



VOLKSANWALTSCHAFT

An das
Bundesministerium für Arbeit, Soziales,
Gesundheit und Konsumentenschutz
Sektion V, Gruppe B, Abteilung 7
Stubenring 1
1010 Wien

Der Vorsitzende

Sachbearbeiter/-in:
Dr. Martin Hiesel

Geschäftszahl:
VA-6100/0009-V/1/2018

Datum:
10. Jänner 2019

Betr.: Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend Grundsätze für die Sozialhilfe
(Sozialhilfe-Grundsatzgesetz) und eines Bundesgesetzes über die bundesweite Ge-
samtstatistik über Leistungen der Sozialhilfe (Sozialhilfe-Statistikgesetz)

Stellungnahme der Volksanwaltschaft
zu GZ BMASGK-57024/0002-V/B/7/2018

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die Volksanwaltschaft nimmt zu dem vorliegenden Gesetzesentwurf wie folgt Stellung:

§ 1 Ziele

Während die zwischen dem Bund und den Ländern bis 2016 geltende Art. 15a B-VG Vereinba-
rung über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung eine verstärkte Bekämpfung und
Vermeidung von Armut und sozialer Ausschließung sowie die dauerhafte (Wieder-)Eingliederung
in das Erwerbsleben ausdrücklich als Zielsetzungen benannte, geht das Sozialhilfe-
Grundsatzgesetz davon ab. Leistungen der Sozialhilfe sollen *"zur Unterstützung des allgemeinen
Lebensunterhalts und zur Befriedigung des Wohnbedarfs der Bezugsberechtigten beitragen, an-
sonsten aber integrationspolitische und fremdenpolizeiliche Ziele unterstützen*, sowie die (Wieder-
)Eingliederung von Bezugsberechtigten in das Erwerbsleben und die optimale Funktionsfähigkeit
des Arbeitsmarktes weitest möglich fördern.

Das auf das "Armenwesen" als Kompetenztatbestand des Art 12 B-VG gestützte Sozialhilfe-Grundsatzgesetz kann - der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung folgend - ausschließlich der Armutsbekämpfung iS des Verständnisses des Versteinerungsmaterials aus dem Jahr 1925 abstellen.

Dass die Mindestsicherung von einer bloß kurzfristigen Überbrückungshilfe in individuellen Notlagen teilweise zu einer komplementären Ergänzungsleistung zum Arbeitslosengeld, der Notstandshilfe, zur Pension oder niedrigem Erwerbseinkommen wurde, ist strukturellen Problemlagen allen voran dem Anstieg der Arbeitslosigkeit und der Niedriglohnhaushalte - geschuldet. Für die dauerhafte gesellschaftliche Integration Armutsgefährdeter sind daher neben Geldleistungen auch der niederschwellige Zugang zum Arbeitsmarkt, entsprechende Integrationsmaßnahme verbunden mit der Anerkennung von Fähigkeiten und Qualifikationen unumgänglich.

Dazu gehört auch Perspektiven für jene zu schaffen, die aus eigener Kraft kaum Chancen haben, längerfristig einer existenzsichernden Beschäftigung nachzugehen (zB durch Arbeitstrainings, unterstützte Beschäftigung, persönliche Assistenz, Projekte der gemeinnützigen Arbeitskräfteüberlassung etc.). Die Volksanwaltschaft wiederholt deshalb die in den letzten Jahren auch in ihren Tätigkeitsberichten dargelegten Überlegungen, durch stärkere personenbezogene Hilfestellungen der bestehenden Segmentierung des Arbeitsmarktes für "Problemgruppen" entgegenzuwirken und dafür ausreichende Mittel bereit zu stellen. Insbesondere auch der gezielte Ausbau des zweiten Arbeitsmarktes, wie vom WIFO empfohlen, würde zur Arbeitsmarktintegration beitragen können.

§ 4 Abs. 3:

Gemäß dem in Aussicht genommenen § 4 Abs. 3 Sozialhilfe-Grundsatzgesetz sind subsidiär Schutzberechtigte sowie Personen, die wegen ein oder mehrerer mit Vorsatz begangener gerichtlich strafbarer Handlungen zu einer Freiheitsstrafe von zumindest sechs Monaten verurteilt wurden, für einen der Freiheitsstrafe entsprechenden Zeitraum, frühestens ab dem Zeitpunkt der Rechtskraft des Urteils, von Sozialhilfeleistungen gänzlich auszuschließen.

Weitere Rechtsfolgen einer strafgerichtlichen Verurteilung sind der Rechtsordnung grundsätzlich nicht fremd, sofern sie sachgerecht dem Schutz der Allgemeinheit dienen. So ist etwa gem. § 13 Abs. 1 Z 1. litb GewO 1994 von der Ausübung eines Gewerbes ausgeschlossen, wer "wegen einer sonstigen strafbaren Handlung zu einer drei Monate übersteigenden Freiheitsstrafe oder zu einer Geldstrafe von mehr als 180 Tagessätzen" verurteilt wurde.

Wie in den Erläuterungen zum Sozialhilfe-Grundsatzgesetz ausgeführt wird, besteht die ratio der beabsichtigten Bestimmung in der Gewährleistung einer "adäquaten öffentlichen Sanktionswirkung". Es dient diese Bestimmung somit nicht dem Regelungszweck der Gewährleistung von Sozialhilfe IS des § 1 des Entwurfes, sondern es soll die damit verbundene punitive Wirkung gleichsam der "strafrechtlichen Generalprävention" dienen. Hinzu kommt, dass diese "Nebenfolge" ausschließlich jene Personen treffen soll, denen Freiheitsstrafen (teil-)bedingt nachgesehen wurden. Empfängerinnen und Empfänger vergleichbarer existenzsichernde steuerfinanzierter Sozialleistungen wie etwa einer Ausgleichszulage - sollen davon nicht betroffen sein. Weshalb eine derartige Differenzierung der Empfängerinnen und Empfängern von Sozialleistungen vorgenommen werden soll, lässt sich aus dem Entwurf nicht erschließen.

Gemäß § 43 StGB ist ua. Voraussetzung für eine bedingte Strafnachsicht, die Berücksichtigung der "Art der Tat, die Person des Rechtsbrechers, der Grad seiner Schuld, sein Vorleben und sein Verhalten nach der Tat". Es bedarf sohin nicht des (tw) Vollzugs einer Freiheitsstrafe aus general- und spezialpräventiven Gründen. Die Volksanwaltschaft erachtet es für unsachlich, wenn die sozialhilferechtliche Nebenfolge einer Straftat die (tw.) bedingt Verurteilte im Ergebnis härter trifft, als unbedingte Verurteilte.

Hinzu kommt, dass nach dem Wortlaut des § 4 Abs. 3 zweiter Satz bedingt Verurteilten die "sozialhilferechtliche Nebenfolge" zeitlich unbegrenzt nachhängen soll, während die Nebenfolge nach § 13 GewO nur eintreten kann, wenn die Verurteilung nicht bereits getilgt ist (vgl. § 13 Abs. 1 Z 2.leg. cit.). Dies wäre nach dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Rechtsordnung zu überprüfen.

Auch bei Verabschiedung eines Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes sollten zentrale Prinzipien, die seit 1975 in den Landessozialhilfegesetzen bzw. später auch in der Bedarfsorientierten Mindestsicherung zum Tragen kamen, unangetastet bleiben. Zu diesen Prinzipien gehört, dass Leistungen dann gebühren, wenn andere Unterstützungsmöglichkeiten ausgeschöpft wurden oder nicht zur Verfügung stehen bzw. dass sich Hilfen mit Rechtsanspruch am Bedarfsprinzip zu orientieren haben und auf die Bedürfnisse des Individuums zugeschnitten werden müssen, unabhängig davon, wie die Bedürftigkeit zustande kam.

§ 5 Abs. 2 Z. 2 und Z.3:

Die Volksanwaltschaft anerkennt, dass es einen weiten rechtspolitischen Ermessensspielraum bei der Bedarfsbemessung von Sozialhilfeleistungen für Bedarfsgemeinschaften mit unterhaltsberechtigten minderjährigen Kindern gibt. Gleichzeitig hat die Kinderarmutsforschung zur Genüge den empirischen Nachweis erbracht, dass ein Aufwachsen in Armut für die Mehrzahl der Kinder

vielfältige Beeinträchtigungen ihres aktuellen Wohlbefindens zur Folge hat und darüber hinaus ein zentrales Entwicklungsrisiko darstellt. Aus einer Kindheit in Armut kann lebenslange Benachteiligung entstehen - in materieller Hinsicht und insbesondere in Hinblick auf gesellschaftliche Teilhabe, Bildungs- und Berufschancen.

Wie schon in ihrem Sonderbericht "Kinder und ihre Rechte in öffentlichen Einrichtungen" (S. 50f) verweist die Volksanwaltschaft eindringlich darauf, dass es einen wissenschaftlich eindeutig belegten Zusammenhang zwischen Armut und schlechter Kindergesundheit gibt. Aus zahlreichen Studien ist bekannt, dass der sozioökonomische Status der Eltern einen wesentlichen Faktor für die gesundheitliche Versorgung von Kindern und Jugendlichen darstellt, gerade weil es trotz des gut ausgebauten Krankenversicherungsschutzes in Österreich in diesem Bereich eindeutige Versorgungslücken und finanzielle Zugangsbarrieren gibt. Nicht zu unterschätzen sind auch Hürden die sich aus Selbsthalten (z. B. für Heilbehelfe und Hilfsmittel) ergeben. Gerade die Kindheit und Jugend wäre eine wichtige Lebensphase für präventive und gesundheitsfördernde Angebote, die Minderjährigen aus ärmeren Bevölkerungsschichten nicht ohne weiteres zugänglich sind. Kein Kind darf aber von vornherein zu den "Verlierern" zählen. Es macht vielmehr volkswirtschaftlich Sinn, Lebensräume von Kindern zu einem Zeitpunkt, wo deren Verhalten noch gelenkt werden kann, mit Unterstützung der Sozialhilfe zu beeinflussen, anstatt später teure therapeutische Programme für chronisch kranke Erwachsene anbieten und finanzieren zu müssen.

§ 5 Abs. 2 Z 5:

Bund und Länder sind abseits der in Diskussion stehenden Sozialhilfedebatte gefordert, einen inklusiven und durchlässigen Arbeitsmarkt aufzubauen, um es auch Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen, ihren Lebensunterhalt nicht allein über die Sozial- oder Behindertenhilfe und familiären Zuwendungen bestreiten zu können. Rund 21. 000 Menschen arbeiten derzeit für ein geringes monatliches Taschengeld in Beschäftigungswerkstätten und unterliegen dort zwar der Unfallversicherung, sind aber darüber hinaus nicht eigenständig kranken- und pensionsversichert. Die dort Tätigen werden nicht als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer angesehen und dürfen nicht mehr als das "Schonvermögen" ansparen, weil alle darüber hinaus gehenden Eigenmittel zur Sozialhilfeanrechnung führen. Eine grundlegende Systemreform in diesem Bereich hat die Volksanwaltschaft wiederholt eingemahnt. Bis zum Inkrafttreten derselben sollte zumindest im Sozialhilfe-Grundsatzgesetz Vorsorge getroffen werden, dass das in den Werkstätten ausbezahlte Taschengeld bzw. ausbezahlte Arbeitsprämien bei Menschen mit Behinderung nicht als Einkommen angerechnet wird (VfGH 16.6.2014, B 1003/2013-11, B 1528/2013-8).

§ 5 Abs. 2 Z 5 Sozialhilfe-Grundsatzgesetz sieht derzeit nur vor, dass volljährigen und minderjährigen Personen mit Behinderung zur weiteren Unterstützung des Lebensunterhaltes zusätzlich anrechnungsfreie Beträge in Höhe von 18% des Richtsatzes gewährt werden können. Gleichzeitig ist aber gem. § 5 Abs. 6 Sozialhilfe-Grundsatzgesetz ein monatlicher Mindestanteil von 35% der Leistung als "Arbeitsqualifizierungsbonus" ausgestattet - von davon nicht ausdrücklich ausgenommenen Personen - sohin allen Menschen mit Behinderung, bei denen (noch) keine Invalidität im Sinne pensionsrechtlicher Regelungen vorliegt - wird für den Bezug von Sozialhilfe in voller Höhe als Nachweis ausreichender Sprachkenntnisse entweder ein österreichischer Pflichtschulabschluss oder ausreichende Sprachkenntnisse [Sprachniveau B1 (Deutsch) oder C1 (Englisch)] verlangt.

Eine Kürzung des Existenzbedarfes bei Menschen mit kognitiven Behinderungen und/oder fehlendem Sprachvermögen würde aus Sicht der Volksanwaltschaft eine unzulässige Diskriminierung aus Gründen der Behinderung darstellen. Daran ändert auch die vorgeschlagene Regelung des § 5 Abs. 9 Sozialhilfe-Grundsatzgesetz und der darin enthaltene Zuschlag zum Richtsatz als Kann-Leistung nichts, zumal berufs- und sprachqualifizierende Sachleistungen als Ersatz für den entfallenden 35%igen Richtsatzanteil bei Personen, die objektiv außerstande sind, entsprechende Kurse erfolgreich zu absolvieren, zwangsläufig in dauerhafte Leistungskürzungen münden.

Nach Auffassung der Volksanwaltschaft wäre zweckmäßig, klar zu stellen, dass es den Ländern nicht verwehrt ist, im Rahmen ihrer Regelungskompetenz im Bereich der Behindertenhilfe (vgl. dazu VfSlg. 8831/1980) weitere Förderungen mit Rechtsanspruch vorzusehen. Ansonsten steht zu befürchten, dass die Sozialhilfe-Neu gegenüber den bisher geltenden Regelungen zu massiven Verschlechterungen führt. Dies insbesondere bei Menschen mit Behinderung, die in Wohnverbänden leben und zusätzlich von der Richtsatzobergrenzen für Haushaltsgemeinschaften betroffen sein werden, ohne dass ihnen Alternativen zum selbständigen Wohnen offen stehen.

Mit freundlichen Grüßen

Der Vorsitzende:

Volksanwalt Dr. Peter FICHTENBAUER