

Wien, 9. Jänner 2019

Stellungnahme des Departments Soziales der FH Campus Wien zum Entwurf des „Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes“ (104/ME XXVI. GP)

Grundsätzliches

Die Mindestsicherung bzw. nach der neuen Terminologie der Regierungsvorlage ‚die Sozialhilfe‘ dienen der Bekämpfung von Armut und der Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums.

Wenngleich soziale Grundrechte in Österreich nach wie vor nicht verfassungsgesetzlich verankert und als verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte gemäß Artikel 144 B-VG von jedem*r Einzelnen einklagbar sind, hat sich Österreich im Rahmen internationaler und europäischer Menschenrechtsabkommen zur Umsetzung und Gewährleistung menschenwürdiger Mindeststandards verpflichtet. Die Umsetzung und Gewährleistung dieser Standards ist deshalb eine völkerrechtliche Verpflichtung Österreichs, die sich aus internationalen und europäischen Menschen- und Grundrechtsabkommen ergibt.

- Im von Österreich 1978 ratifizierten *Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* wird in Artikel 9 das Recht auf soziale Sicherheit und in Artikel 11 explizit die Vorgabe festgehalten, einen angemessenen Lebensstandard (ausreichende Ernährung, Bekleidung und leistbaren Wohnraum) zu gewährleisten.
- In den „Abschließenden Bemerkungen“ zum 4. *Staatenbericht Österreichs hinsichtlich der paktkonformen Umsetzung* hat der zuständige UN-Sozialausschuss 2013 explizit angemerkt, dass die geltenden Mindestsicherungsgesetze unzureichende Armutsbekämpfungsmittel darstellen. (vgl. Abschließende Bemerkungen des Komitees 2013)
- Im Hinblick auf die Umsetzung sozialer Menschenrechte für besonders vulnerable Gesellschaftsgruppen wie Frauen, Kinder und Menschen mit Behinderungen hat sich Österreich durch die Ratifikation der *Frauenrechts-, Kinderrechts- und Behindertenrechtskonvention* verpflichtet, entsprechende existenzielle Lebensstandards umzusetzen.

Österreich hat sich im Rahmen gemeinsamer europäischer Abkommen verpflichtet, ein menschenwürdiges Existenzminimum umzusetzen und zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang hat Österreich die *Europäische Sozialcharta (ESC)* ratifiziert.

Artikel 12 ESC verpflichtet die Vertragsparteien explizit, Systeme der sozialen Sicherheit einzuführen, zu verbessern und auf einem zufriedenstellenden Stand zu halten. Dies wird durch das geplante Gesetzesvorhaben unterlaufen.

Seit 1.1.2009 ist die *EU-Grundrechtecharta (GRC)* als europarechtliches Primärrecht in Geltung und damit auch für Österreich unmittelbar anzuwenden. Dies ist insofern bedeutsam, als die GRC in Kapitel IV „Solidarität“ umfassende soziale Rechte verbrieft. Insbesondere Artikel 34 Abs. 3 verpflichtet die Mitgliedsstaaten: *„Um die soziale Ausgrenzung und die Armut zu bekämpfen, anerkennt und achtet die Union das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen, nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.“*

Das geplante Gesetzesvorhaben gefährdet auch das in Artikel 2 EMRK (Europäische Menschenrechtskonvention) verankerte Recht auf Leben, da eine staatliche Verpflichtung besteht, Menschen vor Armut zu schützen. (vgl. Weichselbaum 2015)

Den Expert*innen aus der Sozialen Arbeit ist die aktuelle Rechtslage (Bedarfsorientierte Mindestsicherung) in ihrer Auswirkung auf verschiedene vulnerable gesellschaftliche Gruppen bekannt. Der vorliegende Entwurf zum „Sozialhilfe-Grundsatzgesetz“ lässt eine Verschlechterung der Lebenssituation für mehrere Personengruppen erwarten. Der Kreis der nicht Bezugsberechtigten wird sich mit großer Wahrscheinlichkeit vergrößern. Die Zunahme z.B. von Kinderarmut und Wohnungslosigkeit ist erwartbar. Diese Entwicklungen begünstigen eine gesellschaftliche Entsolidarisierung, die in der Folge den sozialen Frieden gefährden kann.

Sozialhilfe soll armutsgefährdeten oder von Armut bedrohten Menschen in sozialen Notlagen ein Leben in Würde ermöglichen. Der vorliegende Gesetzesentwurf enthält zahlreiche Aspekte, die die Ungleichbehandlung von Menschen fördern und den Schutz besonders vulnerabler gesellschaftlicher Gruppen nicht (mehr in adäquater Form) gewährleisten.

Mit der im Gesetzesentwurf vorgesehenen Wiedereinführung des veralteten Begriffs „Sozialhilfe“ würde hingegen wieder die karitative Ausrichtung in den Vordergrund rücken, was dem Verständnis eines modernen Sozialstaates zuwiderläuft.

Die aktuelle Bezeichnung **„Mindestsicherung“** sollte hingegen **beibehalten** werden, denn dieser Begriff impliziert die Absicht, **mindestens das zum Leben Notwendige zu sichern**.

Ad „Allgemeiner Teil“ der Erläuterungen:

Hier wird auf die wachsende Anzahl der Leistungsbezieher (sic!) Bezug genommen. Die wachsende Anzahl von Leistungsbezieher*innen ist nicht - wie in den Erläuterungen angeführt - ausschließlich Ergebnis einer gestiegenen Arbeitslosigkeit und steigenden Zuwanderung. Vermehrt sind hingegen Leistungsbezieher*innen, die einer Erwerbsarbeit nachgehen, aufgrund ihres geringen Einkommens auf die Leistungen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) angewiesen.

Ganz generell wird im Entwurf zum „Sozialhilfe-Grundsatzgesetz“ als auch in den Erläuterungen eine gendergerechte Schreibweise vermisst.

Ad § 1 „Ziele“:

Ad § 1 Z 1:

- In den Zielen wird nur noch auf die „Unterstützung des allgemeinen Lebensunterhaltes“ (und nicht mehr auf den Bedarf der Anspruchsberechtigten) Bezug genommen. Damit erfolgt eine Abkehr vom derzeit in allen Landesgesetzen einhellig vorgesehenen Grundsatz, dass die Leistungen der Sicherung (bzw. der Deckung) des allgemeinen Lebensunterhalts dienen.
- Im Hinblick darauf, dass die Sicherung des allgemeinen (notwendigen) Lebensunterhalts einen Grundpfeiler für ein menschenwürdiges Leben darstellt, sollte die Wortfolge „Unterstützung des allgemeinen Lebensunterhalts“ durch **„Sicherung des allgemeinen Lebensunterhalts“** ersetzt werden.
- Es fehlt generell das **präventive Ziel** zur „Armutsverhinderung“ oder zumindest zur „Armutslinderung“. Die Verfolgung dieser Ziele wird in den Erläuterungen den Bundesländern anheimgestellt, sollte aber **jedenfalls** im Grundsatzgesetz festgehalten werden, zumal die Verhinderung oder zumindest Linderung von Armut ureigenstes Ziel dieses Grundsatzgesetzes sein muss.
- Die Festlegung von Höchstsätzen, die in den Ländern nicht überschritten werden dürfen (!), wird besonders die Armut von Mehrkindfamilien verstärken und die adäquate Armutsbekämpfung aufgrund der regional unterschiedlichen Lebenshaltungskosten und -bedingungen verhindern.

Ad § 1 Z 2:

- Es ist aus unserer Sicht demokratiepolitisch abzulehnen, dass das neue Sozialhilfe-Grundsatzgesetz fremdenpolizeiliche Ziele unterstützt. Die explizite Koppelung dieser Ziele mit der Sozialhilfe dient nicht dem sozialen Schutz, sondern fördert durch die Nichtgewährung existenzieller Grundrechte (durch den „Ausschluss von Leistungen der Sozialhilfe“ - siehe Erläuterungen zu § 1 Z 2) bewusst den sozialen Ausschluss gesellschaftlicher Gruppen.

Ad § 1 Z 3:

- Das Ziel, „...die optimale Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes weitest möglich zu fördern“ bezieht sich ausschließlich auf die Verwertbarkeit Bezugsberechtigter als Humankapital und lässt außer Acht, dass es Bezugsberechtigte gibt, für die die aktuelle Wiedereingliederung bzw. Förderung zum Einstieg in den Arbeitsmarkt nicht vorrangig möglich ist; diese Zielsetzung unterhöhlt Grundrechte und ist daher abzulehnen. Es kann nicht Ziel und Aufgabe einer Mindestsicherungsregelung sein, arbeits- und wirtschaftspolitisches Steuerungsinstrument zu sein.

Ad § 3 Allgemeine Grundsätze:**Ad § 3 Abs. 5:**

- Die genannten Leistungsziele sind unklar definiert. Die Gewährung von Sozialhilfe durch Sachleistungen schränkt den individuellen Handlungsspielraum der Bezugsberechtigten unzumutbar ein und widerspricht aktuellen Standards der Sozialen Arbeit im Hinblick auf Empowerment, Inklusion und Teilhabe. Eine direkte Bezahlung der Miete durch das jeweilige Sozialamt kann zudem neue Abhängigkeiten am Wohnungsmarkt nach sich ziehen.

Ad § 4 Ausschluss von der Bezugsberechtigung:**Ad § 4 Abs. 3:**

- Der Ausschluss subsidiär Schutzberechtigter von Leistungen gemäß §§ 5 und 6 bedeutet, diese Menschen in eine völlig aussichtslose Lebenssituation zu drängen, da sie aufgrund der in ihrem Herkunftsland herrschenden Gefahren nicht dorthin zurückkehren können. Dies steht dem in § 1 Z 2 geforderten Ziel nach Integration entgegen. Überdies wird hier in den Erläuterungen explizit genannt, dass kein Anreiz zur „Zuwanderung in das österreichische Sozialsystem“ gegeben sein soll. Dies ist nicht nachvollziehbar, da auch die derzeitigen Leistungen der BMS an eine verfestigte Aufenthaltsberechtigung geknüpft sind und daher für neu Zugewanderte nicht zugänglich sind. Derart tendenziöse und widersprüchliche Formulierungen sollten keinen Eingang in das Grundsatzgesetz eines modernen Rechtsstaates finden.
- Das beabsichtigte Vorhaben, „Personen, die wegen einer oder mehrerer mit Vorsatz begangener gerichtlich strafbarer Handlungen zu einer Freiheitsstrafe von zumindest sechs Monaten verurteilt wurden“ vom Anspruch auf Sozialhilfe für die Dauer von einer dem Strafmaß entsprechenden Zeit auszuschließen, erschwert bzw. verunmöglicht Resozialisierungsmaßnahmen zur gesellschaftlichen Wiedereingliederung. Der beabsichtigte temporäre Ausschluss von der Sozialhilfe trägt nicht dazu bei, gesellschaftliche (Sicherheits-)Risiken zu reduzieren. Sozialhilfe darf auch nicht an punitive gesellschaftliche Tendenzen gekoppelt werden.

- Aus den Erläuterungen erschließt sich nicht, was unter der Bezeichnung „bestimmter Straftäter“ zu verstehen ist bzw. welche Straftäter*innen davon betroffen sind. Ebenso unklar ist der Begriff „adäquate öffentliche Sanktionswirkung“. Auch hier ist anzuführen, dass diese Zielsetzungen bzw. strafrechtlichen Nebenfolgen nicht mit einem Sozialhilfegrundsatzgesetz vereinbar sind.

Ad § 5 Monatliche Leistungen der Sozialhilfe:

Hier werden in vielen Punkten Klarheit und Präzision in der Formulierung vermisst.

Ad § 5 Abs. 1:

- Was ist zu unter „Vermeidung unerwünschter Anreize für den Arbeitsmarkt“ zu verstehen?
- Wie und von wem wird ein „bescheidener ortsüblicher Arbeitnehmerhaushalt“ definiert?

Ad § 5 Abs. 2:

- Die Staffelung der Prozentsätze betreffend die Ansprüche minderjähriger Personen diskriminiert Familien mit mehr als zwei Kindern in besonderem Ausmaß; sie erscheint nicht bedarfsadäquat.
- Der Betrag von € 43,- (entspricht 5% von € 863,-) ist keinesfalls ausreichend, um die in § 1 genannten Ziele der Unterstützung des allgemeinen Lebensunterhalts zu gewähren.
- Zur effektiven Verhinderung von Kinderarmut und der Schaffung nachhaltiger Zukunftsperspektiven ist die Forderung der Volkshilfe Österreich nach Einführung einer Kindergrundsicherung zu unterstützen. Mit der geplanten degressiven Staffelung der Ansprüche minderjähriger Personen werden diese Ziele hingegen konterkariert.
- Der Sonderstatus „Alleinerziehend“ bleibt unklar, weil gemäß Erläuterungen jede beliebige in Haushaltsgemeinschaft lebende volljährige Person (eventuell auch das eigene Kind) den Status „Alleinerziehend“ aufheben kann.

Ad § 5 Abs. 4:

- Die Deckelung der Leistungen bei volljährigen Personen, die in einer Haushaltsgemeinschaft leben (§ 5 Abs. 4) auf 175% des Netto-Ausgleichszulagenrichtsatzes verschärft die Armutsgefährdung bzw. manifestiert bestehende Armutslagen. Das Teilen von Wohnraum stellt gerade bei einkommensschwachen Menschen eine wirtschaftliche Notwendigkeit dar.
- Die Deckelung der Leistung innerhalb einer institutionellen Wohngemeinschaft in der Wohnungslosen- und/oder Behindertenhilfe ist ebenfalls existenzgefährdend, zumal die in den Wohngemeinschaften lebenden Personen keine wechselseitigen Unterhaltsverpflichtungen haben.

- Der in den Erläuterungen zu **§ 5 Abs. 4** behauptete „Anreiz der Bildung gewillkürter Haushaltsgemeinschaften (...) systemwidrig hohe Geldbeträge aus Leistungen der Sozialhilfe (zu) erwirtschaften“, entbehrt einer evidenzbasierten Grundlage.

Ad § 5 Abs. 6:

- Durch den „Arbeitsqualifizierungsbonus“ in Höhe von 35% der Leistung soll ein Anreiz zur Erwerbsaufnahme geschaffen werden. Ein Bonus widerspricht jedoch dem grundsätzlichen Ziel der Unterstützung des allgemeinen Lebensunterhalts und der Befriedigung des Wohnbedarfs der Bezugsberechtigten (siehe § 1). Hier sind andere sozialpolitische Maßnahmen zu ergreifen.

Ad § 5 Abs. 7 ff.:

- Die Annahme, dass das Sprachniveau Deutsch B1 bzw. Englisch C1 oder ein österreichischer Pflichtschulabschluss Voraussetzung für die Vermittelbarkeit in den österreichischen Arbeitsmarkt sind, entspricht nicht der Realität. Auch Österreicher*innen ohne Pflichtschulabschluss könnten diesen Arbeitsqualifizierungsbonus nicht erhalten.
- In Branchen wie dem Baugewerbe, dem Reinigungs-/Facility Management oder der Gastronomie ist am derzeitigen Arbeitsmarkt dieses Sprachniveau in vielen Fällen nicht gegeben und auch nicht notwendig. Der notwendige Bedarf an Arbeitskräften könnte voraussichtlich nicht gedeckt werden, wenn dieses Sprachniveau vorausgesetzt wird. Nicht berücksichtigt werden fremdsprachige Arbeitskräfte, die aufgrund ihrer spezifischen Expertise und Kompetenzen von österreichischen Betrieben dringend benötigt werden.
- Unklar ist, wie oder wodurch gegenüber der Behörde der Nachweis des geforderten Sprachniveaus bzw. der Sprachkompetenz erbracht werden kann, wie die Behörde eine nachvollziehbare Überprüfung durchführt und inwieweit Rechtsmittel dagegen eingebracht werden können.
- EU-Bürger*innen mit dauerhafter Aufenthaltsberechtigung in Österreich haben derzeit Anspruch auf Leistungen der Mindestsicherung/Sozialhilfe. Wenn diese nicht muttersprachlich Deutsch oder Englisch sprechen, ist davon auszugehen, dass das geforderte Sprachniveau nicht erreicht ist. Diese Personen wären daher von den Leistungen auszuschließen. Hier wäre zu prüfen, ob diese Vorgehensweise geltendem EU-Recht entspricht.

Ad § 6 Wohnungsbeihilfe und Zusatzleistungen zur Vermeidung besonderer Härtefälle:

Ad § 6 Abs. 2:

- Hier ist nicht geregelt, **wann** die jeweilige Entscheidung getroffen werden muss, ob im Einzelfall zusätzliche Leistungen zur Vermeidung besonderer Härtefälle zur Unterstützung des allgemeinen Lebensunterhaltes gewährt

werden und ob ein Rechtsanspruch auf diese Form der Unterstützung besteht. Aus präventiver Sicht ist zur „Vermeidung besonderer Härtefälle“ eine möglichst zeitnahe Unterstützungsleistung zu gewähren.

Ad § 8 Datenverarbeitung und Statistik:

Ad § 9 Wirksames Kontrollsystem und Sanktionen:

- Die Bundesländer werden zur periodischen Überwachung der Einkommen und der Lebenssituation der Bezieher*innen aufgefordert. Dies ist unverhältnismäßig und grundrechtlich bedenklich.
- Hier ist – neben der Abkehr von gesellschaftlicher Solidarität – die Relation zwischen Kosten und Nutzen abzuwägen. Der Gesamtaufwand für die BMS (künftig: Sozialhilfe) liegt im Bereich unter einem Prozent des budgetären Gesamtaufwandes für den Sozialbereich. Selbst bei einem vermuteten Prozentsatz von 5 Prozent „erschlichener Leistungen“ liegt die erzielbare Einsparung im Promillebereich und rechtfertigt daher keinesfalls den zu erwartenden Mehraufwand in der Verwaltung bzw. im Gesetzesvollzug.
- Der Begriff „Wirksamkeit“ sollte eher dazu verwendet werden, Sozialleistungen in adäquater und bedarfsgerechter Form jenen Personen zu gewähren, die dieses letzte staatliche Sicherungsnetz dringend benötigen. „Wirkung“ sollte sich demnach stärker an den Zielen der Sozialhilfe (im Sinne einer Überprüfung der Zielerreichung) als an den Kontrollsystemen und Sanktionen orientieren.

Aus fachwissenschaftlicher Perspektive der Sozialen Arbeit ist der vorliegende Gesetzesentwurf abzulehnen und im Hinblick auf die genannten Kritikpunkte zu überarbeiten, um Menschen in sozialen Notlagen in Österreich bedarfsgerechte Unterstützung zuteilwerden zu lassen und keine weiteren sozialen Härtefälle sowie gesellschaftliche Entsolidarisierung zu fördern.

Das Kollegium des Departments Soziales der FH Campus Wien

Literatur:

- Abschließende Bemerkungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zum 4. Staatenbericht Österreichs 2013: http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/arbeit/CESCR-WSK-Pakt_4._%C3%B6sterr._Staatenpr%C3%BCfung_Concluding_Observations_nichtamtldt_%C3%9Cbersetzung.pdf (07.01.2019)
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (18.12.2000): Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2000/C 364/01) http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf (02.01.2019)
- Weichselbaum Barbara (2015): Mindestsicherung aus Grundrechts- und Rechtsschutzperspektive. In: Nachrichten und Stellungnahmen der ksoe 02/2015.1-3.