

asso. Prof. Dr. Andreas Exenberger
Andechsstraße 52b
6020 Innsbruck

Persönliche Stellungnahme zum Sozialhilfe-Grundsatzgesetz, Sozialhilfe-Statistikgesetz (104/ME)

Die folgende Stellungnahme verzichtet auf jedwede rechtliche Einschätzung des Entwurfs, weil dies nicht in der primären Kompetenz des Stellungnehmenden als Armutsforscher (mit Hintergrund in Wirtschafts- und Politikwissenschaft und Habilitation in Wirtschafts- und Sozialgeschichte) liegt. Sie beschränkt sich im Wesentlichen auf eine Einschätzung der ökonomischen und sozialen Folgen des potentiellen Gesetzes im Hinblick auf Armutsprävention.

Vorweg muss festgehalten werden, dass aufgrund der sehr heterogenen Landesgesetzgebung eine österreichweite Harmonisierung der Sozialgesetzgebung dringend angeraten ist, wobei auf die teils beträchtlichen regionalen Unterschiede in den Lebenshaltungskosten (insbesondere Wohnkosten) dennoch Rücksicht genommen werden muss. **Der vorliegende Entwurf geht diesbezüglich leider vor allem in zweierlei grundsätzlicher Hinsicht in die völlig falsche Richtung:**

1. Er definiert Höchstsätze anstelle von Mindeststandards und ist daher nicht vom richtigen Ansatz der Harmonisierung von Anspruchsberechtigung getragen, sondern offensichtlich primär vom falschen Ansatz der Leistungskürzung im Sinne der Kostensenkung, was schon rein logisch nicht zu einer verbesserten „*Unterstützung des allgemeinen Lebensunterhalts*“ (Primärziel des Entwurfs gemäß § 1, Punkt 1) der Betroffenen beitragen wird.
2. Er wendet sich erklärtermaßen prinzipiell vom Ziel der Existenzsicherung und damit Armuts- und Ausgrenzungsvermeidung ab (es bleibt lediglich den Ländern freigestellt, solche Nebenziele weiterhin festzulegen) und der indirekten Unterstützung von sachfremden Politikfeldern wie der Arbeitsmarkt-, der Integrations- und der Migrationspolitik zu. Es ist daher diskussionswürdig, ob man – entgegen der gemäß Erläuterungen vorgeblich ja rein „*begrifflichen Abkehr*“ – überhaupt noch von einer primär sozialpolitischen Maßnahme sprechen kann. Dies gilt umso mehr, weil es damit im Widerspruch zum Wortlaut des Regierungsprogramms steht.

Dies ist insbesondere problematisch, wenn man sich die Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich vor Augen führt. Gemäß Angaben der Statistik Austria auf der Basis der EU-SILC-Erhebung lag die Anzahl der armuts- oder ausgrenzungsgefährdeten Personen in Österreich im Jahr 2017 bei 1,56 Millionen Personen. Das entsprach einem (mittelfristig leicht rückläufigen) Bevölkerungsanteil von 18,1 %, wobei etwa ein Viertel der Betroffenen „mehrfachgefährdet“ ist. Zudem ist die „Armutsgefährdungslücke“ beträchtlich, den Betroffenen fehlte im Jahr 2017 im Durchschnitt rund 22 % an Mitteln des Lebensunterhalts, um zumindest die Armutsgefährdungsschwelle zu erreichen. Der aktuelle Gesetzesentwurf definiert nun einem Maximalanspruch an „Sozialhilfe“, der die Betroffenen nicht nur deutlich unter der statistischen Armutsgefährdungsschwelle hält, sondern der sogar unterhalb dieser Lücke zu liegen kommt.

Als besonders problematisch muss angesehen werden, dass insbesondere Haushalte mit Kindern von den faktischen Kürzungen der Sozialleistungen massiv getroffen sind, im Vergleich zum Tiroler Modell liegen sie beim ersten Kind bei 40 % und bei allen weiteren zwischen 55 und 80 % und sind daher

absolut unverhältnismäßig. Diese Regelung ist vom Geist der faktischen Deckelung der Ansprüche und damit von einem reinen Fiskalziel getragen, wobei die unvermeidlichen negative Wirkungen auf die soziale Sicherheit, insbesondere die drohende Verfestigung von Armut, offenbar billigend in Kauf genommen werden. Die massive Degression der Leistungen nach Haushaltsgröße muss zwingend dazu führen, dass insbesondere in kinderreichen Familien das Armutsrisiko systematisch steigen wird. Die Bildungschancen der Betroffenen werden geschmälert, die *„Eingliederung von Bezugsberechtigten in das Erwerbsleben und die optimale Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes“* gefährdet, eine nachhaltige intergenerationelle Verfestigung von Armut ist die unvermeidliche Folge.

Auch die bezweckte Anreizwirkung im Hinblick auf Zuwanderung ist sehr fragwürdig, umso mehr sie nicht durch Statistiken oder Studien untermauert werden kann, die eine relevante Anreizwirkung der Höhe oder Qualität bestimmter Sozialleistungen im Hinblick auf die *„Zuwanderung ins Sozialsystem“* belegen würden (eine solche ist lediglich innerösterreichisch sichtbar, wenn auch aus einer Vielzahl von Gründen, weswegen eine Harmonisierung der Regelungen ja auch angeraten ist). Sofern eine solche Zuwanderung aus relevant ökonomischen Gründen erfolgt, wäre die Differenz zu den im Herkunftsland erzielbaren Einkommen selbst bei im Inland völlig unzureichender Versorgung noch immer so beträchtlich, dass von einer Kürzung keine nennenswerte Anreizwirkung erwartet werden kann. Sofern sie aus humanitären Gründen erfolgt, ist die Einschränkung (insbesondere für subsidiär Schutzbedürftige) zudem aus ethischen Überlegungen sehr problematisch. Ökonomisch werden die Kürzungen in jedem Fall in dieser Personengruppe eine Verfestigung von Armut, eine Minderung der Arbeitsmarktchancen (hoher Erwerbsdruck führt zu systematischer Unterqualifikation) und möglicherweise sogar Anreizwirkungen zu kriminellen Handlungen zur Folge haben. All das kann nicht im Sinne des Gesetzgebers sein und widerspricht teils direkt den Zielen der Gesetzesvorlage.

Das gilt auch insofern der Ausschluss von Asylwerbenden und subsidiär Schutzberechtigten diese Personen in existentielle Notlagen bringt, was zweifellos nicht im Sinne des Gesetzgebers sein sollte, da es gesellschaftlich als Gefährdung des sozialen Friedens problematisch ist. Insoweit außerdem die Beschränkungen der Bezugsberechtigung auf Personen mit *„tatsächlichem und rechtmäßigem Aufenthalt im Inland“* auch akut wohnungslose Personen ausschließt, ist der Entwurf ebenfalls unbedingt abzulehnen. Und obzwar hier nicht beurteilt werden kann, ob der Ausschluss von Personen, die eine bedingten Freiheitsstrafe verbüßen, rechtlich als Doppelbestrafung zulässig ist, ist seine ökonomische Folge eines deutlich erhöhten Rückfallrisikos und der damit geförderten Kriminalität dennoch offensichtlich und kann wohl ebenfalls nicht im Sinne des Gesetzgebers sein.

Letztendlich ist die beste – wenngleich, wie ein nennenswertes Ausmaß von *„In-Work-Poverty“* in Österreich zeigt, für sich genommen nicht ausreichende – Armutsprävention die Integration in den Arbeitsmarkt. Daher ist es zweckmäßig, mittels Sozialgesetzgebung auch Anreize und Sanktionen zu schaffen, die eine solche Integration begünstigen, sofern auch Anreize für die Betterqualifizierung vorgesehen werden. Der vorgesehene *„Arbeitsqualifizierungsbonus“* wird dieser Aufgabe leider nur sehr unzureichend gerecht, weil die darin erfassten Grundkompetenzen zwar Vermittelbarkeit verbessern dürften, aber keinesfalls eine Existenzsicherung durch Arbeit garantieren können.

Prinzipiell leidet der Gesetzesentwurf unter dem Mangel, dass anstelle von Mindeststandards Höchstsätze definiert werden. Die Möglichkeit der Mehrzuwendung für die Landesgesetzgebung löst dieses Problem keinesfalls, insbesondere da ihre Deckelung auf 30 % nicht ausreichen wird, die innerösterreichischen Unterschiede (die sich nicht nur auf Wohnkosten beschränken) auszugleichen. Es wäre daher dringend anzuraten, hier **die gesamte Logik des Entwurfes umzukehren**, um eine bestmögliche Berücksichtigung lokaler Besonderheiten im Sinne der Subsidiarität im Bundesstaat Österreich sicherzustellen. In diesem Zusammenhang ist außerdem die Betonung von Sachleistungen sowohl in einer liberalen Marktwirtschaft im Hinblick auf die Einschränkung der Wahlfreiheit als auch in ökonomischer Hinsicht aufgrund der unzureichenden Abbildung von Präferenzen als in der Regel

suboptimale Lösung problematisch, im Hinblick auf die effiziente Verwendung öffentlicher Mittel aber immerhin als potentiell zweckmäßig begründbar.

Zum Schluss nochmals zum zweiten grundlegenden Kritikpunkt, da ja gemäß Erläuterungen zum Gesetzesentwurf „*die Sozialhilfe ein wesentliches Instrument dar[stellt], um Armut zu vermeiden*“. Zudem steht im Regierungsprogramm, dass die Sozialhilfe (Mindestsicherung) „*eines der wichtigsten staatlichen Mittel [ist], um Armutsgefährdung zu bekämpfen*“, weswegen Armutsbekämpfung dort (zusammen mit dem Zuwanderungsstopp und verstärkten Arbeitsanreizen, jedoch als erstes) als explizites Ziel der Grundsatzgesetzgebung genannt wird (*Zusammen: Für unser Österreich, S. 117f.*). Im Gegensatz zu den beiden anderen Punkten aus dem Regierungsprogramm findet sich das Ziel der Armutsbekämpfung im Gesetzesentwurf nun nicht mehr und ist folgerichtig durch keine der dort angeführten Maßnahmen explizit bezweckt. Vielmehr sieht § 1 rein funktional die „*Unterstützung des allgemeinen Lebensunterhalts*“ und die „*Befriedigung des Wohnbedarfs*“ als Primärziel vor. Eine positive Wirkung auf das Ausmaß der Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich kann daher vom Gesetz in der vorliegenden Fassung nicht erwartet werden. Dies steht **in eklatantem innerem Widerspruch** und zudem im krassen Gegensatz zu ALLEN derzeit geltenden Landesgesetzen: Die Gesetze in Salzburg, der Steiermark, dem Burgenland und Wien sehen eine „*(verstärkte) Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung*“ als Primärziel vor (vgl. jeweils § 1 MSG Salzburg, StMSG, Bgld. MSG, WMG), die Gesetze in Vorarlberg, Kärnten und Oberösterreich die „*Sicherstellung eines menschenwürdigen Lebens*“ (vgl. jeweils § 1 MSG Vorarlberg, K-MSG, Oö BMSG) und die Gesetze in Tirol und Niederösterreich sogar beides (vgl. jeweils § 1 TMSG, NÖ MSG). Das würde auch erhebliche Anpassungsprobleme verursachen und damit die Effizienz der Umsetzung gefährden.

Der vorliegende Gesetzesentwurf würde daher Personengruppen, die schon jetzt überproportional von Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung betroffen sind, massiv unter Druck setzen und ihre Chancen weiter mindern. Das ergibt auch insgesamt ein Bild, in dem die Frage gestellt werden muss, inwieweit der Gesetzgeber hier eine Verschärfung der Lage in der kaum begründeten Hoffnung auf eine nachhaltige, einkommensstabilisierende Integrationswirkung in den Arbeitsmarkt (man beachte hier die weitgehende Wirkungslosigkeit der Hartz-Reformen in Deutschland) billigend in Kauf nimmt. Dass es zudem wünschenswert wäre, wenn ein mit dem gegenständlichen Entwurf vergleichbarer Kontrolldruck im Hinblick auf die steuervermeidenden Praktiken von Bestverdienenden sowie von (international tätigen) Konzernen aufgebaut würde, was überdies aller Voraussicht nach stärkere Budgetwirksamkeit aufweisen würde, sei hier noch am Rande angemerkt.

Käme das geplante Gesetz auf Basis des vorliegenden Entwurfes, würde es Armut und Kriminalität produzieren und die Zuwanderung ins österreichische Sozialsystem nicht stoppen. Es würde daher wesentliche seiner eigenen Zielsetzungen verfehlen, um einen außerdem hohen Preis, denn es ist zu erwarten, dass es einen deutlich erhöhten Verwaltungsaufwand verursachen würde, dem kein verhältnismäßiger Zusatznutzen gegenüberstehen wird. Während einzelne Elemente des Entwurfs durchaus relevante und potentiell treffsichere und daher diskutabile Maßnahmen darstellen, ist der Entwurf daher **in seiner Gesamtheit abzulehnen**.

Andreas Exenberger, 10.01.2019

Assoziierter Professor für Wirtschafts- und Sozialgeschichte an der Fakultät für Volkswirtschaft und Statistik der Universität Innsbruck