

Zweite Stellungnahme zum Entwurf eines Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes (104/ME XXVI. GP)

Die erste Stellungnahme von NEUSTART zum Entwurf eines Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes hat sich auf den geplanten Ausschluss von der Sozialhilfe als Nebenstrafe (§ 4 Abs. 3) bezogen. In der zweiten Stellungnahme werden die übrigen Regelungsinhalte begutachtet.

Die Schaffung eines Grundsatzgesetzes des Bundes zum „Armenwesen“ (Art. 12 Abs.1 Z1 B-VG) ist zu befürworten, weil darin Mindeststandards geregelt werden sollen, die dem Ziel der Bekämpfung und Vermeidung von Armut und sozialer Ausschließung dienen. Das ist nicht zuletzt deshalb besonders wichtig, weil unzureichende Existenzgrundlagen und Perspektivlosigkeit zu wesentlichen kriminalitätsfördernden Faktoren zählen. Bereits in unserer ersten Stellungnahme haben wir daher den Ausspruch des Strafrechtsreformers Franz von Liszt aus dem 19. Jahrhundert zitiert, wonach „Sozialpolitik die beste Kriminalpolitik ist“. Wenn es gelingt, Menschen eine stabile Existenzgrundlage zu verschaffen, ist der erste Schritt in Richtung einer erfolgreichen Kriminalitätsprävention geschafft.

Die Ende 2016 ausgelaufene Vereinbarung nach Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über eine bedarfsorientierte Mindestsicherung hatte die oben grob umrissenen Anforderungen gut erfüllt und sollte daher auch Maßstab für ein Grundsatzgesetz des Bundes sein. Der zur Begutachtung vorliegende Gesetzesentwurf enthält jedoch Bestimmungen, die den ausführenden Landesgesetzgebungen keine ausreichend existenzsichernden Regelungen mehr erlauben würden. Diese Kritik betrifft insbesondere folgende Bereiche:

- Es werden durchwegs Höchstgrenzen für Unterstützungen und Mindeststandards für Kürzungen oder Ausschlüsse definiert. Dadurch wird es den Landesgesetzgebern unmöglich gemacht, lokal überdurchschnittliche Lebenserhaltungskosten auszugleichen.
- Es werden primär integrationspolitische, fremdenpolizeiliche und arbeitsmarktpolitische Ziele verfolgt, die das vorrangige Ziel des „Armenwesens“, die Bekämpfung und Vermeidung von Armut und sozialer Ausschließung, in den Hintergrund drängen und unverhältnismäßig beeinträchtigen.
- Viele der vorgesehenen Leistungshöchstsätze bieten auch ohne Kürzungen keine ausreichende Existenzgrundlage.

Dazu im Einzelnen:

... § 1 Ziele

Von den 3 im Gesetzesentwurf angeführten Zielen ist nur das folgende dem Kompetenztatbestand „Armenwesen“ nach Art. 12 B-VG zuzuordnen: „*Leistungen der Sozialhilfe sollen zur Unterstützung des allgemeinen Lebensunterhalt und zur Befriedigung des Wohnbedarfs der Bezugsberechtigten beitragen, ...*“. Möglicher Weise soll damit der Grundsatz der Subsidiarität zum Ausdruck gebracht werden. Dieser Grundsatz war immer auch im Rahmen der Mindestsicherung unstrittig, eignet sich aber nicht als einzige Zieldefinition, weil dadurch der Eindruck entstehen könnte, dass Sozialhilfe gar keine existenzsichernde Wirkung haben, sondern nur (neben privaten Almosen?) einen Beitrag dazu leisten soll.

Die beiden weiteren, angeführten Ziele betreffen Integrationspolitik, Fremdenpolizei und Arbeitsmarkt. In den Erläuterungen ist dazu – an sich richtig – angemerkt, dass der

Gesetzgeber nicht zur Förderung rechtspolitisch unerwünschter Ziele verpflichtet ist. Das soll jedoch nicht dazu führen, dass ein Sozialhilfe-Grundsatzgesetz primär Ziele vorsieht, die dem in Anspruch genommenen Kompetenztatbestand „Armenwesen“ nicht zuzuordnen sind.

- ⇒ Als wesentliches Ziel der Sozialhilfe (besser: bedarfsoorientierten Mindestsicherung) soll weiterhin klar die Bekämpfung und Vermeidung von Armut und sozialer Ausschließung genannt werden.
- ⇒ Ziele, die nicht dem Kompetenztatbestand „Armenwesen“ zuzuordnen sind (wie integrationspolitische, fremdenpolizeiliche und arbeitsmarktpolitische Ziele), sollen nicht genannt werden.

... § 2 Bedarfsbereiche

In den angeführten Bedarfsbereichen ist keine Krankenversicherung genannt. In den Erläuterungen wird dazu ausgeführt, dass die Krankenversicherung durch eine auf Grundlage von § 9 ASVG erlassene Verordnung besteht. Diese Versicherungsgrundlage besteht jedoch aktuell nur befristet bis 31.12.2019.

- ⇒ Die unbefristete Einbeziehung in die Krankenversicherung soll sichergestellt werden.

... § 3 Allgemeine Grundsätze

Absatz 1 lautet: „*Leistungen der Sozialhilfe dürfen nur nach Maßgabe dieses Bundesgesetzes gewährt werden.*“ Dieser Regelungstext wäre als unmittelbare Vollzugsanordnung zu verstehen, die den Ausführungsgesetzen der Länder vorbehalten ist und nicht Teil eines Grundsatzgesetzes sein soll.

Als zu einengend für die Ausführungsgesetze erscheinen auch die Vorgaben in Absatz 5, wonach Leistungen für den Wohnbedarf in Form von Sachleistungen zu gewähren sind, und in Absatz 6, wonach Leistungen der Sozialhilfe mit längstens 12 Monaten zu befristen sind. Durch eine solche einengende Vorgabe würde auch zusätzlicher Administrationsaufwand in Fällen verursacht werden, in denen (etwa wegen erreichtem „Pensionsalter“ oder dauernder Berufsunfähigkeit) die Anspruchsvoraussetzungen unverändert bleiben.

... § 4 Ausschluss von der Bezugsberechtigung

In Absatz 1 ist vorgesehen, dass Leistungen der Sozialhilfe künftig neben österreichischen Staatsangehörigen und Asylberechtigten nur ausländischen Staatsangehörigen gewährt werden sollen, die sich seit mindestens 5 Jahren dauerhaft, tatsächlich und rechtmäßig in Österreich aufhalten. Vor Ablauf von 5 Jahren wären aufenthaltsberechtigte EWR - Bürger und deren Familienangehörige nur insofern österreichischen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern gleichzustellen, „*als ein Ausschluss von Leistungen der Sozialhilfe mit europarechtlichen Vorgaben vereinbar wäre und dies im Einzelfall nach Anhörung der zuständigen Fremdenbehörde (§ 3 NAG) festgestellt wurde*“.

- ⇒ In den Personenkreis, der vor Ablauf von 5 Jahren leistungsberechtigt ist, sollten auch Familienangehörige von österreichischen Staatsangehörigen aufgenommen werden, so, wie dies auch in der 2016 ausgelaufenen Art 15a Vereinbarung zwischen Bund und Länder vorgesehen war.
- ⇒ Ebenso sollten Personen mit einem Aufenthaltstitel „Daueraufenthalt EU“ jedenfalls leistungsberechtigt sein.

In den Absätzen 3 und 4 ist vorgesehen, dass subsidiär Schutzberechtigte künftig von Leistungen der Sozialhilfe ausgeschlossen werden sollen, wobei ihnen die „Kernleistungen“ der Sozialhilfe auf dem Niveau der Grundversorgung gewährt werden sollen. Auch wenn die Beschränkung auf Kernleistungen im Sinne der Statusrichtlinie 2011/95/EU zulässig ist, ist nach dem Erwägungsgrund 45 der Richtlinie die Einschränkung auf Kernleistungen so zu

verstehen, dass davon zumindest eine Mindesteinkommensunterstützung sowie Unterstützung bei Krankheit oder bei Schwangerschaft und bei Elternschaft umfasst sind, soweit diese Leistungen nach dem nationalen Recht eigenen Staatsangehörigen gewährt werden. Die Höhe der Mindesteinkommensunterstützung ist nicht definiert, jedoch sollte es sich um einen Betrag handeln, mit dem man ein menschenwürdiges Leben ohne ständiger Existenzangst und Unsicherheit führen kann. Eine Reduktion auf die Höhe der Grundversorgung kann dazu führen, dass subsidiär Schutzberechtigte, die zumeist viele Jahre oder sogar Jahrzehnte in Österreich verbleiben, weil sie nicht in ihre Herkunftsländer zurück können, mit Armut und Ausgrenzung zu rechnen haben, was ihre Integration erschwert bzw. unmöglich macht, da eine Teilhabe am sozialen Leben kaum mehr möglich ist.

- ⇒ Gerade wegen des Schutzbedürfnisses aufgrund der Gefahrensituation im Herkunftsland sollten bei subsidiär Schutzberechtigten analog zu Asylberechtigten Sozialhilfeleistungen nicht beschränkt werden.

Auf den – ebenfalls in den Absätzen 3 und 4 – geplanten Ausschluss von der Sozialhilfe als Nebenstrafe bezieht sich die erste Stellungnahme von NEUSTART.

... § 5 Monatliche Leistungen der Sozialhilfe

In Absatz 2 ist die Festlegung von Höchstsätzen vorgesehen, die die ausführenden Landesgesetzgeber nicht überschreiten dürfen. Grenzen für eine zulässige Unterschreitung sind nicht vorgesehen. Dadurch wäre keine ausreichende Existenzsicherung gewährleistet und eine bedarfsorientierte Berücksichtigung lokal besonders hoher Lebenserhaltungskosten wäre sogar verboten.

- ⇒ Mindestsätze anstatt von Höchstsätzen sind vorzusehen, um eine ausreichende Existenzsicherung zu ermöglichen.

Die in Absatz 2 Ziffer 3 vorgesehene Degression ergibt ab dem dritten Kind nur mehr einen täglichen Höchstbetrag von € 1,44. Selbst wenn sämtliche sonstigen Bedürfnisse (Kleidung, Schulsachen, ...) mit von älteren Geschwistern übertragenen Sachen abzudecken wären, würde dieser Betrag auch nicht für die Anschaffung und Zubereitung der notwendigen Nahrungsmittel ausreichen.

- ⇒ Auch wenn bei mehreren Kindern Einsparungspotenziale vorhanden sind, dürfen diese nicht überspannt angenommen werden; ein Mindestsatz von keinesfalls unter 15% sollte für jedes Kind vorgesehen werden.

In Absatz 4 ist eine Deckelung der Sozialhilfe für mehrere Erwachsene in Haushaltsgemeinschaft mit einem Höchstsatz von 175% vorgesehen. Damit wäre bereits ab dem dritten Erwachsenen eine existenzsichernde Leistung ausgeschlossen, weil Erwachsene in Haushaltsgemeinschaft kein Einsparungspotential beim allgemeinen Lebensunterhalt haben. Drei oder mehr Erwachsene können aus verschiedenen Gründen, die allesamt nicht unerwünscht sind, zusammen leben. Diese Gründe sind beispielsweise: generationenübergreifende Großfamilien, Eltern mit erwachsenen Kindern, private Wohngemeinschaften, oder auch betreute Wohngemeinschaften. Alle Menschen, die in solchen Wohnformen leben wären gezwungen – soweit überhaupt möglich – in teurere, kleinere Wohneinheiten zu wechseln. Betreute Wohnungen, die für diverse Zwecke (Gewaltschutz, Straffälligenhilfe, Behindertenbetreuung, ...) geführt und überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, müssten auf entsprechend kleine Einheiten umgestellt werden, was teilweise Betreuungsmöglichkeiten einschränken und zusätzliche Subventionsmittel erfordern würde. Betreute Wohneinrichtungen, in denen wegen deren Größe pro erwachsenem Bewohner nur mehr maximal € 172,61 (bei 9 oder mehr

Bewohnern) pro Monat an Sozialhilfe geleistet werden, könnten den Betrieb nicht in dieser Form aufrechterhalten.

- ⇒ Die in § 5 Abs. 4 vorgesehene Deckelung sollte ersatzlos aufgegeben und für jede ab der dritten erwachsenen Person ein Mindestsatz von keinesfalls unter 45% vorgesehen werden; dies aber auch nur im Fall einer echten Wirtschaftsgemeinschaft.
- ⇒ Ohne echter Wirtschaftsgemeinschaft (insbesondere, aber nicht nur bei institutionell betreuten Wohnungen) ist ein ungekürzter Unterstützungssatz von 100% für jede bezugsberechtigte erwachsene Person vorzusehen.

In den Absätzen 6 bis 10 ist vorgesehen, dass ein monatlicher Mindestanteil in der Höhe von 35% künftig bei volljährigen bedürftigen Personen von der Vermittelbarkeit am Arbeitsmarkt abhängig gemacht werden soll. Anzunehmen ist eine solche Vermittelbarkeit bei Nachweisen von Sprachkenntnissen auf Niveau B1 für Deutsch oder C1 in Englisch oder im Falle absolviert Qualifizierungsmaßnahmen, einer Integrationserklärung bzw.

Integrationsvereinbarung sowie eines abgeschlossenen Werte- oder Orientierungskurses. Verfügt man über einen Pflichtschulabschluss mit Deutsch als primärer Unterrichtssprache müssen diese Nachweise nicht erbracht werden, Ansonsten ist geplant, die Sozialhilfe für jeden, der nicht bestimmte Gründe nach Absatz 6 geltend machen kann, auf maximal 65% des Gesamtbetrages zu kürzen.

Die geplante Bestimmung zielt auf verschiedene Personengruppen, unter anderen auch auf Asylberechtigte ab. Das Vorsehen von Sprachkenntnissen als Voraussetzung für die volle Sozialhilfeleistung steht im Widerspruch zu Art 29 Abs. 1 der „Statusrichtlinie“ (2011/95/EU), wonach Menschen mit Asylstatus die notwendige Sozialhilfe wie österreichischen Staatsangehörigen zu gewähren ist (Gleichbehandlungsgebot). Wenn Sprachkenntnisse in so einem „hohen“ Ausmaß verlangt werden, würden viele Asylberechtigte diese Hürde nicht schaffen und wären daher gegenüber Österreicherinnen und Österreichern, von denen die meisten über die geforderten Deutsch - Kenntnisse verfügen, benachteiligt. Aber auch nicht - österreichische langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatenangehörige sind davon betroffen, für die Art 11 der Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (2003/109/EG, 2011/51/EU) ein Gleichbehandlungsgebot vorsieht. Ein solches Gleichbehandlungsgebot und damit Diskriminierungsverbot geht auch für EWR - Bürger und ihre Angehörigen aus der „Unionsbürgerrichtlinie“ (2004/38/EG) hervor.

Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1 zu erwerben, bedeutet die folgenden 4 Grundfertigkeiten zu beherrschen: Lesen, Hören, Sprechen und Schreiben. Diese Grundfertigkeiten - speziell die Fertigkeit des Schreibens - zu erlangen kann eine nicht überwindbare Hürde bedeuten, ganz abgesehen davon, dass es Betroffene gibt, die eine andere Schrift, als die Lateinschrift gelernt haben. Aufgrund der Kürzungen der Deutschkurse ist zu befürchten, dass keine ausreichenden Angebote an Kursen bestehen und es viel längere Zeit für Betroffene in Anspruch nimmt, die jeweiligen Kurse besuchen zu können. In der Folge sollen davon Betroffene bis zum Nachweis - sofern dieser überhaupt gelingt - höchstens zwei Drittel der Sozialhilfe erhalten. Mit dem FrÄG 2018 wurde für Asylwerber mit hoher Anerkennungswahrscheinlichkeit der Rechtsanspruch auf Deutschkurse (Integrationshilfe § 68 AsylG) wieder abgeschafft. Gleichzeitig werden besondere Hürden für diese Personen, wenn sie später Asyl erhalten, aufgestellt, die kaum bzw. nur schwer zu erreichen sind.

Jene Menschen, die ihre Vermittelbarkeit durch eine Verbesserung ihrer Sprachkenntnisse erhöhen können, werden das am ehesten dann schaffen, wenn ihre Existenz materiell abgesichert ist. Abgesehen davon gibt es auf dem Arbeitsmarkt etliche Stellen, für die die vorgesehenen Deutschkenntnisse nicht erforderlich sind. Für die konkrete Beurteilung einer Vermittelbarkeit sind auch diverse sonstige Fähigkeiten maßgeblich.

- ⇒ Der in § 5 Abs. 6 bis 10 vorgesehene Malus für schlechter ausgebildete oder beeinträchtigte bezugsberechtigte Personen soll ersatzlos aufgegeben werden, weil solche Maßnahmen instabile Lebenssituationen, Armut und Ausgrenzung fördern und die Integration eher erschweren.

Zusammenfassend ist an dem begutachteten Gesetzesentwurf zu kritisieren, dass er andere Ziele als jenes der Armutsbekämpfung verfolgt. Die jahrzehntelange Erfahrung von **NEUSTART** in der Beratung und Betreuung von Menschen, die zu einem maßgeblichen Anteil auf eine öffentliche Unterstützung zur Existenzsicherung angewiesen sind, zeigt, dass positive Entwicklungen (hin zu einer die Gesellschaft bejahenden und unterstützenden Lebenshaltung) dann gelingen können, wenn eine ausreichende materielle Lebensgrundlage vorhanden ist. Dafür hatte die Ende des Jahres 2016 ausgelaufene Vereinbarung nach Art. 15a B-VG eine weitgehend taugliche Grundlage geboten. Die in dieser ausgelaufenen Vereinbarung beinhalteten Grundsätze sollten daher als bereits bewährt in ein zu schaffendes Grundsatzgesetz übernommen werden. Zu betonen ist in diesem Zusammenhang, dass auch darin der Subsidiaritätsgrundsatz, die Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme und nur die allernotwendigste Existenzabsicherung (die weit unter der Armutsschwelle liegt) enthalten wären. Die dafür aufzuwendenden Mittel würden deutlich weniger als 1% aller Sozialausgaben beanspruchen.

9. Jänner 2019

Alfred Kohlberger MAS und Dr. Christoph Koss
Geschäftsführer
NEUSTART – Bewährungshilfe, Konfliktregelung, Soziale Arbeit
<http://www.neustart.at>
ZVR-Zahl: 203142216