



STELLUNGNAHME

zu 104/ME XXVI. GP

Ministerialentwurf vom 28. November 2018

**eines Grundsatzgesetzes des Bundes gemäß Art. 12 Abs. 1 Z 1 B-VG
betreffend Grundsätze für die Sozialhilfe (Sozialhilfe-Grundsatzgesetz)**

an

**Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und
Konsumentenschutz**

V7b@sozialministerium.at

und

Präsidium des Nationalrates

begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

10. Jänner 2019

**Stellungnahme des *Internationalen Versöhnungsbundes–Österreichischer Zweig*¹
zu 104/ME XXVI. GP: Ministerialentwurf vom 28. November 2018
eines Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes des Bundes**

Generelle Einschätzung

Dieser Bundesgesetz-Entwurf einer Neugestaltung der sozialen Unterstützung hat eine in mehrfacher Weise gravierend negative Gesamtausrichtung, sowohl aufgrund eines Teils der expliziten Ziele als auch aufgrund der vorgesehenen Maßnahmen und Begrenzungen.

Selbst angeführte positive Intentionen und Ziele werden zum großen Teil in direkt negativ wirksame Maßnahmen übersetzt – und nur sehr vereinzelt in potenziell positiv wirkende, dabei jedoch noch völlig unausgegorene Maßnahmen.

Diese sehr negative Gesamteinschätzung gilt vor allem auch gemessen am Status quo der „Bedarfsorientierten Mindestsicherung“ (BMS) in Wien, wo sich ja rund 63% der Bezieher/innen der Mindestsicherung befinden, aber auch z.B. in Vorarlberg und Tirol.

Für die große Mehrheit der unmittelbar Betroffenen sind somit massive negative Effekte zu erwarten. Auch für die Gesellschaft insgesamt sind negative soziale Auswirkungen zu erwarten. Zudem ist aber auch das resultierende jährliche Einsparungspotenzial für die Summe der Länder-Haushalte jedenfalls sehr gering. Dies gilt selbst dann, wenn die Ausgabensenkung deutlich höher ausfallen würde als in der vom Ministerium vorgelegten Folgenabschätzung (2019: € 0,2 Mio.; 2022: € 14,6 Mio.). Der Betrag von € 14,6 Mio. entspricht nur 1,5% der Gesamtausgaben für die „Bedarfsorientierte Mindestsicherung“ in Österreich in Höhe von € 977,4 Mio., die ihrerseits weniger als 1% der gesamten Sozialausgaben des öffentlichen Sektors ausmachen. Im Ergebnis steht den negativen Auswirkungen also eine Senkung der jährlichen staatlichen Sozialausgaben von 0,01% gegenüber! – gemessen an sämtlichen Staatsausgaben oder am Volumen des BIP also nochmals deutlich weniger.

Hinzu kommt, dass dieser Gesetzesentwurf rein rechtstechnisch relativ kompliziert und zugleich relativ unscharf formuliert ist, sowohl hinsichtlich der Begrifflichkeit als auch

¹ Der Internationale Versöhnungsbund – IVB (International Fellowship of Reconciliation – IFOR) wurde 1919 in Bilthoven (NL) als Antwort auf die Gräueltaten des Ersten Weltkrieges gegründet. Der Name „Versöhnungsbund“ hängt zusammen mit der jahrzehntelangen Arbeit um Versöhnung zwischen den Nationen in Europa. Der Österreichische Zweig des IVB ist in Österreich seit Jahrzehnten als Verein registriert und aktiv.

IFOR begann als Vereinigung von Christinnen und Christen – ökumenisch von Anfang an. Heute umfasst IFOR ein weltweites Netzwerk von Friedensgruppen in mehr als 40 Ländern auf allen Kontinenten. Zu seinen Mitgliedern zählen Menschen aller Weltreligionen und Menschen ohne religiöses Bekenntnis.

Das gemeinsam Verbindende ist die grundsätzliche Ablehnung von Krieg und jeder anderen Form von Gewalt als Mittel der Konfliktlösung. Aus der absoluten Achtung vor der Würde des Menschen und im Glauben an dessen Fähigkeit zur Veränderung fördert der Versöhnungsbund seit Jahrzehnten die aktive Gewaltfreiheit als Kraft der Veränderung im persönlichen, sozialen und politischen Bereich. Er engagiert sich für die Wahrung der Menschenrechte und soziale Gerechtigkeit sowohl im nationalen als auch im globalen Rahmen.

hinsichtlich der mehrfachen Kann-Bestimmungen. In der vorliegenden Form wird dieser Entwurf somit der Aufgabe eines „Grundsatzgesetzes“, das zu einem transparenten und bundesweit möglichst einheitlichen, nur sachlich (z.B. aufgrund der unterschiedlichen Wohnkosten) differenzierten System der Sozialhilfe führen soll, nicht gerecht. Diese Mängel können Kosten und Fehlentscheidungen auf der unteren Verwaltungsebene verstärken und auch Folgekosten durch teure Gerichtsverfahren provozieren.

Kritik ausgewählter wesentlicher Bestimmungen

Erstens:

Das in §1 Z.2 formulierte Ziel der Sozialhilfe-Leistungen, nämlich „*zentrale integrationspolitische und fremdenpolizeiliche Ziele unterstützen*“, wird in den Erläuterungen vor allem in der folgenden Weise präzisiert: „*Mit der Neugestaltung der Sozialhilfe werden Anreize zur Zuwanderung in das österreichische Sozialsystem eingedämmt.*“

Das Erreichen dieses Zieles dominiert die Ausgestaltung des gesamten Gesetzesentwurfs. Dafür werden enorme soziale Härten, soziale Dis-integration und das Risiko der Verletzung von Grund- und Menschenrechten offensichtlich in Kauf genommen.

Die Erläuterungen suggerieren dabei falsche Bilder:

- Die Höhe des Sozialhilfe-Niveaus ist nämlich für die Anzahl der sich auf Flucht oder Migration begebenden Menschen eine völlig unwesentliche Größe. Auch für die Anzahl der letztlich in Österreich ankommenden Menschen aus Drittstaaten, die einen Asylantrag stellen, und erst recht für die Anzahl der Personen, denen vom österreichischen Staat (Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl des Innenministeriums, Gerichte) eine internationale Schutz-Berechtigung zuerkannt wurde (Asylberechtigte, subsidiär Schutzberechtigte) spielt die Höhe der Sozialhilfe keine entscheidende Rolle. Dies ist nicht nur durch empirische Studien belegt, sondern wird auch durch die Entwicklung der letzten Jahre aufgezeigt: 2018 war die Anzahl der Asylanträge in Österreich mit rund 13.000 niedriger als in jedem Jahr seit 2010 und betrug nur einen Bruchteil der Anzahl von 88.000 im Jahr 2015, obwohl das Niveau der Mindestsicherung insbesondere in Wien kaum verändert wurde.
- Die Ausgangslage hinsichtlich des Bezugs von Mindestsicherung durch Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte wird implizit stark dramatisiert.

Im Jahresdurchschnitt 2017 bezogen 239.481 Personen in Österreich Mindestsicherung, mehrheitlich zusätzlich zu einem aktiven niedrigen Erwerbseinkommen oder zu einer Einkommensleistung aufgrund früheren Erwerbseinkommens (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe) und oft nur für einen Teil des Jahres. Rund 64.000 bzw. 27% dieser Bezieher/innen sind asylberechtigte Personen und etwa 9.500 bzw. 4% sind subsidiär schutzberechtigte Personen.

In den Jahren 2014 bis 2017 wurden rund 117.000 Personen als asylberechtigt anerkannt. Die 64.000 asylberechtigten Personen, die eine Mindestsicherung bezogen, entsprechen also keinem größeren Anteil als 55% jener Personen, die 2014 bis 2017 eine Asylberechtigung erhielten. Das heißt, fast die Hälfte (45%) dieser zusätzlichen 117.000 asylberechtigten Personen war nicht mehr auf die Mindestsicherung angewiesen, obwohl sie sich im Durchschnitt nicht einmal 2 Jahre in Österreich aufhielten.

Analog gilt für die rund 16.000 Personen, die 2014 bis 2017 als subsidiär schutzberechtigt anerkannt wurden, dass etwa 40% von ihnen nicht mehr auf die Mindestsicherung angewiesen, obwohl sie sich im Durchschnitt nicht einmal 2 Jahre in Österreich aufhielten.

Das gegenwärtige Niveau der Mindestsicherung dürfte somit keinesfalls eine größere Hürde für die Arbeitsmarkt-Integration dieser beiden Personengruppen darstellen.

Es erscheint jedenfalls völlig verfehlt, eine sinnvolle Gestaltung der österreichischen (und EU-weiten) Asyl- und Migrationspolitik sowie eine volle Integration sämtlicher asylberechtigter und subsidiär schutzberechtigter Personen in den Arbeitsmarkt im Wege einer Senkung des Niveaus der Mindestsicherung erreichen zu wollen.

Im Sinne dieses fehlgeleiteten Zieles ist es zu sehen, dass §4 Abs.3 lapidar normiert:

„Subsidiär Schutzberechtigte sind von Leistungen gemäß §§ 5 [Monatliche Leistungen der Sozialhilfe, Anm.d.Verf.] und 6 [Wohnbeihilfe und Zusatzleistungen zur Vermeidung besonderer Härtefälle, Anm.d.Verf.] auszuschließen.“

Dass subsidiär schutzberechtigte Personen, deren Rechtsanspruch auf internationalen Schutz bereits anerkannt wurde, somit auf das Niveau der Grundversorgung für asylwerbende Personen, deren Rechtsanspruch auf internationalen Schutz noch ungeklärt ist, zurückgestuft werden, ist völlig inakzeptabel. Es ist schon sehr fraglich, ob das in dieser Form rechtlich (und zwar europarechtlich und nach internationalem humanitären Recht) zulässig ist. Vor allem aber ist es politisch und menschlich zurückzuweisen. Für die betroffenen Personen bedeutet es Nettoeinkommensverluste von 40% bis 56%, in Abhängigkeit von der Familienform (alleinstehend, alleinerziehend mit einem Kind, ein Paar mit einem Kind, etc.): So erhält ein Paar mit einem minderjährigen Kind dann nur mehr € 884,00 pro Monat, wovon die Miete am freien Wohnungsmarkt und der Lebensbedarf zu decken sind.

Dabei sollte nicht übersehen werden, dass gerade subsidiär schutzberechtigte Personen aufgrund der Tatsache, dass sie mit (anfänglich) einem Jahr einen zeitlich noch kürzer befristeten Aufenthaltstitel haben, noch größere Schwierigkeiten haben, im Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.

In Erinnerung gerufen werden soll hier auch, welche Person gemäß Artikel 2(f) EU-Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dez. 2011 Anspruch auf

subsidiären Schutz hat: „ ... ein Drittstaatsangehöriger oder ein Staatenloser, der die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllt, der aber stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass er bei einer Rückkehr in sein Herkunftsland oder, bei einem Staatenlosen, in das Land seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts tatsächlich Gefahr laufe, einen ernsthaften Schaden im Sinne des Artikel 15² zu erleiden, und auf den Artikel 17 Absätze 1 und 2³ keine Anwendung findet und der den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Gefahr nicht in Anspruch nehmen will;“

Im Sinne dieses fehlgeleiteten Zieles ist aber auch die Ausgestaltung der Bestimmungen zur Vermittelbarkeit am österreichischen Arbeitsmarkt in §5 Abs.6 bis 10 zu sehen (siehe dazu unten).

Zweitens:

Das in §1 Z.3 formulierte Ziel der Sozialhilfe-Leistungen, nämlich „insbesondere die (Wieder-)Eingliederung von Bezugsberechtigten in das Erwerbsleben und die optimale Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes weitest möglich fördern“, ist grundsätzlich sinnvoll.

Hier ist jedoch die Ausgestaltung eines Teils der entsprechenden Maßnahmen in eindeutig negativer Form erfolgt: das heißt, dieses Ziel wird zu Lasten des bedarfsorientierten Ansatzes einer Sicherung der Grundbedürfnisse und minimaler sozialer Teilhabe verfolgt.

Die Bestimmungen zur Vermittelbarkeit am österreichischen Arbeitsmarkt in §5 Abs.6 bis 10 stellen letztlich eine zumindest schlecht durchdachte (oder sogar gezielt sozialdarwinistische?) Form des leistungsorientierten Ansatzes dar:

Es erfolgt zuerst eine 35%-Vorab-Kürzung des bedarfsorientierten sozialen Minimums – und dann wieder eine Rückgängigmachung dieser Kürzung in Form der Gewährung eines euphemistisch so genannten „Arbeitsqualifizierungsbonus“, falls ein Sprachniveau-Zertifikat

² Artikel 15: Als ernsthafter Schaden gilt

a) die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe oder
b) Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung eines Antragstellers im Herkunftsland oder

c) eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts.

³ Artikel 17: (1) Ein Drittstaatsangehöriger oder ein Staatenloser ist von der Gewährung subsidiären Schutzes ausgeschlossen, wenn schwerwiegende Gründe die Annahme rechtfertigen, dass er

a) ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke begangen hat, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen festzulegen;
b) eine schwere Straftat begangen hat;

c) sich Handlungen zuschulden kommen ließ, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen, wie sie in der Präambel und den Artikeln 1 und 2 der Charta der Vereinten Nationen verankert sind, zuwiderlaufen;

d) eine Gefahr für die Allgemeinheit oder für die Sicherheit des Mitgliedstaats darstellt, in dem er sich aufhält.
(2) Absatz 1 findet auf Personen Anwendung, die andere zu den darin genannten Straftaten oder Handlungen anstiften oder sich in sonstiger Weise daran beteiligen.

B1 für Deutsch oder C1 für Englisch bereits vorliegt (als in der Vergangenheit erbrachte Leistung) und eine Integrationsvereinbarung, etc.

Liegt ein solches Sprachzertifikat nicht vor, wird diese 35%-Vorab-Kürzung erst dann wieder rückgängig gemacht, wenn ein solches in der Zukunft erworben wird (in der Zukunft erbrachte Leistung). Abgesehen von der Vorenthaltung eines Teils des sozialen Minimums für einen mehrmonatigen oder sogar mehrjährigen Zeitraum ist diese Maßnahme auch tendenziell kontraproduktiv, da sie aufgrund der fehlenden sozialen Absicherung (und dem entsprechenden Druck zur Hilfsarbeit auf dem Schwarzmarkt, etc.) gerade auch die Erlangung des Sprachzertifikats erschwert. In besonderer Weise werden in Zukunft davon Personen betroffen sein, die eine Asylberechtigung neu zuerkannt bekommen (insbesondere falls das Ziel einer Verkürzung der Asylverfahrensdauer erreicht wird), oder die in Form einer teilzeitmäßigen Hilfsarbeit im Niedrigeinkommensbereich bisher mit z.B. einem A2-Niveau durchkamen.

Diese 35%-Vorab-Kürzung bedeutet für eine alleinstehende Person einen markanten Einkommensverlust gegenüber dem Status quo in Wien, der € 863,04 pro Monat (12 mal im Jahr, nicht 14 mal im Jahr wie bei Bezieher/innen einer Mindestpension gemäß Ausgleichszulagenrichtsatz) beträgt. (Selbst im günstigsten Fall des gleichzeitigen Bezugs einer sog. Wohnkostenpauschale gemäß §5 Absatz 5 würde ein Einkommensverlust von mehr als 15% resultieren!)

Es gibt ohne Zweifel viel bessere, alternative Formen der Leistungsorientierung:

- Komplementär zum bedarfsorientierten Ansatz (statt auf Kosten von ihm) könnten positive Anreize gesetzt werden, indem z.B. einmalige größere Anerkennungsprämien für den Erwerb der jeweils nächsthöheren Stufe des Sprachzertifikats gewährt werden.
- Weniger konstruktiv, aber immerhin deutlich besser als das im Entwurf vorgesehene Modell wäre die Anknüpfung an der Leistungsbereitschaft. So könnte z.B. die Nicht-Teilnahme an einem Kurs zum Spracherwerb mit einer negativen Sanktion in Form einer Kürzung versehen werden.

Drittens:

Bereits das Ausgangsniveau des sozialen Minimums, das durch die Sozialhilfe abgedeckt werden soll, ist gemäß §5 Abs.2 (also noch vor einer allfälligen 35%-Vorab-Kürzung gemäß §5 Abs.6 – siehe oben) in etlichen Fällen deutlich niedriger als derzeit in Wien – selbst dann, wenn der günstigste Fall des gleichzeitigen Bezugs einer sog. Wohnkostenpauschale gemäß §5 Absatz 5 angenommen wird.

Besonders hervorzuheben sind die Fälle von:

- Familien (alleinerziehende Personen oder Paare) mit mehr als 3 minderjährigen Kindern (oder auch nur einem minderjährigen Kind, wenn ein Paar nicht die maximale Wohnkostenpauschale bezieht!):

Die Degression der Leistungen je Kind entspricht keinesfalls der realen Degression der fixen Haushaltskosten.

Besonders markant ist der Einkommensverlust aber bei alleinerziehenden Personen schon ab zwei minderjährigen Kindern oder bei Paaren schon ab einem minderjährigen Kind, wenn zusätzlich eine 35%-Vorab-Kürzung (für einen oder beide Elternteile) in Kraft tritt.

- Zwei oder mehr volljährige Personen, die gemeinsam eine Wohngemeinschaft (Haushaltsgemeinschaft), aber keine Lebensgemeinschaft (Partnerschaft, Ehe) führen.
- Personen mit Behinderung:

Die hier vorgesehene Begrenzung des Zuschlags auf max. 18% des Ausgangswertes (Netto-Ausgleichszulagenrichtsatz von € 863,04 im Jahr 2018) ist zu niedrig angesetzt und so nicht nachvollziehbar.

Viertens:

§7 Abs.6 normiert einen „anrechnungsfreie Freibetrag“: *„Personen, die während des Bezuges von Leistungen der Sozialhilfe eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, ist ein anrechnungsfreier Freibetrag von bis zu 35 % des hieraus erzielten monatlichen Nettoeinkommens und für eine Dauer von höchstens zwölf Monaten einzuräumen.“*

Dies ist ebenfalls eine Maßnahme, die dem Ziel des §1 Z.3 (siehe oben: Zweitens) entspricht.

Ein solcher Aktivierungsbonus ist zwar grundsätzlich positiv zu beurteilen, konkret scheint diese Maßnahme jedoch noch unausgegoren:

- Unklar ist, welches monatliche Nettoeinkommen herangezogen werden soll: inklusive aliquoter Sonderzahlungen (13. und 14. Gehalt)?
- Zur Vermeidung eines Lohnsenkungseffekts, sodass dieser Bonus letztlich nur den arbeitgebenden Unternehmen zufließen würde, wäre am besten eine gesetzliche Bestimmung vorzunehmen, mit der das Gelten des „Kollektivvertrags für das allgemeine Gewerbe“ für alle jene Beschäftigungsverhältnisse vorgesehen wird, für die kein anderer Kollektivvertrag sozialpartnerschaftlich vereinbart ist. Auf diese Weise wäre auch ein Mindestlohn normiert.
- Problematisch ist der Umstand, dass dieser Bonus nur jenen Personen zufließt, die aus dem Status des Bezugs von Sozialhilfe heraus eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Besser wäre es, den Anspruch auf diesen Bonus auch jenen dauerhaft zuzugestehen, die eine Beschäftigung mit einem Einkommen knapp über dem Mindestsicherungsniveau (Netto-Ausgleichszulagenrichtsatz) haben. Dies würde die

Anreizeffekte konsistent harmonisieren und Verzerrungen vermeiden helfen. In diesem Sinn könnte die entsprechende Bestimmung in der geltenden, seit 1.2.2018 in Kraft befindlichen Fassung des Wiener Mindestsicherungsgesetzes (WMG) als Vorbild bzw. Anregung dienen, wie eine umfassendere und auch administrativ effiziente Regelung aussehen könnte.

Fünftens:

§7 Abs.5 normiert eine Anrechnungsfreistellung für das Pflegegeld: *„Eine Anrechnung von öffentlichen Mitteln hat insoweit zu unterbleiben, als diese der Deckung eines Sonderbedarfs dienen, der nicht durch Leistungen der Sozialhilfe im Sinne dieses Bundesgesetzes berücksichtigt wird. Dies gilt insbesondere für Leistungen, die aufgrund von Behinderung oder eines Pflegebedarfs des Bezugsberechtigten gewährt werden. Die Landesgesetzgebung hat diese Leistungen im Einzelnen zu bezeichnen.“*

Jedoch: Diese Bestimmung normiert keine Anrechnungsfreistellung für das Pflegegeld, das einer pflegenden Angehörigen zufließt, bei eben dieser pflegenden Angehörigen.

Auch eine solche Anrechnungsfreistellung sollte jedenfalls erfolgen!

Falls keine Anrechnungsfreistellung bei der pflegenden Angehörigen erfolgt, müsste zumindest das Ausmaß der Anrechnung begrenzt werden – auf höchstens den aliquoten Anteil, den diese pflegende Angehörige am gesamten Sozialhilfeanspruch der Haushaltsgemeinschaft hat.

Sechstens:

Gemäß §4 Abs. 3 sind auch *„ ... Personen, die wegen einer oder mehrerer mit Vorsatz begangener gerichtlich strafbarer Handlungen zu einer Freiheitsstrafe von zumindest sechs Monaten verurteilt wurden, für einen der Freiheitsstrafe entsprechenden Zeitraum, frühestens ab dem Zeitpunkt der Rechtskraft des Urteils.“* von Leistungen gemäß §§ 5 und 6 auszuschließen.

Diese Bestimmung ist völlig fehlgeleitet:

- Die Schwierigkeiten der Resozialisierung von Straftätern, die z.B. aufgrund guter Führung vorzeitig aus der Haft entlassen werden, werden hier völlig unterschätzt. Die vielfältigen Herausforderungen, denen sich diese Menschen gegenübersehen, werden mit dem fehlenden Zugang zur Sozialhilfe nochmals potenziert. Das Risiko der Rückfälligkeit wird dadurch erhöht, sodass damit auch ein zusätzliches Sicherheitsrisiko für Angehörige und Gesellschaft geschaffen wird.
- Es stellt sich hier auch die Frage, ob diese Bestimmung überhaupt durch die in den Erläuterungen angesprochene Kompetenzgrundlage (Art.12 Abs.1 Z.1 B-VG: Armenwesen) gedeckt ist. Sie stellt quasi die Anmaßung eines Ersatz-Strafrechts durch die Regierung dar.