

Beilage 1131/2014 zu den Wortprotokollen des Oö. Landtags XXVII. Gesetzgebungsperiode

vorgeschlagen für:
Sozialausschuss

Vorlage

der Oberösterreichischen Landesregierung betreffend den Bericht über die finanzielle Evaluierung der Auswirkungen der Integration des subsidiären Mindesteinkommens in die bedarfsorientierte Mindestsicherung

[SO-060005/19-2014]

Ausgangssituation:

Mit seiner Entscheidung vom 29. Juni 2012, V3/12 ua., hat der Verfassungsgerichtshof die Regelungen betreffend wiederkehrende Leistungen für Menschen mit Beeinträchtigungen im Rahmen des Oö. ChG (SMEK) für gesetzwidrig erklärt. Der Landesgesetzgeber hat mit der Änderung des Landesgesetzes betreffend die Chancengleichheit von Menschen mit Beeinträchtigungen (Oö. ChG) und des Oö. Mindestsicherungsgesetzes (Oö. BMSG), LGBl. Nr. 18/2013, im § 13 Abs. 3a Oö. BMSG den vom Verfassungsgerichtshof vorgezeichneten Rahmen umgesetzt.

Da das vorliegende Datenmaterial keine vollständigen Analysen zu den Kostenfolgen zuließ, wurde in den Verhandlungen zur zugrundeliegenden Gesetzesnovelle ursprünglich vorgeschlagen, dass nach einem zweijährigen "Beobachtungszeitraum" - also zu Beginn des Jahres 2015 - bei Vorliegen einer tatsächlichen, derartigen Kostenverlagerung diesbezügliche Verhandlungen zwischen dem Oberösterreichischen Gemeindebund, dem Österreichischen Städtebund, Landesgruppe Oberösterreich, und dem Finanz- und Sozialressort des Landes aufgenommen werden sollten.

Im Rahmen der Beschlussfassung der Gesetzesnovelle hat der Oö. Landtag dann davon abweichend im Art. IV (Inkrafttreten und Übergangsbestimmungen) eine Berichtspflicht der Landesregierung an den Oö. Landtag zum 31. März 2014 und darüber hinaus eine Befristung der *Regelungen über die Mindestsicherung für leistungsbeziehende Personen nach Art. II Z 3 (§ 13 Abs. 3a Oö. BMSG) mit 31. Juli 2014* vorgesehen.

Dies bedeutet einerseits, dass bereits auf Basis der Zahlen des Jahres 2013 bis Ende März 2014 ein Bericht der Landesregierung an den Oö. Landtag zu richten ist. Andererseits treten die Regelungen über die Mindestsicherung für leistungsbeziehende Personen nach Art. II Z 3 der gegenständlichen Novellierung (§ 13 Abs. 3a Oö. BMSG) - vorbehaltlich einer anderweitigen

gesetzlichen Regelung im Anschluss an die Evaluierung - mit 31. Juli 2014 außer Kraft, womit für diesen Personenkreis die allgemeinen Regelungen des Oö. BMSG (und damit ohne weiteres Zutun des Gesetzgebers die höheren Mindeststandards) gelten würden. Insofern besteht jedenfalls ein legislativer Handlungsbedarf.

Der Evaluierung wurde Folgendes zugrunde gelegt (SO-060005/6-2013-Heu vom 24. April 2013):

Die Integration des SMEK in die BMS erfordert eine Anpassung des für die Abwicklung der BMS im Einsatz befindlichen EDV-Programms (SIS), das auch die Grundlage für statistische Abfragen und damit auch für die beabsichtigte Evaluierung bildet. Von folgenden Rahmenbedingungen ist dabei auszugehen:

- Da für die beiden Zielgruppen
 - des § 13 Abs. 3 Oö. BMSG ("klassische" BMS-Empfänger - "BMS-reg.Träger" bzw. "BHxxSOLL"-Leistungen) und
 - des § 13 Abs. 3a Oö. BMSG (volljährige, familienbeihilfebeziehende Personen, die als Kind Unterhalt beziehen oder beziehen könnten und keine Schüler iSd. § 11 Abs. 3 Z 5 Oö. BMSG sind - "BMS-Land" bzw. "BHOOSOLL"-Leistungen)auf Grund der unterschiedlichen Kostentragung jeweils ein eigener Buchungskreis erforderlich ist, sind diese in *getrennten SIS-Bereichen* zu administrieren.

Daraus resultiert, dass die Haushaltszusammenhänge bei gemischten Haushaltssituationen (mit Personen aus beiden Zielgruppen) in der "klassischen" BMS (wie bisher) vollständig zu erfassen sind und durch eine gesonderte *Referenz* im Bereich der BMS-Land gekennzeichnet werden müssen, um die statistischen Anforderungen insbesondere der Art. 15a Vereinbarung zu erfüllen. Dies bedingt einen zusätzlichen aber überschaubaren Eingabeaufwand.

- Im SIS werden die *Leistungen* für die neue Zielgruppe des § 13 Abs. 3a Oö. BMSG (volljährige, familienbeihilfebeziehende Personen, die als Kind Unterhalt beziehen oder beziehen könnten und keine Schüler iSd. § 11 Abs. 3 Z 5 Oö. BMSG sind) *ab 1. April 2013* gesondert abgewickelt.
 - Die Daten (Anzahl der Personen und aufgewendete Kosten) für die Personengruppe des § 13 Abs. 3 Oö. BMSG (BMS-RTSH) und des § 13 Abs. 3a Oö. BMSG (BMS-Land) können ab dem 1. April 2013 gesondert dargestellt werden.
 - Rückwirkend können ab dem 17. August 2012 die Leistungen zur jeweiligen SIS-Leistungsart eingegeben werden, sodass auch hier eine Darstellung möglich sein wird.
 - Die Kosten sind in diesen Bereichen auf Ebene der einzelnen regionalen Träger in Summe darstellbar.
 - Eine Kostendarstellung auf Personenebene ist, da Auszahlungen nur auf Bewilligungs- und damit Haushaltsebene erfolgen, ausschließlich aus Mindeststandardhöhe abzüglich im System eingetragenes Einkommen möglich. Insofern wird auf Personenebene keine "centgenaue" Darstellung möglich sein.

- Für die im *Zeitraum von 17. August 2012 bis 31. März 2013* bereits nach der alten Systematik abgewickelten Leistungen hat eine *gesonderte Gegenverrechnung* zwischen dem Land und den regionalen Trägern zu erfolgen.
 - Dazu wurden Vorgangsweisen und Abfrage- bzw. Dokumentationsmethoden von der Arbeitsgruppe "Sozialhilfe" entwickelt.
 - Die genauen zahlungs- bzw. buchungstechnischen Vorgangsweisen sind zwischen Land und regionalen Trägern nach Vorliegen des diesbezüglichen Zahlenmaterials zu vereinbaren.

Diese Nachverrechnung ist bereits im Rahmen des laufenden Betriebs durch "Umbuchungen" auf den richtigen Verrechnungskreis erfolgt.

- In der sogenannten "BMS-Haushaltsgemeinschaften"-Auswertung wird vorgesehen, dass bei sämtlichen BMS-Bezieherinnen und -Beziehern auch die allenfalls vorhandenen ChG-Leistungen ausgewiesen werden.
 - Damit lässt sich durch *Ausfiltern nach SMEK-relevanten Hauptleistungen* wie
 - Arbeit- und arbeitsfähige Aktivität ("CH20*"),
 - Wohnen ("CH300"),
 - Persönliche Assistenz ("CH5*") sowie
 - mobile Betreuung und Hilfe ("CH6*")
 darstellen, welche Personen die Voraussetzungen für eine (ehemalige) SMEK-Leistung erfüllen.
 - Weiters kann generell der Personenkreis der *Personen mit ChG-Bezug* dargestellt werden.

Mit dem genannten Schreiben wurde festgehalten, dass darüber hinausgehende Anforderungen nur bedingt bzw., wenn dazu eine erweiterte Dateneingabe notwendig gewesen wäre, nachträglich nur unter unverhältnismäßigem Aufwand umsetzbar sein werden. Es wurde davon ausgegangen, dass mit dem erarbeiteten Vorschlag zur Datenerhebung unter möglichst schonendem Ressourceneinsatz bei den Bearbeiterinnen und Bearbeitern der Bezirksverwaltungsbehörden ein für die Evaluierung ausreichendes Datenmaterial zur Verfügung stehen wird, um der Berichtspflicht der Landesregierung gemäß Art. IV Abs. 8 der gegenständlichen Novelle zum 31. März 2014 nachzukommen.

Mit der Landeshauptstadt Linz, die die BMS in einem eigenen EDV-System abwickelt, wurde vereinbart, dass die erforderlichen Daten nach dem oben beschriebenen Schema - soweit als möglich - der Abteilung Soziales gesondert zur Verfügung gestellt werden.

Diese Grundlagen der Evaluierung wurden von den Verhandlungspartnern zur Kenntnis genommen, weshalb die nachstehende Evaluierung auf dieser Basis erfolgt.

Finanzielle Abschätzung im Rahmen der Gesetzesnovelle:

Im Bericht des Sozialausschusses betreffend das Landesgesetz, mit dem das Landesgesetz betreffend die Chancengleichheit von Menschen mit Beeinträchtigungen (Oö. ChG) und das Oö. Mindestsicherungsgesetz (Oö. BMSG) geändert werden (vgl. [Beilage 802/2013](#) zu den Wortprotokollen des Oö. Landtags, XXVII. Gesetzgebungsperiode), wurde zu den Kostenfolgen ausgeführt, dass zu berücksichtigen sei, dass die nunmehrigen Leistungsbezieherinnen und -bezieher nach dem Oö. BMSG schon bisher ein subsidiäres Mindesteinkommen nach dem Oö. ChG bezogen hätten.

Da die Verschiedenheit der Richtsätze nach dem Oö. ChG bzw. Oö. SHG 1998 bzw. Oö. BMSG mit ein Grund für die Aufhebung der Normen in der Oö. ChG-Beitrags- und Richtsatzverordnung gewesen sei, habe es hier zu einer Überleitung in das Oö. BMSG kommen müssen. Es könne jedoch schon insofern vorausgegriffen werden, als dass die Mindeststandards für Leistungsbezieherinnen und -bezieher, welche auch dem Oö. BMSG unterliegen sollten, sich an den schon bisher bestehenden Mindeststandards orientieren würden und es dadurch (durchschnittlich) zu einem höheren Leistungsbezug für Leistungsbezieherinnen und -bezieher kommen werde. Auch bei den neuen Bezieherinnen und Beziehern der bedarfsorientierten Mindestsicherung würden in Zukunft die Kosten für die Übernahme der Kosten der Selbstversicherung in der Krankenversicherung hinzukommen. Dies wirke sich jedoch auch durchwegs positiv im Sinn einer Kostenersparnis in der Gesamtbetrachtung aus.

Auch im Fall des vorliegenden Gesetzes werde das Verschlechterungsverbot beachtet und in weiterer Folge würden die Mindeststandards gemäß der Art. 15a B-VG-Vereinbarung herangezogen.

Wie schon bei der Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung im Oö. BMSG stelle die Erweiterung des Bezieherinnen- bzw. Bezieherkreises den Hauptanteil an den zu erwartenden Mehrkosten dar und nicht die geplanten erhöhten Richtsätze.

Eine Abschätzung, wie viele neue Bezieherinnen und Bezieher der bedarfsorientierten Mindestsicherung es geben werde, gestaltete sich schwierig, wobei jedoch davon ausgegangen werde, dass es *bis zu 1.200 mehr Anspruchsberechtigte* geben könne.

Mit der nachstehenden Tabelle wurde die Kostenschätzung auf Basis der bisherigen Ausgaben des Landes für Leistungen des subsidiären Mindesteinkommens dargestellt:

Bezieher subsidiäres Mindesteinkommen (bis 2012)	Kosten 2010	Kosten 2011	Kosten 2012	Kosten 2013
502	€ 1.667.339,90	€ 2.185.606,89	€ 2.584.367	€ 2.663.000
Bezieher oö. bedarfsorientierter Mindestsicherung neu (ab 2012)				
ca. 1.715	---	---		Zusätzlich € 3.449.450

Zur mittelbaren Kostenauswirkung wurde ausgeführt, dass es schon bisher wiederkehrende Geldleistungen für die nun neu hinzugekommenen Leistungsbezieherinnen und -bezieher gegeben habe. Diese seien auf Basis des Oö. ChG erfolgt. Grundsätzlich würden alle Leistungsbezieherinnen und -bezieher, die dann auch eine Leistung nach dem Oö. BMSG bezögen, auch den jeweiligen Kostenersatzbestimmungen bzw. den jeweiligen Freibetragsgrenzen unterworfen werden. So gesehen ergebe sich auf lange Sicht für das Land Oberösterreich ein positiver Effekt, da bei denjenigen Bezieherinnen und Beziehern, die vom subsidiären Mindesteinkommen auf bedarfsorientierte Mindestsicherung umgestellt würden, ein höherer Anteil an Kostenersätzen zu erwarten sei bzw. verringere sich die Anzahl der Leistungsbezieherinnen und -bezieher der bedarfsorientierten Mindestsicherung, da ein deutlich geringerer Vermögensfreibetrag im Oö. BMSG vorgesehen sei.

Abschließend könne gesagt werden, dass der Kreis der Bezieherinnen und Bezieher der bedarfsorientierten Mindestsicherung durch die Miteinbeziehung von Menschen mit Beeinträchtigungen deutlich erweitert werde.

Im Ausschussbericht wurde schließlich hinsichtlich einer Kostenverschiebung zwischen Land und regionalen Trägern sozialer Hilfe ausgeführt, dass eine Kostenverschiebung erfolge, da ehemalige SMEK-Bezieherinnen und -Bezieher ohne Familienbeihilfenanspruch nun in die Kostentragung der regionalen Träger wandern würden. Im Gegenzug dazu kämen volljährige Menschen mit Familienbeihilfenbezug und Unterhaltsanspruch, welche keine Hauptleistung nach dem Oö. ChG erhielten, zur Gänze in die Kostentragung des Landes.

Finanziell würden dadurch die regionalen Träger mit voraussichtlich 1.570.000 Euro belastet. Da die Kostentragung der bedarfsorientierten Mindestsicherung für den Personenkreis für volljährige Menschen mit Familienbeihilfe zur Gänze vom Land erfolge, werde den regionalen Trägern keine Umlage aus diesem Titel mehr vorgeschrieben.

Die Kosten der regionalen Träger würden sich dadurch um ca. 1 Mio. Euro reduzieren. Die finanzielle Auswirkung auf die *regionalen Träger werde daher mit einem geschätzten Mehraufwand von 570.000 Euro* beziffert. Für das Land Oberösterreich würden Kosten im Ausmaß von 4.543.000 Euro geschätzt, das heiße, es entstehe ausgabenseitig ein Mehraufwand zu den bisherigen Kosten im Ausmaß von 1.880.000 Euro. Die Einnahmen würden sich zusätzlich um ca. 1 Mio. Euro verringern.

Evaluierungsdaten auf Basis des SIS:

Die nachfolgenden Daten basieren auf der - wie oben bereits dargestellt - adaptierten SIS-Standardauswertung. Bei dieser Auswertung handelt es sich um eine Stichtagserhebung, die den Status zum jeweils Monatsletzten wiedergibt.

Ausgangsbasis des Kostenvergleichs stellt die Kostenschätzung, die der Gesetzesnovelle zugrunde lag, dar. Diese ging von 502 Bezieherinnen und Beziehern des subsidiären Mindesteinkommens nach dem Oö. ChG im Jahr 2012 aus und rechnete unter der Prämisse einer unveränderten Situation im Jahr 2013 unter Einbeziehung der Indexanpassung mit Ausgaben in der Höhe von 2.663.000 Euro für diese SMEK-Bezieherinnen und -Bezieher.

Die Ausgaben für die Gruppe der Personen, die zusätzlich zu einer ChG-Hauptleistung ein subsidiäres Mindesteinkommen beziehen, wären auch bei unveränderter Rechtslage weiterhin angefallen und wurden nach der Rechtslage vor der Novelle vom Land getragen und zu 40 % von den regionalen Trägern sozialer Hilfe (RTSH) ersetzt. Diese Kostentragungsregelung wurde insofern auch als Ausgangsbasis für die im nachstehenden Kostenvergleich dargestellte Kostenverschiebung herangezogen, sodass - bei unveränderter Rechtslage - der Anteil der RTSH 1.053.200 Euro betragen hätte.

Kostenschätzung ohne Gesetzesnovelle (geschätzte Kosten für SMEK-Empfänger für das Jahr 2013 (lt. AB zur Gesetzesnovelle) für 502 SMEK-Empfänger im Jahr 2012)	OÖ-Gesamt		Kostenträger Land OÖ		Kostenträger RTSH	
	Personen*	Kosten	Kosten	% **	RTSH	% **
	502	€ 2.633.000,00	€ 1.579.800,00	60%	€ 1.053.200,00	40%

* durchschnittliche Anzahl an Personen, die im monatlichen Bezug stehen

** Aufteilung lt. Umlage gemäß § 46 Abs. 2 Oö. ChG (idF vor der Novelle)

In der nachfolgenden Tabelle wird die nunmehr nach der Novelle im Jahr 2013 tatsächlich eingetretene Kostensituation dargestellt, wobei dies anhand folgender Personengruppen erfolgt:

- **Personen mit SMEK-fähiger ChG-Leistung** (also jener Personenkreis der den bisherigen SMEK-Bezieherinnen und -Beziehern entspricht) sowie
- **Personen** nach § 13 Abs. 3a Oö. BMSG **ohne ChG-Bezug** (Personen mit Familienbeihilfe, die keine Beeinträchtigung aufweisen bzw. geltend machen und somit zum Teil in die Kostenträgerschaft des Landes gewandert sind):

Kosten nach der Gesetzesnovelle (lt. SIS im Jahr 2013)	OÖ-Gesamt		Kostenträger Land OÖ			Kostenträger RTSH		
	Personen*	Kosten	Personen*	Kosten	%	Personen*	Kosten	%
Personen mit SMEK-fähiger ChG-Leistung ("SMEK-Neu")	478	€ 3.030.285,96	236	€ 1.325.535,17	43,74%	243	€ 1.704.750,79	56,26%
sonstige Personen nach § 13 Abs. 3a	90	€ 414.179,56	90	€ 414.179,56	100,00%	0	€ 0,00	0,00%
Gesamtkosten (Personen nach § 13a und Personen mit ChG-Bezug)	568	€ 3.444.465,52	326	€ 1.739.714,73	50,51%	243	€ 1.704.750,79	49,49%

* durchschnittliche Anzahl an Personen, die im monatlichen Bezug stehen

Während im Jahr 2012 502 SMEK-Bezieherinnen und -Bezieher gezählt wurden, waren es im Jahr 2013 durchschnittlich 478 verschiedene Personen, die eine SMEK-fähige ChG-Leistung bezogen haben bzw. insgesamt 568 Personen, die im Rahmen der Integration des SMEK von Relevanz sind.

Insofern ist von einer im Wesentlichen gleichbleibenden bzw. nur leicht gestiegenen Anzahl bei dieser Personengruppe auszugehen und der erwartete (massive) Anstieg ausgeblieben.

Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung ergibt sich die nachstehend dargestellte direkt in Zusammenhang mit der SMEK-Integration stehende Kostenentwicklung:

Direkte Kostenentwicklung durch die Integration des SMEK in die BMS	OÖ-Gesamt	Kostenträger Land OÖ	Kostenträger RTSH
bisher	€ 2.633.000,00	€ 1.579.800,00 60,00%	€ 1.053.200,00 40,00%
neu	€ 3.444.465,52	€ 1.739.714,73 50,51%	€ 1.704.750,79 49,49%
Differenz	€ 811.465,52	€ 159.914,73	€ 651.550,79

Insgesamt ergeben sich somit Mehrkosten in der Höhe von ca. 810.000 Euro, von denen 160.000 Euro das Land und 650.000 Euro die regionalen Träger der bedarfsorientierten Mindestsicherung zu tragen haben.

Fazit seitens der Fachabteilung:

Nicht zuletzt auch in Folge der im Regime der bedarfsorientierten Mindestsicherung vorgesehenen konsequenten Vollzugspraxis hinsichtlich Berücksichtigung von Unterhaltsansprüchen, ist der erwartete eklatante Anstieg der Bezieherinnen- und Bezieherzahlen ausgeblieben. Damit kam es auch zu keinem massiven Anstieg der Kosten und die erwartete Kostenverschiebung zu Lasten der regionalen Träger ist ebenfalls im Rahmen der Erwartungen geblieben.

Der Bericht ist dem Oö. Landtag im Wege der Oö. Landesregierung zur Kenntnis zu bringen, wobei angesichts der oben dargestellten Kostenentwicklung die Beibehaltung der mit der Gesetzesnovelle eingeführten Systematik empfohlen wird. Diesbezüglich wird vorgeschlagen, im Rahmen eines Initiativantrags folgende Gesetzesänderung einzubringen:

"Das Landesgesetz, mit dem das Landesgesetz betreffend die Chancengleichheit von Menschen mit Beeinträchtigungen (Oö. ChG) und das Oö. Mindestsicherungsgesetz (Oö. BMSG) geändert werden, LGBl. Nr. 18/2013, wird wie folgt geändert:

Im Art. IV entfällt Abs. 9."

Ergänzende Anmerkungen:

Hinsichtlich der Kostentragung wird aus Sicht der Abteilung Soziales angeregt, diese Thematik im Rahmen der generellen bereits im Rahmen der Aufgabenreform angesprochenen Überlegungen betreffend Zahlungsströme "Land - regionale Träger" aufzuarbeiten.

Die Integration des SMEK in die bedarfsorientierte Mindestsicherung hat insbesondere im Zusammenhang mit der Bemühungspflicht hinsichtlich der Geltendmachung von Unterhalt einerseits und der Anrechnung von Einkommensbestandteilen aus Beschäftigungsaktivitäten und -projekten (zB aus fähigkeitsorientierter Aktivität) andererseits in der Anfangsphase zu Fragen und Missverständnissen geführt. Diese konnten im Wesentlichen im Erlassweg geklärt werden.

Mitunter wird es sinnvoll sein - insbesondere im Bereich der Einkommensanrechnung - die entsprechenden Regelungen in die Mindestsicherungsverordnung einfließen zu lassen.

Die Oö. Landesregierung beantragt, der Oö. Landtag möge den vorstehenden Bericht nach Vorberatung im Sozialausschuss zur Kenntnis nehmen.

Linz, am 19. Mai 2014
Für die Oö. Landesregierung:
Mag. Jahn
Landesrätin