

An das
Bundesministerium f. Soziales und
Konsumentenschutz
andrea.otter@bmsk.gv.at
Stubenring 1
1010 Wien

Innsbruck, am 29.4.2008

Betreff: Begutachtung des Entwurfes der Vereinbarung zwischen Bund und den Ländern
gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung
GZ: BMSK – 40101 / 0013 – IV / 9 / 2008

Unserer Begutachtung haben wir den vorliegenden Vereinbarungsentwurf samt ergänzenden Erläuterungen zugrunde gelegt.

Das DOWAS blickt nunmehr auf eine mehr als 30 jährige Erfahrung im Bereich der Existenzabsicherung und Wohnungslosenhilfe zurück. In unserer täglichen sozialarbeiterischen Praxis sind wir daher ständig und unmittelbar mit dem letzten staatlichen Sicherungsnetz – der Sozialhilfe – beschäftigt. Wir nehmen daher für uns in Anspruch, „SpezialistInnen“ in diesem Bereich zu sein. Es freut uns, dass wir zur Begutachtung eingeladen wurden und wir hoffen, dass unsere Veränderungsvorschläge Berücksichtigung finden.

Wir haben, soweit uns dies möglich war, als Vergleich nicht nur das Tiroler Grundsicherungsgesetz, sondern auch die entsprechenden Gesetze der anderen Bundesländer für die Begutachtung herangezogen, um Auswirkungen der vorliegenden Vereinbarung möglichst flächendeckend beurteilen zu können.

Vorab lässt sich zur vorliegenden Vereinbarung folgendes sagen: Entgegen ursprünglichen Entwürfen und Plänen ist der vorliegende Entwurf in wesentlichen Punkten massiv verändert worden. Die zum Teil sehr allgemein gehaltenen Regelungen lassen Interpretationsspielräume für die einzelnen Ländergesetze zu, die Verschlechterungen in der Absicherung von Existenz für die betroffenen Personen erwarten lassen. Vor allem die Tatsache, dass wesentliche Leistungen nicht mit einem Rechtsanspruch versehen sind, führt dazu, dass das grundsätzlich erstrebenswerte Ziel einer verstärkten Bekämpfung und Vermeidung von Armut nicht erreicht werden wird.

Die Mindeststandards sind in ihrer Höhe klar zu niedrig bemessen, und daher – vor allem unter der Voraussetzung, dass die Wohnkosten inkludiert sind – bei weitem nicht bedarfsdeckend.

Die massiven Einschränkungen beim so genannten „One-Stop-Shop“ führen zu einer zusätzlichen Verbürokratisierung und verlängerten Bearbeitungszeiten und sind somit ungeeignet, Notlagen qualifiziert zu beheben. Insgesamt kann man nicht mehr von einem One-Stop-Shop sprechen.

Wir hoffen, dass es in den wesentlichen in der Folge aufgeführten Punkten zu Veränderungen kommt, um das Ziel der Bekämpfung und Vermeidung von Armut und sozialer Ausschließung in einer verbesserten Form als mit dem derzeitigen Sozialhilfesystem zu erreichen.

1. Abschnitt Allgemeines Artikel 1 Ziele

Die angeführten Ziele müssen unbedingt getrennt betrachtet und formuliert werden. Das oberste Ziel einer bedarfsorientierten Mindestsicherung muss die Absicherung der Existenz und die Armutsverhinderung sein.

Erst eine gesicherte Existenz ermöglicht als wesentliche Voraussetzung eine (wieder) Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Die dauerhafte (Wieder) Eingliederung in das Erwerbsleben ist ein wichtiges Ziel einer modernen Arbeitsmarktpolitik, das aber nicht vermischt werden darf mit einer letzten staatlichen Existenzabsicherung, die laut vorliegendem Entwurf an Stelle der Sozialhilfe treten soll. Schaffung von entsprechenden Arbeitsplätzen, Förderung von Wiedereinstiegshilfen sind notwendige Maßnahmen, sind jedoch nicht mit einer Bedarfssicherung zu erreichen.

Die Vermischung der beiden Ziele ist unzulässig. Eine Maßnahme zur Existenzsicherung ist dafür ungeeignet

Artikel 2 Grundsätze

In Abs. 1 widerspricht die Pauschalierung von Geldleistungen einer bedarfsorientierten Absicherung von Lebensunterhalt und Wohnraum. Diese Leistungen müssen sich am tatsächlichen Bedarf orientieren.

Die in Abs. 4 festgehaltene Sicherung des derzeitigen Leistungsniveaus kann nur dann wirksam sein, wenn auf die Leistungen, die der Abdeckung von Grundbedürfnissen (Ernährung, Bekleidung, Wohnen...) dienen, auch ein Rechtsanspruch besteht. Neben der Sicherung des Leistungsniveaus muss deshalb auch eine Sicherung der Rechtsansprüche festgeschrieben werden.

Artikel 3 Erfasste Bedarfsbereiche

Im Absatz (1) *Lebensunterhalt* werden Aufwand für Nahrung, Bekleidung, Körperpflege, Hausrat, Heizung und Strom subsumiert, im Absatz (2) im *Unterkunftsbedarf* Miete allgemeine Betriebskosten und Abgaben.

Dies bedeutet eine Verschlechterung der finanziellen Absicherung von Menschen in Notlagen. Die Absicherung von Wohnraum ist neben der Ernährung die existenzielle Grundlage für jeden Menschen. Auch wird das Ziel der (Wieder-) Eingliederung in das Erwerbsleben (→ Art. 1) ohne entsprechenden Wohnraum nicht erreicht werden. Mit den vorgesehenen Geldleistungen ist dies in vielen Fällen – vor allem im Westen Österreichs und in Ballungsräumen – nicht finanzierbar.

Bekleidung, die Grundausstattung für eine Wohnung samt Hausrat sowie Heiz- und Energiekosten müssen mit Rechtsanspruch in Höhe der tatsächlichen Kosten separat gewährt werden, da diese mit vorgegeben Mindestbeträgen nicht finanzierbar sind. Ist dies nicht der Fall, führt dies sogar zu Verschlechterungen gegenüber derzeit bestehenden Sozialhilfegesetzen. Die weiter unten angeführte Möglichkeiten (in Art. 10 und 11) stellen dafür keine Alternative dar (siehe dort).

Artikel 4 Personenkreis

Für Menschen mit gewöhnlichem, rechtmäßigem Aufenthalt in Österreich ohne Aufenthaltsverfestigung sind nur Leistungen ohne Rechtsanspruch und /oder in eingeschränktem Umfang Leistungen vorgesehen. Wenn nicht eine andere finanzielle Absicherung (z. B. über Grundversorgung) besteht sind für diese Gruppe jedenfalls hoheitliche Leistungen mit Rechtsanspruch vorzusehen. Dasselbe gilt für Asylberechtigte ab Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft. Gerade diese Bevölkerungsgruppen sind besonders gefährdet ihre Existenz nicht durchgängig finanzieren zu können, und stehen am Arbeits- und Wohnungsmarkt unter besonderem Druck.

2. Abschnitt Verpflichtungen des Bundes Artikel 7 One-Stop-Shop

Ein „Kernstück“ der bedarfsorientierten Mindestsicherung war ursprünglich die Einführung des „ONE Stop Shops“ mit dem Ziel einer vereinfachten Abwicklung von Anträgen und die Verminderung der Non-Take-Up-Rate. Im vorliegenden Entwurf sind keine der anfänglich vorgesehenen Vorhaben verwirklicht. Im Gegenteil, die Annahme und Weiterleitung von Anträgen durch das AMS an die zuständigen Stellen des jeweiligen Landes (Abs. 2, 3.) bedeuten zusätzliche bürokratische Schritte und Verzögerungen in der Bearbeitung der Anträge. In Hinblick auf die Beseitigung von Notlagen und den Erhalt von Wohnraum bedeutet dies eine Verschärfung von Notlagen und Existenzbedrohung. Der Gefahr eines Wohnungsverlustes z. B. kann nur mit unmittelbar wirksamen Instrumentarien begegnet werden. Die alleinige Prüfung der Vollständigkeit der Unterlagen und Annahme der Anträge durch das AMS wird eine zusätzliche Vorsprache und damit einen weiteren Termin bei der zuständigen Behörde des Landes (auch hier sind wieder mindestens zwei Behörden involviert) nach sich ziehen und stellt daher insgesamt sogar eine Verschlechterung der bisherigen Situation dar.

3. Abschnitt Artikel 10 Mindeststandards

Die angegebenen Beträge zur Deckung des Lebensunterhalt und der Unterkunftskosten liegen beträchtlich unter der Armutsgrenze (EU-SILC), und sind somit völlig ungeeignet, die in Artikel 1 beschriebenen Ziele einer bedarfsorientierten Mindestsicherung zu erfüllen. In Anbetracht dessen, dass laut vorliegenden Entwurf die Finanzierung von Wohnraum in den Beträgen enthalten ist, bedeutet dies in einigen Bundesländern (Abs. 2 und 3) eine dramatische Verschlechterung der derzeitigen Situation im Vergleich zu den bestehenden Sozialhilfegesetzen. Wohnraum kann mit dieser Vorgabe nicht mehr ausreichend finanziert werden und das wird unweigerlich zu Wohnungsverlusten führen.

In Abs. 4 werden die Sonderzahlungen geregelt. Die Beliebigkeit des Auszahlungsmodus lassen Verschlechterung gegenüber bestehenden Regelungen erwarten, und öffnet willkürlichen Vorgangsweisen Tür und Tor. Die Rechtssicherheit in diesem Bereich ist damit nicht gegeben.

Die Regelung des Abs. 6 widerspricht den Grundsätzen dieser Vereinbarung (Art. 1, Abs. 1). In der Praxis wird dies dazu führen, dass Wohnbedarf mit der Bereitstellung von Plätzen in Herbergen und der Bedarf für Ernährung beispielsweise mit der Ausgabe von Lebensmittelgutscheinen beschieden wird. Dies kann nicht Absicht einer modernen Armutsbekämpfungsstrategie sein und wird zu Ungleichbehandlungen führen und als Disziplinierungsinstrument missbraucht werden, wie sie im derzeitigen Sozialhilfesystem auch jetzt schon regelmäßig vorkommen.

Artikel 11 Unterkunft

Die Begriffe „Unterkunft“ und „Unterkunftsbedarf“ sind, unter der Bedachtnahme der angestrebten Grundsätze und Ziele, eine nachhaltige Verbesserung der Lebensverhältnisse zu erreichen, durch „Wohnraum“ und „Wohnkosten“ zu ersetzen. Der Begriff „Unterkunft“ wird in der Auslegung der Behörden eine Unterschreitung von adäquaten Wohnstandards zur Folge haben.

In Abs. 1 wird den Länder auf Grundlage des Privatrechts die Möglichkeit eingeräumt, zusätzliche Leistungen zu gewähren. Damit sind die tatsächlich notwendigen Wohnkosten nicht gesichert. Wohnungskosten müssen mit Rechtsanspruch versehen in der tatsächlichen Höhe – unterschiedlich nach örtlichen Voraussetzungen – gewährt werden. Die derzeitige Vorlage bedeutet eine Verschlechterung und führt programmiert zu Wohnungsverlusten. Der Umstand, dass Heiz- und Energiekosten vom Lebensunterhalt zu finanzieren sind, bedeutet eine weitere Verschlechterung der finanziellen Situation von Menschen in Notlagen. Zudem werden für die Beurteilung, ob ein darüber hinausgehender Betrag gewährt wird, die Sonderzahlung mit einberechnet. Dies kommt einer Zweckwidmung der Sonderzahlungen gleich und ist deshalb zu streichen.

Artikel 12 Zusatzleistungen

Die nicht näher bezeichneten Sonderbedarfe, sind nur auf Grundlage des Privatrechts vorgesehen.

Da diese – zum Teil einmaligen – Bedarfe wie Anmietkosten, Grundausstattung von Wohnungen, größere notwendige Reparaturen, Ersatz von lebensnotwendige Haushaltsgeräten, Betriebskosten und Energiekostennachzahlungen und auch die Übernahme von Mietrückständen zur Delogierungsverhinderung für BezieherInnen von Bedarfsorientierter Mindestsicherung selbst nicht finanzierbar sind, ist die Notlage vorprogrammiert. Ebenso werden de facto einkommensmindernde Ausgaben wie z. B. Unterhaltszahlungen nicht berücksichtigt.

Die Gewährung auf Grundlage des Privatrechts stellt einen Verschlechterung zu bestehenden Regelungen dar und ist daher mit Rechtsanspruch zu versehen.

Artikel 13 Berücksichtigung von Leistungen Dritter und eigenen Mitteln

Die Regelung des Abs. 1 konterkariert die emanzipatorischen Grundsätze dieser Vereinbarung, da damit die Abhängigkeit vom besser verdienenden Partner erhalten bleibt bzw. verfestigt wird. Die Realität zeigt – belegt durch zahlreiche veröffentlichte Untersuchungen –, dass Männer durchwegs höhere Einkommen und damit auch höhere AIVG-Leistungen beziehen. Somit werden in der Regel Frauen davon betroffen sein, weiterhin in der finanziellen Abhängigkeit zu bleiben.

Die Regelung des Abs. 2 betreffend der Rechtsverfolgung ist zu streichen, da sie mit ein Grund für die Nicht-Inanspruchnahme in der derzeitigen Sozialhilfe darstellt. Die Formulierung „offenbar aussichtslos oder unzumutbar“ lässt den Behörden zu große Interpretationsspielräume (im Tiroler Grundsicherungsgesetz besteht eine ähnliche Regelung und die Praxis bestätigt unsere Einschätzung).

Die Rechtsverfolgung durch die zuständigen Träger ist ausreichend.

Artikel 14

Einsatz der Arbeitskraft

Zu Abs. 1 und 2 ist folgendes festzuhalten: Die Verbindung von Bereitschaft zum Einsatz der Arbeitskraft und den Zumutbarkeitskriterien des AIVG ist äußerst problematisch. Gerade für Menschen mit brüchigen Arbeitsbiografien, schlechter oder keiner Ausbildung und sozialer Deprivation sind die Kriterien des AIVG ungeeignet. Der vorliegende Entwurf geht von zwei Möglichkeiten – arbeitsfähig und nicht arbeitsfähig – aus. In der Praxis sehen wir, dass dies nicht der Realität von Menschen in Armut und Notlagen entspricht. Der Arbeitsmarkt mit zunehmend prekäreren Arbeitsverhältnissen wie Personalüberlassung, Teilzeitarbeit usw. fordert von ArbeitnehmerInnen eine hohe Flexibilität, psychische und physische Stabilität und letztlich auch finanzielle Rücklagen, um Zeiten bis zur Lohnauszahlung und „Stehzeiten“ zwischen Beschäftigungen zu überbrücken. Daraus ergibt sich eine ständige Diskrepanz zwischen der Zumutbarkeit laut Kriterien und der tatsächliche Zumutbarkeit für den einzelnen Betroffenen.

In unserer täglichen Arbeit erleben wir, dass die Bereitschaft, eine Arbeit aufzunehmen und die tatsächlich realistische Chancen, auf dem Arbeitsmarkt unterzukommen, weit auseinander klaffen und sehr oft die „Schuld“ dem Arbeitssuchenden angelastet wird. Eine solche Individualisierung negiert bestehende strukturelle Gegebenheiten am Arbeitsmarkt. Einerseits ist das derzeitige System des AMS nicht dazu geeignet, darauf einzugehen, andererseits liegen darin auch die Ursachen von Notlagen.

Gleichzeitig werden die Zumutbarkeitsbestimmungen von für NotstandshilfebezieherInnen und ArbeitslosengeldbezieherInnen gleich geschaltet und stellen damit eine Verschlechterung gegenüber der derzeitigen Situation für BezieherInnen von Arbeitslosengeld dar.

Zu den Sanktionen in Abs. 4: Es geht aus dem vorliegenden Entwurf nicht hervor, welchen Leistungen von eventuellen Kürzungen betroffen sind. Derzeit wird eine AIVG-Leistung vorübergehend vollkommen eingestellt (z. B. Sanktionen nach §§ 10,11 AIVG) und in Folge Sozialhilfe in gekürztem Ausmaß gewährt, um die allernotwendigsten Mittel für ein Überleben zur Verfügung zu haben und vor allem – mittels Übernahme der Wohnkosten in tatsächlicher Höhe – den Wohnraum zu erhalten. Im vorliegenden Entwurf scheint es eine Kürzung bis zu 50% der Gesamtleistung zu geben. Diese Regelung widerspricht der Absicht, Armut zu vermeiden sondern bedeutet, dass Wohnkosten nicht mehr bezahlt werden können. Die daraus resultierende Wohnungslosigkeit kann nicht im Sinne einer modernen Armutspolitik sein. Leistungskürzungen als Sanktionen sind im Bereich einer letzten staatlichen Existenzsicherung grundsätzlich abzulehnen, da damit nur Problemlagen verschärft werden und Armut sich manifestiert.

Eine bedarfsorientierte Mindestsicherung muss in jedem Fall Wohnung, und ein Existenzminimum an finanziellen Mitteln sichern.

Artikel 16

Zugang zu Leistungen und Verfahren

Der an sich begrüßenswerte Vorschlag in Abs. 2, 2 a bedarf zusätzlich einer Festlegung von Fristen für die weiteren Verfahrenswege, da sonst eine Verbürokratisierung und zeitliche Verzögerungen zu erwarten sind. Die Regelung in Art.7 Abs. 2, 3. ist mit dem Begriff „unverzüglich“ zu wenig konkretisiert. Zudem bestehen in den zuständigen Landesbehörden weitere Verfahrenswege, die untragbare Verzögerungen in der Bearbeitung der Anträge zur Folge haben werden.

Zu Abs. 2 3. a ist festzuhalten, dass eine Mitwirkung der Betroffenen, je nach Lebensumstände, oft nur eingeschränkt möglich ist, und daher eine amtswegige Leistung vorgesehen werden muss, wenn die Umstände dies erfordern.

In Abs. 2, 3. c ist die Soforthilfe zwar festgehalten, jedoch fehlt eine Konkretisierung, mit welcher zeitlichen Perspektive und bei welcher Stelle Leistungen bezogen werden können. Dies muss unbedingt festgeschrieben werden da die Behebung von Notlagen nicht aufschiebbar ist und nur greifen kann wenn unmittelbar gehandelt wird.

Zu Abs. 2, 4. a: die schriftliche Form des Bescheiderlasses ist in jedem Fall notwendig, um die Rechtssicherheit und Information der Betroffenen zu gewährleisten. Nur so sind Entscheidungen nachprüfbar und eine ordnungsgemäße Abwicklung garantiert.

An keiner Stelle werden im vorliegenden Entwurf die Auszahlungsmodalitäten festgehalten. AIVG -leistungen werden derzeit bis spätestens 8. des Folgemonats im Nachhinein ausbezahlt. Wohnkosten sind im Normalfall im Vorhinein (zu Monatsbeginn) fällig, und die Mittel für Ernährung werden laufend benötigt. Da man davon ausgehen kann, dass der Auszahlungsmodus der AIVG-Leistungen nicht verändert werden kann und wird, entstehen damit inakzeptable Finanzierungslücken, die geschlossen werden müssen.

Eine weitere Lücke ergibt sich aus der Tatsache, dass nicht nur arbeitslose arbeitsfähige oder arbeitsunfähige Personen in Notlagen geraten, sondern sich zunehmend Menschen mit geringen Einkommen (aufgrund von Teilzeitarbeit, unqualifizierter und prekärer Arbeit in Verbindung mit hohen Wohnkosten), Beziehenden von Krankengeld und PensionsbezieherInnen mit Ausgleichszulage in Notlagen befinden und aus eigener Kraft diese auch nicht bewältigen können. Dieser Teil der Bevölkerung wird dann von privatrechtlichen Leistungen abhängig werden und somit verstärkt von Armut betroffen sein.