



An das
Sozialministerium
Stubenring 1
1010 Wien
Per Email: post@sozialministerium.at
Suraya.Kahraman@sozialministerium.at
V7b@sozialministerium.at
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Wien, am 8. Januar 2019

Betrifft: Stellungnahme zum Entwurf eines Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes und zum Sozialhilfe-Statistikgesetz (GZ: BMASGK 57024/0002-V/B/7/2018)

Sehr geehrte Damen und Herren,

Der Klagsverband dankt für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zum Begutachtungsentwurf eines Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes abzugeben.

1. Allgemeine Bemerkungen

1.1 Sozialhilfe als Instrumente zur Armutsvermeidung

Der Klagsverband begrüßt, dass Sozialhilfe/Mindestsicherung – in den Erläuterungen, leider nicht in den Zielen des § 1 – als wesentliches Instrument zur Vermeidung von Armut und als Hilfe zur (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt konzipiert werden soll. Gleichzeitig muss aber auch sichergestellt werden, dass Menschen, die aus unterschiedlichen Gründen nicht arbeitsfähig sind, nicht von einem menschenwürdigen Leben ausgeschlossen werden.



1.2 Eindämmung der Zuwanderung in das Sozialsystem ist ein potentiell grundrechts-widriges Ziel!

Zuwanderung und Flucht haben vielfältige Unterschiede. Sozialhilfe/Mindestsicherung stellt das letzte Netz sozialer Sicherung dar, bei dessen Unterschreiten kein menschenwürdiges Leben möglich ist. Sollten Menschen durch Kürzung dieser Mindestabsicherung in Armut, unzumutbare Lebensbedingungen oder gar Wohnungslosigkeit gedrängt werden, handelt es sich bei diesen Maßnahmen um eine unmenschliche und erniedrigende Behandlung im Sinn des Artikels (Art.) 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

Der Klagsverband fordert daher, Sozialhilfe als letzte und niedrigste Form der sozialen Absicherung allen Menschen zu gewähren, die sich rechtmäßig oder geduldet in Österreich aufhalten.

1.3 Rechtsvorschriften der Europäischen Union (EU) beachten!

Migration von EU-Bürger_innen und Drittstaatsangehörigen ist weitgehend durch das Recht der Europäischen Union (EU) vorgegeben. Daher verwundert es, dass im Vorblatt steht:

„Die vorgesehenen Regelungen fallen nicht in den Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union.“

In den Erläuterungen wird dagegen durchaus punktuell auf „unionsrechtliche Besonderheiten“, einzelne EU-Richtlinien (RL) und -Verordnungen (VO) sowie auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs Bezug genommen.

Viele der Kritikpunkte am vorliegenden Entwurf würden sich durch eine durchgehende Berücksichtigung von EU-rechtlichen Vorgaben erübrigen.

Insbesondere die folgenden Rechtsakte müssen beachtet werden:

- Unionsbürger-RL 2004/37/EG
- FreizügigkeitsVO 492/2011/EU
- Status-RL 2011/95/EU
- Daueraufenthalts-RL 2003/109/EG



1.4 Sozialhilfe/Mindestsicherung muss Abrutschen in Armut verhindern!

Sozialhilfe/Mindestsicherung stellt das letzte soziale Netz dar, das Menschen auffängt. Sie muss daher sicherstellen, dass Menschen nicht in Armut abrutschen. Insbesondere für Kinder ist die Armutsspirale fatal, da das Bildungssystem stark auf eine Mitarbeit von Eltern setzt und armutsgefährdete und unmittelbar von Armut betroffene Kinder statistisch nachweisbar auch schlechtere Schulleistungen erbringen. Diese Kinder werden in ein Leben in Armut sozialisiert, was zu einer Reihe von individuell wie gesellschaftlich unerwünschten und unzumutbaren Folgen führt (Armut, Kriminalität, schlechtere Gesundheit).

1.5 Rücksichtnahme auf besonders gefährdete Gruppen

Menschen mit körperlichen, geistigen oder psychischen Beeinträchtigungen sowie Menschen mit Sinnesbeeinträchtigungen (Menschen mit Behinderungen) sind aufgrund von Diskriminierungen am Arbeitsmarkt besonders oft auf Mindestsicherung angewiesen. Daher sind bereits in der Gesetzgebungsphase die Auswirkungen zu berücksichtigen. Weiters müssen die Auswirkungen besonders für folgende Personengruppen evaluiert werden, um sicherzustellen, dass sie nicht in Armut, Wohnungslosigkeit und Kriminalität gedrängt werden:

- Drittstaatsangehörige – besonders anerkannte Flüchtlinge und subsidiär schutzbedürftige Menschen
- Menschen mit Behinderungen
- Menschen, die Österreichische Gebärdensprache verwenden
- Alleinerziehende
- Personen, die eine mindestens sechsmonatige Haftstrafe verbüßt haben und vorzeitig entlassen werden

1.6 Obergrenzen führen zu Sozialabbau!

Der vorliegende Entwurf sieht generell Höchstgrenzen für Leistungen vor. Überall dort, wo die Landesgesetzgebungen derzeit über dieses Niveau hinausgehen, werden die Leistungen zu kürzen sein. Die Auswirkungen werden daher in den einzelnen Bundesländern zu unterschiedlichen Resultaten führen, da die Mindestsicherung immer ein Baustein im System mit anderen Leistungen ist. Daher sollte den Bundesländern die Möglichkeit zu Ausnahmeregelungen überlassen bleiben, um Härtefälle abzufedern!



2. Anmerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Sozialhilfegrundsatzgesetzes

2.1 § 1 – Ziele

Sozialhilfe/Mindestsicherung soll gemäß Z 1 „zur Unterstützung des allgemeinen Lebensunterhalts und zur Befriedigung des Wohnbedarfs der Bezugsberechtigten beitragen“.

Die in Z 2 (integrationspolitische und fremdenpolitische Ziele) und Z 3 (optimale Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarkts) genannten Ziele können die Unterstützung des allgemeinen Lebensunterhalts und die Befriedigung des Wohnbedarfs gefährden.

In diesem Zusammenhang ist auf das Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom 18. Juli 2012 - 1 BvL 10/10)¹ zu verweisen, in dem ausgesprochen wurde, dass die Migrationspolitik die Menschenwürde nicht in Frage stellen darf:

„Migrationspolitische Erwägungen, die Leistungen an Asylbewerber und Flüchtlinge niedrig zu halten, um Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden, können von vornherein kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen.“

Der Klagsverband regt daher an,

- **Z 2 zu streichen und**
- **in Z 3 die Wortfolge „und die optimale Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarkts“ zu streichen!**

2.2 § 2 – Bedarfsbereiche: Geldleistungen müssen Regelfall bleiben!

Geldleistungen bieten die größtmögliche Freiheit für Einzelpersonen, ihre Leben nach eigenen Vorstellungen zu gestalten und zumindest in einem geringen Ausmaß eigene Entscheidungen zu treffen und so ihr Privatleben (Art. 8 EMRK) zu regeln.

¹

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/07/Is20120718_1bvl001010.html (10.12.2018)



Sachleistungen behindern dagegen ein selbstbestimmtes Leben, stimmen häufig nicht mit den Bedürfnissen der Betroffenen überein und verursachen einen erheblichen bürokratischen Aufwand bei Beschaffung und Verteilung.

Der Klagsverband regt daher an, Geldleistungen als den Regelfall vorzusehen und Sachleistungen nur im begründeten Einzelfall zuzulassen!

2.3 § 3 Abs. 5 – Geldleistungen müssen Regelfall bleiben!

Wie bereits unter 2.2 dargestellt, sollten Sachleistungen nur in begründeten Ausnahmefällen anstatt Geldleistungen gewährt werden, wenn dies für die Bezieher_innen von Vorteil ist.

2.4 § 4 – Ausschluss von der Bezugsberechtigung: Liste überdenken!

2.4.1 Der Entwurf sieht in Abs. 1 eine strikte Trennung zwischen österreichischen Staatsangehörigen und Asylberechtigten einerseits und „Fremden“ andererseits vor. „Fremde“ sollen erst nach fünf Jahren bezugsberechtigt sein. Vor Ablauf dieser Frist sollen nur aufenthaltsberechtigte EWR-Bürger_innen gleichgestellt werden, wenn ihre Gleichstellung „im Einzelfall nach Anhörung der zuständigen Fremdenbehörde“ festgestellt wird. In den Erläuterungen werden als unionsrechtliche Bestimmungen die Unionsbürger-RL 2004/38/EG, die FreizügigkeitsVO 492/2011/EU und die Status-RL 2011/95/EU als unionsrechtliche Grundlagen angeführt, die einen Ausschluss der dort erwähnten Personen aus dem Kreis der Bezugsberechtigten verbietet.

Nicht berücksichtigt wird die RL 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, die in Art. 11 Abs. 1 d) ebenfalls Gleichbehandlung in Hinblick auf „soziale Sicherheit, Sozialhilfe und Sozialschutz im Sinn des nationalen Rechts“ vorsieht. Gemäß Art. 11 Abs. 4 der RL können die Mitgliedstaaten zwar die Gleichbehandlung bei Sozialhilfe und Sozialschutz auf die Kernleistungen beschränken, dabei muss aber ein menschenwürdiges Leben, das sich nach den tatsächlichen Lebenskosten orientiert, sichergestellt werden.

Für EWR-Bürger_innen und ihre Familienangehörigen stellt die Verpflichtung, im Einzelfall die Anhörung der zuständigen Fremdenbehörde abzuwarten, eine mittelbare Diskriminierung dar, da jedenfalls eine Verzögerung eintritt.

Der Klagsverband regt daher an,

- **die anzuwendenden unionsrechtlichen Grundlagen gemäß Abs. 1 vollständig ins Gesetz oder die Erläuterungen aufzunehmen,**



- **die Anhörung der zuständigen Fremdenbehörde (§ 3 NAG) in Abs. 1 ersatzlos zu streichen und**
- **auch Personen, die langfristig aufenthaltsberechtigt sind, obwohl sie weniger als fünf Jahre in Österreich aufhältig sind, subsidiär schutzberechtigte Personen und Personen, die wegen einer oder mehrerer mit Vorsatz begangenen gerichtlich strafbaren Handlungen zu einer Haftstrafe von zumindest sechs Monaten verurteilt wurden, in den Kreis der Anspruchsberechtigten aufzunehmen.**

2.4 § 5 Abs 2 – Ausnahmen bei Höchstsätzen für Haushaltsgemeinschaften schaffen!

2.4.1 Der vorliegende Entwurf schafft ein Sozialhilfesystem, das bei Haushaltsgemeinschaften degressiv abgestuft ist. Je mehr Personen in einem Haushalt leben, desto geringer ist die zusätzliche Leistung. Dies geht so weit, dass bei minderjährigen, in der Haushaltsgemeinschaft lebenden Kindern und Jugendlichen ab der dritten Person nur mehr 5% des netto-Ausgleichszulagenrichtsatzes gewährt wird. Diese Summe unterschreitet die tatsächlich entstehenden Kosten bei weitem, befördert Kinderarmut und behindert auch die Bildungschancen und die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen.

Der Entwurf berücksichtigt daher die Rechte von Kindern nicht ausreichend und verstößt in diesem Punkt gegen Art 1. des Bundesverfassungsgesetzes über die Rechte von Kindern, BGBl. I 2011/4, der lautet:

„Jedes Kind hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die für sein Wohlergehen notwendig sind, auf bestmögliche Entwicklung und Entfaltung sowie auf die Wahrung seiner Interessen auch unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit. Bei alle Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher und privater Einrichtungen muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein.“

Weiters verstößt Österreich mit dieser Bestimmung gegen das in Art. 31 der UN-Kinderrechtskonvention verankerte „Recht des Kindes auf Ruhe und Freizeit an, auf Spiel und altersgemäße aktive Erholung sowie auf freie Teilnahme am kulturellen und künstlerischen Leben.“

2.4.2 Die degressive Abstufung der Leistungen kann aber auch bei anderen Haushaltsgemeinschaften zu Leistungen führen, die nicht existenzertreten sind, etwa bei Wohngemeinschaften von Frauen in sozialen Notlagen oder von Frauen, die von Gewalt betroffen sind. Diese Auswirkungen betreffen überwiegend Frauen und stellen daher eine mittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts dar.



2.5 § 5 Abs. 6 – Vermittelbarkeit und Arbeitsqualifizierungsbonus

§ 5 Abs. 6 sieht vor, dass 35% der Leistung nur als Arbeitsqualifizierungsbonus auszubezahlen sind. Die Sozialhilfe/Mindestsicherung ist aber per se schon eine Mindestsumme, die für ein menschenwürdiges Leben notwendig ist und deshalb nicht weiter gesenkt werden sollte.

Es gibt zwar eine Liste von acht Ausnahmen, wann von der Vermittelbarkeit und dauerhaften Bereitschaft zum Einsatz der Arbeitskraft abgesehen werden kann, diese sind aber nicht ausreichend.

- Z 2 nennt etwa Personen, die Betreuungspflicht gegenüber Kindern haben, die das dritte Lebensjahr noch nicht vollendet haben und keiner Beschäftigung nachgehen können, weil keine geeigneten Betreuungsmöglichkeiten bestehen. Die beiden Voraussetzungen müssen kumulativ bestehen (Argument: und). Sollte daher nur eine Voraussetzung vorliegen – etwa keine geeignete Betreuungseinrichtung vorhanden sein, das Kind aber über drei Jahre alt sein – bestünde kein Anspruch auf den Arbeitsqualifizierungsbonus.
- Z 5 nennt Personen, die bereits vor Vollendung des 18. Lebensjahrs eine Erwerbs- oder Schulausbildung begonnen und zielstrebig verfolgt haben. Wer nach Abschluss des 18. Lebensjahrs nach Österreich kommt, wird beim Erwerb einer Ausbildung oder bei der Nostrifizierung oder Anerkennung einer ausländischen Ausbildung nicht unterstützt. Das verstärkt den Druck auf Migrant_innen dequalifiziert zu arbeiten und vergibt eine Chance, den Mangel an Facharbeiter_innen zu beheben.
- Z 7 schließt von Invalidität (§ 255 Abs. 3 ASVG) betroffene Personen aus. Es gibt allerdings viele Menschen, die aufgrund von Beeinträchtigungen inklusive chronischen Krankheiten nicht vermittelbar sind, ohne invalid im Sinn des § 255 Abs. 3 ASVG zu sein.

2.6 § 5 Abs. 7 – Vermutung der Vermittelbarkeit am Arbeitsmarkt aufgrund von Sprachkenntnissen

Als vermittelbar – und deshalb anspruchsberechtigt auf den Arbeitsqualifizierungsbonus – gelten unter anderem Personen, die zumindest das Sprachniveau B 1 (Deutsch) oder C 1 (Englisch) haben.

Menschen sollten ohne Rücksicht auf ihre Deutsch- oder Englischkenntnisse die volle Sozialhilfe/Mindestsicherung erhalten, da eine geringere Leistung für ein menschenwürdiges Leben nicht ausreicht.



Darüber hinaus nimmt diese Bestimmung auf mehrere Gruppen keine Rücksicht:

- Menschen, die bereits in Österreich gearbeitet haben, ohne über die genannten Sprachniveaus zu verfügen, können genauso vermittelbar sein und dauerhaft arbeitsbereit sein. Sie sollten die volle Leistung erhalten und – etwa über das Arbeitsservice (AMS) - beim Erwerb von Sprachkenntnissen unterstützt werden.
- Gehörlose Menschen sind nicht in der Lage, die genannten Sprachniveaus zu erreichen. Sie sollten jedenfalls die volle Leistung erhalten und zur Verbesserung ihre Chancen am Arbeitsmarkt ebenfalls – etwa über das AMS - beim Erwerb von Sprachkenntnissen unterstützt werden. Wir verweisen diesbezüglich auf die detaillierte Stellungnahme des Österreichischen Gehörlosenbundes.

2.7 § 5 Abs. 8 – Vermittelbarkeit am Arbeitsmarkt bei österreichischem Pflichtschulabschluss

Menschen mit einer Behinderung, die keinen Pflichtschulabschluss besitzen, können bei entsprechender Qualifizierung und durch Unterstützung von Arbeitsassistenten auch in den Arbeitsmarkt vermittelt werden. Sie sollten daher die volle Leistung erhalten und darüber hinaus bei der Erlangung eines österreichischen Pflichtschulabschlusses (und einer weiterführenden Ausbildung) sowie bei der Arbeitssuche und beim Einstieg in einen Beruf unterstützt werden.

2.8 Zur Situation von Alleinerziehenden

Alleinerziehende werden im Gesetzesentwurf zur Sozialhilfe als Gewinnerinnen dargestellt. Tatsächlich gelten für Mütter und Väter die ihre Kinder alleine erziehen dieselben Grundsätze wie für alle anderen erwachsenen Personen. Werden die Bedingungen für die Vermittelbarkeit am österreichischen Arbeitsmarkt nicht erfüllt ist, droht auch Alleinerziehenden die Kürzung der Sozialhilfe. Besonders gefährdet sind hier Alleinerziehende mit jungen Kindern (ab drei Jahren), die jedenfalls eine Betreuung brauchen, oder alleinerziehende Eltern minderjähriger Kinder mit Behinderung. Hier lassen sich Berufstätigkeit und Kinderbetreuung oft nicht vereinbaren. Offenbar gelten die Ausnahmebestimmungen vom Qualifizierungsbonus für diese Alleinerziehenden nicht oder sind in der Gesetzesvorlage nur unzureichend formuliert. Ein Großteil der alleinerziehenden Mindestsicherungsbezieher_innen sind sogenannte „Aufstocker_innen“. Sie gehen einer Erwerbstätigkeit nach von der sie aber das tägliche Leben nicht finanzieren können. Ist ihr Einkommen aber geringer als der Basisbetrag der Sozialhilfe und erfüllen sie die Anforderungen für den Qualifizierungsbonus nicht kann hier genauso bis zu 35% gekürzt werden.



Bonus für Kinder von Alleinerziehenden wirkt nicht für Alle

Für etwa 10.000 Kinder in Alleinerziehenden Familien wird es keine Erhöhung des Sozialhilfe Betrages geben. Das sind rund 30% der Kinder, die nur mit einem Elternteil zusammenleben. Dies lassen Berechnungen nach den Jahresdurchschnittszahlen 2017 erkennen und trifft jene Familien in Wien, OÖ, Salzburg und Tirol, in denen drei oder mehr minderjährige Kinder leben. Hier hebt sich der Bonus durch die degressiv gestalteten Kinderbeiträge wieder auf. Die Einbußen sind zum Teil beträchtlich. So betragen diese in Wien und Tirol rund 1000,- Euro pro Alleinerziehender Familien und Jahr².

Alleinerziehende Familien mit drei und mehr Kindern sind besonders unterstützungswürdig. Gerade hier steigt die Mehrleistung des betreuenden Elternteils exponentiell an. Der Bonus für Kinder in Alleinerziehenden Familien sollte gerade diese Mehrleistung der Alleinerziehenden würdigen. Laut Gesetzesentwurf versagt er aber genau dort, wo er am dringendsten gebraucht wird. Gleichzeitig sinken aber auch die Chancen auf ein existenzsicherndes Einkommen. Die Gründe dafür liegen nach wie vor in der unzureichend zur Verfügung stehender Kinderbetreuung und des gleichzeitig niedrigen Lohnniveaus in „Frauenbranchen“, sowie fehlender Vollzeitarbeitsplätze.

Bonus für Kinder von Alleinerziehenden als Kannbestimmung

Der Bonus für Kinder von Alleinerziehenden ist optional vorgesehen. Es steht somit den Bundesländern frei diesen Bonus zu gewähren oder auch nicht. Wie hier die Ausgestaltung aussieht kann noch nicht abgesehen werden. Kannbestimmungen in einem Grundgesetz schaffen die Basis für Ungleichbehandlungen in der Ausgestaltung. Besonders wenn die Gesetzgebung die Belange von Menschen in Armut und Notlagen in einem Grundgesetz regeln soll, müssen Grundprinzipien für die ausführende Gesetzgebung klar gestaltet sein. Vor allem vor dem Hintergrund einer treffsicheren Maßnahme bzw. einer einheitlichen Regelung für ganz Österreich muss dieser rechtswirksam im Grundgesetz verankert sein.

Wohnen für Alleinerziehende

Durch ihre Familienform und ihre Benachteiligungen am Arbeitsmarkt haben Alleinerziehende einen erschwerten Zugang zum Wohnungsmarkt. Eine weitere Hürde sind die ständig steigenden Mietpreise. Für viele ist daher der Einzug in eine Wohngemeinschaft die einzige Möglichkeit für leistbares Wohnen. Werden in Zukunft diese als Bedarfsgemeinschaften betrachtet, besteht eine große Gefahr einer zusätzlichen Armutsspirale. Weiter werden die Familien durch die geplante Umstellung auf Wohnsachkosten einer Selbstbestimmung beraubt. Das widerspricht ganz grob dem Grundsatz der „Hilfe zur Selbsthilfe“ bzw. Eigenermächtigung.

² Berechnung der Österreichischen Plattform für Alleinerziehende (ÖPA)



3. Anmerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Sozialhilfe-Statistikgesetzes und seines Anhangs

Die Länder, Träger der gesetzlichen Kranken- und Pensionsversicherung sowie die Geschäftsstellen des AMS sollen der Sozialministerin gemäß § 1 Abs. 2 die in der Anlage genannten Daten regelmäßig zur Verfügung stellen.

Teilweise ist nicht ersichtlich, warum diese Daten notwendig sind, oder sie betreffen Personen, die nach dem vorliegenden Entwurf gar keinen Anspruch auf Sozialhilfe/ Mindestsicherung haben sollen, etwa

- 1. k) Staatsangehörigkeit der leiblichen Eltern
- 1. o) ob) subsidiäre schutzberechtigte Personen

Der Klagsverband ersucht um Berücksichtigung seiner Stellungnahme und eine grundlegende Überarbeitung des Entwurfs unter Einbeziehung der Betroffenen mit besonderem Augenmerk auf die Grundrechte und das EU-Recht.

Menschenwürdiges Leben muss unabhängig von Alter, Geschlecht, Familienkonstellation, Herkunft, Behinderung und Fähigkeit zur Teilnahme am Arbeitsmarkt möglich sein!

Mit freundlichen Grüßen,

MMag. Volker Frey