

Dieter Mack
Neptunweg 4 / 25
9020
Klagenfurt
E: dieter.mack@gmx.at

An das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, V7b@sozialministerium.at

An das Präsidium des Nationalrats, begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Klagenfurt, 09.01.2019

Betrifft: Stellungnahme im Rahmen des Begutachtungsverfahrens zum Entwurf des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren,

auch wenn ich durch dieses Gesetz nicht unmittelbar betroffen sein werde, möchte ich zur Berücksichtigung der Kinder durch dieses Grundsatzgesetz Stellung beziehen.

Anlass für die Neuregelung der Sozialhilfe waren die Bedenken, dass die Mindestsicherung bei Familien mit mehreren Kindern durch ein Durchschnittseinkommen nach Abzug der Abgaben nicht erreicht werden kann.

Durch das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz sollen ua folgende Ziele erreicht werden:

- Sicherung des allgemeinen Lebensunterhalts und des Wohnbedarfs
- Österreichweite Harmonisierung
- Anreiz zur (Wieder-) Eingliederung in den Arbeitsmarkt
- Entlastung des Budgets

1 Mindeststandards für die Gesetzgebung

a) Art 18 B-VG (Legalitätsprinzip, Bestimmtheitsgebot, Determinierungsgebot) verlangt Eindeutigkeit und Widerspruchsfreiheit der Gesetze.

„Zwei formale Bedingungen sollte ein Gesetzeswerk erfüllen. In der Sprache der modernen Logik formuliert, lauten sie:

Erstens Widerspruchsfreiheit: Gesetze dürfen einander nicht entgegenstehen.

Zweitens Vollständigkeit: Es soll in jedem Konfliktfall bei Gericht die Möglichkeit bestehen, auf das Gesetzeswerk Bezug zu nehmen und anhand mindestens eines seiner Gesetze den Streit zu beenden. Im gegenteiligen Fall wären die beiden Konfliktparteien der bloßen Willkür des Richters ausgeliefert“. (Rudolf Taschner, Gerechtigkeit siegt, 75).

- b) Die Rechte der Kinder sind laut B-VG bei allen Gesetzgebungsvorrangig zu berücksichtigen

Laut B-VG Art. 1 über die Rechte von Kindern, im Folgenden B-VG-KR „(muss) bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher und privater Einrichtungen das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein“.

Unter ‚**vorrangig**‘ ist hier der Vergleich zu Erwachsenen zu verstehen, unter ‚öffentlichen Einrichtungen‘ ua das Sozialministerium, die Bundesregierung und der Gesetzgeber.

Der Mindestbedarf von Kindern besteht aus Sachbedarf (inkl. Wohnbedarf) **und Betreuungsbedarf**. (Der Betreuungsbedarf Erwachsener wird durch das Pflegegeld unterstützt).

2 Widerspruch der Ziele ‚Sicherung des Lebensunterhalts‘ bei gleichzeitigen ‚Budget Einsparungen‘

Die jährlich steigenden Kosten zur Sicherung des Lebensunterhalts erfordern jährlich an die Einkommens- und Wohlstandsentwicklung angepasste Aufwendungen. Die Einsparung von jährlich 40 Mio. Euro durch die Kinderstaffel (s. ‘5 Budgeteinsparungen’) und die Art der jährlichen Anpassung der Sozialhilfe bei Kindern (s. ‘5 zu § 7 Abs. 6’, Punkt 5) dokumentieren diesen Widerspruch.

3 Armutsgefährdung von Haushalten mit Kindern

OECD, EU-Statistik und Statistik Austria bewerten die Armutsgefährdungsschwelle mit den EU-SILC-Erwachsenen-Äquivalenten (s. dazu Beispiele in Tabelle 1, zeilenweise für Haushalte mit 1 (Zeile 1) bis 8 Personen (Zeile 8)).

„So erhöht sich die Armutsgefährdungsschwelle für jede weitere erwachsene Person im Haushalt um rund 618 Euro im Monat, für jedes Kind unter 14 Jahren um rund 371 Euro“ (STATISTIK AUSTRIA, Tabellenband EU_SILC 2017, Einkommen, Armut und Lebensbedingungen, 10; 26.04.2018). Der Wert von 618 Euro im Monat gilt danach auch für Jugendliche ab 14 Jahren.

Während Ein-Eltern-Haushalte und Mehrpersonenhaushalte mit 1 Kind zu 17 % von Armutsgefährdung betroffen sind, sind Mehrpersonenhaushalte mit mindestens 3 Kindern zu 32 % betroffen (STATISTIK AUSTRIA, Tabellenband EU_SILC 2017, 99).

4 Zu § 5 Abs. 2 Z 3 (unterhaltsberechtigter minderjährige Personen)

In den Erläuterungen heißt es: „Die Tabelle beansprucht keine Festsetzung eines fiktiven oder tatsächlichen Mindest- oder Durchschnittsbedarf der bezeichneten Personen. Vielmehr obliegt die Deckung des tatsächlichen Bedarfs minderjähriger Personen stets – auch in Haushalten, in denen keine Leistungen der Sozialhilfe bezogen werden – den zum Unterhalt verpflichteten Personen, die sich

entsprechend einzuschränken haben. Ein Ausgleich der hieraus entstehenden Mehrbelastung des allgemeinen Lebensunterhalts wird in Form der Familienbeihilfe gewährt (§ 8 FLAG). Ungeachtet der Tatsache, dass diese Leistung der Sicherung des allgemeinen Lebensunterhalts dient und als solche der Anrechnung unterliegen würde (Vgl. VfSlg 19.913/2014, 12.12.2017) ist die Familienbeihilfe vom Anrechnungsgrundsatz ausgenommen (§ 7 Abs. 4), sodass die soziale Basisleistung zur Unterstützung des Unterhalts minderjähriger Personen in Form der zustehenden Familienbeihilfe gewährt wird. Unter Berücksichtigung der besonderen sozialen Bedürftigkeit von Bezugsberechtigten soll es dem Landesgesetzgeber zwar nicht generell verwehrt sein, Leistungen, die über die Familienbeihilfe hinausgehen, als zusätzliche Unterstützung der Unterhaltspflichten vorzusehen. Derartige Mehrleistungen sind jedoch aus integrations- und arbeitsmarktpolitischen Rücksichten der Höhe nach zu beschränken“.

Diese Begründung der Höchstwerte für unterhaltsberechtigte minderjährige Personen enthält eine Reihe von Besonderheiten:

- 1) Im zitierten VfGH-Erkenntnis wird die Familienbeihilfe nicht auf die Mindestsicherungssätze angerechnet. Die Mindestsicherungssätze betragen dort „für (die) in Hausgemeinschaft lebende minderjährige unterhaltsberechtigte Person, für die ein Anspruch auf Familienbeihilfe besteht“, Euro 101,30 bis Euro 184,01. Eine Anrechnung der Familienbeihilfe (Abzug von den Mindestsicherungssätzen) ist nicht vorgesehen, es würden dabei auch negative Sozialhilfewerte entstehen. Das Erkenntnis wurde bei der Festlegung der Höchstsätze offensichtlich grundsätzlich missverstanden. Die Höchstsätze pro minderjährige Person und auch andere Minderjährige diskriminierende Bestimmungen im vorliegenden Entwurf sind offensichtlich von diesem Missverständnis des VfGH-Erkenntnisses geprägt.
- 2) Aus den Erläuterungen zu § 5 Abs. 2 Z 3 ergibt sich:
 - Der Landesgesetzgeber muss die für unterhaltsberechtigte minderjährige Personen vorgesehenen Beiträge nicht leisten, es „soll ihm allerdings nicht verwehrt sein, Leistungen, die über die Familienbeihilfe hinausgehen, als zusätzliche Unterstützung der Unterhaltspflichten vorzusehen“. Danach können bei unterhaltsberechtigten minderjährigen Personen die Leistungen nach § 5 Abs. 2 Z 3 auch entfallen.
 - Eltern haben aus ihrem Sozialhilfe-Betrag den zusätzlich zur Familienbeihilfe notwendigen Bedarf ihrer Kinder zu decken. Dadurch kann die Existenzsicherung für Personen mit und ohne Unterhaltspflichten nicht in gleicher Höhe erzielt werden. Personen mit Kindern werden diskriminiert.

- 3) In der Vorlage wird die sachlich begründete und nachvollziehbare Festlegung eines fiktiven oder tatsächlichen Mindest- oder Durchschnittsbedarfs (Sach-, Wohn- und Betreuungsbedarf) unterhaltsberechtigter minderjähriger Personen ausdrücklich vermieden, die Prozentsätze des § 5 Abs. 2 Z 3 für unterhaltsberechtigte minderjährige Personen sind willkürlich. Das widerspricht dem Sachlichkeitsgebot und somit dem Gleichheitsgrundsatz. Das eigentliche und wesentliche Ziel, eine bestimmte, dem Gleichheitsgrundsatz entsprechend abgestufte Höhe der Sozialhilfe für Haushalte mit und ohne Kinder, bleibt somit undefiniert. Die vorrangige Berücksichtigung von minderjährigen Kindern ist nicht erkennbar.
- 4) Auch das zweite Ziel, die Harmonisierung kann nicht erreicht werden, wenn es dem Landesgesetzgeber überlassen bleibt, „Leistungen, die über die Familienbeihilfe hinausgehen, als zusätzliche Unterstützung der Unterhaltspflichten vorzusehen“.
- 5) Die Höchstsätze pro Person nach § 5 knüpfen an den jährlich erhöhten Ausgleichszulagenrichtsatz an, der laut Vorlage bei Minderjährigen wesentliche Teil der Sozialhilfe; die Familienbeihilfe, wird allerdings nicht jährlich in gleicher Weise angepasst.

Nach dieser Vorlage beträgt die Sozialhilfe (zB) für einen Haushalt mit 3 Kindern im Alter von 7 bis 14 Jahren zusammen mit den Transferzahlungen 2.223 Euro (Tabelle 3, Spalte 9); das entspricht etwa der Hälfte der Haushaltsausgaben von 4.151 Euro, die laut Schuldenberatungsstelle ein Abgleiten in die Schuldenfalle verhindern würden (s. Referenzbudgets, www.schuldenberatung.at).

5 Budgeteinsparung

Aus der wirkungsorientierten Folgenabschätzung des Gesetzesentwurfs (Seite 10) ist zu entnehmen, dass durch die „Kinderstaffelung“ bei den Ländern mit Einsparungen von etwa 40 Mio. Euro jährlich gerechnet werden kann. Angesichts der Feststellung der Statistik Austria, dass die Armutsgefährdungsquote besonders bei Haushalten mit mehreren Kindern bei der derzeit gültigen Regelung um ein Vielfaches höher ist als in Haushalten ohne Kinder, soll durch diese Gesetzesinitiative die Armutsgefährdungsquote der Haushalt mit Kindern erhöht werden.

6 Zu § 7 Abs 6

Der anrechnungsfreie Freibetrag muss abhängig von der Haushaltsgröße sein, da der Person mit Unterhaltspflichten ein (ungleich) geringerer Anteil verbleibt. Durch den von der Anzahl der Kinder im Haushalt unabhängigen Prozentsatz von 35 % werden Kinder nicht (vorrangig) berücksichtigt.

Die verfassungsrechtlich gebotene vorrangige Berücksichtigung ist im Übrigen in keinem der Paragraphen erkennbar, der durch BV-G-KR explizit für alle Bundesgesetze geforderte Nachweis der **vorrangigen** Berücksichtigung der Kinder fehlt somit.

Anhang: Tabelle 1 bis 3, jeweils Haushalte zeilenweise mit 1 bis 8 Personen

Nach EU-SILC wäre von 60 % des Medianeinkommens (1.238 Euro im Jahr 2017) als Basiswert auszugehen. Hier wird der Gesetzesvorlage folgend als Basiswert vom Ausgleichszulagenrichtsatz (885 Euro netto für 2019) ausgegangen.

Tabelle 1: Mindestsicherung inkl. Transferzahlungen (Spalte 9) nach Erwachsenenäquivalenten für Kinder laut EU-SILC- (Spalte 2, 30 % - 50 %).

Tabelle 2: Mindestsicherung inkl. Transferzahlungen (Spalte 9) nach Erwachsenenäquivalenten für Kinder laut Art. 15a Mindestsicherungs-Vereinbarung 2010 (Spalte 2, 15 % - 18 %).

Spalte 12 zeigt den durch die reduzierten EU-SILC-Erwachsenenäquivalente entstandenen monatlichen Fehlbetrag je Haushalt.

Tabelle 3: Mindestsicherung inkl. Transferzahlungen (Spalte 9) nach Erwachsenenäquivalenten für Kinder laut Sozialhilfegesetz-Entwurf (Spalte 2, 5 % bis 25 %).

Spalte 12 zeigt den durch die reduzierten EU-SILC-Erwachsenenäquivalente entstandenen monatlichen Fehlbetrag je Haushalt.

Durch den im Vergleich zur Mindestsicherungs-Vereinbarung höheren Fehlbetrag wird sich die Armutsgefährdungsquote weiter erhöhen.

AZ-RS 885,47 Basiswert für Armutsgefährdung 2019 bei MSV, SHG

AGS 1.238 Basiswert 2017 für EU-SILC-Armutsgefährdung

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
|--|------------|----------------|----------|----------|---------------|----------|---------------|------------|----------------|----|----|
| Armut nach EU-SILC-Äquivalenten | | | | | | | | | | | |
| | EQ SILC | MS f. Pers. | EQ HH | MS HH | TZ f. Kind | TZ HH | TZ je Kind | MS + TZ | MS je Pers. | | |
| 1. Erw. | 100% | 885 | 100% | 885 | 0 | 0 | 0 | 885 | 885 | | |
| 2. Erw. | 50% | 443 | 150% | 1.328 | 0 | 0 | 0 | 1.328 | 664 | | |
| 7 J | 30% | 266 | 180% | 1.594 | 180 | 180 | 180 | 1.774 | 591 | | |
| 9 J | 30% | 266 | 210% | 1.859 | 187 | 368 | 184 | 2.227 | 557 | | |
| 14 J | 50% | 443 | 260% | 2.302 | 217 | 585 | 195 | 2.887 | 577 | | |
| 9 J | 30% | 266 | 290% | 2.568 | 207 | 792 | 198 | 3.360 | 560 | | |
| 5 J | 30% | 266 | 320% | 2.834 | 212 | 1.004 | 201 | 3.838 | 548 | | |
| 3 J | 30% | 266 | 350% | 3.099 | 216 | 1.220 | 203 | 4.319 | 540 | | |

Tabelle 1

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
|---|-----------|----------------|----------|----------|---------------|----------|---------------|------------|----------------|---------------|-----------------|
| Armut nach MSV-2010-Äquivalenten | | | | | | | | | | | |
| | EQ MSV | MS f. Pers. | EQ HH | MS HH | TZ f. Kind | TZ HH | TZ je Kind | MS + TZ | MS je Pers. | MSV / SILC | Fehl- betrag |
| 1. Erw. | 100% | 885 | 100% | 885 | 0 | 0 | 0 | 885 | 885 | 100% | 0 |
| 2. Erw. | 50% | 443 | 150% | 1.328 | 0 | 0 | 0 | 1.328 | 664 | 100% | 0 |
| 7 J | 18% | 159 | 168% | 1.488 | 180 | 180 | 180 | 1.668 | 556 | 94% | 106 |
| 9 J | 18% | 159 | 186% | 1.647 | 187 | 368 | 184 | 2.015 | 504 | 90% | 213 |
| 14 J | 18% | 159 | 204% | 1.806 | 217 | 585 | 195 | 2.391 | 478 | 83% | 496 |
| 9 J | 15% | 133 | 219% | 1.939 | 207 | 792 | 198 | 2.731 | 455 | 81% | 629 |
| 5 J | 15% | 133 | 234% | 2.072 | 212 | 1.004 | 201 | 3.076 | 439 | 80% | 762 |
| 3 J | 15% | 133 | 249% | 2.205 | 216 | 1.220 | 203 | 3.425 | 428 | 79% | 894 |

Tabelle 2

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
|---------|---|-----|----------|----------|---------------|----------|---------------|------------|----------------|---------------|-----------------|
| | Armut nach SHG-2019-Äquivalenten | | | | | | | | | | |
| | EQ SHG | SH | EQ HH | SH HH | TZ f. Kind | TZ HH | TZ je Kind | SH + TZ | SH je Pers. | SHG / SILC | Fehl- betrag |
| 1. Erw. | 100% | 885 | 100% | 885 | 0 | 0 | 0 | 885 | 885 | 100% | 0 |
| 2. Erw. | 40% | 354 | 140% | 1.240 | 0 | 0 | 0 | 1.240 | 620 | 93% | 89 |
| 7 J | 25% | 221 | 165% | 1.461 | 180 | 180 | 180 | 1.641 | 547 | 93% | 133 |
| 9 J | 15% | 133 | 180% | 1.594 | 187 | 368 | 184 | 1.962 | 490 | 88% | 266 |
| 14 J | 5% | 44 | 185% | 1.638 | 217 | 585 | 195 | 2.223 | 445 | 77% | 664 |
| 9 J | 5% | 44 | 190% | 1.682 | 207 | 792 | 198 | 2.474 | 412 | 74% | 885 |
| 5 J | 5% | 44 | 195% | 1.727 | 212 | 1.004 | 201 | 2.731 | 390 | 71% | 1.107 |
| 3 J | 5% | 44 | 200% | 1.771 | 216 | 1.220 | 203 | 2.991 | 374 | 69% | 1.328 |

Tabelle 3

| | |
|-------|--|
| AZ-RS | Ausgleichszulagenrichtsatz |
| EQ | Erwachsenen-Äquivalent |
| MSV | Vereinbarung zur Mindestsicherung 2010 laut B-VG 15a |
| SHG | Sozialhilfegesetz 2019 |
| MS | Mindestsicherung |
| SH | Sozialhilfe |
| HH | Haushalt |
| TZ | Transferzahlungen (Familienbeihilfe, Kinderabsetzbetrag) |
| AGS | Armutsgefährdungsschwelle laut EU-SILC, 2017 |