

AGENDA ASYL

asylkoordination
österreich
Burggasse 81/7
1070 Wien

asylkoordination
österreich

Diakonie Österreich
Schwarzspanierstr. 13
1090 Wien

Diakonie 

Verein Projekt
Integrationshaus
Engerthstraße 163
1020 Wien

Integrationshaus 

SOS Mitmensch
Zollergasse 11
1070 Wien



Volkshilfe Österreich
Auersperstraße 4
1010 Wien

volkshilfe.

An das
Bundesministerium für
Arbeit, Soziales,
Gesundheit und
Konsumentenschutz

sowie an das
Präsidium des
Nationalrates

per Mail an
V7b@sozialministerium.at
und
begutachtungsverfahren@parla
ment.gv.at

Betrifft: *Stellungnahme von Agenda Asyl zum Materialienentwurf betreffend Bundesgesetze, mit dem ein Bundesgesetz betreffend Grundsätze für Sozialhilfe (Sozialhilfe-Grundgesetz) und ein Bundesgesetz über die bundesweite Gesamtstatistik über Leistungen der Sozialhilfe (Sozialhilfe-Statistikgesetz) erlassen werden (104/ME XXVI.GP)*

In den Erläuterungen zum Entwurf wird der Anspruch formuliert, das geplante Bundesgesetz markiere einen „Meilenstein in der Weiterentwicklung des österreichischen Sozialwesens“. Das ist keine Übertreibung, tatsächlich könnte man sogar von einem Paradigmenwechsel sprechen. Die Bekämpfung und Vermeidung von Armut rückt in den Hintergrund, wenn als Zweck des Gesetzes die Verfolgung fremdenpolizeilicher Ziele genannt wird. Damit wird das Sozialhilfe-Grundgesetz zu einem Gesetz, das auf die Ausgrenzung von Menschen abzielt, die ohnehin am Rande der Gesellschaft stehen: auf Menschen, die keine österreichische Staatsbürgerschaft haben und jene Menschen, die (auch wenn sie österreichische StaatsbürgerInnen sind) aus verschiedenen Gründen im Bildungssystem scheitern und von Armut betroffen sind.

Es wird eine bewusste Abkehr von der bisherigen Sozialgesetzgebung vorgenommen, die auch terminologisch deutlich gemacht wird (Sozialhilfe statt bedarfsorientierte Mindestsicherung). Konsequenterweise normiert die Gesetzesvorlage keine Mindeststandards mehr, sondern führt stattdessen Maximalstandards ein, welche die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten in den Bundesländern in keiner Weise reflektieren und damit ein wesentliches Grundprinzip der bisherigen Sozialgesetzgebung aufgeben, nämlich die Bedarfsorientierung. Als Ziel wird im Gesetzesentwurf nur mehr eine Unterstützung des allgemeinen Lebens- und Wohnbedarfes formuliert. Ein menschenwürdiges Leben kann und wird aber nicht über einen „Beitrag“ zu gewährleisten sein, sondern ist allein über die Deckung konkreter Bedarfe möglich.

Die neuen Regelungen zur Mindestsicherung durch das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz des Bundes sind sowohl verfassungs-als auch europarechtlich äußerst bedenklich, da eine Differenzierung zwischen den einzelnen Beziehern der Sozialhilfe vorgenommen wird. Eine Grundproblematik des Gesetzesentwurfs ist, dass bestimmte Qualifikationen für eine künftige Beschäftigung zur Voraussetzung für den Erhalt der Sozialhilfe gemacht werden. Menschen, die diese Qualifikationen nicht vorweisen können, erhalten keinen Mindestbezug und werden vom Recht auf angemessenen Lebensstandard ausgeschlossen. Damit werden rechtmäßig aufhältige Menschen ohne österreichische Staatsbürgerschaft disproportional betroffen sein, und es liegt eine indirekte Diskriminierung vor.

Das vorliegende Gesetz ist dazu geeignet, extreme Härtefälle bei Menschen, die nicht in ihre Herkunftsstaaten zurückkehren können oder deren langjähriger Aufenthalt im Bundesgebiet im Hinblick auf Art. 8 EMRK verfestigt ist, auszulösen.

Agenda Asyl konzentriert sich in dieser Stellungnahme zum Sozialhilfe-Grundgesetz auf Aspekte, von denen Flüchtlinge besonders betroffen sein werden.

Zu den Zielbestimmungen (§ 1)

Leistungen der Sozialhilfe sollen lt Gesetzesentwurf „zur Unterstützung des allgemeinen Lebensunterhalts und zur Befriedigung des Wohnbedarfs [...] beitragen“. Weiters sind als Zielsetzungen des geplanten Bundesgesetzes formuliert, die Sozialhilfe solle „integrationspolitische und fremdenpolizeiliche Ziele unterstützen“ (§ 1 Z 2) und „insbesondere die (Wieder-)Eingliederung von Bezugsberechtigten in das Erwerbsleben und die optimale Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes weitest möglich fördern“ (§ 1 Z 3). Das Ziel einer (Wieder-)Eingliederung in das Erwerbsleben war auch schon in der Vereinbarung nach Art.15a B-VG formuliert; neu ist, dass ein Sozialhilfegesetz auch den Arbeitsmarkt fördern und zentrale integrationspolitische und fremdenpolizeiliche Ziele unterstützen soll.

Die Verknüpfung von Sozialhilfeleistungen mit fremdenpolizeilichen, integrationspolitischen und arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen drängt den eigentlichen Bezugsgrund –das Vorliegen einer sozialen Notlage, also: einer Hilfsbedürftigkeit –im Vergleich zur „Bemühungspflicht“ (um Integration, um Arbeitsmarktpartizipation) in den Hintergrund. Die fremdenpolizeilichen Zielsetzungen gehen von der falschen Annahme aus, dass es Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen in das österreichische Sozialsystem gäbe. Menschen fliehen aufgrund von massiven Bedrohungssituationen aus ihren Herkunftsstaaten. Das ohnehin sehr restriktive österreichische Asylgesetz stellt sicher, dass nur jene, die Asylgründe gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention nachweisen können, oder deren Leben und körperliche Unversehrtheit im Hinblick auf Art. 2 und 3 EMRK in Gefahr ist, internationalen Schutz erhalten. Drittstaatsangehörige, die gemäß Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz in das Bundesgebiet zuwandern, müssen dazu eigene Unterhaltsmittel nachweisen. Frühestens nach 5jähriger Niederlassung kann der Aufenthaltstitel „Daueraufenthalt-EU“ erworben werden. Erst dann besteht ein theoretischer Anspruch auf Sozialhilfe.

Sollte mit der Zuwanderung in das österreichische Sozialsystem jedoch gemeint sein, dass Asylberechtigte das Recht auf Sozialhilfe in Anspruch nehmen, ist dies zum Teil durch die meist lange Dauer der Asylverfahren und den fehlenden Zugang zu Erwerbstätigkeit und Ausbildungsmaßnahmen während des Asylverfahrens verursacht und nicht den Schutzberechtigten anzulasten. Schutzsuchende wollen möglichst rasch ihre Lebensumstände normalisieren, arbeiten und ein selbstbestimmtes Leben führen, und nicht auf öffentliche Unterstützung angewiesen sein. Die versagte Möglichkeit, rechtmäßig unselbständig tätig zu werden und für sich selbst zu sorgen, bewirkt, dass zumindest vorübergehend Unterstützung durch die öffentlichen Hand notwendig ist.

Ausschluss subsidiär Schutzberechtigter (§ 4 Abs. 3)

Subsidiär Schutzberechtigte sollen gem. § 4 Abs. 3 des Entwurfs weiters ganz aus der Mindestsicherung fallen und wie AsylwerberInnen (Abs. 2 Z. 2 leg.cit.) gestellt werden, das heißt lediglich die Grundversorgung zur Verfügung gestellt bekommen. Subsidiär Schutzberechtigte halten sich in den seltensten Fällen nur vorübergehend im Inland auf, sondern aufgrund der Lage in ihren Herkunftsländern meist viele Jahre und Jahrzehnte. Zur Gruppe der subsidiär Schutzberechtigten zählen auch arbeitsunfähige Menschen, Menschen im Pensionsalter, aber ohne Pensionsanspruch, sowie Familien, deren Erwerbseinkommen unter dem Sozialhilferichtsatz liegt. Die Mehrzahl der Bundesländer hat bisher subsidiär Schutzberechtigten die Mindestsicherung gewährt. Das Gebot, subsidiär schutzberechtigte Personen gleich wie österreichische Staatsbürger zu behandeln, ergibt sich aus Art 29 Abs 1 der EU Qualifikations-Richtlinie¹: „Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, in dem Mitgliedstaat, der diesen Schutz gewährt hat, die notwendige Sozialhilfe wie Staatsangehörige dieses Mitgliedstaats erhalten.“ Allerdings wird den Staaten die Möglichkeit einräumt, die soziale Unterstützung subsidiär Schutzberechtigter auf Kernleistungen zu beschränken. Der Begriff der Kernleistungen wird in der Richtlinie nicht definiert. Es wird jedoch in den Erwägungen klargestellt, dass zumindest eine Mindesteinkommensunterstützung, Unterstützung bei Schwangerschaft, Elternschaft und Krankheit umfasst sind, soweit diese Leistungen im

¹ Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl L337/9.

gleichen Umfang und unter denselben Voraussetzungen wie eigenen Staatsbürgern gewährt werden. Die für subsidiär Schutzberechtigte vorgesehene Kernleistungen müssten daher, um EU-rechtskonform zu sein, auch für österreichische StaatsbürgerInnen gelten können. Leistungen aus der Grundversorgung sind für österreichische StaatsbürgerInnen jedoch nicht offen, sieht man von der nun vorgesehen Ausnahme von Straffälligen ab.

Die meisten subsidiär Schutzberechtigten wohnen nicht in Grundversorgungseinrichtungen, sondern privat. Bei Wegfall der Sozialhilfeleistungen werden viele Familien und Einzelpersonen ohne ausreichendes Erwerbseinkommen ihre laufenden Mieten und Energiekosten nicht mehr bezahlen können. Es wird zu Einstellungen der Energiezufuhr und Delogierungen kommen.

Das System der Grundversorgung ist nicht geeignet, Integration zu fördern. Es ist nur darauf ausgelegt, die Versorgung mit dem Allernötigsten während des (befristeten) Asylverfahrens zu gewährleisten.

Kinder, deren Eltern kein ausreichendes Erwerbseinkommen erzielen können, werden in ihrem Fortkommen massiv behindert, ihre Bildungschancen werden zerstört.

Agenda Asyl empfiehlt nachdrücklich, subsidiär Schutzberechtigte NICHT vom Zugang zu Sozialhilfe auszuschließen.

Auswirkungen auf Asylberechtigte: Höchstsätze, „Arbeitsqualifizierungsbonus“ (§ 5)

Die Genfer Flüchtlingskonvention sieht in Zusammenhang mit der Gewährung von Sozialhilfe in Art. 23 vor, dass Staaten „Flüchtlingen, die sich erlaubterweise auf ihrem Gebiete aufhalten, die gleiche Behandlung in der öffentlichen Unterstützung und Hilfeleistung gewähren, wie sie ihren eigenen Staatsbürgern zuteil wird.“ Das in Art. 23 GFK normierte Gleichbehandlungsgebot findet sich auch in Art. 29 der oben erwähnten EU - Qualifikationsrichtlinie wieder.

Die geplante Einführung einer 5-Jahres-Wartefrist trifft Flüchtlinge ganz besonders. Bei Asylberechtigten wird eine Wartefrist verfassungsrechtlich nur dann unbedenklich sein, wenn dieses Anknüpfen an den Aufenthalt auch für österreichische StaatsbürgerInnen gilt. Zur Gleichbehandlung von Asylberechtigten mit österreichischen StaatsbürgerInnen hat der EuGH im November 2018 die oberösterreichische Regelung gekippt, wonach Personen mit befristetem Asyl einen deutlich geringeren Mindestsicherungssatz erhielten als dauerhaft Asylberechtigte, da dies Art. 29 Abs 1 EU-RL 2011/95/EU widersprach.²

Weiters wurde zur Frage der Aufenthaltsdauer vom Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 7. 3. 2018 zur Niederösterreichischen Mindestsicherung klargestellt³, dass Asylberechtigte ihre Herkunftsländer aus Furcht vor Verfolgung, also nicht freiwillig, verlassen und ihren Wohnsitz in Österreich nicht frei gewählt haben. Die sogenannten „Mindeststandards-Integration“ / „Wartefrist“ Mindeststandard -Integration“ des NÖ Mindestsicherungsgesetzes mit deutlich geringerer Höhe der Mindestsicherung aufgrund der Aufenthaltsdauer wurden als sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung erkannt. Auch eine starre Deckelung der Bezugshöhe bei Haushalten mit mehreren Personen sei unsachlich und daher verfassungswidrig.

² EuGH 21.11.2018, C-713/17(Ayubi)

³ Siehe VfGH 7.3.2018, G 136/2017-19 ua

Der vorliegende Entwurf sieht vor, dass ein Anteil von 35 % der Leistungen der Sozialhilfe von der Vermittelbarkeit am österreichischen Arbeitsmarkt abhängig ist. Obwohl dieser Teil als „Bonus“ bezeichnet wird, handelt es sich tatsächlich um eine Reduktion der ohnehin schon am Existenzminimum orientierten Leistungen der Sozialhilfe.

Die Vermittelbarkeit am Arbeitsmarkt gilt als gegeben, wenn ein österreichischer Pflichtschulabschluss oder alternativ Sprachkenntnisse auf dem Niveau B1 (Deutsch) oder C1 (Englisch) und der Abschluss von Qualifizierungsmaßnahmen oder eine Integrationserklärung oder Integrationsvereinbarung und ein Werte- und Orientierungskurs nachgewiesen werden. Werden diese Voraussetzungen nicht erfüllt, verringert sich die Mindestsicherung um 35% (= 302,06 Euro für 2018). Dieser Differenzbetrag soll als Sachleistung in Sprachkurse investiert werden.

Die AK weist in ihrer Stellungnahme⁴ auf eine AK-Studie über die Lebenslage von MindestsicherungsbezieherInnen in Niederösterreich hin. Sie zeigt, dass die Möglichkeit zur Arbeitsaufnahme neben einer wirklich guten Betreuung und Unterstützung durch das AMS insbesondere von Ausmaß und Qualität öffentlicher Daseins-Vorsorgeleistungen abhängt, wie etwa von einem dichten und kostengünstigen öffentlichen Verkehrsnetz, von kostenfreien Kinderbetreuungsmöglichkeiten mit ausreichenden Öffnungszeiten oder Sachleistungen bei der Betreuung und Pflege älterer Angehöriger. Das zeigt, dass die (Wieder-)Eingliederung über eine adäquate Unterstützung durch das AMS und Investitionen in öffentliche Dienste erfolgen muss, nicht durch Leistungskürzungen.

Das Erfordernis, bestimmte Sprachkenntnisse für den Bezug der vollen Sozialhilfe nachzuweisen, stellt eine (zumindest mittelbare) Diskriminierung dar, die neben Art. 23 GFK auch in Widerspruch zu sowohl Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention als auch Art. 21 der Charta der Grundrechte der EU steht.

Ein Pflichtschulabschluss und Deutschkenntnisse auf B1-Niveau liegen de facto bei ÖsterreicherInnen in der Regel vor. Die neue Regelung der Mindestsicherung hinsichtlich der Sprachkenntnisse, die gem. § 5 Abs. 6 des Entwurfs als Arbeitsqualifizierungsbonus angesehen wird, trifft vor allem Asylberechtigte bzw. Migrantinnen und Migranten mit schlechterem Sprachniveau, womit eine mittelbare Diskriminierung und ein Widerspruch zu Art. 29 Abs 1 EU-RL 2011/95/EU vorliegen könnte. Gemäß Art. 29 der Richtlinie 2011/95/EU (Qualifikationsrichtlinie) haben Asylberechtigte den Anspruch auf Sozialhilfe im selben Umfang wie StaatsbürgerInnen. In Konflikt steht diese Regelung auch mit der Daueraufenthaltsrichtlinie (Art. 11 der Richtlinie 2003/109/EG), wonach InhaberInnen eines „Daueraufenthalt-EU“ StaatsbürgerInnen in Bezug auf Sozialhilfe gleichzustellen sind. Gleiches trifft auf aufenthaltsberechtigte aktive EU-BürgerInnen zu, auch hier wäre eine Verletzung der sog. Freizügigkeitsrichtlinie (Art 24 der Richtlinie 2004/38/EG) vorprogrammiert. Im Hinblick auf die genannten Richtlinien ist die Bestimmung jedenfalls europarechtswidrig. Denn die Gleichbehandlung von muttersprachlich Deutsch sprechenden StaatsbürgerInnen mit zugewanderten Anspruchsberechtigten ist de facto nicht gegeben. Nach Einschätzungen einschlägiger ExpertInnen ist davon auszugehen, dass Flüchtlinge für den Erwerb von Deutschkenntnissen auf dem geforderten Niveau B1 zumindest eineinhalb Jahre benötigen werden, da Sprachaneignung im Kontext von Migration substantiell anders verläuft als beim Erlernen einer Fremdsprache.

Auf diese Weise wird daher eine „Wartefrist“ für eine umfassende Inanspruchnahme von Leistungen aus der Sozialhilfe für Flüchtlinge eingeführt.

⁴ 16/SN-104/ME XXVI. GP

Weiters ist zu kritisieren, dass der Einsatz des „Arbeitsqualifizierungsbonus“ in Form von Deutschkursen oder beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen (§ 5 Abs 9 des Entwurfes) nur schwer als Sachleistung iSd § 3 Abs 5 des Entwurfes bezeichnet werden kann – Deutschkurse sind keine Leistung, die „zur Unterstützung des allgemeinen Lebensunterhaltes bzw zur Befriedigung des Wohnbedarfs“ beitragen. Diese vorgeschlagene Regelung eines „Ausbildungsbonus“ stellt nichts anderes dar als eine empfindliche Kürzung der Mindestsicherung/Sozialhilfe.

Deckelung der Leistungen

Der Gesetzesentwurf sieht die drastische Kürzung bei Mehrpersonenhaushalten und Familien vor.

Eine absolute Höchstgrenze - „Deckelung“ der Sozialhilfe - unabhängig von der Haushaltsgröße, wurde vom Verfassungsgerichtshof schon als unsachlich und daher verfassungswidrig festgestellt. Eine Kürzung auf bis zu 20% des Netto-Ausgleichszulagenrichtsatzes für Mehrpersonenhaushalte scheint ebenso sachlich nicht gerechtfertigt.

Besonders betroffen sind Familien mit mehreren Kindern, da die Leistung je Kind drastisch fällt, von ungefähr 215 Euro für das erste Kind zu 43 Euro ab dem dritten Kind. Die Leistungen werden in diesen Fällen in keinster Weise ausreichen, um ein angemessenes und menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Kindern aus kinderreichen Familien werden somit dauerhaft gesellschaftliche Aufstiegschancen genommen. Eine derart hohe Reduktion der Bezüge ist nicht mehr sachlich begründbar und daher unverhältnismäßig. Auch kommt es durch diese Regelung zu einer ungerechtfertigten Differenzierung zwischen Familien mit einem, zwei oder mehreren Kindern.

Agenda Asyl ruft bei dieser Gelegenheit in Erinnerung, dass gem. Art. 1 Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern jedes Kind Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge hat, die für sein Wohlergehen notwendig sind, auf bestmögliche Entwicklung und Entfaltung sowie auf die Wahrung seiner Interessen.

Die in § 5 Abs. 2 aufgezählten Deckelungen können im Einzelfall Art. 27 Kinderrechtskonvention (KRK) widersprechen. Um das Kindeswohl angemessen zu berücksichtigen, ist eine Einzelfallprüfung notwendig. Auch die Ausbildung bzw. das Sprachniveau der Eltern darf nicht dazu führen, dass das Recht auf angemessenen Lebensstandard eines Kindes gemäß Art. 27 KRK verletzt wird.

Weitere Anregungen:

Der Entzug einer ohnehin sehr schmalen finanziellen Grundsicherung auf Grund einer strafgerichtlichen Verurteilung, wie sie als Folge der Bestimmung des § 4 Abs 3 Sozialhilfe-Grundsatzgesetz eintreten würde, ist sowohl aus kriminalpolitischer als auch aus sozialpolitischer Sicht abzulehnen, eine vermehrte Perspektivlosigkeit durch den zeitweisen Entzug der Sozialhilfe birgt die ganz konkrete Gefahr in sich, dass es zu einem vermehrten Rückfall und somit zu einer Steigerung der Kriminalität kommt.

Im übrigen regen wir an, zwecks Vermeidung von wenig sinnvollem bürokratischen Aufwand und um den hilfsbedürftigen Personen vorhersehbare Sicherheit zu geben, die Gewährung der Sozialhilfe nicht mit längstens 12 Monaten zu befristen (§ 3 Abs 6). Bei Personen, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, sollten jedenfalls Ausnahme von der Befristung vorgesehen werden.

Die Erhebung des Migrationshintergrunds der SozialhilfebezieherInnen, die im Sozialhilfe-Statistikgesetz vorgesehen wird, erachten wird als wenig geeignet, die Hilfsbedürftigkeit festzustellen und sollte gestrichen werden.

10. Jänner 2019