

Diakonie

Stellungnahme der Diakonie Österreich zum Entwurf des Bundesgesetzes, mit dem ein Bundesgesetz betreffend Grundsätze für die Sozialhilfe (Sozialhilfe-Grundsatzgesetz) und ein Bundesgesetz über die bundesweite Gesamtstatistik über Leistungen der Sozialhilfe (Sozialhilfe-Statistikgesetz) erlassen werden soll.

Wien, 10.1.2019

Einleitung

Die Diakonie versteht Mindestsicherung/Sozialhilfe als unterstes soziales Netz, das die Würde von Armutsbetroffenen zu respektieren und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen soll. Ziele eines modernen sozialen Netzes sollten sein: Grundrechte statt Almosen, Chancen statt Abstieg, sozialer Ausgleich statt Spaltung, Achtung statt Beschämung.

Der vorliegende Entwurf zu einem Sozialhilfe-Grundsatzgesetz stellt einen massiven Rückschritt im Erreichen dieser Ziele dar. Schon durch die gewählte Bezeichnung des Gesetzes wird deutlich, dass hier eine inhaltliche und begriffliche Abkehr vom System der Mindestsicherung vollzogen werden soll, eine Abkehr vom Rechtsanspruch auf eine bedarfsorientierte Mindestleistung, hin zu einer Sozialhilfe mit Gnaden- und Almosencharakter. Es gibt keine Mindeststandards mehr, sondern nach unten ungesicherte Kann-Leistungen. Diese Sozialhilfe kennt auch in ihren Zielen keine „soziale und kulturelle Teilhabe“ mehr. Die Leistungshöhen, das Wohnen, Hilfen für alleinerziehende Eltern und Menschen mit Beeinträchtigungen – all das sind „Kann“-Bestimmungen. In einer Fürsorgeleistung bedeutet das alles oder nichts. In der Zusammenschau mit der angekündigten Beschneidung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld und Notstandshilfe) bedeutet das, dass stärker sozialstaatliche, statussichernde Leistungen in mehr „almosenhafte“, paternalistische Fürsorge umgewandelt werden. Spezifische verfahrensrechtliche Regelungen fehlen. Besonders problematisch ist der Wegfall der Vorgabe einer verkürzten Verfahrensdauer von maximal drei statt sechs Monaten. Auch die Verpflichtung, schriftliche Bescheide auszustellen, entfällt.

Der Entwurf sieht massive Einschnitte bei Leistungen für kinderreiche Familien vor. Ab dem zweiten (15 statt 25% des Netto-Ausgleichszulagenrichtsatzes) und insbesondere ab dem dritten Kind (5% des Netto-Ausgleichszulagenrichtsatzes) sollen Kinder zukünftig Leistungen nur noch in einem stark reduzierten Ausmaß erhalten.

Negative Auswirkungen auf Gesundheit, Wohnen und Chancen von Kindern

Aus den Daten der Statistik Austria (2018) wissen wir, dass Menschen in der Mindestsicherung von drei Folgen stark betroffen sind: 1. Sehr hohe Raten bei gesundheitlichen Einschränkungen, chronischer Krankheit und Behinderung. 2. Starke negative Effekte bei der Wohnsituation 3. Massive Auswirkungen auf Gesundheit, Chancen und Teilhabe von Kindern.

Starke negative Effekte werden bei der Wohnsituation sichtbar. Viele können ihre Wohnung im Winter nicht heizen, müssen unter desolaten Wohnbedingungen leben (doppelt so oft von feuchter Wohnung betroffen, fünfmal öfter Überbelag, dreimal öfter dunkle Räume). Massiv sind die Auswirkungen auf Gesundheit, Chancen und Teilhabe bei Kindern. Die Gefahr des sozialen Ausschlusses bei Kindern zeigt sich in den geringeren Möglichkeiten, Freunde einzuladen (10mal weniger als andere Kinder), Feste zu feiern und an kostenpflichtigen Schulaktivitäten teilzunehmen (20mal weniger). Der Gesetzesentwurf wird diese Probleme

nicht verringern.

Abgesehen davon, dass die Regelungen alle treffen werden (Alleinerziehende, Menschen mit Behinderung und Familien mit Kindern), wird aus der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben beim Punkt Sparpotenzial zu Kindern explizit darauf hingewiesen, dass die „Einsparungen in der Spannweite von 30 bis 40 Millionen Euro“ hauptsächlich „Familien mit Migrationshintergrund treffen“ sollten, weil darunter „häufiger Mehrkindfamilien“ wären. Erklärtes Ziel des Gesetzesentwurfes ist damit die Diskriminierung von Kindern mit Migrationshintergrund. Dazu passend wird in der Bestimmung über die Gesamtstatistik zur Sozialhilfe nach dem Geburtsort sowie der Staatsangehörigkeit der Eltern gefragt. Aus Sicht der Diakonie stellt zudem das Abzielen auf ein relativ hohes Sprachniveau eine unsachliche Diskriminierung gegenüber Asylberechtigten dar, da österreichische Staatsbürger*innen dieses Sprachniveau in der Regel erfüllen werden. Eine - auch mittelbare – Diskriminierung steht jedoch im Widerspruch zu Art. 23 der GFK, als auch zu Art. 21 GRC und Art. 14 der EMRK.

Befürchtete Auswirkungen auf die Integration

Dramatische Auswirkungen wird der Ausschluss von subsidiär schutzberechtigten Personen aus der Sozialhilfe haben. Bereits integrierte Personen werden dadurch gezwungen, ihre Wohnungen aufzugeben und ihre bisherigen Integrationsfortschritte werden zunichte gemacht. Das wird auch Personen betreffen, die bereits in den Arbeitsmarkt integriert waren und lediglich einen Aufstockungsbetrag aus der BMS bezogen, weil sie noch nicht zur Gänze selbsterhaltungsfähig waren. Mit der daraus resultierenden Wiederaufnahme in Grundversorgungsquartiere besteht auch wieder die Verdienstgrenze von 110 Euro pro Person und Monat, um die Grundversorgungsunterkunft nicht zu verlieren. Derartige Quartiere sind für einen langfristigen Aufenthalt jedoch ungeeignet und einer Integration in Österreich nicht zuträglich. Damit ist der Weg in die Selbsterhaltungsfähigkeit auf Dauer versperrt.

Die Diakonie bleibt daher bei ihrer Forderung, allen Personen mit subsidiärem Schutz sowie Asylberechtigten uneingeschränkter Zugang zur Sozialhilfe zu gewähren. Integrationsleistungen für subsidiär Schutzberechtigte und Flüchtlinge sollen ausgebaut werden um eine möglichst rasche Arbeitsmarktintegration zu erreichen. Durch die Streichung der Mindestsicherung für subsidiär Schutzberechtigte und die Kürzung bis zum Erreichen des (überzogen hohen) B1 Niveaus für Asylberechtigte wird Flüchtlingen das Sprungbrett in die Selbsterhaltungsfähigkeit unter den Füßen weggezogen. Die Folge wird eine weitaus längere Bezugsdauer der Sozialleistungen sein. Wohnungsverlust, Verschuldung und die tägliche Anstrengung der Existenzsicherung werden eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration, aber auch das Erlernen der deutschen Sprache erheblich erschweren.

Der wiederholte Versuch einer diskriminierenden Schlechterstellung von Flüchtlingen ist für die Diakonie nicht nachvollziehbar, da sowohl die unionsrechtlichen, völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, als auch die diesbezügliche Judikatur völlig eindeutig zu sein

scheint.

Alle Rechtsunterworfenen, insbesondere wenn es sich um armutsbetroffene Menschen handelt, müssen aus Sicht der Diakonie darauf vertrauen dürfen, dass der Gesetzgeber nur Gesetzesbestimmungen zur Beschlussfassung bringt, von denen erwartet werden darf, dass sie nicht in eklatantem Widerspruch zu verfassungs- und völkerrechtlichen Bestimmungen stehen und ihre Aufhebung durch die Höchstgerichte bereits zum Zeitpunkt der Beschlussfassung absehbar ist.

Zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfes

Zu §1 Ziele

Schon die gewählte Bezeichnung des Gesetzes macht deutlich, dass eine inhaltliche und begriffliche Abkehr vom System der Mindestsicherung vollzogen werden soll. Waren in der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gem. Art. 15a B-VG über eine bundesweite bedarfsorientierte Mindestsicherung (BGBl. I Nr. 96/2010) als Ziele noch die „verstärkte Bekämpfung und Vermeidung von Armut und sozialer Ausschließung“ formuliert, ist gem. §1 des Entwurfs zum Sozialhilfe-Grundsatzgesetz nur mehr eine „Unterstützung des Lebensunterhalts“ und nicht mehr – wie bisher – die „Sicherung des Lebensunterhalts“ primäres Ziel des Grundsatzgesetzes. Auch wenn es sich bei den Zielbestimmungen des § 1 nur um programmatische Umschreibungen ohne normativen Gehalt handelt, lässt sich erahnen, dass eine Abkehr von einem Rechtsanspruch auf eine bedarfsorientierte Mindestleistung hin zu einer Sozialhilfe mit stärker paternalistischem und bevormundendem „Almosencharakter“ vollzogen werden soll.

Auf die Unterstützung fremdenpolizeilicher Ziele als Zielbestimmung des § 1 Z. 2 wird in den Erläuterungen insofern eingegangen, als damit der Ausschluss von Leistungen der Sozialhilfe umschrieben wird. Gem. Art 10 Abs. 1 Z. 7 B-VG fallen Angelegenheiten der Fremdenpolizei jedoch in die Kompetenz des Bundes und sind unmittelbar von Bundesbehörden zu vollziehen. Da sich auch aus den Erläuterungen kein sachlicher Konnex zur Grundsatzkompetenzgrundlage des Armenwesens gem. Art. 12 Abs. 1 Z. 1 B-VG erkennen lässt, erweist sich die Zielbestimmung als kompetenzwidrig.

Gleiches gilt für die „optimale Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes“ gem. § 1 Z. 3 des Entwurfs – diese fällt nicht in die Kompetenz des Grundsatzgesetzgebers, sondern ist dafür der Bund bzw. konkret das Arbeitsmarktservice zuständig.

Ziel eines modernen sozialen Netzes sollten sein: Grundrechte statt Almosen, Chancen statt Abstieg, sozialer Ausgleich statt Spaltung, Achtung statt Beschämung. Die Diakonie plädiert dafür, die angesprochenen Ziele der Z 2 und 3 zu streichen und die Ziele der 15a-Vereinbarung, insbesondere die „Bekämpfung und Vermeidung von Armut und sozialer Ausschließung“ erneut aufzunehmen.

Zu § 2 Bedarfsbereiche

Die Bedarfsbereiche unterscheiden sich nur marginal von jenen der 15a-Vereinbarung, zum Auffangtatbestand der „sonstigen persönlichen Bedürfnisse“ gem. § 2 Abs. 2 letzter Satz nennen die Erläuterungen beispielhaft die soziale und kulturelle Teilhabe. Die Länder können somit die Definition der Bedarfsbereiche erweitern, jedoch aufgrund der in §3 normierten Maximalbeträge keine darüber hinausgehende finanzielle Unterstützung leisten.

Der Schutz bei Krankheit, Schwangerschaft und Entbindung umfasst alle Sachleistungen und Vergünstigungen, die Bezieher*innen einer Ausgleichszulage aus der Pensionsversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung zukommen. War dieser in der 15a-Vereinbarung noch als dritter Bedarfsbereich formuliert, kommt er im Entwurf nicht mehr vor. Lediglich die Erläuterungen verweisen auf die Einbeziehung der Bezugsberechtigten in die Krankenversicherung durch die Verordnung über die Durchführung der Krankenversicherung für die gemäß §9 ASVG in die Krankenversicherung einbezogenen Personen, BGBl 420/1969, in der Fassung II 439/2016. Diese Verordnung, welche zuletzt mit BGBl II Nr. 301/2018 geändert wurde (und somit in einer nicht mehr gültigen Fassung zitiert wird), tritt jedoch für Bezieher*innen von Mindestsicherung mit 31.12.2019 außer Kraft (vgl. §8 Abs. 3 leg cit).

Die Diakonie regt an, den Schutz im Krankheitsfall sowie bei Schwangerschaft und Entbindung gesetzlich zu verankern, um Bezieher*innen von Sozialhilfe langfristig abzusichern.

Zu § 3 Allgemeine Grundsätze

Die Formulierung in **Absatz 1**, nach welcher Leistungen der Sozialhilfe nur nach Maßgabe dieses Bundesgesetzes gewährt werden dürfen, wird in den Erläuterungen nicht ausreichend konkretisiert.

Zudem stellt auch diese Formulierung eine unmittelbare Vollzugsanweisung dar und erweist sich daher als kompetenzwidrig.

Gemäß **Absatz 2** sind Leistungen der Sozialhilfe nur dann zu gewähren, wenn sich die Hilfe empfangende Person „in angemessener und zumutbarer Weise um die Abwendung, Milderung und Überwindung dieser Notlage“ bemüht. Der Einsatz der eigenen Arbeitskraft sowie die Teilnahme an Maßnahmen zur (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt stellten schon bisher ein Grundprinzip der Mindestsicherung dar. Jedoch fehlt in Absatz 2 eine Konkretisierung, wonach dies nur von arbeitsfähigen Personen verlangt werden kann, Kinder, chronisch kranke Personen oder Menschen mit Behinderung, welchen einen Großteil der Bezieher*innen von Mindestsicherung ausmachen, sollten explizit ausgenommen werden.

Auch in **Absatz 3** findet sich die Formulierung „zu gewähren“, welche aus Sicht der Diakonie als direkte Vollzugsanordnung nicht Inhalt eines Grundsatzgesetzes sein kann.

Absatz 4 normiert, dass die Gewährung von Leistungen der Sozialhilfe von der „dauerhaften Bereitschaft zum Einsatz der Arbeitskraft und von aktiven, arbeitsmarktbezogenen Leistungen“ abhängig zu machen ist. Diese Bestimmung findet sich dem Grunde nach schon jetzt in den Mindestsicherungsgesetzen der Länder, neu sind jedoch die „dauerhafte“ Bereitschaft, sowie „aktive, arbeitsmarktbezogene Leistungen“. Auch hier wäre eine Klarstellung, was unter diesen Begriffen konkret zu verstehen ist, in den Erläuterungen wünschenswert. Sollte der vorliegende Entwurf sich mit dieser Formulierung auf gemeinnützige Hilfsarbeiten, wie sie bspw. §7a NÖ MSG vorsieht, beziehen, möchte die

Diakonie ihre bisherige uneingeschränkte Ablehnung von verpflichtenden Tätigkeiten, die kollektivvertraglich nicht abgesichert sind, bekräftigen.

Absatz 5 statuiert den Vorrang von Sach- vor Geldleistungen als Grundsatz der Sozialhilfe.

Der zwingende Vorrang von Sachleistungen stellt einen massiven Eingriff in die Autonomie hilfeempfangender Personen dar und erscheint in dieser pauschalen Form jedenfalls überschießend.

Leistungen für den Wohnbedarf sind nach Maßgabe des Gesetzes „jedenfalls“ als Sachleistung zu gewähren, wobei darunter auch die direkte Bezahlung entgeltlicher Sachleistungen an Dritte fällt. Eine zwingend vorgesehene direkte Überweisung von Miet- und Energiekosten durch die Behörde an Dritte (Vermieter*in, Energieanbieter) stellt eine Entmündigung und Stigmatisierung von hilfeempfangenden Personen dar. Die Bestimmung suggeriert, diese wären außerstande, ihre Finanzen selbst zu verwalten. In der Debatte wird meist alles, was nicht Geldleistung ist, unter „Sachleistung“ eingeordnet. Besser ist es zwischen Sach- und Dienstleistungen zu unterscheiden. Das hilft uns gerade bei der Mindestsicherung zu differenzieren. Soziale Dienstleistungen sind Pflegehilfen, Assistenz, Kinderbetreuung, Bildungsangebote oder Familienberatung. Sachleistungen hingegen umfassen im eigentlichen Sinne eben „Sachen“ wie Lebensmittel, Wohnung, Wäsche, Hygiene-artikel, Schulsachen etc. Das Angebot und der Support durch soziale Dienstleistungen erhöht in der Regel die Handlungsspielräume und Teilhabemöglichkeiten der Betroffenen. Bei Sachleistungen sind die Effekte tendenziell umgekehrt. In bestimmten Fällen kann die direkte Überweisung beispielsweise der Miete sinnvoll sein, z.B. bei einer Suchterkrankung oder einer psychischen Krise – als zu begründende Ausnahme wie es in der jetzigen Mindestsicherung auch geregelt ist. Wenn die „Sachleistungen“ aber pauschal für alle angeordnet werden, daraus Sondersysteme für Arme entstehen und Bedürftigkeitsausweisung steigt, dann folgen Stigmatisierung, weniger Selbstständigkeit und Almosenwirtschaft.

Inwiefern durch die Gewährung von Sachleistungen eine „höhere Effizienz der Erfüllung der Leistungsziele zu erwarten ist“, lassen die Erläuterungen offen.

Absatz 6 legt fest, dass der Bedarfszeitraum der tatsächliche und rechtmäßige Aufenthalt im Inland ist. Lediglich die Erläuterungen verweisen auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, nach welcher eine Ortsabwesenheit von bis zu zwei Wochen nicht zum Anspruchsverlust führen soll. Die Diakonie fordert, diese Ausnahme in den Gesetzestext aufzunehmen, da den Erläuterungen keine normative Wirkung zukommt und die Länder damit die Bestimmung in ihren jeweiligen Ausführungsgesetzen zu eng formulieren könnten.

Eine Befristung der Leistungen von längstens 12 Monaten erscheint überschießend und sollte in den Ermessensspielraum der vollziehenden Behörde nicht durch eine Grundsatzbestimmung eingegriffen werden. Ausnahmen, beispielsweise für dauerhaft arbeitsunfähige oder Personen, die das Regelpensionsalter bereits erreicht haben, sind durch

diese Regelung nicht möglich, weshalb sie aus Sicht der Diakonie eine unzulässige Einschränkung durch den Grundsatzgesetzgeber darstellt.

Das Erfordernis einer Hauptwohnsitzmeldung und der zusätzlich verlangte tatsächliche und dauernde Aufenthalt stellen eine Verschärfung im Vergleich zur aktuellen Rechtslage dar, da die Mindestsicherungsgesetze der Länder – wie auch die 15-a Vereinbarung – entweder an den Hauptwohnsitz oder, in Ermangelung eines solchen, an den dauernden Aufenthalt der hilfsbedürftigen Person anknüpfen. Diese Verschärfung erscheint insofern überschießend und sachlich nicht zu rechtfertigen, als verschiedenste Konstellationen denkbar sind, in welchen Hauptwohnsitz und Aufenthalt auseinanderfallen. Insbesondere für obdachlose Personen, die per definitionem über keinen Hauptwohnsitz verfügen, bei getrenntlebenden Eltern minderjähriger Kinder in unterschiedlichen Bundesländern, bei längeren Krankenhausaufenthalten (in denen eine Fortzahlung der Wohnkosten notwendig ist), sieht das Gesetz keine Ausnahmen vor, weshalb die gewählte Formulierung im Lichte des Gleichheitssatzes bedenklich erscheint. Sollte es durch die Regelung bei einem Wechsel des Bundeslandes zu Wartefristen kommen, stünden diese auch in Widerspruch zum verfassungsrechtlich verankerten Recht auf Freizügigkeit innerhalb des Bundesgebietes gem. Art. 4 und 6 Staatsgrundgesetz.

Aus Sicht der Diakonie sollte die Bestimmung daher entweder an den Hauptwohnsitz, oder an den dauernden Aufenthalt anknüpfen.

Zu § 4 Ausschluss von der Bezugsberechtigung

Die Diakonie kritisiert die negative Definition des persönlichen Anwendungsbereichs als „Ausschluss von der Bezugsberechtigung“ in der Überschrift des § 4.

Absatz 1 legt eine fünfjährige Wartefrist für Fremde fest, welche erst nach einem fünfjährigen, dauerhaften und tatsächlichen Aufenthalt einen Anspruch auf Leistungen haben sollen und stellt damit eine Generalklausel dar, die einer entsprechenden Konkretisierung in den Ausführungsgesetzen der Länder bedarf. Die Verwendung des pauschalen Begriffs „Fremder“, worunter Drittstaatsangehörige und Unionbürger*innen gleichermaßen fallen, erscheint im Lichte der Unionsbürgerrichtlinie (2004/38/EG) problematisch.

In Bezug auf Unionsbürger*innen gilt die fünfjährige Wartefrist dann nicht, wenn ein Ausschluss mit unionsrechtlichen Vorschriften unvereinbar wäre und dies im Einzelfall nach Anhörung der zuständigen Fremdenbehörde festgestellt wurde. Hier ist einerseits anzumerken, dass der Ausschluss von Unionbürger*innen, insbesondere solange diesen die Erwerbstätigeneigenschaft zukommt, im Lichte der eindeutigen Vorgaben des Unionsrechts kritisch gesehen wird.

Offen bleibt auch, wozu der Feststellungsbescheid, welcher laut Erläuterungen gleichzeitig mit dem Leistungsbescheid erlassen werden kann, überhaupt dienen soll, da über die

persönlichen Erteilungsvoraussetzungen ohnehin im Leistungsbescheid, mit welchem Sozialhilfe zuerkannt oder abgelehnt wird, abgesprochen wird. Ein zusätzlicher Feststellungsbescheid der Niederlassungs- und Aufenthaltsbehörde als Voraussetzung für die Gewährung von Leistungen der Sozialhilfe birgt das Risiko einer unnötigen Verfahrensverzögerung, welche dem Prinzip einer raschen Abwendung der finanziellen Notlage zuwiderläuft.

Neben Staatsangehörigen und Asylberechtigten gibt es weitere Personengruppen, die bereits vor Erfüllung eines fünfjährigen Aufenthalts in Österreich Anspruch auf Sozialleistungen haben, so etwa Familienangehörige von Österreicher*innen oder Drittstaatsangehörige, die in einem anderen Mitgliedstaat langfristig aufenthaltsberechtigt sind und denen in Österreich ein Aufenthaltstitel nach §§49 ff NAG erteilt wird.

Absatz 3 sieht den Ausschluss von subsidiär Schutzberechtigten aus der Sozialhilfe vor. Diese sollen gemäß Absatz 4 ausschließlich „Kernleistungen“ in Höhe der Grundversorgung erhalten.

Der Ausschluss von subsidiär Schutzberechtigten wird von der Diakonie aus folgenden Erwägungen entschieden abgelehnt:

Laut Erläuterungen sollen subsidiär Schutzberechtigte mit dem Ziel ausgeschlossen werden, „Anreize für nicht asylberechtigte Fremde zu verringern, zur Inanspruchnahme von Sozialleistungen nach Österreich zu migrieren“.

In Anbetracht der Tatsache, dass subsidiär Schutzberechtigte – ebenso wie Konventionsflüchtlinge – einen speziellen Schutz in Österreich genießen, um einer Bedrohung von Leib und Leben im Herkunftsland zu entgehen, muten diese Ausführungen zynisch an, da sie suggerieren, diese Personen wären allein aufgrund der Inanspruchnahme von Sozialleistungen nach Österreich gekommen. Dabei wird völlig verkannt, dass sowohl Flüchtlinge, als auch subsidiär Schutzberechtigte ihre Heimatländer aus Furcht vor Verfolgung, gewalttätigen Konflikten und Angst um ihr Leben verlassen mussten und nicht um anderswo Sozialleistungen zu beziehen. Die Feststellung ob jemand Schutz zu gewähren ist, trifft eine österreichische Behörde, bzw. ein österreichisches Gericht. Eine „Zuwanderung ins Sozialsystem“ durch Schutzberechtigte kann somit ausgeschlossen werden.

Nach der StatusRL (2011/95/EU) ist es grundsätzlich möglich, Sozialleistungen für subsidiär Schutzberechtigte auf Kernleistungen zu beschränken. Die zu gewährenden „Kernleistungen“ sind jedoch nach dem Wortlaut der Richtlinie im gleichen Umfang und unter denselben Voraussetzungen wie für eigene Staatsangehörige zu gewähren. Art. 29 selbst definiert nicht, was unter dem Begriff „Kernleistung“ zu verstehen ist.

Nach Ansicht des Gutachtens im Auftrag der Bundesregierung zu Sozialleistungen an international Schutzberechtigte und Schutzsuchende von März 2016¹ geht der Frage der Zulässigkeit des Ausschlusses von subsidiär Schutzberechtigten aus dem

anspruchsberechtigten Personenkreis die Frage voraus, ob Kernleistungen durch den Umfang oder im Hinblick auf die Leistungsart und damit „gegenständlich“ zu bestimmen sind.²

Bei einem Ansatz, der am Umfang ansetzt, verlangt Art. 29 StatusRL, dass der Kern des für Staatsangehörigen vorgesehenen Umfangs geleistet wird. Dabei wäre eine reduzierte Form zulässig, wenn am Ende immer noch der Kern dieser Leistungen gewährt wird. Bei einem leistungsartbezogenen Ansatz wäre hingegen von jenen Leistungen auszugehen, die der Mitgliedsstaat im Bereich der Sozialhilfe vorsieht, und wäre eine Beschränkung nur bei jenen Leistungen zulässig, die nicht zu den Kernleistungen zählen.

Dies bedeutet, dass es nur bei einem umfangbezogenen Ansatz zulässig wäre, die einheitliche Leistung der Sozialhilfe für subsidiär Schutzberechtigte auf den Kernbereich zu kürzen. Sowohl der Normtext der betreffenden Bestimmung (Art. 29 Abs. 2 StatusRL) als auch der Erwägungsgrund 45 StatusRL sprechen aber – nach Ansicht des Gutachtens – deutlich für einen leistungsartbezogenen Ansatz.³ Die Richtlinie beschreibe demnach die Kernleistungen primär gegenständlich als Leistungen aus bestimmten Anlass für eine bestimmte Art des Bedarfs. Die Heranziehung des Erwägungsgrund 45 zur Auslegung des Art 29 Abs. 2 wird auch in der internationalen Literatur vertreten⁴.

Nach Ansicht des Gutachtens ist die Frage der Zulässigkeit der Verweigerung der Sozialhilfe für subsidiär Schutzberechtigte deshalb mehr als fraglich. Letztlich könne nur der EuGH eine klare Antwort geben. *„Dem Wortlaut und dem Kontext der Bestimmung der StatusRL sowie der bisherigen Judikatur des EUGH würde es entsprechen, wenn dieser den leistungsartbezogenen Ansatz wählt.“*⁵

Das Gutachten kommt daher zu dem Ergebnis, dass zwar nur Kernleistungen erbracht werden müssen. Stellt die Leistung zum Lebensunterhalt aber eine einheitliche Leistung dar – wie dies sowohl bei der Mindestsicherung, wie auch bei der „Sozialhilfe neu“ der Fall ist⁶ –, muss sie daher auch subsidiär Schutzberechtigten in voller Höhe gewährt werden. Dies bedeutet, dass der Ausschluss aus der Sozialhilfe, wie ihn §4 Abs. 3 vorsieht, im Widerspruch zu den europarechtlichen Vorgaben der StatusRL steht und folglich unionsrechtswidrig ist.⁷

² Institut für Arbeitsrecht und Sozialrecht der Universität Wien: Gutachten im Auftrag der Bundesregierung zu Sozialleistungen an international Schutzberechtigte und Schutzsuchende, S. 81, abrufbar unter: https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/5/0/0/CH3434/CMS1459340430592/gutachten_sozialeleistungen_schutzberechtigte.pdf

³ Dabei untersucht das Gutachten sowohl die deutsche, die englische und die französische Sprachfassung, vgl. FN 224 des Gutachtens.

⁴ Battjes in Hailbronner/Thym (Hrsg.), EU Immigration and Asylum Law (2016), Directive 2011/95/EU Art. 29 Rn. 5; sowie Peers/Moreno-Lax/Garlick/Guild (Hrsg.), EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition. Volume 3 (2015), Chapter 4, 2.7.10. Art. 29, S. 174.

⁵ Gutachten S. 83.

⁶ Zur rechtlichen Einschätzung des „Arbeitsqualifizierungsbonus“ siehe die Ausführungen zu §5 Abs. 6.

⁷ Noch deutlicher vertritt Rebhahn diese Ansicht in Rebhahn, Bedürftigkeitsabhängige Sozialleistungen – Bedingungen, Pauschalierungen, Differenzierungen*), DRdA 2017, 431.

Auch im Hinblick auf eine Wortinterpretation des Leistungsumfangs kommt man zu demselben Ergebnis: Den Erwägungen zur StatusRL ist zu entnehmen, dass die Einschränkungen so zu verstehen sind, dass die Leistungen auf eine „Mindesteinkommensunterstützung“ begrenzt werden können (Erwägungsgrund 45 StatusRL). Die Formulierung „Mindesteinkommensunterstützung“ ist von der Formulierung in der AufnahmeRL (2013/33/EU) zu unterscheiden, die darauf abstellt, dass Asylwerber*innen ein „menschenwürdiges Leben“ ermöglicht wird (Erwägungsgrund 11 AufnahmeRL). Die AufnahmeRL stellt die europarechtliche Grundlage für die Gewährung der Grundversorgung dar.

Weiters ist bei der Frage des Umfangs der Kernleistungen nach der Rechtsprechung des EuGH mit zu bedenken, dass die Bedeutung und die Tragweite des Begriffs „Kernleistungen“ unter Berücksichtigung des Kontexts, in den sich diese Bestimmung einfügt, und des mit der Richtlinie verfolgten Ziels zu ermitteln ist.⁸ So hat der EuGH in der angesprochenen Rechtssache Kamberaj klargestellt, dass ein Wohnzuschuss für einen daueraufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen sehr wohl eine „Kernleistung“ darstellen kann, wenn dieser Zuschuss der Integration langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehörigen dient.

Ein Rückgriff auf die Leistungen aus der Grundversorgung und somit mittelbar auf die AufnahmeRL im Hinblick auf den Leistungsumfang, als auch den Anwendungsbereich erscheint systemwidrig und nicht unionsrechtskonform, auch wenn der österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshof einen Ausschluss von subsidiär Schutzberechtigten aus der Mindestsicherung bisher für unbedenklich hielten. Zu einem anderen Ergebnis, nämlich dass die tatsächliche Situation von subsidiär Schutzberechtigten iSd § 8 Abs 1 AsylG 2005 im Wesentlichen derjenigen von Asylberechtigten entspricht, gelangte hingegen der OGH bereits in mehreren Entscheidungen in Bezug auf andere Rechtsmaterien.⁹

Da § 5 Absatz 6 zudem einen „Arbeitsqualifizierungsbonus“ in Form geringerer Leistungen für Personen ohne ausreichende Sprachkenntnisse bzw. ohne österreichischen Pflichtschulabschluss vorsieht, wäre die Leistung ohne „Arbeitsqualifizierungsbonus“ als Kernleistung im Sinne des Gesetzes zu verstehen und erscheint es nicht konsistent, einen weiteren Betrag in Höhe der Grundversorgung als „Kernleistung“ zu definieren.

Eine Inländer*innengleichbehandlung, wie sie Art 29 Abs. 2 StatusRL verlangt, wird durch die Gleichstellung mit Straftäter*innen, die zu einer (bedingten) Freiheitsstrafe von zumindest 6 Monaten verurteilt wurden, ebenfalls nicht erreicht. Subsidiär Schutzberechtigte werden ohne sachliche Rechtfertigung mit Straftäter*innen gleichgestellt, was zu einer (weiteren) Stigmatisierung schutzberechtigter Menschen führt. Zudem sieht das Gesetz die Kernleistungen eben nur für eine bestimmte Personengruppe – bestimmte (inländische)

⁸ EuGH C-571/10, Rs Kamberaj vom 24. April 2012 Rz 90.

⁹ vgl ua OGH 10.5.2016, 10Ob6/16d; 19.10.2010, 10Ob46/10b; siehe dazu mwN auch die Stellungnahme des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte vom 13. Dezember 2018, 8 SN-104/ME, 26. GP.

verurteilte Personen – und damit nicht „im gleichen Umfang und unter denselben Voraussetzungen wie für eigene Staatsangehörige“ vor.

Auch aus verfassungsrechtlicher Sicht erweist sich der Ausschluss subsidiär schutzberechtigter Personen als problematisch, da deren Aufenthalt – entgegen der Annahme des VfGH¹⁰ – vielfach nicht rein provisorischer Natur ist.¹¹ Auch subsidiär Schutzberechtigte haben – ebenso wie Asylberechtigte – ihr Herkunftsland nicht aus freiem Entschluss verlassen und ihren Wohnsitz in Österreich nicht frei gewählt¹². Hinsichtlich des in Art. 1 Abs. 1 BVG-Rassendiskriminierung iVm Art. 7 B-VG normierten Rechts auf Gleichbehandlung Fremder untereinander erscheint eine Differenzierung zwischen Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten insofern keiner sachlichen Rechtfertigung zugänglich, als beide Personengruppen aus vergleichbaren Gründen in Österreich Schutz gewährt wird.¹³

Hinsichtlich des Ausschlusses bestimmter Straftäter*innen hegt die Diakonie zudem massive rechtsstaatliche Bedenken, da diese Sanktion im Lichte des Doppelbestrafungsverbotes gem. Art. 4 Abs. 1 des 7. ZPEMRK äußerst fragwürdig erscheint und zudem nicht auf der Kompetenzgrundlage Armenwesen beruht.

Gem. §46 Abs. 1 StGB ist ein*e Verurteilte*r nur bedingt zu entlassen, sobald anzunehmen ist, dass er oder sie durch die bedingte Entlassung nicht weniger als durch die weitere Verbüßung der Strafe von der Begehung weiterer Straftaten abgehalten wird. Die bedingte Haftentlassung hat somit spezialpräventiven Charakter und ist eine weitere „adäquate öffentliche Sanktionswirkung“ durch Entziehung der Existenzgrundlage nicht notwendig, überschießend und abzulehnen.

Im Übrigen wird diesbezüglich auf die Stellungnahmen des Vereins Neustart, des OLG Innsbruck und Wien, sowie jene der Vereinigung österreichischer Richter und Richterinnen¹⁴ verwiesen und deren Ausführungen vollinhaltlich beigetreten.

Hinzu kommt der Ausschluss von Zusatzleistungen in besonderen Härtefällen nach § 6 sowohl für subsidiär Schutzberechtigte, als auch für verurteilte Personen. Dieser verunmöglicht die Gewährung von Mehrleistungen in Härtefällen, was ein weiteres Risiko unsachlicher Ungleichbehandlung birgt. Selbst wenn diese gewährt würden, könnten sie die

¹⁰ VfGH, E 3297/2016 vom 28. Juni 2017.

¹¹ vgl. dazu die von UNHCR im Jahr 2015 veröffentlichte Studie „Subsidiär Schutzberechtigte in Österreich“, abrufbar unter:

https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/03/Bericht_subsidiaerer_Schutz.pdf

¹² vgl. zu den Ausführungen hinsichtlich asylberechtigter Personen: VfGH, G 136/2017 ua. vom 7. März 2018, Rn. 114, mit Verweis auf EGMR, 56328/07, Bah/Vereinigtes Königreich, vom 27. September 2011.

¹³ vgl. ausführlich dazu: Kaspar, Sozialhilferechtliche Differenzierung aufgrund des Aufenthaltsstatus von subsidiär Schutzberechtigten?, juridikum 2017, 476.

¹⁴ Stellungnahmen des Vereins Neustart vom 3. Dezember 2018, 2/SN-104/ME, des OLG Innsbruck vom 27. Dezember 2018, 17/SN-104/ME, der Vereinigung der österreichischen Richter*innen vom 27. Dezember 2018, 19/SN-104/ME und des OLG Wien vom 7. Jänner 2019, 31/SN-104/ME.

Systemwidrigkeit – und damit die Verfassungs- und Unionsrechtswidrigkeit – des Gesetzes zudem nicht beseitigen.

Zu § 5 Monatliche Leistungen der Sozialhilfe

Das Ziel der Armutsvermeidung wird aus Sicht der Diakonie pervertiert, wenn anstelle von „Mindeststandards“ nunmehr „Höchstleistungen“ normiert werden sollen, welche von den Ländern ausschließlich unter-, jedoch nicht überschritten werden dürfen.

Weder aus dem Gesetzeswortlaut, noch aus den Erläuterungen geht hervor, weshalb die bisherige Formulierung des „angemessenen Wohnbedarfs“ aufgegeben und durch die Formulierung „eines ausreichenden, zweckmäßigen, das Maß des Notwendigen nicht überschreitenden Wohnbedarfs“, welcher laut Erläuterungen mit einem „bescheidenen, ortsüblichen Arbeitnehmerhaushalt“ zu vergleichen ist, ersetzt wurde und was dies in der Praxis bedeuten wird.

Leistungshöhen

Die Kürzung des Richtsatzes für in Haushaltsgemeinschaft lebende volljährige Personen auf 70% statt wie bisher 75%, sowie auf 45% statt 50% für die dritte in Haushaltsgemeinschaft lebende Person entbehrt einer sachlichen Begründung und erscheint daher willkürlich.

Die degressive Staffelung für in Haushaltsgemeinschaft lebende minderjährige Kinder erscheint weder sinnvoll, noch in ihrer Ausgestaltung sachlich gerechtfertigt. Auch wenn nicht verkannt wird, dass sich in Familien gewisse wirtschaftliche Synergieeffekte ergeben, ist eine so stark degressive Abstufung, die ab dem dritten Kind lediglich 5% und damit 43,15 Euro vorsieht, nicht gerechtfertigt.

Wie der Verfassungsgerichtshof bereits mehrfach festgehalten hat, dürften bei Kindern die Familienbeihilfe und der Kinderabsetzbetrag durchaus mitberücksichtigt werden. Allerdings kann nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofes „mit der Familienbeihilfe allein der Lebensunterhalt dieser weiteren Person (beispielsweise des zweiten und dritten Kindes) nicht bestritten werden“.¹⁵

Daher ist die im Entwurf vorgesehene Staffelung, jedenfalls ab dem dritten Kind zu niedrig angesetzt. Auch wenn die Familienbeihilfe weiterhin nicht auf die Leistungen der Sozialhilfe angerechnet werden soll, läuft die stark degressive Staffelung des Entwurfs dem Zweck der Familienbeihilfe zuwider. Das Familienlastenausgleichsgesetz trägt durch die Erhöhung der

¹⁵ VfGH, G 136/2017 ua. vom 7. März 2018; Rn 122.

Familienbeihilfe mit zunehmendem Alter des Kindes einem erhöhten Bedarf Rechnung¹⁶, der durch die absteigende Staffelung der Sozialhilfe unterlaufen wird.

In diesem Zusammenhang ist auch Art. 1 des BVG über die Rechte von Kindern zu beachten, wonach jedes Kind 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, hat. Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung betreffend Regelungen des Burgenländischen Mindestsicherungsgesetzes jüngst festgehalten, dass die verfassungsrechtliche Vorgabe, bei Kinder betreffenden Maßnahmen das Kindeswohl als vorrangige Erwägung zu berücksichtigen, auch den Gesetzgeber bindet, wenn er die Grundlagen für solche Maßnahmen normiert.¹⁷

Der Entwurf, der ab dem dritten Kind nur mehr 5% des Ausgleichszulagenrichtsatzes vorsieht, setzt insbesondere Kinder aus Mehrkindfamilien und Kinder von Alleinerziehenden – die ohnehin wirtschaftlich Schwächsten – gezielt einem Kampf ums Überleben aus und verstößt damit gegen das BVG Kinderrechte. Wie der VfGH in seiner Entscheidung zum niederösterreichischen Mindestsicherungsmodell ausführte, ist je weiterer Person im Haushalt ein Aufwand in „einiger Höhe“ erforderlich.¹⁸ Dass sich mit einem Betrag von 43,15 Euro ab dem dritten und für jedes weitere Kind dieser hinzukommende Aufwand abdecken lässt, wird von der Diakonie, auch im Hinblick auf die jüngste Entscheidung des VfGH zum oberösterreichischen Mindestsicherungsmodell¹⁹, in welcher eine Deckelung der Leistungen als verfassungskonform bestätigt wurde, weil das Gesetz eine Untergrenze von 12% vorsieht, stark bezweifelt.

Die zusätzlichen Leistungen für Alleinerziehende gem. Z 4, sowie die zusätzliche Unterstützung für Menschen mit Behinderung nach Z 5 werden prinzipiell begrüßt. Da diese jedoch als „Kann-Leistungen“ ohne Rechtsanspruch ausgestaltet sind, steht es den Ländern frei, sie in ihren Ausführungsgesetzen überhaupt vorzusehen bzw. besteht die Möglichkeit, die Leistungen in Form des Privatrechts – und damit ohne Rechtsanspruch – vorzusehen. Wie der VfGH in oben zitierter Entscheidung festhielt, vermag die Möglichkeit, Zusatzleistungen in Form des Privatrechts zu erbringen, eine Systemwidrigkeit des Gesetzes nicht auszugleichen. Aus diesem Grund plädiert die Diakonie dafür, die Zusatzleistungen für besonders armutsgefährdete Personen als Leistungen mit Rechtsanspruch im Gesetz zu verankern.

Für die Diakonie ist zudem nicht nachvollziehbar, warum als alleinerziehend nur Personen gelten, die ausschließlich mit minderjährigen, nicht aber mit volljährigen Kindern in Haushaltsgemeinschaft leben. Dadurch werden Alleinerzieher*innen, deren volljährige Kinder

¹⁶ vgl die Erläuternden Bemerkungen zur Novelle des FLAG, BGBl. Nr. 269/1980, Seite 3, abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XV/I/I_00312/imfname_277380.pdf

¹⁷ VfGH G 308/2018-8 vom 1. Dezember 2018, Rn 39 mit Verweis auf VfSlg. 20.018/2015.

¹⁸ VfGH G 136/2017 vom 7. März 2018, Rn 127.

¹⁹ VfGH G 156/2018-28 vom 11. Dezember 2018, Rn 28.

etwa aufgrund einer Ausbildung weiterhin zuhause leben, in ungerechtfertigter Weise benachteiligt.

Dass die Landesgesetzgebung nach **Absatz 3** sicherzustellen hat, dass die Summe aller gewährten Geldleistungen für minderjährige Personen gleichmäßig aufzuteilen ist, widerspricht einerseits der zuvor normierten degressiven Gestaltung der Maximalbeträge für Kinder. Andererseits lässt die Formulierung völlig offen, wie eine solche Aufteilung in der Praxis auszusehen hätte, wird doch die gesamte Unterstützungsleistung für eine Haushaltsgemeinschaft in der Regel auf das Konto der haushaltsführenden Person überwiesen. Eine echte Sicherstellung, dass alle Kinder einer Familie die gleichen Leistungen bekommen, ist nur durch einheitlich ausgestaltete Beträge in ausreichender Höhe für alle Kinder zu gewährleisten.

Die Regelung in **Absatz 4**, wonach die Leistungen aller volljährigen Personen im Haushalt 175% des Ausgleichszulagenrichtsatzes nicht überschreiten soll, erweist sich aus Sicht der Diakonie aus den folgenden Erwägungen als sachlich nicht gerechtfertigt:

Nach der Rechtsprechung des VwGH liegt ein „gemeinsamer Haushalt“ und damit eine Haushalts- oder Wohngemeinschaft dann vor, wenn das Zusammenleben von Personen zu einer deutlichen Kostenersparnis gegenüber getrennten Haushalten führt. Dabei kommt es darauf an, dass zumindest in Teilbereichen eine gemeinsame Wirtschaftsführung besteht.²⁰ Die Regelung des Absatz 4 soll laut Erläuterungen „den Anreiz der Bildung gewillkürter Haushaltsgemeinschaften volljähriger Personen verringern“. Vor dem Hintergrund obenzitierter Rechtsprechung des VwGH kann ihr, wenn dies auch aus den Erläuterungen nicht deutlich hervorgeht, aus Sachlichkeitsgesichtspunkten keine andere Zielsetzung unterstellt werden, als die Berücksichtigung wirtschaftlicher Synergieeffekte.

Zwischen volljährigen Personen in Wohngemeinschaften, auf die die Regelung ausschließlich abzielen scheint, ergeben sich jedoch weit weniger wirtschaftliche Synergien als beispielsweise zwischen Personen in Ehe oder Lebensgemeinschaft bzw. Familien mit minderjährigen Kindern. In Wohngemeinschaften ergeben sich diese nämlich typischerweise in Bezug auf die Wohnkosten, jedoch in weitaus geringerem Maße in Bezug auf den Lebensunterhalt, da dieser zwischen den einzelnen Bewohner*innen einer Wohngemeinschaft eher im Ausnahmefall gemeinsam bestritten wird.

Die vorgesehene Untergrenze von 20%, die jeder Person mindestens verbleiben muss, erscheint zudem in der Systematik des Gesetzes selbst unlogisch, werden doch in § 4 Abs. 4 Leistungen in Höhe der Grundversorgung als „Kernleistung“ definiert und ist daher nicht ersichtlich, weshalb als Untergrenze nicht die vom Gesetz definierte „Kernleistung“ gewählt wurde, sondern ein Betrag von lediglich 172,61 Euro, der deutlich unter dem Niveau der Grundversorgung liegt.

²⁰ VwGH 2003/10/0216 vom 22. Dezember 2003.

Wie der VfGH in seiner jüngsten Entscheidung betreffend die Deckelung im oberösterreichischen Mindestsicherungsgesetz ausgesprochen hat, muss bei Anwendung eines Deckels jeder volljährigen Person mindestens 30% des Alleinstehenden-Satzes zur Verfügung stehen²¹, die im Entwurf vorgesehenen 20% sind damit jedenfalls zu niedrig bemessen.

Die Erläuterungen, die auf die oben angesprochenen Synergieeffekte keinerlei Bezug nehmen, sondern lediglich fremden- und integrationspolitische Gründe für die Regelung nennen, lassen überdies eine sachliche Rechtfertigung vermissen und muten in ihren Ausführungen zynisch an.

Die Diakonie lehnt einen Deckel aus rechtlichen, wie sozialpolitischen Erwägungen ab und empfiehlt, Absatz 4 ersatzlos zu streichen.

Absatz 5 trägt der Forderung einiger Bundesländer mit besonders hohen Mietpreisen nach einer Zusatzleistung für das Wohnen Rechnung – so kann die Landesgesetzgebung künftig eine Wohnkostenpauschale vorsehen. Einerseits ist eine Berücksichtigung hoher Wohnkosten zwar zu begrüßen, andererseits hält die Diakonie diese Zusatzleistungen aus denselben Erwägungen wie den Alleinerzieher*innen-Bonus und die Zusatzleistungen für Menschen mit Behinderung für unzureichend, da sie ebenfalls als „Kann-Bestimmung“ formuliert ist. Eine Mehrleistung von maximal 30% erscheint zudem angesichts der hohen Mietkosten vor allem in den westlichen Bundesländern, zu niedrig.

Zur Kritik am Vorrang von Sachleistungen wird auf die Ausführungen zu § 3 Absatz 5 verwiesen.

Der sogenannte „Arbeitsqualifizierungsbonus“, der in den **Absätzen 6 bis 10** geregelt ist und die Gewährung von *mindestens* 35% der Leistungen von der Vermittelbarkeit am Arbeitsmarkt abhängig macht, ist bei näherer Betrachtung kein Bonus, sondern ein „Arbeitsqualifizierungsmalus“:

Absatz 6 sieht vor, dass ein monatlicher Mindestanteil in Höhe von 35% der Leistung gem. Abs 1. 2 Z 1 und 2 von der Vermittelbarkeit am österreichischen Arbeitsmarkt abhängig zu machen ist. Eine Vermittelbarkeit ist gem. Abs. 7 anzunehmen, wenn zumindest das Sprachniveau B1 (Deutsch) bzw. C1 (Englisch) und zusätzlich der Abschluss von beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen oder eine unterzeichnete Integrationserklärung bzw. Integrationsvereinbarung, sowie ein abgeschlossener Werte- und Orientierungskurs nachgewiesen werden. Der Nachweis der ausreichenden Sprachkenntnisse ist entweder durch einen österreichischen oder gleichwertigen Pflichtschulabschluss mit Deutsch als primärer Unterrichtssprache oder durch ein Zertifikat des Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF) bzw. einer vom ÖIF anerkannten Bildungseinrichtung zu erbringen.

²¹ VfGH, G 156/2018-28 vom 11. Dezember 2018; Rn 21 ff.

Eine Vermittelbarkeit ist gem. Abs. 8 zudem anzunehmen, wenn die Person über einen österreichischen Pflichtschulabschluss verfügt.

Die Diakonie kritisiert die willkürlich anmutenden Kriterien, anhand derer die Vermittelbarkeit am Arbeitsmarkt beurteilt wird. Einerseits gelten Asylberechtigte derzeit nach Erfüllung ihrer Integrationspflichten mit dem Abschluss der Niveaustufe Deutsch A2 seitens des AMS bereits als vermittelbar. Andererseits mutet die Anknüpfung an das Sprachniveau insofern willkürlich an, als Sprachkenntnisse – wenn auch zweifelsohne ein maßgeblicher Integrationsfaktor – nicht der einzige Grund für die Annahme einer Vermittelbarkeit sein können. Wenn zudem seitens des Arbeitsmarktservice ein niedrigeres Sprachniveau als ausreichend erachtet wird, erscheint eine Anknüpfung an Deutsch B1 überschießend.

Darüber, aus welchem Grund Englischkenntnisse auf C1 gefordert werden, österreichische Minderheitensprachen oder die Gebärdensprache nicht herangezogen wurden, geben die Erläuterungen keinen Aufschluss. Wie der UNHCR in seiner Analyse zum Gesetzesentwurf ausführt, ist eine Differenzierung aufgrund der Sprache auch im Lichte des jüngst von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommenen UN-Flüchtlingspaktes rechtlich problematisch. Aus Sicht der Diakonie stellt das Abzielen auf ein relativ hohes Sprachniveau eine unsachliche Diskriminierung gegenüber Asylberechtigten dar, da österreichische Staatsbürger*innen dieses Sprachniveau in der Regel erfüllen werden. Eine – auch mittelbare – Diskriminierung steht jedoch im Widerspruch zu Art. 23 der GFK, als auch zu Art. 21 GRC und Art. 14 der EMRK.

Auch das Netzwerk Sprachenrechte erachtet in seiner Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzesentwurf eine Vermischung von sozialrechtlichen Fragen mit arbeitsmarktpolitischen Anforderungen als unzulässig und diskriminierend. Diesbezüglich kann der Stellungnahme des Netzwerks Sprachenrechte vollinhaltlich beigetreten werden.

Schon die bisherigen Landesgesetze setzen für die Gewährung von Leistungen eine Bemühungspflicht voraus. Arbeitsfähige Bezieher*innen von Mindestsicherung müssen schon jetzt an Maßnahmen des Arbeitsmarktservice teilnehmen und Nicht-Österreicher*innen ihren Integrationspflichten nach dem Integrationsgesetz nachkommen. Bei fehlender Bereitschaft zum Einsatz der Arbeitskraft sehen die Mindestsicherungsgesetze der Länder Kürzungen vor.

Mit dem Arbeitsqualifizierungsbonus wird jedoch nicht ein Bemühen, sondern ein Erfolg verlangt und dabei völlig außer Acht gelassen, dass viele Menschen das geforderte Sprachniveau trotz intensiven Bemühens nicht erreichen können, beispielsweise aufgrund ihres Alters oder einer unzureichenden Schulbildung.

In Bezug auf Asylberechtigte, welche gem. § 4 Absatz 1 österreichischen Staatsbürger*innen gleichzustellen sind, die jedoch von diesem „Bonus“ nicht explizit ausgenommen sind, führt das Erfordernis eines Sprachnachweises zu einer unsachlichen Ungleichbehandlung und im Ergebnis damit zu einer völker-, unionsrechts- sowie verfassungswidrigen Diskriminierung:

Asylberechtigte sind, wie ausgeführt, nicht aus freien Stücken nach Österreich gekommen, sondern mussten ihr Heimatland aufgrund wohlbegründeter Furcht vor Verfolgung unfreiwillig verlassen. Die Diakonie verweist an dieser Stelle auf die UNHCR-Analyse des Gesetzesentwurfs, welche auf den humanitären Charakter von Asyl und die Gewährung von Flüchtlingsschutz hinweist.

Art. 23 Genfer Flüchtlingskonvention bestimmt, dass Flüchtlingen auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge und sonstigen Hilfeleistungen die gleiche Behandlung wie Staatsangehörigen zu gewähren ist. Wie der Verfassungsgerichtshof bereits in Bezug auf die – als verfassungswidrig aufgehobene – Wartefrist des niederösterreichischen Mindestsicherungsgesetzes festhielt, sind Leistungen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung (und folglich auch der „neuen“ Sozialhilfe) als Zuwendungen aus der öffentlichen Fürsorge („Armenwesen“ iSd Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG) im Sinne der GFK zu verstehen, weshalb dieser die Funktion eines einschlägigen Auslegungsmaßstabs zukommt.²²

Art. 29 Absatz 1 der StatusRL lautet:

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.

Der EuGH hat jüngst in der Rechtssache Ayubi (C-713/17 vom 21. November 2018) ausgesprochen, dass ein Mitgliedstaat Flüchtlingen, denen er diesen Status – sei es befristet oder unbefristet – zuerkannt hat, Sozialleistungen in gleicher Höhe wie seinen eigenen Staatsangehörigen zu gewähren hat (Rn 25).

Art. 29 Abs.1 der StatusRL räumt den Mitgliedstaaten zwar insbesondere bei der Festlegung der Höhe der Sozialhilfe, die sie für notwendig erachten, ein gewisses Ermessen ein, doch erlegt er jedem Mitgliedstaat mit unmissverständlichen Worten eine genaue und unbedingte Verpflichtung zur Erreichung eines bestimmten Ergebnisses auf, die darin besteht, dafür Sorge zu tragen, dass jeder Flüchtling, dem er Schutz gewährt, im gleichen Umfang Sozialhilfe erhält wie seine eigenen Staatsangehörigen.

In Rn 32 der Rechtssache Ayubi führt der Gerichtshof aus, dass selbst bei der Unterstellung, dass sich erst vor Kurzem eingereiste Flüchtlinge in einer objektiv prekäreren Lage befinden als die eigenen Staatsangehörigen, eine Maßnahme, die Flüchtlinge durch die Gewährung niedriger Leistungen benachteiligt, nicht als Beitrag zur Berücksichtigung dieser prekären Lage angesehen werden kann, da sie nicht geeignet ist, Abhilfe zu schaffen.

Dasselbe gilt für den gegenständlichen Gesetzesentwurf: Unter der Annahme, dass Flüchtlinge sich in einer objektiv anderen Situation als Österreicher*innen befinden, ist diese vom Staat selbst verschuldet, wenn er Deutschkurse – welche offenkundig als Abhilfe dieser prekären Lage im Sinne des angesprochenen Urteils angesehen werden – erst nach Anerkennung des

²² VfGH, G 136/2017-19 ua. vom 07. März 2018, Rn 114

Schutzstatus anbietet, obwohl dies bereits während des Asylverfahrens möglich wäre. Dies kann nicht zu Lasten der in Österreich anerkannten Flüchtlinge ausgelegt werden. In der Rechtssache A. und S. (C-550/16 vom 12. April 2018) machte der EuGH jüngst seine Rechtauffassung deutlich, dass es nicht in der Sphäre der Mitgliedstaaten liegen kann, die Rechte von Flüchtlingen durch ein Asylverfahren zu beschneiden, da die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft lediglich deklarativ erfolgt. Erfüllt eine Person die im Unionsrecht festgelegten Mindestnormen, erkennen die Mitgliedstaaten ihr die Flüchtlingseigenschaft zu, ohne in dieser Hinsicht über ein Ermessen zu verfügen.²³

Außerdem judiziert der EuGH in ständiger Rechtsprechung, dass mittelbare wie unmittelbare Diskriminierungen gleichsam verpönt sind. Eine mittelbare Diskriminierung ist bereits dann verwirklicht, wenn sie bewirkt, dass die Personen, die dieses Merkmal aufweisen, in besonderer Weise benachteiligt werden.²⁴ Nationale Regelungen, die einzelne Gruppen besonders treffen können, sind zwar einer sachlichen Rechtfertigung zugänglich, sie müssen aber einem legitimen Ziel dienen und die Mittel zur Erreichung dieses Zieles müssen verhältnismäßig sein, dh angemessen und erforderlich. Der EuGH hält diesbezüglich fest, dass das legitime Ziel an den Maßstäben des Unionsrechts zu messen ist.²⁵ Alle anwendbaren Maßnahmen müssen durch objektive Faktoren gerechtfertigt sein, die nichts mit einer Diskriminierung auf Grund des Geschlechts bzw. – nunmehr – auf Grund der neuen Diskriminierungsgründe zu tun haben.²⁶

Der Arbeitsqualifizierungsbonus findet auf sämtliche Personen – Fremde wie Staatsbürger*innen – die die Kriterien der Vermittelbarkeit am Arbeitsmarkt nicht erfüllen, Anwendung. Prima facie scheint damit eine Gleichbehandlung vorzuliegen. Diese Gleichbehandlung hat jedoch nur Anscheinscharakter – Geflüchtete sind davon nämlich in ungleich höherem Ausmaß betroffen, weshalb ein Fall mittelbarer Diskriminierung vorliegt.

Aufgrund der Eindeutigkeit der unionsrechtlichen Lage wird darauf hingewiesen, dass jede Behörde und jedes Gericht nationales Recht, das es mit dem Unionsrecht für unvereinbar hält und das einer unionsrechtskonformen Auslegung nicht zugänglich ist, von sich aus unangewendet zu lassen hat²⁷ („Inzidentkontrolle“). Zudem hat der EuGH in der Rechtssache Ayubi festgehalten, dass sich ein Flüchtling vor den nationalen Gerichten auf die Unvereinbarkeit einer Regelung mit Art. 29 Abs. 1 der StatusRL berufen kann, um die Beseitigung der in dieser Regelung enthaltenen Beschränkung seiner Rechte zu erreichen.

²³ EuGH, C-550/16, Rs A. und S. vom 12. April 2018, Rn 52 f.

²⁴ EuGH C 83/14, CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD, Rn. 94 ff.

²⁵ EuGH 30/85, Teuling, Slg 1987, 2497 Rn 18; 171/88, Rinner-Kühn, Slg 1989, 2743 Rn 15

²⁶ EuGH C-167/97, *Seymour-Smith*, Slg 1999, I-623; C-343/92, *Roks*, Slg 1994, I-571

²⁷ Vgl. zur sogenannten „Inzidentkontrolle“ Öhlinger/Eberhard, *Verfassungsrecht*¹⁰ (2014), Rz 144 f und Rz 193 f (mit weiteren Hinweisen zur Rechtsprechung des EuGH, um auf diese Weise der Wirksamkeit und der Geltung des Unionsrechts zum Durchbruch zu verhelfen (vgl etwa VwGH 05.11.2015, Ro 2014/06/0078 mwN zur Rechtsprechung des EuGH oder Verwaltungsgericht Wien, 28.08.2015, VGW-151/082/10701/2014).

Schließlich erscheint die Regelung auch im Lichte des Gleichheitsgrundsatzes gem. Art. 7 B-VG und Art I. Abs. 1 B-VG-Rassendiskriminierung als gleichheitswidrig, da sie eine unsachliche Differenzierung zwischen Asylberechtigten und Österreicher*innen bzw. Drittstaatsangehörigen vornimmt.

Die Höhe des Differenzbetrags, welcher gem. Absatz 9 in Form berufs- und sprachqualifizierender Sachleistungen vorzusehen ist, lässt eine sachliche Rechtfertigung vermissen. Unsachlich erscheint insbesondere die Tatsache, dass diese Sachleistungen primär in Form von Deutschkursen angerechnet werden, während dies bei anderen berufsqualifizierenden Maßnahmen nicht der Fall ist. Der Diakonie erschließt sich keine sachliche Rechtfertigung, weshalb zwischen den unterschiedlichen Sachleistungen in Form von Qualifizierungsmaßnahmen differenziert wird – im Gegenteil wird auch mit dieser Regelung der Verdacht verstärkt, dass diese sich gegen eine bestimmte Gruppe richtet.

Zudem gibt es nach wie vor kein flächendeckendes Angebot an Deutschkursen für Asylwerber*innen. Asylberechtigte, die erst in Österreich die Möglichkeit erhalten, die deutsche Sprache zu erlernen, werden so ohne sachlichen Grund schlechter gestellt und erhalten ohne Verschulden und trotz eigenen Bemühens womöglich erst nach Jahren Anspruch auf Leistungen in voller Höhe.

Unklar bleibt auch, ob gemäß der Bestimmung des Abs. 9 ein Rechtsanspruch auf eine berufs- oder sprachqualifizierende Maßnahme besteht und welche Auswirkungen eine zu geringe Anzahl an verfügbaren Kursplätzen hat.

Weder der Gesetzesentwurf, noch die Erläuterungen, geben zudem Aufschluss darüber, wie Personen ihren Alltag ohne die geforderten Sprachkenntnisse mit dem zur Verfügung stehenden Betrag bewältigen sollen:

Einer alleinstehenden Person stehen so zunächst um 35% weniger an Leistungen zur Verfügung und damit ein monatlicher Betrag von 560,98 Euro, wovon jedoch lediglich 60% für den Lebensunterhalt ausbezahlt werden und damit tatsächlich zur Verfügung stehen, das sind im Jahr 2018 336,59 Euro.²⁸

Der allgemeine Grundbetrag für das Existenzminimum beträgt im Jahr 2018 909 Euro monatlich²⁹, die Armutgefährdungsschwelle („Armutsgrenze“) liegt laut den EU Indikatoren zur sozialen Eingliederung (EU-SILC 2017) bei 1.238 Euro³⁰.

²⁸ Der mögliche Zuschlag zu den Wohnkosten iHv 30% wird hier nicht berücksichtigt, da es sich – wie ausgeführt – um eine optionale „Kann-Bestimmung“ handelt, die von den Ländern nicht übernommen werden muss bzw. auf die kein Rechtsanspruch bestehen muss.

²⁹ vgl. BMJ,

<https://www.justiz.gv.at/web2013/file/2c9484852308c2a60123ec387738064b.de.0/ag%20als%20drittenschuldner%202017.pdf>

³⁰ http://www.statistik.at/web_de/frageboegen/private_haushalte/eu_silc/index.html

Die monatliche Sozialhilfe ohne Arbeitsqualifizierungsbonus unterschreitet die Armutsgrenze im Schnitt um mehr als die Hälfte und liegt 348,02 Euro unter dem aktuellen Grundbetrag für das Existenzminimum.

Noch drastischer wirken sich fehlende Deutschkenntnisse auf geflüchtete Personen in Haushaltsgemeinschaft aus. So erhält beispielsweise ein Ehepaar im gemeinsamen Haushalt, wenn beide Ehepartner*innen das geforderte Sprachniveau nicht erreichen, künftig anstatt 140% nur mehr 45,5% pro Person, was einer Gesamtleistung von 785,37 Euro bzw. 91% des Ausgleichszulagenrichtsatzes entspricht.

Wie der Nachweis durch Vorsprache bei der Behörde auszusehen hat und welche Kompetenzen die zuständigen Beamt*innen dafür benötigen, bleibt offen. Gleiches gilt für Personen, die das geforderte Sprachniveau nicht erreichen, jedoch bereits erwerbstätig sind und lediglich Sozialhilfe „aufstocken“ – liegt bei ihnen aufgrund der aktuellen Beschäftigung doch zweifellos die geforderte Vermittelbarkeit vor.

Der Arbeitsqualifizierungsbonus wird daher in seiner Gesamtheit aus sozialpolitischen, verfassungsrechtlichen und unionsrechtlichen Gründen abgelehnt.

Die Ausnahmen von der Verpflichtung zum Einsatz der Arbeitskraft erscheinen zudem zu eng gefasst:

Von der Diakonie kritisiert wird insbesondere die Bestimmung in Z 5, die vorsieht, dass ausschließlich eine bereits vor Vollendung des 18. Lebensjahrs begonnene, zielstrebige verfolgte Erwerbs- und Schulausbildung eine Ausnahme vom Einsatz der Arbeitskraft darstellen soll.

Dies kann junge Leute treffen, die sinnvollerweise eine versäumte Qualifikation nachholen, aber auch junge erwachsene Flüchtlinge, die erst zu einem späteren Zeitpunkt die Voraussetzungen für den Antritt einer Lehre erfüllen (Nachholen des Pflichtschulabschluss).

Gemäß Z 7 sollen nur Personen ausgenommen sein, die von Invalidität im Sinne des § 255 Abs. 3 ASVG betroffen sind. Für die Diakonie ist nicht ersichtlich, weshalb die Definition von Invalidität so eng gefasst wird.

Zu § 6 Wohnbeihilfe und Zusatzleistungen zur Vermeidung besonderer Härtefälle

Auch § 6 stellt eine Verschlechterung im Vergleich zu den bisherigen Mindestsicherungsgesetzen der Länder dar: Während bisher privatwirtschaftlich Leistungen gewährt werden können, wenn dies zur Vermeidung besonderer Härtefälle im Ermessen der Behörde geboten erscheint, sollen gemäß dem Entwurf künftig der gleichzeitige Bezug von monatlicher Sozialhilfe nach § 5 und die Gewährung von Leistungen in Härtefällen ausgeschlossen sein. Sogar haben nur Personen, die keinen Anspruch auf Leistungen nach § 5

haben, künftig die Möglichkeit, Leistungen zur Befriedigung des Wohnbedarfs – die Erläuterung nennen beispielhaft etwa Heizkostenzuschüsse – zu erhalten.

Diese Regelung erscheint insofern überschießend, als nicht ersichtlich ist, weshalb der Grundsatzgesetzgeber sich veranlasst sieht, einer Vermeidung besonderer Härtefälle, die erfahrungsgemäß auch während des Bezugs monatlicher Leistungen auftreten können, durch den Ausschluss der Gewährung von Zusatzleistungen zu verunmöglichen.

Absatz 2 sieht vor, dass in besonderen Härtefällen zusätzliche Unterstützung in Form von Sachleistungen gewährt werden kann. Die Erläuterungen nennen als Beispiele etwa Begräbnis- oder Schwangerschaftskosten. Wie bereits zu § 2 ausgeführt, plädiert die Diakonie dafür, Leistungen im Krankheitsfall sowie bei Schwangerschaft und Entbindung als Leistung mit Rechtsanspruch auszugestalten.

Zu § 7 Berücksichtigung von Leistungen Dritter und eigenen Mitteln

Im Gegensatz zur 15a-Vereinbarung sieht § 7 keine Ausnahme der Anrechnung freiwilliger Zuwendungen der freien Wohlfahrtspflege oder Leistungen, die von Dritten ohne rechtliche Verpflichtung erbracht werden, vor. Dies kann zur Folge haben, dass jegliche Unterstützung wohlthätiger Organisationen auf die Mindestsicherung angerechnet und dadurch unterminiert wird. Die Diakonie plädiert daher dafür, diese Ausnahme der Anrechnung freiwilliger Zuwendungen auch im Grundsatzgesetz vorzusehen.

Positiv bewertet wird die Anhebung des Schonvermögens, sowie dass die grundbücherliche Sicherung des Eigentums, welches direkt der Deckung des Wohnbedarfs der bezugsberechtigten Person dient, erst nach drei Jahren erfolgen soll.

Die Diakonie befürchtet jedoch, dass diese Anhebung in Zusammenhang mit den bereits diskutierten Plänen zur Reform der Arbeitslosenversicherung, konkret der Abschaffung der Notstandshilfe einhergeht.

Zu § 8 Datenverarbeitung und Statistik

Für die Diakonie geht aus § 8 Abs.1 nicht ausreichend klar hervor, welche (personenbezogenen Daten von der Ermächtigung umfasst sein sollen. Diesbezüglich ist auf die Grundsätze der Zweckbindung (Art.5 Abs.1 lit. c DSGVO) und auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gemäß § 1 Abs. 2 DSG hinzuweisen. Es dürften daher nur jene personenbezogenen Daten verarbeitet werden, die für die Erfüllung des konkreten Zwecks

unbedingt erforderlich sind. Die Diakonie verweist diesbezüglich auf die Stellungnahmen von Datenschutzbehörde und Datenschutzrat.³¹

Zu § 9 Wirksames Kontrollsystem und Sanktionen

§ 9 sieht die Einrichtung „wirksamer Kontrollsysteme“ durch die Landesgesetzgebung vor, um die gesamten Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Bezieher*innen zu überprüfen und die Rechtmäßigkeit des Bezugs, sowie die widmungskonforme Verwendung sicherzustellen. Eine Definition des Begriffs „zweckwidrig“ lassen sowohl das Gesetz, als auch die Erläuterungen vermissen. Angesichts der Verschärfung der Sanktionen erachtet die Diakonie eine solche Definition jedoch für geboten.

Weshalb in Absatz 3 lediglich für eine Verletzung der Pflichten nach § 6 Abs. 1 Integrationsgesetz eine konkrete Sanktion vorgesehen ist, wird nicht erörtert. Aus Sicht der Diakonie ist eine zwingende Leistungskürzung über einen Zeitraum von drei Monaten überschießend, da diese mit der Erfüllung der Pflichtverletzung aufgehoben werden sollte. Zudem lässt sich an der Formulierung erneut erkennen, dass die Sanktionen primär auf Asylberechtigte abzielen wollen, da sich keine sachliche Rechtfertigung dafür erkennen lässt, weshalb nur diese eine Pflichtverletzung explizit genannt wird.

Zu § 10 Schluss und Übergangsbestimmungen

Bei der Formulierung in Absatz 3, die die: „Überführung der Personen“ vorsieht, dürfte es sich um ein redaktionelles Versehen handeln, da wohl die „Überführung der Ansprüche von Personen“ gemeint ist.

Zu Artikel II, Sozialhilfe-Statistikgesetz

Insbesondere die in Artikel II §2 Abs. 1 Z 1 lit h und k genannten Merkmale, nämlich der Geburtsort sowie die Staatsangehörigkeit der leiblichen Eltern stehen aus Sicht der Diakonie in keinerlei Zusammenhang mit der Gewährung von Leistungen der Sozialhilfe und sollten daher ersatzlos gestrichen werden. Auf die Stellungnahmen von Datenschutzbehörde und Datenschutzrat wird abermals verwiesen.

³¹ Stellungnahmen der Datenschutzbehörde vom 13. Dezember 2018, 7/SN-104/ME und des Datenschutzrates vom 21. Dezember 2018, 14/SN-104/ME.