finanziert. Das österreichische (und das westliche) Umverteilungskonzept sind somit stark wachstumsabhängig. Nach „unten“ umverteilende Maßnahmen, wie Arbeitslosenleistungen (vor allem Notstandshilfe), BMS oder Wohnunterstützungen dienen der sozialen Inklusion. Sie verbessern die soziale Situation von finanziell schlechter gestellten Gruppen, die durch diese Umverteilung besser an der Gesellschaft partizipieren können und gleichzeitig den privaten Konsum steigern. Dadurch leisten diese Personen gleichzeitig einen höheren Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung.

Ein Großteil der sozialen Leistungen wird in Österreich auf Bundesebene zur Verfügung gestellt, es besteht allerdings auch ein beträchtlicher Anteil von regionalen (und teilweise lokalen) Leistungen. Die Kohärenz dieser Leistungen ist nicht immer gegeben. Eine große Schwierigkeit bei der Gestaltung von Basisniveaus für Sozialschutz im Bereich BMS ist die föderale Struktur Österreichs, die gemeinsam mit der Kompetenzverteilung im sogenannten Armenwesen eine österreichweit einheitliche Regelung grundsätzlich extrem erschwert und aktuell unvermöglicht hat. Aktuell hat der gescheiterte Versuch einer Verlängerung der § 15a BVG-Regelung zur BMS gezeigt, dass das österreichische System zumindest zum Teil nicht darauf ausgelegt ist, eine kohärente Situation zu schaffen.

Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS)

Mit der BMS werden all jene Menschen unterstützt, die für ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft nicht mehr aufkommen können. Die BMS fällt mittlerweile in die Kompetenz der Bundesländer, wurde aber durch einen Vertrag mit dem Bund und Ländern bis vor kurzem weitgehend bundeseinheitlich geregelt.

Die BMS, die im Jahr 2010 eingeführt wurde, war ein System, die ein einheitliches Grundleistungsniveau erreichte. Sie ist jedoch mit Ende 2016 ausgelaufen und wurde nicht verlängert. Eine Erneuerung auf existenzsicherndem Niveau ist aus heutiger Sicht unwahrscheinlich.

Die neuen bundesländerspezifisch unterschiedlichen BMS-Regelungen für einen Teil der Betroffenen sehen allerdings kein existenzsicherndes Niveau mehr vor, womit der Anspruch der Empfehlung Nr 202, soziale Sicherheit auf möglichst viele Menschen sobald wie möglich auszudehnen, um eine universelle Deckung aller EinwohnerInnen und Kinder zu erreichen, nicht ausreichend erfüllt ist.

Es gibt auf regionaler Ebene sehr unterschiedliche Mindestniveaus in der BMS, nicht jedoch aufgrund regional unterschiedlicher Bedürftigkeitshöhen, was dazu führt, dass in Oberösterreich, Niederösterreich und Burgenland asylberechtigte BMS-BezieherInnen und BMS-BezieherInnen mit zwei und mehr Kindern schlechter gestellt sind als andere Gruppen.

Die BMS wird pro Bedarfsgemeinschaft gewährt, bei der bisher jedes im Haushalt lebende Kind mit einem bestimmten Betrag berücksichtigt wurde. Neu ist, dass nunmehr in einigen Bundesländern, wie Niederösterreich, Oberösterreich und Burgenland der Betrag der Mindestsicherung pro Bedarfsgemeinschaft (Haushalt) mit einem Betrag 1.500 € pro Monat, unabhängig von der Zahl der unterstützten Personen bzw von der Kinderzahl, gedeckelt wurde. Mit dieser Vorgangsweise kommt es zu einer sozialen Benachteiligung von Kindern in unterstützten Mehrkindfamilien bei einer Kernleistung des Sozialstaates.

Problematisch ist, wie schon erwähnt, dass auch das Niveau der BMS weit unter der Armutgefährdungsschwelle liegt. Bei einem Haushalt mit mehreren Kindern verschärft sich die Armut mit der Deckelung der Mindestsicherung mit der Anzahl der Kinder.

Kinder haben das Recht, als Individuum in ihren Bedürfnissen wahrgenommen zu werden und müssen daher auch individuell berücksichtigt werden. Darüber hinaus haben sich die Staaten im Rahmen der UN-Kinderrechtskonvention verpflichtet, in größtmöglichem Umfang die Entwicklung der Kinder zu fördern und ihnen auch den Zugang zur Bildung unabhängig vom Einkommen der Eltern zu sichern. Daher ist die Deckelung der Mindestsicherung abzulehnen.

Im Bereich der grundlegenden Garantien der sozialen Sicherheit und der Definition von Bedürftigkeit werden folgende Güter und Dienstleistungen für Kinder, Personen im erwerbsfähigen Alter und ältere Personen als erforderlich festgelegt: Immobilien zur Deckung des Wohnbedarfs (grundbücherliche Sicherstellung der Forderung nach sechs Monaten möglich); ein Kraftfahrzeug, das aus beruflichen oder gesundheitlichen Gründen, wegen einer Behinderung oder aufgrund mangelnder Infrastruktur erforderlich ist; Hausrat; Gegenstände zur Erwerbsausübung sowie ein Vermögensfreibeitrag (ca 4.200 €).

Ursprünglich gab es ein Verfahren für die regelmäßige Überprüfung der Niveaus der grundlegenden Garantien der sozialen Sicherheit in Form des „Arbeitskreises Bedarfsorientierte Mindestsicherung“, der zum Zweck der Weiterentwicklung und Überprüfung der BMS ins Leben gerufen wurde. Mit dem Auslaufen der relevanten § 15a BVG-Vereinbarung wurde er beendet. Die Kriterien und Methoden für die Überprüfung der Niveaus tragen im Fall der BMS nicht dazu bei, ein erhöhtes Armutsrisiko zu verhindern, da das Niveau unter der statistischen Armutsschwelle liegt.

Zudem ist problematisch, dass die ursprüngliche einheitliche Regelung zu neun Gesetzen zerfällt und somit innerhalb Österreichs auch unterschiedliche Mindestsätze gelten.

Außerdem sind die Niveaus seit 2016 in der BMS in den meisten Bundesländern nach unten korrigiert worden, was zur Verschlechterung der Situation der von Armut betroffenen Menschen führt. Weitere Korrekturen nach unten sind möglich, und somit ist ein „race to the bottom“ zu befürchten. Die Bundesländer haben vielfach steigende Kosten in der BMS als Grund für die Leistungssenkungen angeführt. Tatsächlich machen die Ausgaben für die BMS aber weniger als 1 % der Sozialausgaben in Österreich aus. Finanzierungsprobleme sind daher lediglich als vorgeschobene Begründung zu bewerten.

Grundsätzlich gibt es im Hinblick auf Methoden und Ansätze zur Finanzierung und Verwirklichung von grundlegenden Garantien unterschiedliche Ansätze, die aber von ihrer Qualität her stark variieren. Neben einer steuerbasierten Finanzierung der BMS durch die Länder (über den Finanzausgleich) ist eine indirekte Finanzierung über erweiterte Einzahlungspflichten in die Sozialversicherung durch bestimmte Betroffenen Gruppen im Gespräch.

Leistungen aus dem System der Arbeitslosenversicherung

Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung bilden einen wichtigen Teil des Sozialschutzes. Sie sind im Wesentlichen (mit einer Ausfallhaftung des Bundes), durch ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen beitragsfinanziert. Mit einer Nettoersatzrate von 55 % und einer Dauer zwischen 20 und 52 Wochen bietet das Arbeitslosengeld jedoch nur einen bedingten Schutz.

Arbeitslose sind – wie Studien belegen – oftmals an der Grenze der Armutsgefährdung (Armutsgefährdungsquote von arbeitslosen Personen: 45 %). Dies wird verstärkt, wenn die Arbeitslosigkeit länger dauert. Nach dem Ausschöpfen des Arbeitslosengeldes ist die Notstandshilfe die anschließende Leistung. Diese hängt jedoch nicht mehr ausschließlich vom vorhergehenden Arbeitseinkommen ab, sondern auch vom Einkommen des Partners bzw der Partnerin, das angerechnet wird. Dies führt oftmals zu einer deutlichen Herabsetzung der Leistung der Notstandshilfe, die grundsätzlich 92 bzw 95 % des Arbeitslosengeldes beträgt, oder sogar zum gänzlichen Entfall der Leistung.

Dies betrifft vor allem Frauen, da das anrechenbare Einkommen der Männer zumeist deutlich höher ist. Speziell für Frauen ist das System diskriminierend, da ihnen dadurch oftmals ein eigenes Einkommen verwehrt wird. Daher wäre die Abschaffung der Anrechnung des Partnereinkommens bei der Notstandshilfe, wie es die BAK seit vielen Jahren fordert, eine wichtige Maßnahme gegen Armutsgefährdung und Diskriminierung von Frauen.

Ein wichtiges zusätzliches Element des sozialen Basisschutzes ist die aktive Arbeitsmarktpolitik, deren Zweck es unter anderem ist, Menschen, die arbeitslos geworden sind, dabei zu unterstützen in den Arbeitsmarkt zurückzukehren. Die Instrumente sind Aus- und Weiterbildung, Unterstützungsmaßnahmen und Beschäftigungsförderung durch Lohnsubvention oder geförderte Beschäftigung auf einem zweiten Arbeitsmarkt. Dieses System ist mit mehr als einer Mrd € pro Jahr (derzeit) budgetiert.

Weiterbildung ist ein wichtiger Pfeiler der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Allerdings bietet das derzeitige System nicht allen die Chance, sich neu zu orientieren und eine neue Ausbildung zu machen, auch wenn es Stellen auf dem Arbeitsmarkt gibt, auf die vermittelt werden könnte. Speziell für Menschen, deren höchste abgeschlossene Ausbildung die Pflichtschule ist, ist das Risiko immer wieder arbeitslos zu werden besonders hoch. Eine deutliche Verbesserung ihrer Arbeitsmarktchancen würde eine abgeschlossene Berufsausbildung bedeuten. Daher wäre die Implementierung eines Rechtsanspruches auf eine zweite Chance durch eine Existenzsicherung während einer Ausbildung eine deutliche Verbesserung des Sozialschutzes und dringend geboten.

Ähnliches gilt für die Beschäftigungsmöglichkeiten Älterer. Auch diese sind auf dem Arbeitsmarkt oftmals diskriminiert. Die „Aktion 20.000“ der Bundesregierung, mit der öffentliche Beschäftigungsmöglichkeiten für Ältere geschaffen werden, ist ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Sozialschutzsysteme und sollte daher ausgebaut und dauerhaft eingerichtet werden.

Auf die Frage zu Maßnahmen zur Effizienzsteigerung ist die in Österreich immer massiver geführte Diskussion der Abschaffung der – grundsätzlich dauerhaften – Notstandshilfe und deren Ersatz durch ein System der Mindestsicherung (ähnlich wie die Hartz IV Regelung in Deutschland) zu erwähnen. Diese Bestrebungen werden von der BAK aus mehreren Gründen entschieden abgelehnt:

Eine Abschaffung der Notstandshilfe und die Einführung eines ausschließlich bedarfsorientierten Systems wie die BMS würde für viele Arbeitslose zu deutlichen Verschlechterungen führen. Eine vom österreichischen Finanzministerium beauftragte und kürzlich bekannt gewordene Studie führt aus, was dies bedeuten würde: Hartz IV auf Österreich umgelegt, bedeutet einen beträchtlichen Anstieg der Armutsgefährdung und nicht abschätzbare gesellschaftliche Folgekosten durch erhöhte Armut. Je nach Variante würde die Zahl der armutsgefährdeten Personen um 90.000 bis 160.000 ansteigen, der Gini-Koeffizient würde sich in Richtung mehr Ungleichheit verschieben.

Auch die Argumentation, dass dies die Anreize in Richtung früherer neuerlicher Arbeitsaufnahme erhöht, wird durch Evaluierungen des deutschen Hartz IV Systems widerlegt. Der Anteil der Hartz IV-BezieherInnen an allen Arbeitslosen liegt in Deutschland konstant bei 70 % (laut Institut für Arbeit und Qualifikation). Daraus folgt, dass dieser Personengruppe kaum mehr ein dauerhafter Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt gelingt.

Eine Einführung von Hartz IV in Österreich würde daher das System nicht effizienter machen, sondern hauptsächlich die Armutsgefährdungsquote arbeitsloser Menschen erhöhen und Arbeitslosigkeit verfestigen.

Ein zentraler Bereich für die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderung ist die Arbeitswelt

Menschen mit Behinderungen müssen uneingeschränkt am beruflichen Leben teilhaben können. Nur dadurch ist es ihnen möglich, selbstständig und selbstbestimmt ihren Lebensunterhalt aufzubringen und gleichberechtigt an der Gesellschaft teilhaben zu können. Rund 20 % der Menschen im erwerbsfähigen Alter haben eine Behinderung (Statistik Austria 2007). Sie haben die Behinderung von Geburt an oder im Laufe des Arbeitslebens erworben. Dh Behinderung kann jeden von uns betreffen.

Arbeit, besonders bezahlte Erwerbstätigkeit, ist zentral für die Selbstbestimmung, Erwerbsarbeit hat eine soziale Dimension (Inklusion) und ist oft mit „Selbstwert“ verknüpft. Erwerbsarbeit muss auf die Möglichkeiten und Bedürfnisse der Menschen eingehen und eine nachhaltige Existenzsicherung ermöglichen.

Für ein selbstbestimmtes Leben von Menschen mit Behinderungen ist ein diskriminierungsfreier Zugang zu adäquater, sozialversicherungsrechtlich abgesicherter, kontinuierlicher, existenzsichernder Erwerbsarbeit besonders wichtig. Daher ist die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in Beschäftigung und Beruf voranzutreiben.

Die Situation am Arbeitsmarkt ist für Menschen mit Behinderungen nicht nur dramatisch geblieben, sondern hat sich im Vergleich zum Vorjahr sogar noch zugespitzt: Waren im Juni 2016 rund 69.400 Menschen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen arbeitsuchend registriert, so waren es im Juni 2017 bereits rund 73.200. Dies entspricht einem Zuwachs von rund 5,5 %. Menschen mit Behinderungen sind im Vergleich zu nicht-behinderten Personen länger arbeitslos und der Anteil der BezieherInnen von Notstandshilfe ist höher.

Besonders von Arbeitslosigkeit betroffen sind Frauen mit Behinderung. Die Folgen davon sind schwerwiegend: hohe Armutsgefährdung und Barrieren für die gesellschaftliche, soziale und politische Inklusion.

- Menschen mit Behinderung müssen daher in der Arbeitsmarktpolitik eine entsprechende Bedeutung erfahren und verstärkt in die Arbeitsmarktförderung des AMS einbezogen werden.
- Dass Menschen mit Behinderungen am passenden Arbeitsplatz ihre Motivation und Leistungsbereitschaft einsetzen können, dafür müssen wir alle etwas tun. Es ist längst an der Zeit, vor allem die Barrieren und Vorurteile in unseren Köpfen abzubauen. Diese richten den Blick mehr auf die Behinderung als auf die Fähigkeiten der jeweiligen Person und die oftmals behindernde Umwelt.
- ArbeitgeberInnen müssen die Beschäftigungspflicht ernst nehmen. Aufgrund der prekären Beschäftigungssituation ist es auch notwendig, die Ausgleichstaxe maßgeblich, dh auf ein beschäftigungssicherndes Niveau anzuheben; auch eine wertgesicherte jährliche Anpassung ist vorzusehen.
- Zudem ist die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in den Betrieben voranzutreiben: So ist im Behinderteneinstellungsgesetz vorgesehen, dass ArbeitgeberInnen Vorkehrungsmaßnahmen treffen müssen, um ArbeitnehmerInnen mit Behinderung den Zugang zur Beschäftigung und die Ausübung des Berufes zu ermöglichen. Die Zusammenarbeit zwischen ArbeitgeberInnen und externen AkteurInnen, wie etwa dem Sozialministeriumservice, den beruflichen Assistenzen, dem AMS oder SV-Trägern ist zu intensivieren, um diese gesetzlichen Vorgaben konsequent in der Realität umzusetzen.
- Darüber hinaus sind Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen im Betrieb zu forcieren, um die Vorurteile, die der Beschäftigung von Menschen mit Behinderung entgegengebracht werden, abzubauen. Auch ein Wissen über Unterstützungs- und Fördermaßnahmen muss in den Betrieben geschaffen werden.

Familienleistungen

Nach der Empfehlung Nr 202 der ILO sollte der Staat den Grundsatz der Universalität des Sozialschutzes auf der Grundlage sozialer Solidarität und Nichtdiskriminierung für alle EinwohnerInnen anwenden.

Die Grundsätze der Empfehlung sind in Österreich weitgehend verwirklicht. Allerdings gibt es, wie folgend näher ausgeführt, Problemfelder, in denen Verbesserungsbedarf auch bei den Familienleistungen besteht.

Die Finanzierung der Familienleistungen wie Familienbeihilfe, Kinderbetreuungsgeld, Unterhaltsvorschuss aber auch Sachleistungen, wie Schulbücher, Schülerfreifahrt, Mutter-Kind-Pass-Untersuchungen werden in Österreich durch den Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) finanziert. Der Hauptanteil der Geldmittel stammt dabei aus einer lohnbezogenen Abgabe, die aus der Lohnsumme der Betriebe ermittelt wird. Die Familienleistungen sind weitgehend uni-

versell, sodass der größte Teil der Wohnbevölkerung Zugang zu dieser Leistung hat. Verbesserungsbedarf gibt es allerdings für bestimmte Gruppen, wie für subsidiär Schutzberechtigte und AsylwerberInnen.

In der politischen Diskussion sind die meisten direkten Geldleistungen zwar unbestritten, allerdings wird regelmäßig bestritten, dass zB Beiträge für die Kindererziehungszeiten in der Pensionsversicherung, unentgeltliche Schulbücher, die Schüler- und Lehrlingsfreifahrt, Kosten für die Mutter-Kind-Pass-Untersuchungen, Familienleistungen sind. Nach dieser Meinung sollten die Kosten dieser Leistungen von den einzelnen „zuständigen“ Ministerien getragen werden, weil sie familienfremd wären. Bei dieser Diskussion wird allerdings ausgeblendet, dass die Finanzierung nicht mehr aus dem FLAF erfolgen soll. Es bestünde somit die Gefahr, dass finanzieller Druck auf andere Sozialleistungen ausgeübt wird und zu Kürzungen des Sozialschutzes in allen anderen Bereichen führen wird. Ziel dieser Vorschläge ist eine Senkung der Sozialabgaben (Lohnnebenkosten) für die ArbeitgeberInnen.

Keine Gleichstellung von AsylwerberInnen bei Familienleistungen

Bei AsylwerberInnen handelt sich es um Personen, die zum Asylverfahren zugelassen sind und über deren Antrag aber noch keine rechtskräftige Entscheidung vorliegt. Als soziale Absicherung für AsylwerberInnen ist die Grundversorgung vorgesehen. Für Kinder und Jugendliche, die den Status von AsylwerberInnen haben, bietet die Grundversorgungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern (Art 15a BVG) die Finanzierungsgrundlage.

Die Sätze der Grundversorgung liegen aber erheblich unter jenen der BMS. Der Verpflegungssatz der Grundsicherung beträgt für Erwachsene max 215 € pro Person und für Kinder max 100 € pro Kind und Monat und liegt damit erheblich unter dem Existenzminimum.

Für die Kinder im Status von AsylwerberInnen besteht weder ein Anspruch auf Familienbeihilfe noch auf Kinderbetreuungsgeld. Es gibt im Rahmen der Grundsicherung auch keine annähernd mit der Familienbeihilfe oder dem Kinderbetreuungsgeld vergleichbare Leistung für die betroffenen Kinder.

Kinder und unbegleitete Minderjährige im Status von AsylwerberInnen werden dadurch materiell benachteiligt. Kinder haben das Recht auf adäquate Versorgung mit notwendigen Gütern des täglichen Bedarfs einschließlich des Zugangs zur Bildung. Ein Verpflegungssatz von 100 € pro Kind und Monat ist jedenfalls nicht ausreichend.

Keine Gleichstellung von subsidiär Schutzberechtigten mit asylberechtigten Personen

Bei subsidiär Schutzberechtigten handelt es sich um Personen deren Antrag auf Zuerkennung des Asylstatus zwar abgelehnt wurde, die aber – weil ihr Leben und ihre Sicherheit im Herkunftsland bedroht ist – ein humanitäres Aufenthaltsrecht in Österreich haben. Sie erhalten in der Regel ebenfalls nur Leistungen aus der Grundversorgung.

Manche Bundesländer gewähren für subsidiär Schutzberechtigte aus dem Titel der BMS Leistungen. Obwohl die BMS höher ist als die Grundsicherung, liegen die Richtsätze der BMS unter der Armutsgefährdungsschwelle.

Anspruch auf Familienbeihilfe besteht für subsidiär Schutzberechtigte – im Gegensatz zum Großteil der Wohnbevölkerung – nur bei Vorliegen einer Erwerbstätigkeit und wenn weder Geld- noch Sachleistungen (zB eine Wohnung) aus der Grundversorgung bezogen werden. Wird ein niedrigeres Erwerbseinkommen durch minimalste Beträge aus der Grundversorgung ergänzt oder wird daraus eine Wohnung zur Verfügung gestellt, besteht für ein Kind kein Anspruch auf Familienbeihilfe.

Auch der Bezug des Kinderbetreuungsgeldes (KBG) setzt unabhängig vom gewählten Modell nur für die Gruppe der subsidiär Schutzberechtigten Erwerbstätigkeit voraus. Zudem darf seit 1.3.2017 nicht einmal der Anspruch auf Grundsicherung oder der Mindestsicherung bestehen, um sich nicht anspruchsschädlich auszuwirken.

Die Grundsicherung (SPF-Leistung) kann aufgrund ihrer zu niedrigen Dotierung die Familienleistungen nicht kompensieren und sieht für die betroffenen Kinder eine Leistung vor, die unter dem Existenzminimum liegt.

Die Existenzsicherung bzw im negativen Fall die Unterversorgung, beeinflusst das Kindeswohl direkt bis hin zu den Bildungschancen.

Anzumerken ist, dass sich die Lebenssituation von subsidiär Schutzberechtigten de facto nicht von anerkannten Flüchtlingen unterscheidet. Daher sollten sie bei den Familienleistungen mit anerkannten Flüchtlingen gleichgestellt werden.

Kinderbetreuungsgeld

Neu geschaffen wurde das Kinderbetreuungsgeldkonto. Ziel ist es, Müttern und Vätern in Abweichung von den bisher zur Verfügung stehenden starren Modellen Flexibilität bei der Ausgestaltung der Betreuung des Kindes in den ersten Lebensjahren zu ermöglichen. So besteht nun die Möglichkeit, die Länge des Kinderbetreuungsgeldbezugs zwischen der Dauer von einem Jahr und 28 Monaten frei zu wählen. Die Auswirkungen in der Praxis müssen allerdings erst evaluiert werden.

Sinnvoll ist aus Sicht der BAK der neu geschaffene Partnerschaftsbonus. Mit diesem wird beiden Elternteilen der Anreiz gegeben, Betreuungszeiten gleichmäßig untereinander aufzuteilen – das äußerst mögliche Verhältnis der Aufteilung ist 60:40; ein Teil muss also mindestens 124 Tage Kinderbetreuungsgeld bezogen haben, um den Partnerschaftsbonus in Höhe von 500 € beantragen zu können. Auch hier wird sich erst zeigen, ob diese Möglichkeit auch tatsächlich in Anspruch genommen wird.

Kinderbetreuungsgeld und Schwierigkeiten bei der Koordinierung innerhalb der EU

Zweck des KBG ist es, den betreuenden Elternteil nach der Geburt eines Kindes für die Dauer der Elternkarenz (Elternurlaub) finanziell und sozialversicherungsrechtlich abzusichern. Hier treten immer wieder Probleme bei der sozialen Absicherung von betreuenden Elternteilen und ihren kürzlich geborenen Kindern auf, wenn Ansprüche bei zwischenstaatlichen Sachverhalten zu klären sind. Arbeitet nämlich der Vater in einem anderen Unionsmitgliedstaat, erhält die Mutter, die in Österreich mit dem Kind lebt, so lange kein KBG, bis geklärt ist, welcher Staat vorrangig für die Zahlung des KBG zuständig ist. Diese Klärung wird im Rahmen der zwischenstaatlichen Koordinierung auch dann durchgeführt, wenn es zum anderen Elternteil weder eine Beziehung gibt noch eine nähere Information vorhanden ist. Es kann auch vorkommen, dass sich kein Unionsmitgliedstaat als zahlungszuständig erachtet. Bis zu einer Auszahlung können viele Monate vergehen, während der betreuende Elternteil weder eine Geldleistung erhält noch eine sozialversicherungsrechtliche Absicherung für sich und das Kind besteht.

Die BAK fordert daher, dass die zuständige Krankenkasse in diesen Fällen das KBG, das die Existenz des betreuenden Elternteils und des Kindes sichern soll, sofort auszahlt. Die Klärung welcher Staat nunmehr vorrangig und welcher nachrangig leistungszuständig ist und wie hoch der Anteil jedes Staates an dieser Familienleistung ist, sollen die Träger der betroffenen Staaten bilateral im Nachhinein klären.

In Österreich erwerbstätige GrenzgängerInnen und Kinderbetreuungsgeld

Bei UnionsbürgerInnen, die innerhalb der Europäischen Union zu- und abwandern, kommt es in Bezug auf die Anwendung der europarechtlichen Bestimmungen (VO 883/2004) für in Österreich erwerbstätige UnionsbürgerInnen, deren Wohnsitz sich in einem anderen Mitgliedsstaat befindet, zu Regelungslücken, bei denen sich oft kein Staat als zahlungszuständig erachtet.

ArbeitnehmerInnen, die in Österreich als GrenzgängerInnen erwerbstätig sind und in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, haben nur dann Anspruch auf das KBG, wenn sie das Erwerbstätigkeitserfordernis erfüllen. Das heißt, sie müssen vor Beginn der Mutterschutzfrist (acht Wochenfrist vor der Geburt) 182 Tage (sechs Monate) durchgehend erwerbstätig gewesen sein. Darüber hinaus muss das Arbeitsverhältnis bis nach dem Ende der gesetzlichen Karenzdauer aufrecht bestehen und spätestens mit dem vollendeten 2. Lebensjahr des Kindes fortgesetzt werden.

Wird der Zeitraum dieses Erwerbstätigkeitserfordernisses auch bei aufrehtem Dienstverhältnis unterbrochen, besteht kein Anspruch auf das österreichische KBG. Wird das Arbeitsverhältnis überhaupt beendet, besteht auch in diesem Fall kein Anspruch – auch dann nicht, wenn eine arbeitgeberseitige Beendigung des Arbeitsverhältnisses vorliegt, wie dies etwa bei einer Insolvenz oder Betriebsstillegung oder einer unberechtigten Auflösung der Fall sein kann.

Der Oberste Gerichtshof hat in einem solchen Fall zu Gunsten einer Arbeitnehmerin aus der tschechischen Republik entschieden, die bereits jahrelang in Österreich als Diplomkrankenschwester gearbeitet hat und die mehr als 14 Tage Krankengeld bezog (siehe OGH 10 ObS 117/14z vom 24.03.2015). Trotz dieses Urteiles blieb es auch bei der Novellierung des KBG bei dieser Ausgestaltung.

Darüber hinaus wurde die gerichtliche Geltendmachung des KBG in solchen Fällen verunmöglicht, weil für die gesamte Verfahrensdauer den ArbeitnehmerInnen keine vorläufige Leistung und kein Sozialversicherungsschutz nach dem Kinderbetreuungsgeldgesetz gewährt werden.

Auch in diesen Fällen muss darauf hingewirkt werden, dass die betroffenen Staaten direkt in Kontakt treten, um negative Kompetenzkonflikte zwischen Unionsmitgliedstaaten von vornherein zu verhindern, damit der Sozialschutz für in Österreich erwerbstätige Personen jedenfalls erhalten bleibt.

Verbesserung der Berufsausbildung, Qualifikationen und Beschäftigungsfähigkeit

Als Bestandteil des Basisniveaus für Sozialschutz (SPF) trägt die überbetriebliche Lehrausbildung im Rahmen der Ausbildungsgarantie dazu bei, die Berufsausbildung, Qualifikation und Beschäftigungsfähigkeit von Jugendlichen zu verbessern, da sie für alle Lehrstellen suchenden Jugendlichen, die keine betriebliche Lehrstelle finden, eine Lehrausbildung bis zum Lehrabschluss in Maßnahmen der überbetrieblichen Ausbildung sicherstellt. Im Jahr 2016 wurden 9.244 Jugendliche in überbetrieblichen Ausbildungseinrichtungen (ÜBA), 97.706 Jugendliche auf betrieblichen Lehrplätzen ausgebildet, wobei die Zahl der Auszubildenden in der ÜBA auch in den Vorjahren ähnlich lag (2014: 9.207), die Zahl der Lehrlinge in den Betrieben im Vergleich zu den Vorjahren stark sank (2014: 105.861).

Um den steigenden Qualifikationsanforderungen gerecht zu werden und den vergleichsweise hohen Arbeitslosenquoten von Personen mit lediglich Pflichtschulabschluss wirksam zu begegnen, wurde mit dem Jugendausbildungsgesetz und dem Ausbildungspflichtgesetz eine Ausbildungspflicht eingeführt; diese gilt für Jugendliche bis zum 18. Lebensjahr, und zwar ab 1.7.2017 beginnend mit dem Schulentlassjahrgang 2016/2017. Betroffen von dieser Ausbildungspflicht sind alle Jugendlichen, die sich nicht nur vorübergehend in Österreich aufhalten (also auch asylberechtigte und sekundär schutzberechtigte Jugendliche). Die Ausbildungspflicht kann durch eine weiterführende Schule (zB berufsbildende mittlere Schule) durch eine berufliche Ausbildung (zB Lehre) oder durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mit einem Perspektiven- oder Betreuungsplan erfüllt werden. Wie die Umsetzung der Ausbildungspflicht in der Praxis anläuft, wird sich in den nächsten Monaten zeigen.

Zur Ausbildungspflicht bis 18 wurde seitens der Bundesregierung eine Ausbildungsgarantie bis 25 ab Jänner 2017 für zwei Jahre befristet eingeführt; für unqualifizierte Arbeitslose von 19 bis 24 Jahren werden Nachqualifizierungsangebote zur Verfügung gestellt, weiters gibt es Beihilfen zur Ausbildung im Betrieb (https://www.sozialministerium.at/site/Service_Medien/News_Veranstaltungen/News/Qualifizierungsoffensive_der_Bundesregierung).

Wie schon zum sozialen Basisschutz im Jahr 2013 angemerkt, wird das Bildungssystem in Österreich stark segregierend. Bildung wird nach wie vor „vererbt“, und insbesondere Jugendliche, deren Eltern über ein niedriges Bildungsniveau verfügen oder im Ausland geboren sind, sind gefährdet, die Schule oder Ausbildung frühzeitig abzubrechen (Bundesministerium für Bildung [BMB], Nationale Strategie zur Verhinderung frühzeitigen [Aus-]Bildungsabbruchs, Seiten 16 und 17); auch findet sich eine signifikant hohe Zahl von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in der Gruppe der NEETs (Not in Education, Employment or Training); (BMB, Seiten 20-22; https://www.bmb.gv.at/schulen/unterricht/ba/NationaleStrategieSchulabbruch2016_final_Webversion.pdf?5te7cs).

Die Zahl der frühzeitigen Schul- und AusbildungsabgängerInnen liegt mit 7,3 % (2015) im EU-Schnitt auf niedrigem Niveau. Das Ziel muss aber weiterhin sein, diese Quote abzusenken, damit möglichst jede/r eine Erstausbildung abschließen kann, um am Arbeitsmarkt besser vermittelbar und weniger von Arbeitslosigkeit bedroht zu sein. Nur durch ein entsprechendes Einkommen kann soziale Sicherheit erreicht werden und eine abgeschlossene Erstausbildung erhöht jedenfalls die Chance auf ein derartiges Einkommen.

Es wird auch nochmals darauf hingewiesen, dass es für eine grundlegende Einkommenssicherung erforderlich ist, den Zugang von Kindern und Jugendlichen zur Bildung unabhängig von der familiären Herkunft sicher zu stellen. Inwieweit die oben angeführte Ausbildungspflicht bis 18 und die Ausbildungsgarantie zur Lösung dieser Problematik beitragen, sollte durch eine entsprechende Evaluierung erforscht werden.

Die BAK sieht es daher als erforderlich an, zur Erfüllung der vorliegenden Empfehlung zukünftig besonderes Augenmerk auf Strategien zu legen, die Kindern den Zugang zur Bildung unabhängig von ihrer familiären Herkunft sichern.

Pflege

Das Pflegegeld hat nach § 1 Bundespflegegeldgesetz (BPG) den „Zweck, in Form eines Beitrages pflegebedingte Mehraufwendungen pauschaliert abzugelten“ und „pflegebedürftigen Personen ein selbstbestimmtes bedürfnisorientiertes Leben“ zu ermöglichen. Der Pflegeaufwand wird dabei pauschaliert in Stunden pro Monat bemessen. Problematisch erscheint aus Sicht der BAK einerseits, dass die zur Erreichung der ersten Pflegegeldstufe notwendige Stundenanzahl im Jahr 2015 von 60 auf 65 Stunden erhöht wurde. Gleichzeitig wurde der für die Erreichung der zweiten Pflegegeldstufe notwendige Stundensatz von 85 auf 95 Stunden angehoben.

Diese bereits zweite Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen erschwert den Zugang zum Pflegegeld. Die Zahl der BezieherInnen zeigt die strengen Zugangsvoraussetzungen: Mehr als die Hälfte aller BezieherInnen befindet sich in den Pflegegeldstufen 1 und 2.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Pflegegeld ohnehin immer nur einen Teil des pflegebedingten Mehraufwands ersetzen kann. Für die notwendige Betreuung

und Pflege müssen die Pflegebedürftigen aus ihrem Einkommen (zumeist Pension) Kostenbeiträge leisten.

Die BAK ersucht um Berücksichtigung und Weiterleitung der Stellungnahme.

VP Johann Kalliauer
iV des Präsidenten
F.d.R.d.A.

Melitta Aschauer-Nagl
iV des Direktors
F.d.R.d.A.