

Hedwig Lutz, Silvia Rocha-Akis

# Verteilungswirkungen der Leistungen bei Arbeitslosigkeit und der Bedarfsorientierten Mindestsicherung

## Verteilungswirkungen der Leistungen bei Arbeitslosigkeit und der Bedarfsorientierten Mindestsicherung

Die Periode zwischen 2010 und 2015 war in Österreich durch geringes Wirtschaftswachstum, einen markanten Anstieg der Arbeitslosigkeit sowie einen Strukturwandel von Wirtschaft und Gesellschaft gekennzeichnet. Während der Anteil der von Dauerarbeitslosigkeit betroffenen Haushalte zwischen 2010 und 2015 von 5,8% auf 7,6% stieg, verdoppelte sich in diesem Zeitraum der Anteil der Haushalte mit Bezug von Sozialhilfe bzw. Bedarfsorientierter Mindestsicherung von 1,8% auf 3,6%. Die Mindestsicherungstransfers konzentrieren sich auf die untersten Einkommensgruppen und machten 2015 durchschnittlich ein Viertel der Gesamteinkommen der betreffenden Haushalte aus. Auch etwa drei Viertel des Arbeitslosengeldes und der Notstandshilfe flossen in das untere Drittel der Einkommensverteilung und waren dort, ähnlich wie im Jahr 2010, mit etwa der Hälfte des Bruttogesamteinkommens eine wichtige Einkommensquelle.

## Distributional Effects of Unemployment Benefits and the Means Tested Minimum Income

The period between 2010 and 2015 in Austria is characterised by sluggish economic growth, a remarkable rise in unemployment and structural changes in economy and society. The share of households with long-term unemployed members increased from 5.8 percent to 7.6 percent, the share of households with means-tested minimum income doubled from 1.8 percent in 2010 to 3.6 percent in 2015. The means-tested minimum income benefits were concentrated on the lowest income groups and accounted on average for about a quarter of the income in the respective households. Also, about three fourths of unemployment benefits and unemployment assistance went to the lower third of the income distribution and accounted for half of the gross income of affected households there.

### Kontakt:

**Mag. Hedwig Lutz:** WIFO, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20, [hedwig.lutz@wifo.ac.at](mailto:hedwig.lutz@wifo.ac.at)

**Mag. Dr. Silvia Rocha-Akis:** WIFO, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20, [silvia.rocha-akis@wifo.ac.at](mailto:silvia.rocha-akis@wifo.ac.at)

**JEL-Codes:** D31, H41, H53, H55, I31, I32, I38, J65 • **Keywords:** Einkommensverteilung, sozial- und wohlfahrtsstaatliche Geld- und Sachleistungen, aktive und passive Arbeitsmarktpolitik, Mindestsicherung, Wohlfahrt, Armut

Der vorliegende Beitrag fasst die Hauptergebnisse der Kapitel 5.1 "Verteilungswirkungen der Leistungen bei Arbeitslosigkeit" und 5.2 "Verteilungswirkungen der Leistungen aus der Bedarfsorientierten Mindestsicherung" der Umverteilungsstudie des WIFO zusammen: Silvia Rocha-Akis, Jürgen Bierbaumer-Polly, Julia Bock-Schappelwein, Martina Einsiedl, Michael Klien, Thomas Leoni, Simon Loretz, Hedwig Lutz, Christine Mayrhuber, Umverteilung durch den Staat in Österreich 2015 (im Auftrag von Bundeskanzleramt und Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, mit finanzieller Unterstützung des Jubiläumfonds der Oesterreichischen Nationalbank, Mai 2019, 50 €, kostenloser Download: <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/61782>). Die Analyse verwendet Daten der European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC), der Konsumerhebung und des Household Finance and Consumption Survey (HFCS).

**Begutachtung:** Alois Guger • **Wissenschaftliche Assistenz:** Martina Einsiedl ([martina.einsiedl@wifo.ac.at](mailto:martina.einsiedl@wifo.ac.at))

## 1. Einleitung

Dieser Beitrag fasst die Analysen der aktuellen WIFO-Umverteilungsstudie (Rocha-Akis *et al.*, 2019) zur Wirkung von zwei Typen monetärer Transfers im Jahr 2015 zusammen, der Leistungen des Arbeitsmarktservice bei Arbeitslosigkeit sowie der Bedarfsorientierten Mindestsicherung als unterstes soziales Netz. Auf diese entfallen insgesamt 29,2% der in der WIFO-Umverteilungsstudie berücksichtigten öffentlichen monetären Transfers bzw. 7,8% des Volumens der betrachteten öffentlichen Leistungen<sup>1)</sup>. Die Ergebnisse für 2015 werden den Befunden der vorangegangenen Umverteilungsstudie für

<sup>1)</sup> In der Basisvariante ohne Berücksichtigung der Pensionseinkommen; zur Methodik siehe im Detail Rocha-Akis – Mayrhuber (2019).

2010 gegenübergestellt (Rocha-Akis et al., 2016), um die Veränderungen seither aufzuzeigen.

Versicherungsleistungen bei Arbeitslosigkeit zielen auf die Existenzsicherung während dieser Phase ab. Darüber hinaus dienen aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Unterstützung bei der (Wieder-)Eingliederung in das Beschäftigungssystem. Die existenzsichernden Leistungen des untersten sozialen Netzes, der Sozialhilfe bzw. der bedarfsorientierten Mindestsicherung, sollen unabhängig vom Arbeitsmarktstatus materielle Notlagen lindern und damit Armut verringern. Dementsprechend sind sie nach Prüfung des Bedarfs an Personen am untersten Ende der Einkommens- und Vermögensverteilung gerichtet.

Im Zentrum der Analyse stehen Haushalte, in denen 2015 Personen mit längeren Arbeitslosigkeitsepisoden<sup>2)</sup> lebten, sowie alle Haushalte, in denen mindestens eine Mindestsicherungsleistung (2010 Sozialhilfe) bezogen wurde<sup>3)</sup>.

## 2. Leistungen und Entwicklung der Inanspruchnahme

### 2.1 Ausgestaltung der Leistungen bei Arbeitslosigkeit

Im Zusammenhang mit Leistungen bei Arbeitslosigkeit wird zwischen passiven und aktiven Leistungen unterschieden<sup>4)</sup>. Erstere dienen der Stabilisierung des verfügbaren Einkommens während einer Phase der Erwerbslosigkeit und damit der Existenzsicherung, zweitere unterstützen aktive Schritte zur Wiedereingliederung in das Beschäftigungssystem<sup>5)</sup>.

Die passiven Leistungen der Arbeitslosenversicherung setzen sich primär aus dem Arbeitslosengeld und der Notstandshilfe zusammen<sup>6)</sup>. Der Anspruch auf Arbeitslosengeld ist an eine Reihe von Voraussetzungen geknüpft (u. a. altersabhängige Mindestdauer versicherungspflichtiger Beschäftigung vor Antragsstellung). Auch die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld hängt einerseits vom Alter und andererseits von der Versicherungsdauer ab. Das Arbeitslosengeld besteht aus einem Grundbetrag, der 55% des vorangegangenen Nettoeinkommens entspricht, einem Familienzuschlag und einem Ergänzungsbeitrag<sup>7)</sup>.

Wenn der Anspruch auf Arbeitslosengeld erlischt, kann der bzw. die Arbeitslose Notstandshilfe beantragen. Die Höhe der Notstandshilfe hängt vom vorangegangenen Arbeitslosengeldbezug ab und beträgt 92%<sup>8)</sup> des Arbeitslosengeldes. Im Gegensatz zum Arbeitslosengeld ist dies jedoch eine bedarfsgeprüfte Leistung<sup>9)</sup>. Die Notstandshilfe wird für höchstens 52 Wochen zuerkannt, wird aber so lange gewährt als eine Notlage vorliegt.

<sup>2)</sup> Bezug von Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe über mehr als sechs Monate im Jahr.

<sup>3)</sup> Die Analyse konzentriert sich hier also auf die Verwendungsseite der Leistungen. Die Finanzierung der Mindestsicherung erfolgt aus den allgemeinen Einnahmen der öffentlichen Hand, womit die Finanzierungsseite den gleichen Progressionsgrad aufweist wie das gesamte Steuer- und Abgabensystem. Die zweckgebundenen Gesamtausgaben des Arbeitsmarktservice wurden 2015 zu rund 80% aus den (zweckgebundenen) Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen zur Arbeitslosenversicherung und darüber hinaus aus den allgemeinen Einnahmen der öffentlichen Hand finanziert.

<sup>4)</sup> Den institutionellen Rahmen für die Arbeitsmarktpolitik, die rechtlichen Regelungen für den Bezug von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe sowie die längerfristige Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung bis 2014 diskutiert Rocha-Akis (2016).

<sup>5)</sup> Eine Sonderform sind in Österreich die aktivierenden Leistungen. Sie sind existenzsichernde Transfers – also eigentlich passive Leistungen –, welche während der Teilnahme an einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik – also einer aktiven Leistung – weiter bezogen werden.

<sup>6)</sup> Zudem werden laut Arbeitslosenversicherungsgesetz folgende Geldleistungen geboten: Weiterbildungsgeld, Bildungsteilzeitgeld, Bevorschussung von Leistungen aus der Pensionsversicherung, Altersteilzeitgeld, Teilpension – erweiterte Altersteilzeit, Übergangsgeld nach Altersteilzeit, Übergangsgeld, Umschulungsgeld.

<sup>7)</sup> Wenn der bzw. die Arbeitslose zum Unterhalt von Angehörigen wesentlich beiträgt, gebührt ein Familienzuschlag. Der Ergänzungsbeitrag stockt bei geringem Arbeitslosengeld (Grundbetrag und Familienzuschlag) auf die Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes auf.

<sup>8)</sup> 95%, wenn das Arbeitslosengeld ohne Familienzuschlag unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz für Alleinstehende lag.

<sup>9)</sup> Bis 30. Juni 2018 wurde das Einkommen des Partners bzw. der Partnerin für die Ermittlung der Höhe der Notstandshilfe herangezogen.

Neben den monetären Leistungen im Falle von Arbeitslosigkeit spielen Maßnahmen der aktiven und aktivierenden Arbeitsmarktpolitik eine wichtige Rolle, die eine Verbesserung der Arbeitsmarktintegrationschancen zum Ziel haben. Dazu zählen Beschäftigungsprogramme, Qualifizierungsangebote, Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen sowie die existenzsichernden Leistungen während der Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Kursmaßnahme.

## 2.2 Ausgestaltung der bedarfsorientierten Mindestsicherung

Die offene Sozialhilfe wurde ab September 2010 von der bedarfsorientierten Mindestsicherung abgelöst. Die Mindestsicherung basierte auf einer Artikel-15a-Vereinbarung zwischen Bund und Ländern zu den gemeinsamen Grundsätzen und Mindeststandards und war bis 2016 in Kraft<sup>10)</sup>. Die Höhe der bedarfsorientierten Mindestsicherung orientierte sich am Ausgleichszulagenrichtsatz für Alleinstehende mit Steigerungssätzen für weitere Personen in der Bedarfsgemeinschaft. Ihre Einführung anstelle der Sozialhilfe brachte eine stärkere Harmonisierung wichtiger Regelungen zwischen den Bundesländern, einen Krankenversicherungsschutz für alle Beziehenden und eine Anbindung der Beziehenden an den Arbeitsmarkt. Dennoch blieben die Bundesländer-systeme auch zwischen 2010 und 2016 noch sehr unterschiedlich (*Pratscher, verschiedene Jahre, Sozialwirtschaft Österreich, 2017*).

## 2.3 Rahmenbedingungen

Die Periode zwischen 2010 und 2015 war infolge des seit mehreren Jahren geringen Wirtschaftswachstums durch einen markanten Anstieg der Arbeitslosigkeit und eine Zunahme der Dauerarbeitslosigkeit geprägt (*Eppel et al., 2018*). Die Konjunkturschwäche war von einer Verringerung der Arbeitszeit (Ausbreitung von Teilzeitarbeit und Senkung des Stundenausmaßes in Vollzeitbeschäftigung; *Huemer et al., 2017*) und einer Ausweitung des Arbeitskräfteangebotes begleitet (Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Arbeitskräften, zusätzliche ausländische Arbeitskräfte, Fluchtmigration; *Eppel et al., 2018*). Zudem waren erhebliche Strukturveränderungen zu beobachten: Wie *Bock-Schappelwein (2016)* in einer Analyse der Entwicklung der Berufsstruktur in Österreich zeigt, wurden manuelle Routinetätigkeiten zunehmend zurückgedrängt. Geringer entlohnte Arbeitsplätze (atypische Beschäftigungsverhältnisse, Niedriglohntätigkeiten und Teilzeitbeschäftigung) gewannen an Bedeutung.

Dies hatte sowohl beim Arbeitsmarktservice als auch in der Mindestsicherung einen Anstieg der Zahl der Leistungsbeziehenden sowie Verfestigungstendenzen im Leistungsbezug zur Folge. Ein erhöhtes Risiko, unter die Armutsgrenze bzw. unter die Mindestsicherungsstandards zu geraten, haben besonders Alleinerziehende und ihre Kinder, Mehrkindfamilien und Menschen mit Fluchthintergrund. Haushalte mit Bezug der bedarfsorientierten Mindestsicherung sind überdurchschnittlich oft von Behinderungen und Erkrankungen betroffen (*Heuberger, 2018, Statistik Austria, 2018*), mit entsprechender materieller Notlage der jeweiligen Personen wie auch ihrer (betreuenden) Angehörigen. Immer häufiger sind die Betroffenen dieser prekären Situation nicht nur kurzfristig, sondern dauerhaft ausgesetzt.

## 2.4 Arbeitslose Leistungsbeziehende und Aufwendungen der Arbeitsmarktpolitik

Im Jahresdurchschnitt 2015 waren 354.332 Personen beim Arbeitsmarktservice als arbeitslos vorgemerkt, um 41,3% mehr als 2010. Die erweiterte Arbeitslosigkeit (einschließlich Personen in Schulung oder mit Bezug von Pensionsvorschuss oder Übergangsgeld) stieg zwischen 2010 und 2015 um 20% auf 430.000. Die Arbeitslosenquote (nach nationaler Definition) erhöhte sich von 6,9% im Jahr 2010 auf 9,1% im Jahr 2015. Zudem war eine zunehmende Verfestigung der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Während der Anteil der registrierten Arbeitslosen mit Arbeitslosengeldbezug als Indikator für kurzfristige Arbeitslosigkeit zwischen 2010 und 2015 um fast 10 Prozentpunkte

<sup>10)</sup> Da es nicht gelang, mit Ablauf der Vereinbarung eine erneute Einigung herbeizuführen, gibt es seit Jänner 2017 keinen bundesweit gemeinsamen Rahmen mehr, sodass – wie bereits hinsichtlich der offenen Sozialhilfe zuvor – jedes Bundesland seinen eigenen Regeln folgt. 2019 verabschiedete die Bundesregierung ein bundesweites Grundsatzgesetz für die Sozialhilfe. Die offene Sozialhilfe und die bedarfsorientierte Mindestsicherung sowie deren Entwicklung diskutiert im Detail *Lutz (2016)*.

schrumpfte, stieg der Anteil der Arbeitslosen mit Notstandshilfebezug um 7 Prozentpunkte und jener der Arbeitslosen ohne Bezug einer Arbeitslosenversicherungsleistung um knapp 3 Prozentpunkte (Übersicht 1). Damit war im Durchschnitt 2015 die Zahl der arbeitslos Vorgemerkten mit Notstandshilfe bereits höher als jene mit Arbeitslosengeld. Noch dynamischer entwickelte sich die Zahl der registrierten Arbeitslosen ohne Leistungsbezug aus der Arbeitslosenversicherung, wobei diese Gruppe 2015 lediglich rund 11% aller registrierten Arbeitslosen ausmachte. Ursache dieser Entwicklung waren hauptsächlich die Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung ab September 2010 und die damit verbundene Verpflichtung von erwerbslosen, aber erwerbsfähigen Beziehenden der bedarfsorientierten Mindestsicherung zur Vormerkung beim AMS (Arbeitsmarktservice, 2016): Nach Berücksichtigung des Mindestsicherungsbezuges Arbeitsloser war der Anteil jener, die weder Leistungen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz (AIVG) noch Mindestsicherung bezogen, gleich hoch wie 2011 (im Jahresdurchschnitt 2015: 6,5%, 2011: 6,8%, Frauen jeweils rund 10%, Männer jeweils rund 4%). 4,8% aller Vorgemerkten bezogen ausschließlich Mindestsicherung, 9,8% stockten niedrige AIVG-Leistungen mit der Mindestsicherung auf (2011 nur Mindestsicherung 2,7%, AIVG und Mindestsicherung 5,9%).

Übersicht 1: Registrierte Arbeitslose mit und ohne Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung oder bedarfsorientierter Mindestsicherung

Jahresdurchschnitt

	Insgesamt		Mit Arbeitslosengeld	Mit Notstandshilfe	Ohne AIVG-Leistung	Ohne AIVG-Leistung, mit bedarfsorientierter Mindestsicherung	Mit AIVG-Leistung und bedarfsorientierter Mindestsicherung
	Absolut	In %	In % der vorgemerkten Arbeitslosen				
<i>Insgesamt</i>							
2010	250.782	100,0	52,3	39,1	8,6	1,7	3,6
2011	246.702	100,0	50,7	39,8	9,5	2,7	5,9
2015	354.332	100,0	42,7	46,0	11,3	4,8	9,8
<i>Männer</i>							
2010	145.106	100,0	53,2	41,6	5,2	1,6	3,3
2011	139.095	100,0	51,3	42,5	6,2	2,5	5,5
2015	205.071	100,0	42,4	48,7	8,9	4,7	9,4
<i>Frauen</i>							
2010	105.676	100,0	51,1	35,6	13,3	1,8	3,9
2011	107.607	100,0	49,8	36,4	13,8	3,0	6,3
2015	149.261	100,0	43,0	42,3	14,7	4,9	10,3

Q: Arbeitsmarktservice, WIFO-Berechnungen. Bedarfsorientierte Mindestsicherung: Einführung mit September 2010, daher Daten für September bis Dezember.

Die Aufwendungen der öffentlichen Hand für Arbeitsmarktpolitik betragen laut Sozialministerium im Jahr 2015 7.873 Mio. € (2010: 6.338 Mio. €). Dieser Betrag umfasste 2015 die Ausgaben für die Pensions-, Kranken- und Unfallversicherung von 1.925 Mio. € sowie Auszahlungen an Einkommensersatzleistungen (Arbeitslosengeld und Notstandshilfe) im Umfang von 4.710 Mio. € (2010: 3.529 Mio. €). Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik betragen 1.309 Mio. € (2010: 1.324 Mio. €), mit der Förderung von Qualifizierungen als quantitativ bedeutendster Kategorie (2015: 611 Mio. €, 2010: 579 Mio. €). Für Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigung und für unterstützende Ansätze wurden 2015 insgesamt etwa 400 Mio. € aufgewandt (2010: 390 Mio. €<sup>11)</sup>). Auf die Beihilfen zur Deckung des Lebensunterhaltes entfielen 2015 102 Mio. € (2010: 108 Mio. €) und auf die aktivierende Arbeitsmarktpolitik, die überwiegend existenzsichernde

<sup>11)</sup> Die einzelnen Förderungskategorien beschreibt Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (2018).

Leistungen während der Aus- und Weiterbildung (etwa Schulungsarbeitslosengeld und -notstandshilfe) abdeckt, 1.102 Mio. € (2010: 1.012 Mio. €).

## 2.5 Mindestsicherungsbeziehende und Aufwendungen der Bundesländer

Die Zahl der in der offenen Sozialhilfe unterstützten Personen stieg von 2000 bis 2010 um durchschnittlich knapp 9% pro Jahr<sup>12)</sup>. Seit Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung ab September 2010 erhöhte sich die Zahl der erfassten Personen bis 2015 durchschnittlich um rund 10% pro Jahr (2011: 193.300 Personen, 2015: 284.400 Personen). Von 2015 auf 2016 nahm die Zahl weiter um 8% auf 307.500 Personen zu.

Noch stärker als die Zahl der in der Mindestsicherung erfassten Personen wuchsen die Ausgaben der Bundesländer (2011/2015 durchschnittlich +15% p. a., 2015/16 +14%). Damit verdoppelten sich die Ausgaben 2016 gegenüber dem Ausgangsjahr 2011 etwa (Summe aus Geldleistungen und Krankenhilfe, 2011: 463,7 Mio. €, 2016: 924,2 Mio. €).

Die dynamischere Entwicklung der Ausgaben lässt sich im Wesentlichen auf zwei Faktoren zurückführen: erstens auf eine Zunahme der Bezugsdauer pro Person, zweitens auf einen Anstieg der Bezüge aufgrund größerer Differenzen zwischen dem anrechenbaren Einkommen und den für die Bedarfsgemeinschaft relevanten Richtwerten. In den Jahren 2013 bis 2015 lag der Anteil jener, die in den letzten 24 Monaten mindestens 20 Monate Mindestsicherung bezogen, bei 41% bis 42% und stieg 2016 auf 45%.

Lediglich rund zwei Drittel der Mindestsicherungsbeziehenden sind im Erwerbsalter (und auch von diesen nur ein Teil arbeitsfähig). Laut Statistik Austria waren 2016 – wie in den Jahren davor – österreichweit 27% der Erfassten Kinder, und 6% hatten das gesetzliche Pensionsalter bereits erreicht.

## 3. Analyse der Verteilungseffekte

### 3.1 Datengrundlage und Methodik

In der Umverteilungsanalyse explizit berücksichtigt werden folgende Leistungen bei Arbeitslosigkeit: das Arbeitslosengeld, die Notstandshilfe, die Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhaltes während der Teilnahme an einer Schulungsmaßnahme und die Förderung von Qualifizierungen. Diese Ausgabengruppen lassen sich den betroffenen Haushalten zuweisen und entsprechen jenen, die in den WIFO-Umverteilungsstudien für die Jahre 2005 und 2010 einbezogen wurden. Die Informationen zum Bezug von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe sowie zur Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhaltes sind dabei in EU-SILC personenbezogen und mittels Verwaltungsdaten erfasst. Die auf Basis von EU-SILC berücksichtigte Zahl der Personen mit Bezug von Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe und einer Bezugsdauer von insgesamt mehr als sechs Monaten betrug 2015 rund 321.500<sup>13)</sup>. Das auf die Haushalte aufgeteilte Ausgabenvolumen für Arbeitslosengeld lag bei 1.501 Mio. €, jenes für Notstandshilfe bei 1.483 Mio. € und jenes für die Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhaltes bei 110 Mio. €. Die Ausgaben für die Qualifizierungen von Arbeitslosen<sup>14)</sup> von insgesamt 611 Mio. € wurden in gleicher Höhe auf jene Personen verteilt, die in EU-SILC angegeben, im Jahr 2015 an einer vom AMS finanzierten Schulungsmaßnahme teilgenommen zu haben.

Die bedarfsorientierte Mindestsicherung ist wie die Sozialhilfe eine Leistung an Bedarfsgemeinschaften, sodass keine Zuschreibung zu einzelnen Personen in Mehrpersonenhaushalten möglich ist. Mangels entsprechender Verwaltungsdaten beruhen die

<sup>12)</sup> Laut Statistik Austria: 2000: 76.771 Personen, 2010: 177.068 Personen. Dabei ist jedoch die mangelhafte Qualität der verfügbaren offiziellen Sozialhilfedaten zu berücksichtigen.

<sup>13)</sup> Abweichend von dieser Personensicht weist das AMS für 2015 einen Jahresdurchschnittswert von 314.178 aus.

<sup>14)</sup> Von den Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik wurde weder die Förderung von Beschäftigungs- (u. a. Kurzarbeits- und Eingliederungsbeihilfe) noch von Unterstützungsmaßnahmen (u. a. Ausgaben für Beratungseinrichtungen und Unternehmensgründungsprogramme) berücksichtigt, da keine Zuweisung zu den Beziehenden dieser Leistungen möglich ist. Dies entspricht 30% der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik. Auch die Überweisungen an die Sozialversicherung für die Leistungsbeziehenden wurden nicht einbezogen.



Angaben dazu auf der Selbstauskunft der befragten Haushalte. Ein Abgleich der Daten in EU-SILC mit den Verwaltungsdaten ergibt folgendes Bild:

- In EU-SILC sind 140.400 Haushalte mit Bezug von bedarfsorientierter Mindestsicherung im Jahr 2015 erfasst. Dem stehen 168.447 Bedarfsgemeinschaften laut Mindestsicherungsstatistik gegenüber. Daraus ergibt sich eine Differenz von 17%. Allerdings unterscheidet sich das Haushaltskonzept in EU-SILC von der Logik der Bedarfsgemeinschaft in der Mindestsicherung. So galten etwa in Wien Personen ab 21 Jahren für die Mindestsicherung als eigene Bedarfsgemeinschaft, selbst wenn sie mit Elternteilen in einem Haushalt zusammenlebten.
- In EU-SILC ist der Anteil der Alleinlebenden geringer als jener der Alleinunterstützten in der Mindestsicherungsstatistik (52% zu 62%), ebenso jener der Alleinerziehendenhaushalte (11% zu 15%) und der Paarhaushalte mit Kind. Vergleichsweise hoch ist dagegen der Anteil der Paare ohne Kind sowie anderer Haushaltskonstellationen, also von Formen des Zusammenlebens, die nicht mit einer gegenseitigen Unterhaltspflicht von Personen mit unterschiedlich hohem Einkommen verbunden sind.
- Der Unterschied zwischen den beiden Datenquellen im Hinblick auf die Zahl der erfassten Personen ist dagegen mit  $-2,6\%$  relativ gering: 277.100 Personen lebten laut EU-SILC 2015 in Haushalten mit Bezug von bedarfsorientierter Mindestsicherung, während laut offizieller Statistik 284.374 Personen Mindestsicherung bezogen. Auch hier sind Unterschiede in der Abgrenzung zu berücksichtigen, denn nicht alle Personen in Haushalten mit Mindestsicherungsbezug beziehen selbst Mindestsicherung.
- Nach den Auswertungen von EU-SILC erhielten die Haushalte 2015 863 Mio. € an bedarfsorientierter Mindestsicherung. Laut offizieller Statistik wurden hingegen von den Bundesländern 765,1 Mio. € für den Lebensunterhalt und den Wohnbedarf aufgewandt, also um 98 Mio. € weniger. Schon 2010 war der Betrag in EU-SILC mit 319 Mio. € um rund 97 Mio. € höher als laut Statistik Austria gewesen (Richtsatzleistungen und Mietbeihilfe 222 Mio. €). Zu diesen Differenzen dürften Schwierigkeiten der Zuordnung von Einkommenskomponenten durch die befragten Haushalte beitragen. So steht den vergleichsweise hohen Mindestsicherungsangaben in EU-SILC eine relativ niedrige Erfassung der Wohnbeihilfe gegenüber. Die Abgrenzung zwischen diesen beiden Transfers, die vorwiegend in die unteren Einkommensgruppen fließen, ist daher wohl nicht ganz trennscharf<sup>15)</sup>.

### 3.2 Verteilungswirkungen der Arbeitsmarktpolitik

Aufgrund des markanten Anstieges der Dauerarbeitslosigkeit erhöhte sich zwischen 2010 und 2015 der Anteil der Haushalte in den unteren Einkommensgruppen, die Leistungen nach dem AIVG erhielten. Im untersten Zehntel der Verteilung der Bruttogesamteinkommen<sup>16)</sup> stieg der Anteil der von einer längeren Arbeitslosigkeitsepisode betroffenen Haushalte von 20% im Jahr 2010 auf 27% 2015, im zweiten Zehntel von 12% auf 17%. Daher konzentrierten sich die Haushalte mit Arbeitslosengeld- oder Notstandshilfebezug stärker als 2010 auf das untere und mittlere Drittel der Einkommensverteilung, während der Anteil der Haushalte mit solchen Transfers im oberen Drittel geringer war als 2010 (Übersicht 2).

Die Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik flossen 2015 etwas stärker in das untere Einkommensdrittel als 2010: 76% (2010: 73%) der Mittel entfielen auf das untere Drittel, 19% (2010: 18%) auf das mittlere und 5% (2010: 9%) auf das obere Drittel der Bruttogesamteinkommen (Übersicht 3). Im Jahr 2010 – kurz nach Ausbruch der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09 – flossen noch 11% der Mittel an Personen im oberen Einkommensdrittel, 2015 spielte diese Leistungskategorie jedoch im oberen Drittel kaum eine Rolle. Hingegen stieg der Anteil des unteren Drittels am beanspruchten Leistungsvolumen von 70% auf 76%.

<sup>15)</sup> Auf das komplexe Zusammenspiel zwischen Wohnbeihilfe und Mindestsicherung gehen *Mundt – Amann* (2015, S. 50) detailliert ein.

<sup>16)</sup> Alle Einkommen bzw. Einkommenskomponenten wurden bedarfs- bzw. äquivalenzgewichtet. Eine Definition der Einkommensbegriffe findet sich in *Rocha-Akis – Mayrhuber* (2019).

Das Arbeitslosengeld und die Notstandshilfe sind für die Haushalte mit niedrigem Einkommen eine wichtige Einkommensquelle. Sie machten im Jahr 2015 für die betroffenen Haushalte im unteren Drittel etwa die Hälfte, im mittleren knapp ein Fünftel und im oberen Drittel 12% des Bruttogesamteinkommens aus (Übersicht 3). Im ersten Einkommenszehntel betrug der Anteil der Leistungen der passiven Arbeitsmarktpolitik ähnlich wie im Jahr 2010 sogar 71%, im zweiten Zehntel 45% und im dritten Zehntel 36%. Die quantitative Bedeutung der aktiven Arbeitsmarktpolitik verringerte sich aber zwischen 2010 und 2015 für die betroffenen Haushalte leicht: 2010 trug sie 15% des Bruttogesamteinkommens im unteren Einkommensdrittel bei, 2015 11%.

### Übersicht 2: Verteilung der Haushalte mit Bezug von Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe

Quantileinteilung nach dem Bruttoäquivalenzgesamteinkommen

	2010		2015	
	Anteile in %	Anteile an allen Haushalten in %	Anteile in %	Anteile an allen Haushalten in %
1. Dezil	35,2	20,3	35,6	27,2
2. Dezil	20,1	11,6	21,7	16,6
3. Dezil	10,7	6,2	10,9	8,3
4. Dezil	9,1	5,3	9,3	7,1
5. Dezil	7,4	4,3	9,0	6,9
1. Terzil	69,6	12,0	72,0	16,5
2. Terzil	20,5	3,5	23,0	5,3
3. Terzil	9,9	1,7	5,0	1,1
Insgesamt	100,0	5,8	100,0	7,6

Q: Statistik Austria, EU-SILC 2011 (Verwaltungsdaten), EU-SILC 2016; HFCS 2009, HFCS 2014; WIFO-Berechnungen.

### Übersicht 3: Bedeutung und Verteilung der äquivalenten Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik für Haushalte mit Bezug von Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe

Quantileinteilung nach dem Bruttoäquivalenzgesamteinkommen

	2010				2015			
	Arbeitslosengeld und Notstandshilfe		Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik		Arbeitslosengeld und Notstandshilfe		Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik	
	Anteile in %	In % des Bruttoäquivalenzgesamteinkommens	Anteile in %	In % des Bruttoäquivalenzgesamteinkommens	Anteile in %	In % des Bruttoäquivalenzgesamteinkommens	Anteile in %	In % des Bruttoäquivalenzgesamteinkommens
1. Dezil	36,7	69,5	37,8	22,5	38,5	70,9	37,4	15,5
2. Dezil	21,0	45,2	24,2	16,3	23,3	44,9	25,7	11,1
3. Dezil	11,7	35,8	.	.	11,8	36,4	.	.
4. Dezil	9,4	28,6	.	.	7,6	22,3	.	.
5. Dezil	5,2	16,3	.	.	6,7	17,5	.	.
1. Terzil	73,2	50,7	69,1	15,0	76,4	50,3	75,9	11,3
2. Terzil	18,1	19,8	20,2	6,9	18,8	18,2	22,4	4,9
3. Terzil	8,6	10,2	10,6	3,9	4,8	12,4	.	.
Insgesamt	100,0	31,2	100,0	9,8	100,0	34,0	100,0	7,7

Q: Statistik Austria, EU-SILC 2011 (Verwaltungsdaten), EU-SILC 2016; HFCS 2009, HFCS 2014; WIFO-Berechnungen. Aktive Arbeitsmarktpolitik: Förderung von Qualifizierung während der Arbeitslosigkeit und Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhaltes.

### 3.3 Verteilungswirkungen der bedarfsorientierten Mindestsicherung

In 3,6% aller Haushalte wurden 2015 Leistungen aus der bedarfsorientierten Mindestsicherung bezogen. Der Anteil war damit doppelt so hoch wie 2010 (1,8%; Übersicht 4). Sowohl ein Anstieg der Zahl der Haushalte mit Personen in materieller Notlage als auch eine Zunahme der Inanspruchnahme trugen zu dieser Ausweitung bei.

77% der Leistungen kommen den Haushalten dem unteren Einkommensdrittel zugute (32% dem untersten Zehntel). In dieser Einkommensgruppe stammen durchschnittlich 31% des Gesamteinkommens aus der bedarfsorientierten Mindestsicherung, in Ergän-

zung zu sonstigen Quellen wie z. B. Erwerbseinkommen, AIVG-Leistungen, Renten, Alimente, Pflegegeld oder Kinderbeihilfen. 2010 war die offene Sozialhilfe noch wesentlich stärker auf das untere Drittel konzentriert gewesen (90%) und hatte dort auch einen etwas höheren Stellenwert als Einkommensbestandteil gehabt (34%; Übersicht 5).

**Übersicht 4: Verteilung der Haushalte mit Bezug von offener Sozialhilfe 2010 und Bedarfsorientierter Mindestsicherung 2015**

Quantileinteilung nach dem Bruttoäquivalenzgesamteinkommen

	Anzahl	2010 Sozialhilfe		2015 Bedarfsorientierte Mindestsicherung		
		Anteile in %	Anteile an allen Haushalten in %	Anzahl	Anteile in %	Anteile an allen Haushalten in %
1. Dezil	34.064	52,3	9,3	51.917	37,0	13,5
1. Quartil	52.755	80,9	5,8	100.968	71,9	10,5
1. Terzil	58.311	89,5	4,8	111.218	79,2	8,6
Insgesamt	65.188	100,0	1,8	140.395	100,0	3,6

Q: Statistik Austria, EU-SILC 2011 (Verwaltungsdaten), EU-SILC 2016; HFCS 2009, HFCS 2014; WIFO-Berechnungen.

**Übersicht 5: Bedeutung und Verteilung der äquivalenten offenen Sozialhilfe 2010 und Bedarfsorientierten Mindestsicherung 2015 für die betroffenen Haushalte**

Quantileinteilung nach dem Bruttoäquivalenzgesamteinkommen

	2010 Sozialhilfe		2015 Bedarfsorientierte Mindestsicherung	
	Anteile in %	In % des Brutto-äquivalenzgesamteinkommens	Anteile in %	In % des Brutto-äquivalenzgesamteinkommens
1. Dezil	52,5	47,6	32,0	38,9
1. Quartil	79,8	36,2	67,6	32,3
1. Terzil	90,4	34,0	76,8	31,4
Insgesamt	100,0	28,7	100,0	24,9

Q: Statistik Austria, EU-SILC 2011 (Verwaltungsdaten), EU-SILC 2016; HFCS 2009, HFCS 2014; WIFO-Berechnungen.

Aufgrund der methodischen Spezifika dieser Untersuchung wird hier keine differenzierte Analyse vorgenommen. So ist der Umstand, dass die Bedarfsorientierte Mindestsicherung nicht ausschließlich in Haushalte im unteren Viertel oder Drittel der Bruttogesamteinkommensverteilung fließt, neben möglichen Fehlaukünften in drei Aspekten begründet:

- Eine Person, die einen Teil des Jahres höhere Einkommen erzielt hat, kann in einzelnen Monaten Mindestsicherungsleistungen bezogen haben. Im mittleren und oberen Einkommensdrittel ist der Anteil der Personen mit Erwerbseinkommen überproportional hoch.
- Die EU-SILC-Daten beziehen sich auf den Haushalt als Beobachtungseinheit. Die Leistungen der offenen Sozialhilfe und der Mindestsicherung richten sich dagegen an Bedarfsgemeinschaften, basierend auf Unterhaltsverpflichtungen zwischen den Angehörigen.
- Einzelne Einkommenskomponenten, welche der teilweisen Abgeltung zusätzlicher Kosten dienen, werden nicht für die Ermittlung der zustehenden Mindestsicherung herangezogen. Dies betrifft insbesondere das Pflegegeld und Leistungen nach dem Familienlastenausgleichsfondsgesetz (wie die Familienbeihilfe). Wie eine Sonderauswertung von Statistik Austria zu den Lebensbedingungen der Mindestsicherungsbeziehenden laut EU-SILC 2015 bis 2017 zeigt (Heuberger, 2018, Statistik Austria, 2018), unterschieden sich die Haushalte mit Bezug der Mindestsicherung von jenen ohne Bezug nämlich u. a. durch folgende Faktoren: überdurchschnittlich



hohe Betroffenheit von Kindern und Jugendlichen (26% der Personen in Haushalten mit Mindestsicherungsbezug waren 2015 unter 20 Jahre, 20% in Haushalten ohne Mindestsicherung), markant schlechterer Gesundheitszustand von Personen im Erwerbsalter (20 bis 64 Jahre) in Mindestsicherungshaushalten (58% waren chronisch krank gegenüber 32%, 25% stark beeinträchtigt durch eine Behinderung gegenüber 6%). Dementsprechend bezeichneten 26% der 20- bis 64-Jährigen in Haushalten mit Mindestsicherungsbezug ihren Gesundheitszustand als schlecht oder sehr schlecht (Haushalte ohne Mindestsicherung 5%). In 20% der Haushalte mit Mindestsicherung wurde auch Pflegegeld bezogen, gegenüber 7,5% der Haushalte ohne Mindestsicherung (damit wurde in jedem zehnten Haushalt mit Pflegegeld auch Mindestsicherung bezogen).

#### 4. Zusammenfassung

Zwischen 2010 und 2015 wuchs die österreichische Wirtschaft nur schwach, die Arbeitslosigkeit erhöhte sich markant und in Wirtschaft und Gesellschaft vollzog sich ein deutlicher Strukturwandel. Die zunehmende Verfestigung der Arbeitslosigkeit ging mit einem Anstieg des Anteils der von Dauerarbeitslosigkeit betroffenen Haushalte im unteren und mittleren Drittel der Einkommensverteilung einher. Etwa drei Viertel der Mittel der Arbeitsmarktpolitik flossen in das untere Drittel, ein Fünftel in das mittlere und 5% in das obere Drittel der Bruttogesamteinkommen. Arbeitslosengeld und Notstandshilfe waren für die betroffenen Haushalte eine wichtige Einkommensquelle, sie machten ähnlich wie 2010 im unteren Einkommensdrittel etwa die Hälfte, im mittleren Drittel knapp ein Fünftel und im oberen Drittel 12% ihres Bruttoäquivalenzgesamteinkommens aus. Im ersten Zehntel betrug der Anteil der Leistungen der passiven Arbeitsmarktpolitik am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen sogar 71%.

Während der Anteil der von Dauerarbeitslosigkeit betroffenen Haushalte zwischen 2010 und 2015 laut EU-SILC von 5,8% auf 7,6% stieg, verdoppelte sich der Anteil der Haushalte mit Bezug von Sozialhilfe bzw. bedarfsorientierter Mindestsicherung von 1,8% auf 3,6%. Die Mindestsicherungstransfers kamen dabei vor allem den untersten Einkommenschichten zugute und machten 2015 durchschnittlich ein Viertel der Gesamteinkommen der betreffenden Haushalte aus; drei Viertel der Einkommen stammten daher aus anderen Quellen (z. B. Erwerbseinkommen, Arbeitslosenversicherungsleistungen, Renten, Alimente).

Mit zunehmendem Bedarf und wachsender Inanspruchnahme vor dem Hintergrund einer fortschreitenden Heterogenisierung der Gesellschaft gerieten die betrachteten monetären Transfers verstärkt in Diskussion. Immer häufiger sind die Betroffenen dieser prekären Situationen nicht nur kurzfristig, sondern dauerhaft ausgesetzt. Die Gewährung von ausreichend hohen Transfers zur Existenzsicherung ist in Notlagen notwendig, aber zumeist nicht hinreichend für die Verringerung von Armut, die Eingliederung in das Beschäftigungssystem und die Unterstützung der sozialen Integration. Dazu bedarf es quantitativ und qualitativ angepasster weiterer Maßnahmen.

#### 5. Literaturhinweise

- Arbeitsmarktservice, Notstandshilfebezug. Spezialthema zum Arbeitsmarkt, Wien, 2016.
- Bock-Schappelwein, J., "Digitalisierung und Arbeit", in Peneder, M., Bock-Schappelwein, J., Firgo, M., Fritz, O., Streicher, G., Österreich im Wandel der Digitalisierung, WIFO, Wien, 2016, S. 110-126, <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/58979>.
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2014-2018, Wien, 2018.
- Eppel, R., Bock-Schappelwein, J., Famira-Mühlberger, U., Mahringer, H., "Der österreichische Arbeitsmarkt seit der Wirtschaftskrise", WIFO-Monatsberichte 2018, 91(3), S. 191-204, <https://monatsberichte.wifo.ac.at/61023>.
- Heuberger, R., Lebensbedingungen von BezieherInnen der Mindestsicherung, Statistik Austria, Präsentation, 11. Juni 2018.
- Huemer, U., Bock-Schappelwein, J., Famira-Mühlberger, U., Lutz, H., Mayrhuber, Ch., Österreich 2025 – Arbeitszeitverteilung in Österreich. Analyse und Optionen aus Sicht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, WIFO, Wien, 2017, <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/59285>.

- Lutz, H., "Offene Sozialhilfe und bedarfsorientierte Mindestsicherung", in *Rocha-Akis et al.* (2016), S. 101-119.
- Mundt, A., Amann, W., *Leistbares Wohnen – Bestandsaufnahme von monetären Leistungen für untere Einkommensgruppen zur Deckung des Wohnbedarfs*, Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen, Wien, 2015.
- Pratscher, K., *Statistik der bedarfsorientierten Mindestsicherung der Bundesländer*, Statistik Austria, Wien, 2011 bis 2016.
- Pratscher, K., *Mindestsicherungsstatistik 2017*, Statistik Austria, Wien, 2018.
- Rocha-Akis, S., "Verteilungswirkungen der Arbeitsmarktpolitik", in *Rocha-Akis et al.* (2016), S. 83-90.
- Rocha-Akis, S., Bierbaumer-Polly, J., Bock-Schappelwein, J., Einsiedl, M., Klien, M., Leoni, Th., Loretz, S., Lutz, H., Mayrhuber, Ch., *Umverteilung durch den Staat in Österreich 2015*, WIFO, Wien, 2019, <https://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/61782>.
- Rocha-Akis, S., Bierbaumer-Polly, J., Einsiedl, M., Guger, A., Klien, M., Leoni, Th., Lutz, H., Mayrhuber, Ch., *Umverteilung durch den Staat in Österreich*, WIFO, Wien, 2016, <https://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/58820>.
- Rocha-Akis, S., Mayrhuber, Ch., "Umverteilung durch den Staat 2015 – Überblick über die Gesamteffekte", *WIFO-Monatsberichte*, 2019, 92(5), S. 323-337, <https://monatsberichte.wifo.ac.at/61787>.
- Sozialwirtschaft Österreich, "Bedarfsorientierte Mindestsicherung. Inhalte der Art.-15a Vereinbarung. Aktuelle Bundesländerregelungen. Stand 28. März 2017", *SWÖ-Kompakt*, 2017, (1).
- Statistik Austria, *Sonderauswertung für das BMASGK zu Lebensbedingungen von Mindestsicherungsbeziehenden und ihren Haushalten*, Wien, 2018.