

Caritas

Stellungnahme der Caritas der Diözese Innsbruck zur Aktuellen Debatte über die bedarfsorientierte Mindestsicherung

Kontakt:

Caritasdirektor Georg Schärmer
6020 Innsbruck, Heiliggeiststraße 16
Mail: direktion.caritas@dibk.at

Innsbruck, 13. Oktober 2016

Wir^{ist größer}>Ich

1. Sozialen Frieden sichern, Armut bekämpfen

Der öffentliche und politische Diskurs über die in der Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zur bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) akkordierten Mindeststandards wird bestimmt von der Debatte über Flucht, Asyl und Integration – eine für die Caritas der Diözese Innsbruck äußerst besorgniserregende Entwicklung. Zumal eine mancherorts geforderte Deckelung der BMS für eine bestimmte Anspruchsgruppe – im gegebenen Fall jene der in § 3 Abs. 2 Tiroler Mindestsicherungsgesetz – TMSG (LGBl. Nr. 99/2010 idgF) angeführten Konventionsflüchtlinge – dem Gleichheitssatz widersprechend verfassungswidrig ist, sieht die Caritas in der Verlagerung der Mindestsicherungs-Debatte hin zum Asylwesen eine große Gefahr für die Entstehung und Verfestigung von Vorurteilen, Stereotypen und fremdenfeindlichen Ressentiments; nicht zuletzt aber auch eine Bedrohung für die gesellschaftliche Legitimation der Mindestsicherung als Instrument zur Armutsbekämpfung per se. Die Caritas warnt vor einer Gefährdung des sozialen Friedens.

2. Existenzminimum als oberste Maxime

Fakt ist, dass Armut und soziale Ausgrenzung trotz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen nach wie vor inhärente und primär von soziodemographischen Merkmalen und sozialstrukturellen Variablen abhängige Komponenten in unserer Gesellschaft darstellen. Laut Statistik Austria sind in etwa 129.000 Tirolerinnen und Tiroler armutsgefährdet; trotz hoher Schwankungsbreite zeichnen sich tendenziell höhere Zahlen ab als in den Vorjahren. Es gibt also immer mehr arme Menschen in Tirol. Frauen, Alleinerziehende, kinderreiche Familien, Langzeitarbeitslose und Menschen mit niedrigeren Qualifikationen sind besonders vulnerable Gruppen.¹ Allein die Möglichkeit zur Inanspruchnahme von existenzsichernden Sozialleistungen wie der BMS, um Armut und sozialer Ausgrenzung in der äußersten Notlage zu entgehen und ein menschenwürdiges Existenzminimum zu sichern, muss als unabdingbares soziales Grundrecht für alle ungeachtet von Geschlecht oder Herkunft festgeschrieben und unantastbar bleiben.

3. Einheitliche, transparente Korrektive anstatt Deckelung

Gleichwohl verkennt die Caritas nicht die in der föderalistischen Struktur Österreichs grundgelegten bundesländerweit unterschiedlichen Leistungsstandards und die aus denselben resultierenden Herausforderungen. Tirol hatte 2015 im Schnitt mit monatlich 809 Euro pro Haushalt (Bedarfsgemeinschaft) die höchsten Ausgaben für Lebensunterhalt und Wohnbedarf im Rahmen der BMS.² Ursächlich hierfür sind v.a. die hierzulande hohen Wohnpreise. Der zuletzt geäußerte Vorschlag, durch die Senkung von Wohnbaustandards im gemeinnützigen Wohnbau auch die Wohnpreise zu reduzieren,³ ist neben ökonomischen und sozialen Aspekten auch auf seine ökologische Nachhaltigkeit hin zu reflektieren (ausreichende Gewährleistung einer energieeffizienten Bauweise).

¹ Vgl. ORF Tirol, 129.000 Tiroler armutsgefährdet, 18.04.2016, <http://tirol.orf.at/news/stories/2769096/>, Aufruf 05.10.2016; Statistik Austria, Armut und soziale Eingliederung, www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/armut_und_soziale_eingliederung/index.html, Aufruf 05.10.2016.

² Vgl. Tiroler Tageszeitung, Mindestsicherung: Zahl der Bezieher stieg 2015 um 11 Prozent, 14.09.2016, www.tt.com/panorama/gesellschaft/12014356-91/mindestsicherung-zahl-der-bezieher-stieg-2015-um-11-prozent.csp, Aufruf 05.10.16.

³ Vgl. Tiroler Tageszeitung, Mietpreise und Asyl im Stadtgespräch, 16.09.2016, <http://mobileapps.tt.com/politik/landespolitik/12018033-91/mietpreise-und-asyl-im-stadtgespr%C3%A4ch.csp>, Aufruf 05.10.2016; Tiroler Tageszeitung, Allein in Innsbruck fehlen 1600 Sozialwohnungen, <http://mobileapps.tt.com/home/11977769-91/1600-sozialwohnungen-fehlen-allein-in-innsbruck.csp>, Aufruf 05.10.2016.

Eine Deckelung der Finanzleistungen mit 1.500 Euro, die v.a. kinderreiche Familien, Working Poor und Alleinerziehende treffen würde, lehnt die Caritas ab und verweist in der sich zuspitzenden Debatte auf die in § 19 TMSG definierten Kriterien zur Kürzung von Leistungen. De facto bietet das Gesetz hinsichtlich der Anwendung von Sanktionen einen großen Interpretationsspielraum. Dieser ist einerseits mit Blick auf den sich für die MitarbeiterInnen der Sozialämter u. U. einstellenden Legitimationskonflikt zu monieren, andererseits aufgrund des enormen Kosteneinsparungspotenzials zu diskutieren. Dass der Einzug einheitlicher und transparenter Korrekture zur Leistungskürzung und die Ausschöpfung der gesetzlichen Rahmenbedingungen (TMSG) eine Deckelungsdiskussion in Tirol erübrigen würde, exemplifiziert nachfolgende Berechnung:

Eine Bedarfsgemeinschaft (2 Erwachsene und 3 Kinder) bezieht monatliche Unterstützungsleistungen in der Höhe von rund € 2.300 (Lebensunterhalt [€ 1.564,50] + Familienbeihilfe [ca. € 600] + anteilige Sonderzahlungen [€ 125]). Für diese Bedarfsgemeinschaft würde eine allfällige Deckelung (des Lebensunterhalts) mit € 1.500 eine monatliche Kürzung von € 64,50 nach sich ziehen. Dabei bietet § 16 TMSG die Möglichkeit, auch den zweiten Elternteil zum Einsatz seiner Arbeitskraft zu verpflichten, sofern die Kinder das dritte Lebensjahr vollendet haben; ergo wäre eine Richtsatzkürzung für beide Elternteile möglich. Beim vorgegebenen Haushalt entspräche eine doppelte Richtsatzkürzung auf 50 Prozent sogar einer monatlichen Kürzung der Sozialleistungen um € 478.

Eine Konkretisierung der Sanktionen in Form einer einheitlichen und transparenten Vorgangsweise durch die Sozialämter wäre also jedenfalls anzudenken. Inwieweit einheitliche Kürzungen auch sog. RichtsatzergänzungsbezieherInnen (Arbeitslosengeld-, Notstandshilfe- und KinderbetreuungsgeldbezieherInnen) betreffen, ist mit der notwendigen Sensibilität zu prüfen. In Erwägung zu ziehen ist weiters, ob künftig allein der Nachweis von Bewerbungen über einen bestimmten Zeitraum ausreicht, um eine Sanktionierung zu vermeiden.

Alle hier angeführten, die legislativen Vorgaben betreffenden Anregungen der Caritas (ggf. nach sich ziehende Gesetzesnovellen) dürfen keinesfalls einen Eingriff in die sozialen Grundrechte nach sich ziehen und mit Verweis auf § 19 Abs. 2 TMSG zu einer Beeinträchtigung des Lebensunterhalts aller mit der/m BezieherIn in Lebensgemeinschaft oder im gemeinsamen Haushalt lebenden und ihm gegenüber unterhaltsberechtigten Personen führen. Gerade auf die mitunter armuts- und ausgrenzungsgefährdeten Kinder aus kinderreichen Familien ist dabei mit Verweis auf den Gleichheitssatz mit besonderer Sensibilität Bedacht zu nehmen.

4. (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt misslingt

Dass die BMS das Ziel, eine (Wieder-)Eingliederung ihrer BezieherInnen in das Erwerbsleben zu fördern (§ 1 TMSG), verfehlt, widerspiegelt nicht nur die Praxiserfahrung der Caritas, sondern bestätigt nunmehr auch eine qualitative Erhebung der Universität Innsbruck (n=26).⁴ Der zufolge gelingt die Vermittlung auf den primären Arbeitsmarkt nur bei der Minderzahl von BMS-BezieherInnen – oft weniger aus mangelnder Arbeitswilligkeit, sondern weil das Qualifikationsprofil der BewerberInnen schlichtweg der Jobbeschreibung nicht entspricht oder strukturelle Gegebenheiten dies verhindern (bspw. eine unzureichende bedarfsorientierte, flächendeckende, ganztägige und ganzjährige Kinderbetreuung). Die primäre Handlungsempfehlung der StudienautorInnen hin zu noch mehr Sensibilität, Professionalität, fallspezifischer Beratung und Vermittlung durch die AMS-MitarbeiterInnen erscheint unter hinlänglicher Berücksichtigung von deren bereits ohnedies hohem Zeit- und Vermittlungsdruck zielführend. Das von Globisch und Madlung ebenfalls in die Diskussion eingebrachte allgemeine, bedingungslose Grundeinkommen wird wohl vorerst nicht „salonfähig“ werden.⁵

⁴ Vgl. Globisch, Claudia / Madlung, Fabian, Armutsdynamiken in Österreich: Prekaritätskrisen und ihre Bewältigung, Artikel-Manuskript, Innsbruck 2016.

⁵ Ebd.

Tatsächlich wird die Mindestsicherungs-Debatte intensiviert durch den oft als zu gering wahrgenommenen Unterschied zwischen der Höhe der BMS einerseits und der Lohnhöhe aus der Erwerbstätigkeit andererseits. Gerade in diesem Zusammenhang erachtet die Caritas die Ausweitung der Freibetragsregelung (§ 15 TMSG)⁶ als zielführende Maßnahme zur Arbeitsaktivierung.

Parallel dazu sollten ArbeitgeberInnen zunehmend auf § 11 TMSG hingewiesen werden, welcher finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten für ArbeitgeberInnen bei Beschäftigung von BMS-Beziehenden über die Dauer von einem Jahr regelt.

5. Geringe Mobilisierungskraft für Integration von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten

Gemäß § 3 TMSG haben Asylberechtigte (nach Asylgesetz 2005 oder früheren asylrechtlichen Vorschriften) und auch subsidiär Schutzberechtigte (nach § 8 des Asylgesetzes 2005) ab dem ersten Tag ihrer Anerkennung Anspruch auf BMS. Ein Faktum, das in der aktuellen Mindestsicherungs-Debatte auch mit Verweis auf die bundesländerweit unterschiedlichen Regelungen gerade für subsidiär Schutzberechtigte thematisiert wird. In etwa 1,5 % des Tiroler Landesbudgets werden für die Mindestsicherung ausgegeben – ein Fünftel davon geht an Menschen mit Asylhintergrund.⁷

Aller Kritik an einem „Ausruhen in der sozialen Hängematte“ und an einer „finanziellen Bereicherung ab erstem Tag nach Anerkennung“ ist zu entgegnen, dass Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte – ungeachtet ihrer Arbeitswilligkeit oder -motivation – derzeit schlichtweg keine andere Möglichkeit haben, als BMS zu beziehen, so sie nicht in der Mittellosigkeit und am Rande der Gesellschaft enden wollen. Mit positivem Aufenthaltstitel haben sie denselben Anspruch auf Sozialleistungen wie die ÖsterreicherInnen, aber nur de jure den vollen Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt. Mangelnde Kenntnisse von Sprache, kulturellen Werten und Normen, geringe Bildung und Qualifikationen, auf der Flucht verlorengegangene Nachweise für Nostrifikationen, aber nicht zuletzt auch subtile Diskriminierungstatbestände (bedingt u. a. durch fremdländisches Aussehen etc.) erschweren die Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt und verunmöglichen damit eine Chancengleichheit auf gesamtgesellschaftlicher Ebene.

In der BMS sieht die Caritas ein wichtiges und notwendiges Instrument zur Armutsbekämpfung in Österreich und zur Absicherung in Übergangsphasen, ihre Mobilisierungskraft für die Integration ist jedoch gering. Für die Integration ist die Mindestsicherung das falsche „Gefäß“.

6. Ausbau der Anreiz- und Qualifizierungsmaßnahmen für Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte

Die Caritas appelliert an die politischen EntscheidungsträgerInnen, die Chancengleichheit am und die Integration in den primären Arbeitsmarkt mit nachhaltigen Anreiz- und Qualifizierungsmaßnahmen zu forcieren (ggf. Gesetzesnovellen):

⁶ Vgl. Mair, Gebi, Debattenbeitrag, in: Sitzungsberichte des Tiroler Landtages, XVI. Gesetzgebungsperiode, 24. Sitzung, 12.05.2016, S. 115.

⁷ Vgl. Baur, Christine, Debattenbeitrag, in: Sitzungsberichte des Tiroler Landtages, XVI. Gesetzgebungsperiode, 22. Sitzung, 03.02.2016, S. 15.

Die Gesamtausgaben für Leistungen aus der bedarfsorientierten (hoheitlichen) Mindestsicherung beliefen sich im Bundesland Tirol 2015 auf 54.357.339,00 Euro brutto (2013 lagen sie bei 43.083.467,00 Euro, 2014 bei 47.085.467,00 Euro) (vgl. Baur, Christine, Anfragebeantwortung, schriftliche Anfrage des Abg. Heribert Mariacher betreffend „Bedarfsorientierte Mindestsicherung“, Zahl: 264/16, 14.06.2016, S. 4.

- **Integrationszentren, Sachleistung „Wohnen“**

Die Einrichtung von Integrationszentren mit Residenzpflicht für hilfsbedürftige Asylberechtigte bzw. subsidiär Schutzberechtigte ohne Erwerbstätigkeit und Wohnung ist nach Ansicht der Caritas die effektivste und nachhaltigste Integrationsmaßnahme. Einerseits bieten derartige Einrichtungen Schutz vor Obdachlosigkeit (in der viermonatigen Übergangszeit ab Statuszuerkennung muss eine Unterbringung außerhalb des Grundversorgungsquartiers gefunden werden; begrenzte Wohnraumkapazitäten und hohe Wohnpreise erschweren dies), andererseits wird mit diesen Unterkünften (kleine, dezentrale Einheiten mit max. 30 Personen; Standortwahl auch in Abhängigkeit von Gemeindegröße und Gemeindetyp) der optimale Rahmen zur Umsetzung gezielter Qualifizierungsoffensiven zur Vorbereitung auf den primären Arbeitsmarkt geschaffen.

Die Finanzierung wäre zum einen über die in der BMS festgelegten Leistungen zur Deckung des Wohnbedarfs zu gewährleisten, andererseits wäre die Einrichtung eines Flüchtlingsbetreuungsfonds zu erwägen⁸ (mit Verweis auf die unterschiedlich hohen Belastungen auf kommunaler Ebene).

Zweckgemäß ist die vorübergehende Wohnmöglichkeit in Integrationszentren aber auch für Asylberechtigte bzw. subsidiär Schutzberechtigte, die aus anderen österreichischen Bundesländern mit bereits eingeführter Mindestsicherungs-Deckelung nach Tirol ziehen. Gerade in den vergangenen Monaten stellte die Caritas eine erhöhte Zahl an zuwandernden Menschen mit Asylhintergrund aus anderen Bundesländern fest. In jenen Fällen der Lebensmittelpunktverlagerung in ein anderes Bundesland wäre zu erwägen, unmittelbar die Höhe der BMS an die Höhe des Herkunftsbundeslandes (ggf. auch mit Deckelung) anzupassen.

- **Integrationsvereinbarung**

Die Gewährung einer BMS sollte, so wie im Nachbarbundesland Vorarlberg, auch in Tirol an die Unterzeichnung einer „Integrationsvereinbarung für Konventionsflüchtlinge“ gebunden sein. Integrationsverweigerung geht mit der Kürzung der BMS einher. Die Anspruchsberechtigung für subsidiär Schutzberechtigte ist bundesländerweit nicht einheitlich geregelt. Ein mit dem Status „subsidiär schutzberechtigt“ einhergehender Verbleib in der Grundversorgung (wie im Burgenland, in Niederösterreich, Salzburg und der Steiermark) ist zu diskutieren.

- **Einführung eines verpflichtenden Integrationsjahres**

Eine Integrationsleistung für den Bezug einer BMS sollte die verpflichtende Teilnahme an einem Integrationsjahr sein. Im Rahmen eines dualen Ausbildungssystems (nach dem Modell des Freiwilligen Integrationsjahres [FreiwG, BGBl. I Nr. 17/2012 idgF] in Form von berufsqualifizierender fachspezifischer Praxis und pädagogischer Betreuung und Begleitung) sollten BMS-BezieherInnen entsprechend ihrer Kompetenzen und Interessen die Möglichkeit zur Mitarbeit in einem Betrieb haben.

- **Anreizmaßnahmen für Betriebe**

Neben § 11 TMSG (s. o.) erachtet die Caritas den zuletzt vonseiten der Sozialpartner mit Verweis auf die „Eingliederungsbeihilfe“ für Langzeitarbeitslose eingebrachten Vorschlag nach einem Anreiz für Unternehmen, einen Asylberechtigten zum Kollektivvertragslohn einzustellen,⁹ als zielführende Maßnahme zur Beschäftigungsaktivierung.

⁸ Vgl. hierzu auch Wex, Martin, Debattenbeitrag, in: Sitzungsberichte des Tiroler Landtages, XVI. Gesetzgebungsperiode, 24. Sitzung, 11.05.2016, S. 88.

⁹ Vgl. Der Standard, Flüchtlinge: Sozialpartner wollen Prämien für Betriebe, 21.09.2016, <http://derstandard.at/2000044705104/OeGB-Chef-fordert-Integrationsbeihilfe-fuer-Unternehmen>, Aufruf 05.10.2016.

1-Euro-Jobs für Asylberechtigte, wie sie letztens von ministerialer Seite gefordert wurden,¹⁰ bergen nach Ansicht der Caritas ein hohes Risiko für Lohndumping. Zudem ist zu diskutieren, inwieweit bei einer in hohem Ausmaß vom jeweiligen Kollektivvertragslohn abweichenden Beschäftigung das in § 16 TMSG angeführte Kriterium der Zumutbarkeit gilt.¹¹

- **Arbeitsmarktzugang für AsylwerberInnen**

Die Integration in den primären Arbeitsmarkt sollte bereits während dem laufenden Asylverfahren in der Grundversorgung beginnen. Das Spektrum der gesetzlich erlaubten gemeinnützigen Tätigkeiten für Asylwerbende (Remunerationstätigkeiten) sollte ausgeweitet werden.

¹⁰ Vgl. Die Presse, Kurz: Ein-Euro-Jobs für Asylberechtigte - oder weniger Sozialgeld, 19.08.2016, <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/5071073/Verpflichtende-EinEuroJobs-fur-Fluchtlinge>, Aufruf 05.10.2016.

¹¹ Vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Bedarfsorientierte Mindestsicherung. Fragen und Antworten. Fakten statt Mythen, Wien 2015, S. 23, www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/2/2/6/CH2297/CMS1314622448556/bms_2015_web.pdf, Aufruf 25.10.2016.