



DIE JURISTINNEN
Apollogasse 26/12
1070 Wien
info@juristinnen.at
www.juristinnen.at

Stellungnahme

zum „Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend Grundsätze für die Sozialhilfe (Sozialhilfe-Grundsatzgesetz) sowie eines Bundesgesetzes betreffend die bundesweite Gesamtstatistik über Leistungen der Sozialhilfe (Sozialhilfe-Statistikgesetz)“. Geschäftszahl: BMASGK-57024/0002-V/B/7/2018

Übermittelt am 10. Jänner 2019 an V7b@sozialministerium.at sowie an begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Zum Entwurf des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes und des Sozialhilfe-Statistikgesetzes nehmen wir wie folgt Stellung:

In seiner vorliegenden Form stellt der Gesetzesentwurf (nicht nur begrifflich) eine Abschaffung der bedarfsorientierten Mindestsicherung dar. Dass das Gesetz statt sozialer Mindeststandards nur noch Höchstsätze¹ festlegt, ist abzulehnen. Die zentrale Aufgabe des Sozialstaates, soziale Sicherheit in Österreich zu schaffen, ist damit gefährdet.

Stattdessen ist zu befürchten, dass Armut in Österreich mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf weiter verschärft wird. Besonders betroffen wären davon sowohl Kinder als auch Frauen – immerhin sind Frauen in Österreich immer noch stärker armutsgefährdet und -betroffen als Männer. Die am häufigsten von Armut berührte Gruppe in Österreich sind Alleinerziehende; 90 Prozent davon sind Frauen.

¹ Und das obwohl das Einsparungspotenzial denkbar gering ist: In den Jahren 2016 und 2017 lag der Anteil der Mindestsicherung an den Sozialausgaben unter einem Prozent.

Ihre Situation werden die in dem vorliegenden Gesetzentwurf sinnvollerweise normierten Aufschläge nicht verbessern, da es sich dabei um bloße Kann-Bestimmungen handelt.

Dass Armutsbekämpfung und -verhinderung kein Ziel des vorliegenden Entwurfs eines Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes mehr darstellt, ist auch aus einer Gewaltschutzperspektive bedenklich. Denn fehlende Existenzsicherung erhöht nicht nur die Gefahr häuslicher Gewalt. Soziale Absicherung ist notwendig, damit Frauen (und ihre Kinder) in Zeiten von Trennung und Scheidung ein selbstbestimmtes Leben führen können.

Außerdem stellt das Gesetz nicht nur eine (verfassungs-, europa- und völkerrechtswidrige) Schlechterstellung von subsidiär Schutzberechtigten dar. Der geplante Ausschluss von rechtskräftig verurteilten Personen von der Sozialhilfe als Nebenstrafe ist klar menschenrechtswidrig. Und auch viele andere Menschen(gruppen), für die die Mindestsicherung bisher das letzte soziale Netz war, würden damit weiter von der gesellschaftlichen Teilhabe ausgeschlossen.

Aus einer feministischen Perspektive erscheint zudem der Vorrang von Sachleistungen vor Geldleistungen problematisch. Die Regelung ist nicht nur stigmatisierend, sie stellt zudem einen unverhältnismäßigen Eingriff in Autonomie und Selbstbestimmung zukünftiger Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger dar.

Aus diesen Gründen ist der Entwurf in seiner derzeitigen Fassung abzulehnen. Damit der fundamentale Zweck eines Grundsatzgesetzes zur Sozialhilfe, die Vermeidung und Bekämpfung von Armut und sozialer Exklusion sowie die Ermöglichung eines selbstbestimmten Lebens für alle hilfsbedürftigen Menschen in Österreich, gewährleistet werden kann, sollte der Gesetzesentwurf unter Mitwirkung von Expertinnen und Experten grundlegend überarbeitet werden.

Zu einzelnen Bestimmungen im Detail:

Zu den §§ 1 und 3 des Entwurfs: Ziele und Grundsätze

Das primäre Ziel der Leistungen einer Sozialhilfe aus öffentlichen Mitteln, nämlich Armutsvermeidung sowie Verhinderung sozialer Ausgrenzung und die Ermöglichung einer selbstbestimmten Lebensführung, fehlt in dem vorliegenden Entwurf gänzlich. Vielmehr entsteht der Eindruck, dass der Gesetzgeber mit dem Sozialhilfe-Grundsatzgesetz eine Ausgrenzung von Leistungen verfolgt und darüber hinaus Menschen in akuten Notlagen keine selbstbestimmte und würdevolle Lebensführung ermöglichen will. Das zeigt sich insbesondere in der abzulehnenden Abkehr von Mindeststandards und der Normierung von

sogenannten Höchstleistungen, die die Bundesländer unter-, aber nicht überschreiten dürfen.

Stattdessen werden in dem vorliegenden Entwurf integrationspolitische und fremdenpolizeiliche Ziele genannt. Wo der Zusammenhang mit einem Grundsatzgesetz zur Sozialhilfe liegen soll, erschließt sich nicht. Dies wirft zum einen kompetenzrechtliche Bedenken auf, da sich der vorliegende Gesetzesentwurf auf Art 12 B-VG „Armenwesen“ stützt, jedoch darüber hinaus gehende Bereiche regeln will. Zum anderen legt diese Zielbestimmung nahe, dass hier die diskriminierende Ausgrenzung von diesen Leistungen im Vordergrund steht. Vor dem Hintergrund, dass österreichische Staatsbürger_innen, Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte in Bezug auf Maßnahmen im Rahmen des sogenannten Armenwesens nach Art 23 der GFK gleich zu behandeln sind, ist dies entschieden abzulehnen.

Mit der Formulierung der arbeitsmarktpolitischen Zieldefinition in § 1 Z 3 des vorliegenden Entwurfs negiert der Gesetzgeber die Realität, dass ein Großteil der auf Mindestsicherung angewiesenen Menschen (wie bspw der große Anteil an Kindern (ca. ein Drittel²) oder Pensionistinnen und Pensionisten) dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung steht. Auch zeigt sich hier, dass der Gesetzgeber die sogenannte Aufstocker_innenthematik nicht erkennt oder ernst nimmt. Dabei geht es um jene Menschen, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen, deren Einkommen jedoch so niedrig ist, dass sie es durch die Mindestsicherung aufbessern müssen.

Die Zieldefinition nach § 1 sollte daher grundlegend überarbeitet werden. Die Bekämpfung und Vermeidung von Armut und sozialer Ausschließung sollte jedenfalls als primäres Ziel der Sozialhilfe beibehalten werden. Die in Abs 2 und 3 vorgesehenen integrationspolitischen, fremdenpolizeilichen und arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen sollten zudem nicht durch ein Grundsatzgesetz zur Sozialhilfe vorgegeben werden.

Besorgniserregend ist zudem die in § 3 Abs 4 gewählte Phrase „dauerhafte Bereitschaft zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft“, die mangels näherer Erklärung eine dem jetzigen niederösterreichischen Modell ähnliche Arbeitspflicht vermuten lässt. Von einer arbeitsmarktintegrativen Förderung kann dabei nicht die Rede sein. Jede Form einer Arbeitspflicht, die Menschen in prekäre Verhältnisse drängt, ist nicht nur entschieden abzulehnen, sondern verfassungsrechtlich verboten, siehe Art 5 Grundrechtecharta, Artikel 4 Abs 2 EMRK und das Übereinkommen über die Abschaffung der Zwangsarbeit.

² STATISTIK AUSTRIA, Mindestsicherungsstatistik. Erstellt am 04.09.2018.

Zu § 3 Abs 5 des Entwurfs: Vorrang von Sachleistungen

§ 3 Abs 5 normiert einen Vorrang von Sachleistungen, der insbesondere bei Wohnkosten greifen soll. Die Sozialhilfe-Leistung soll demnach zukünftig direkt an Vermieterinnen und Vermieter etc bezahlt werden. Diese Regelung ist nicht nur unsachgemäß, da das Ziel von Sozialhilfe nicht die Sicherung der Einnahmen von Vermieter_innen ist, sondern steht zudem im Widerspruch zu § 1 Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz sowie den Zielen des Erwachsenenschutzgesetzes. Durch die Anwendung der Regelung in ihrer derzeitigen Form sind mehrere negative Wirkungen zu erwarten: Die Autonomie und Selbstbestimmung von Bezieherinnen und Beziehern würde unverhältnismäßig eingeschränkt. Es käme zu einem hohen und unnötigen administrativen Aufwand, da die Leistung auf unterschiedliche Empfängerinnen und Empfänger aufgeteilt und entsprechend angewiesen werden müsste. Die Regelung ist außerdem stigmatisierend: Sie legt ohne einer Prüfung der Umstände nahe, dass für alle Personen, die Sozialhilfe beziehen, Unterstützung in der Verwaltung von Einkommen notwendig sei. Schließlich ist zu befürchten, dass sie dazu führt, dass anspruchsberechtigte Personen die Leistung vermehrt nicht beantragen werden (höhere Non-Take-Up-Rate), um zu vermeiden, dass ihre Vermieterinnen bzw Vermieter, Energieversorger ua Kenntnis über die Art ihres Einkommens erhalten.

Zu § 4 Abs 3 des Entwurfs: Ausschluss subsidiär Schutzberechtigter und rechtskräftig verurteilter Personen von Leistungen gem §§ 5 und 6

Mit einer Reduzierung auf das Niveau der Grundversorgung wäre es subsidiär schutzberechtigten Personen, vor allem Familien mit Kindern, nicht mehr möglich, selbständig privat zu wohnen. Obwohl die meisten subsidiär Schutzberechtigten derzeit in privaten Unterkünften wohnen, fehlen im vorliegenden Entwurf bzw den Erläuterungen flankierende Maßnahmen dazu, wie die Unterbringung dieser Personen hinkünftig gewährleistet sein soll.

Es ist nicht erkennbar, welchem Ziel diese Regelung dienen soll. Auch die vom Gesetzgeber intendierten, für ein Sozialhilfegesetz völlig sachfremden, integrationspolitischen und fremdenpolizeilichen Ziele können damit nicht erreicht werden: ist es ja gerade eine der Voraussetzungen für den subsidiären Schutz, dass die betroffenen Personen nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können und sohin oft jahrelang und nicht nur vorübergehend in Österreich leben bzw zT hier erst geboren wurden. Dass aufgrund des „Provisorialcharakters ihres Aufenthaltes“ ein anderer, geringerer Bedarf zur Existenzsicherung ausreichen und nicht die soziale Realität als Maßstab herangezogen werden soll, befremdet.

Auch wenn Art 29 der Richtlinie 2011/95/EU (Qualifikationsrichtlinie) bestimmt, dass die Mitgliedstaaten bei Sozialhilfeleistungen vorsehen können, dass diese für

subsidiär Schutzberechtigte auf Kernleistungen beschränkt werden, findet die im Entwurf vorgesehene Regelung darin keine Deckung. Gemäß dem Erwägungsgrund Nr 45 der Präambel der Richtlinie ist Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, ohne Diskriminierung im Rahmen der Sozialfürsorge angemessene Unterstützung in Form von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts zu gewähren. Den betreffenden Personen ist ua zumindest eine Mindesteinkommensunterstützung zu gewähren, soweit diese Leistungen nach dem nationalen Recht eigenen Staatsangehörigen gewährt werden. Mit der nunmehr vorgesehenen Regelung kann von einem Mindesteinkommen, mit dem ein menschenwürdiges Leben in Österreich möglich wäre, keine Rede mehr sein. Verschärfend kommt hinzu, dass subsidiär Schutzberechtigte in Österreich keinen Anspruch auf Familienbeihilfe oder Kinderbetreuungsgeld haben.

Zudem fehlt eine sachliche Begründung für die Ungleichbehandlung von subsidiär Schutzberechtigten und Asylberechtigten. Wie der OGH bereits mehrfach – unter ausdrücklicher Nennung von subsidiär Schutzberechtigten – ausgesprochen hat, gebieten insb Art 23 und 24 GFK eine Gleichstellung von Konventionsflüchtlings (und subsidiär Schutzberechtigten) mit österreichischen Staatsangehörigen (ua 10 Ob 35/12p).

Und schließlich befremdet die Systematik des Ausschlusses subsidiär Schutzberechtigter: Dieser erfolgt nicht etwa in Abs 2. Vielmehr erfolgt ein spezifischer Ausschluss „von Leistungen gemäß §§ 5 und 6“ in Abs 3. Andere als die angeführten Leistungen sind jedoch ohnehin nicht vorgesehen. In Abs 4 wird konkretisiert, dass „ausschließlich Kernleistungen der Sozialhilfe auf dem Niveau der Grundversorgung zu gewähren“ sind, womit offensichtlich nicht „Leistungen aus der Grundversorgung“ gemeint sind. Vor dem Hintergrund, dass der Ausschluss subsidiär Schutzberechtigter gemeinsam mit dem Ausschluss rechtskräftig verurteilter Personen, die ohnehin nie von der Grundversorgungsvereinbarung umfasst waren, geregelt wird, bleibt nur der Schluss, dass subsidiär Schutzberechtigte damit gänzlich aus der Grundversorgung herausgenommen werden sollen. Damit käme es sogar zu einer Schlechterstellung gegenüber den in Abs 2 genannten Personengruppen.

Hinsichtlich des Ausschlusses von rechtskräftig verurteilten Personen können wir uns vollinhaltlich den Stellungnahmen von NEUSTART und der Interessensgemeinschaft der SozialarbeiterInnen an Justizanstalten Österreichs anschließen. Sozialhilfe soll ein menschenwürdiges Leben in Österreich ermöglichen, dient jedoch keinesfalls dazu, zusätzliche Sanktionen einzuführen. Eine „adäquate öffentliche Sanktionswirkung“, wie in den Erläuterungen zum vorliegenden Entwurf ausgeführt, ist durch das österreichische Strafrecht bereits ausreichend vorgesehen.

Zu § 5 Abs 2 ff des Entwurfs: Degressive Abstufung

Schon die degressive Abstufung der Ktn. SozialhilfeleistungsV 1986 wurde für verfassungswidrig erklärt (vgl VfSlg 11.662). Wenngleich Lebenshaltungskosten pro Person sinken, je größer eine Haushaltsgemeinschaft ist, bleibt ein zusätzlicher Aufwand pro Person erforderlich. Die abrupte Kürzung war deshalb sachlich nicht gerechtfertigt.

Und auch hinsichtlich des NÖ MSG wurde von der Lehre kritisiert, dass va Minderjährige betroffen waren. *Rebhan* führt dazu aus: „Vor allem ist es bei größeren Haushalten, zB bei fünf minderjährigen Kindern, unrealistisch anzunehmen, dass sich der Bedarf je Haushaltsangehörigen so stark verringert, dass insgesamt ein Betrag ausreicht, der kaum höher ist als bei einem Kind.“³ IdS entschied der VfGH jüngst (vgl VfGH G 136/2017-19), dass im Zuge einer Durchschnittsbetrachtung der konkrete Bedarf der einzelnen Personen zu ermitteln ist. Geschieht dies nicht, „(...) verfehlt dieses System der Bedarfsorientierten Mindestsicherung ab einer bestimmten Haushaltsgröße seinen eigentlichen Zweck, nämlich die Vermeidung und Bekämpfung von sozialen Notlagen bei hilfsbedürftigen Personen (...)“

Daneben darf nicht übersehen werden, dass der Schutzbereich von Art 8 EMRK eröffnet wird, sobald Familien von staatlicher Seite bestimmte Unterstützungsleistungen bereitgestellt werden. *Pöschl* kritisiert dementsprechend, Personen letztlich nicht nach ihrer individuellen Bedürftigkeit zu unterstützen, sondern nach der „einer vom Gesetzgeber unterstellten (und nicht einmal realistischen) „Durchschnittsfamilie“; dies obwohl es dem Rechtsunterworfenen nach Art 8 EMRK gerade freisteht, sich für eine Klein- oder für eine Großfamilie oder überhaupt gegen die Gründung einer Familie zu entscheiden.“⁴ Davon ganz abgesehen, hat das Kindeswohl stets höchste Handlungsmaxime zu sein – auch für den Gesetzgeber. Das BVG-Kinderrechte ist zur Beurteilung der Sachlichkeit heranzuziehen.

Im Sinne dieser Erwägungen sollte auf die Festlegung einer degressiven Abstufung gänzlich verzichtet werden.

Zu § 5 Abs 2 Z 4 des Entwurfs: Alleinerzieherbonus

Richtigerweise geht der Gesetzgeber von einer besonderen Armutsgefährdung von Alleinerziehenden aus. Es ist jedoch nicht nachvollziehbar, warum diese Regelung als bloße „Kann“-Bestimmung formuliert ist, während in Z 1 alleinerziehende

³ Rebhan, *Bedürftigkeitsabhängige Sozialleistungen – Bedingungen, Pauschalierungen, Differenzierungen*, DRdA 2017/6, 431 (440).

⁴ Pöschl, *Gleichheit vor dem Gesetz* (2008) 727 f.

Personen mit alleinstehenden Personen gleichgestellt werden. Vielmehr müsste ein solcher Bonus als Rechtsanspruch verankert werden und weit höher ausfallen, um den va betroffenen Frauen und Kindern ein menschenwürdiges Leben in Österreich zu ermöglichen.

Zu § 5 Abs 4 des Entwurfs: Deckelung bei Wohngemeinschaften

§ 5 Abs 4 sieht vor, dass „pro Haushaltsgemeinschaft mit 175 % des Netto-Ausgleichszulagenrichtsatzes für Alleinstehende begrenzt wird“. Diese Regelung stellt eine Deckelung des Betrages dar. Sie trifft Sozialhilfe-Bezieherinnen und Bezieher, die in einer Wohngemeinschaft mit weiteren Bezieher_innen wohnhaft sind. Betroffen sind beispielsweise auch Eltern, deren Kinder nach Erreichung der Volljährigkeit im gemeinsamen Haushalt bleiben.

Wie schon weiter oben ausgeführt, hat der VfGH bereits in der Märzsession 2018 festgestellt, dass eine starre Deckelung der Bezugshöhe bei Haushalten mit mehreren Personen im NÖ MSG unsachlich und daher verfassungswidrig war. Auch die im vorliegenden Entwurf vorgesehene Deckelung ist daher zumindest verfassungsrechtlich bedenklich.

Die Regelung steht zudem im Widerspruch zu § 5 Abs 2 Z 2. Hier ist ab der dritten leistungsberechtigten volljährigen Person eine Leistung in Höhe von 45% des Ausgangswertes vorgesehen. Hinzukommt, dass die Formulierung „bestimmte Haushaltsgemeinschaft“ unklar ist. Offen bleibt insbesondere, ob Sozialeinrichtungen, wie bspw Frauenhäuser, eine „bestimmte Haushaltsgemeinschaft“ darstellen.

Die Bestimmung wird in den Erläuterungen mit „insbesondere fremden- und integrationspolitische Rücksichten“ begründet und ist damit diskriminierend;. Die Annahme, dass vorrangig Menschen mit Migrationshintergrund oder Fluchterfahrung betroffen sind, ist überdies unsachgemäß.

Schließlich ist der Mindestbetrag von 20% unverhältnismäßig und unsachlich: Obwohl eine Unterbringung in einer WG-Struktur die Kosten für den Lebensunterhalt nicht oder nur in einem sehr geringen Ausmaß verringert, sieht der Gesetzesentwurf vor, dass Bezieher_innen nur 60% des Netto-Ausgleichszulagenrichtsatzes für den Lebensunterhalt zur Verfügung stehen.

Zu § 5 Abs 7 des Entwurfs: Nachweis Sprachkenntnis

„Vorschriften, die zwar neutral formuliert sind, sich aber gerade deshalb für sozial Bedürftige signifikant nachteiliger auswirken als für andere Personen“ sind mittelbar diskriminierend. Wenn Pflichten, etwa die Absolvierung eines

„Deutschintegrationskurses“, normiert werden, die finanzielle Aufwendungen erforderlich machen, „(...) wird der reale Nachteil der Armut in eine rechtliche Benachteiligung umgemünzt: Dem sozial Bedürftigen wird dann eine Pflicht auferlegt, die er nicht oder nicht zumutbar erfüllen kann oder er bleibt allein wegen seiner Armut von Rechten und staatlichen Leistungen ausgeschlossen“, so Pöschl.⁵ Bezüglich Integrations-Anreizen genügt es ohnehin, „(...), dass die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft eine vorhandene Integration voraussetzt (vgl G 136/2017-19). Es ist also davon auszugehen, dass eine Regelung vom Inhalt des § 5 Abs 7 durch den EuGH aufgehoben würde. Von § 5 Abs 7 sollte daher Abstand genommen werden.

Roswitha Harner, Ingrid Jez, Nadja Lindenthal und Romana Wochner
für den Verein DIE JURISTINNEN

⁵ Pöschl, Gleichheit vor dem Gesetz (2008) 707.