

GRUNDSATZGESETZ SOZIALHILFE NEU

Breaking news / ORF vom 16.12.2019

VFGH KIPPT KERNPUNKTE DES NEUEN SOZIALHILFEGESETZES

Der Verfassungsgerichtshof (VfGH) bringt ein weiteres Prestigeprojekt der gescheiterten ÖVP-FPÖ-Bundesregierung zu Fall. Aufgehoben wurden zentrale gegen Zuwanderung gemünzte Maßnahmen des neuen Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes: Sowohl die Verknüpfung mit Sprachkenntnissen wie auch Höchstsätze für Kinder sind laut VfGH verfassungswidrig.

Im Grundsatzgesetz selbst sieht der VfGH aber keinen unzulässigen Eingriff in die Zuständigkeit der Länder. Zwar sei die Gewährung von Leistungen bei sozialer Hilfsbedürftigkeit „an sich Sache der Länder“. „Der Bund ist jedoch zuständig, auf diesem Gebiet Grundsätze für die Landesgesetzgebung aufzustellen“, hieß es dazu aus dem VfGH.

ARBEITSGESPRÄCH MIT WALTER PFEIL, 12/19

Heinz Schoibl, Helix – Forschung und Beratung
(Moderation und Protokoll)

Das Arbeitsgespräch am 3.12. war ausgebucht und gut besucht; TN-Liste ist in der Anlage. Das Gespräch selbst habe ich in Stichworten dokumentiert und mich nun um eine lesbare Wiedergabe der Inhalte und Kernergebnisse bemüht. Ich bedanke mich für kritisches Gegenlesen und Übermittlung von Ergänzungs- und Korrekturvorschlägen.

EINLEITENDE ANMERKUNGEN

Der unmittelbare Zeit- und Ergebnisdruck, der zur Durchführung dieser Veranstaltung getrieben hat, ist weggefallen, zumal Soziallandesrat Heinrich Schellhorn den Entwurf für ein Salzburger Sozialunterstützungsgesetz zurückgezogen und die für Dezember geplante Beschlussfassung im Landtag verschoben hat. Es gibt nun immerhin die Hoffnung, dass der Verfassungsgerichtshof das Grundsatzgesetz Sozialhilfe (GG SH) ordentlich zerpflücken und in (hoffentlich wichtigen) Elementen zurückweisen wird. Unabhängig davon ist jedoch die Perspektive der Armutsverfestigung durch das Machwerk Sozialhilfe NEU nicht gebannt. Auch Walter Pfeil stimmt in diese Prognose ein und verweist darauf, dass sich die Zusammensetzung des VfGH in den vergangenen Monaten nicht zum Besseren geändert hat.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass es in Österreich bisher nicht möglich war, soziale Grundrechte in der Verfassung zu verankern. Anders als in Deutschland kann mithin eine Überprüfung des Sozialhilfegesetzes durch den VfGH nicht auf Normen im Verfassungsrang zugreifen. Das ist lediglich im Kontext des Diskriminierungsverbotes möglich. Als Positiva kann vermerkt werden,

dass der VFGH natürlich an die bisherige Judikatur gebunden ist. Somit ist in einigen Fällen, z.B. der degressiven Staffelung der Unterstützung von Kindern in Mehrkind-Familien, die Wahrscheinlichkeit sehr hoch, dass diese Vorgabe aufgehoben wird. Das gilt auch für den sogenannten „Bildungsbonus“, der auf eine Kürzung der Leistungen im Ausmaß von 30% wegen mangelnder Deutsch-/Englischkenntnisse hinausläuft – ohne dass hier jedoch auf konkret vorliegende individuelle Bedarfe Bezug genommen wird. Walter Pfeil sieht darin einen Widerspruch zur Vorgabe aus dem Armenwesen (= Kompetenz und Auftrag des Bundes), wonach die Hilfen auf vorliegende Bedürfnisse abgestellt werden müssen.

Anmerkung von Walter Pfeil zu den Herausforderungen an die Länder: Walter Pfeil hebt hervor, dass die Westachse der grünen Soziallandesrät*innen sich auf eine gemeinsame Linie in der Umsetzung des Sozialhilfegesetzes verständigt haben. Zu wünschen wäre auch für Salzburg, dass daraus eine eher behutsame Umsetzung der restriktiven Vorgaben erwachsen könnte. Problematisch erscheint Walter Pfeil in diesem Zusammenhang die mögliche türkis-grüne Koalition auf Bundesebene, zumal nicht ohne Weiteres erwartet werden kann, dass Ex-BK Kurz auf dieses „Leuchtturmprojekt“ aus türkis-blauer Regierungszeit verzichten wird.

Anmerkung von Walter Pfeil: Das Grundsatzgesetz normiert den rechtlichen Rahmen für die Ausführungsgesetze der Länder und normiert bestimmte Leistungsarten und Konditionen für die Leistungsgewährung. Dem Land ist es nun überlassen, diesen Rahmen mit eigenen Vorstellungen zu füllen, ist dabei jedoch nicht sklavisch an den vorgefundenen Wortlaut gebunden. Damit ist es grundsätzlich auch möglich, dass das Land in der Umsetzung großzügigere und weniger rigide Lösungen für die Deckung der formulierten Bedarfe trifft. Das Risiko ist für die Länder jedenfalls ausgesprochen gering – in konkreten Anwendungsfeldern müsste der Bund Regelungen, die ihm unsachlich oder als widersprüchlich zu den vorgegebenen Normen erscheinen, einklagen und einen entsprechenden richterlichen Entscheid einholen – da vergehen a) Jahre, b) sind keinerlei Konsequenzen zu befürchten, c) sind damit auf Jahre hinaus Freiheiten für sozialpolitische Weichenstellungen der Länder gewährleistet.

Anmerkung von Walter Pfeil: Als Chance kann jedenfalls gesehen werden, dass Lücken in der bundesgesetzlichen Regelung weitgehende Spielräume für die Länder eröffnen, die damit die Möglichkeit haben, allfällige fehlende Definitionen eigenständig nachzuschärfen.

In seinem sehr diskursiv gehaltenen Vortrag hielt sich Walter Pfeil weitgehend an vorab formulierte Fragen und Themenaufrisse, nicht ohne jedoch auch ein wenig hin und her zu springen. Nachdem die Fragen vor allem auf die Version der Salzburger Sozialunterstützung Bezug nahmen, gingen wir in der Diskussion jeweils auf die Nebenfrage ein, ob und inwieweit es im Rahmen des Grundsatzgesetzes nicht möglich gewesen wäre, günstigere Lösungen als in der Salzburger Umsetzung zu realisieren.

Stichwort: Aufteilung des Richtsatzes in Lebensunterhalt (60%) & Wohnen (40%)

Das Salzburger Sozialunterstützungsgesetz sieht eine fixe Einteilung in 60% Lebensunterhalt und 40% Wohnkosten vor. Damit soll es möglich sein, auch höhere Wohnkosten als bisher im Rahmen der Sozialhilfe abdecken zu können und damit die Wohnversorgung von Sozialhilfebezieher*innen zu verbessern.

*Kritisch wenden wir ein, dass dies einer Förderung der Vermieter*innen zulasten der SH-Empfänger*innen darstellt, und fragen uns, ob hier nicht eine Kann-Formulierung ange-*

*messener wäre; z.B.: bis zu 40% Wohnkosten; sollte eine Empfänger*in geringere Wohnkosten haben, könnte sie dann trotzdem den gesamten Richtsatz erhalten.*

Walter Pfeil: Diese Vorgabe des Salzburger Sozialunterstützungsgesetzes stellt gegenüber der Fassung des Grundsatzgesetzes eine Verschlechterung dar, weil diese Formulierung für die Bezieher*innen bedeutet, dass sie um 15% weniger für den Lebensunterhalt erhalten. Hier sollte der Landesgesetzgeber in Zukunft eine bezieher*innenfreundlichere Vorgangsweise wählen, ohne die Höhe der Unterstützung des Lebensunterhalts zu beschneiden.

Seite | 3

Stichwort: Rechtsanspruch auf Mitwirkung der SH-Bezieher*innen

Das Grundsatzgesetz normiert den Vorrang von Sachleistungen gegenüber Geldauszahlung und legt fest, dass es keinen Rechtsanspruch darauf gibt, bei der Wahl der Art der Hilfe mitzuwirken.

Walter Pfeil: Dem Grunde nach ist diese Regelung nicht neu, findet sich gleichlautend auch bereits in der alten Sozialhilfe sowie in der Mindestsicherung. Das Grundsatzgesetz schließt aber eine offenere Formulierung, die z.B. die Mitwirkung der Bezieher*innen anregt und einräumt, nicht aus, um bspw. die Wirkung der Hilfe nachhaltig abzusichern.

Das Grundsatzgesetz normiert zwar, dass Sonderleistungen nur in Form von Sachleistungen zu erbringen sind, räumt im Nebensatz jedoch ein, dass dabei auf Effizienz und Effektivität zu achten ist und diesbezüglich begründete Ausnahmen möglich sind (§ 3 (5) GG-SH). Davon nimmt z.B. das Salzburger Sozialunterstützungsgesetz keinen Gebrauch, hält sich stattdessen eng an die Vorlage des Grundsatzgesetzes.

Stichwort: Zusatzleistungen

Das Sbg. Sozialunterstützungsgesetz ist sehr rigid mit Zusatzleistungen – bezüglich Wohnen, Mietrückständen, Wohnungseinrichtung etc.

Wäre hier eine großzügigere Vorgabe möglich, wie könnte die ausschauen?

Walter Pfeil: Das Grundsatzgesetz lässt Spielräume offen, um Alternativen zur Abdeckung von hohen Wohnkosten zu realisieren. Das Grundsatzgesetz liest sich zwar sehr rigid und schließt ergänzende Förderungen, die über die restriktiv gehaltenen Maximalrichtsätze hinausgehen, aus. Das betrifft z.B. Leistungen aus der Wohnbeihilfe, wenn diese für die Deckung desselben Bedarfs gewährt werden. Das heißt jedoch nicht, dass damit alle Leistungen aus Gesetzesmaterien, die zum Kompetenzbereich der Länder gehören, ausgeschlossen und anders geartete Hilfestellungen, z.B. für die Deckung des Wohnbedarfs, unmöglich wären. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ist klar geregelt. Der Bund hat zwar die Kompetenz des Armenwesens, darf jedoch nicht in Länderkompetenzen, z.B. in den Bereichen Wohnen und soziale Infrastruktur, einwirken. Es obliegt somit den Ländern, geeignete wohnpolitische Vorsorgen zu treffen und die Wohnversorgung von Haushalten in Armutslagen zu regeln. So ist im GG-SH unter § 2 (5) geregelt, dass landesgesetzliche Vorschriften, die ausschließlich der Minderung eines Wohnbedarfes gewidmet sind und an eine soziale Bedürftigkeit anknüpfen, nicht den Bestimmungen des Bundesgesetzes unterliegen. Auch der § 6 GG-SH eröffnet zur

Vermeidung besonderer Härtefälle einen großen Spielraum betreff definitorischer Ausgestaltung. Zum Beispiel könnten Land und / oder Stadt eigenständig Wohnungen anmieten oder ankaufen und diese zum Tarif, der vom Grundsatzgesetz vorgegeben ist, weitervermieten.

Stichwort: Leistungen Dritter

Wenn Leistungen, auf die kein Anspruch (z.B. Unterhalt) besteht, länger als vier Monate bezogen werden, sind diese tatsächlich als Einkommen anzurechnen?

- Beispiel 1: Heizkostenunterstützung während der kalten Jahreszeit wäre dann nur von Dezember bis März erlaubt - längere Kältephasen haben dank Klimawandel zu unterbleiben?
- Beispiel 2: Ein Jugendlicher hat schulische und Integrationsprobleme und wird von einem Sozialverein für den Besuch einer Integrations-/Bildungs-/Freizeitaktivität kostenfrei gestellt - ist das Einkommen?
- Beispiel 3: Ein Arbeitsprojekt für Menschen mit Behinderung gewährt ihren Mitarbeiter*innen eine Gratihilfe für den Pendelverkehr zwischen Wohnort und Arbeitsstätte. Stellt diese Mobilitätshilfe ein anrechenbares Einkommen dar?

Walter Pfeil: Beim Beispiel 1 ist zu beachten, dass das Grundgesetz Sozialhilfe eine klare Bestimmung einfügt, wonach Leistungen Dritter nur dann anzurechnen sind, wenn diese a) dauerhaft (sprich: länger als vier Monate), b) ununterbrochen und c) in bedarfsdeckender Höhe gewährt werden. Damit sind jedenfalls ausreichend Möglichkeiten eingeräumt, die Leistungen so zu gestalten, dass sie eben nicht diesen Normen entsprechen.

Beim Beispiel 2 müssen wir unterscheiden, ob eine Kostenfreistellung so einfach in Geldeswert übersetzt werden kann. Gerade im Fall von Kostenfreistellungen bezweifle ich das. Zudem ist hier zu beachten, dass Kinder und Jugendliche gegenüber den Erziehungsberechtigten keine Unterhaltsverpflichtung haben. Eine schlichte Gegenrechnung auf die Haushaltsförderung wäre in diesem Fall also nicht rechtens. Walter Pfeil befürchtet, dass Leistungen, die näher am Lebensunterhalt sind, wie z.B. Essen bei Tafeln, eher in Abzug gebracht werden könnten, als z.B. der Sport- oder Musikverein für Kinder.

Beispiel 3: Die Mobilitätshilfe bezieht sich auf einen zusätzlichen Bedarf, der eben aus der Hilfe zur Erwerbsbeteiligung erwächst und einen tatsächlichen Mehraufwand abdeckt. Damit wird also eine Leistung erbracht, die nicht eins zu eins auf die Deckung des Lebensunterhalts angerechnet werden kann. Eine Anrechnung der Kostenfreistellung als Einkommen wäre mithin eine überschießende Regelung und würde schlicht zu Unrecht erfolgen. Spielräume im Sinne der länderrechtlichen Definitionshoheit finden sich im § 7 (5) GG-SH.

Stichwort: Haushaltsgemeinschaft

Das Grundsatzgesetz sieht vor, dass Personen, die sich ein gemeinsames Wohnverhältnis teilen, als Haushalts-/Bedarfsgemeinschaft zu verstehen sind, für die eine Deckelung der Bezüge vorzunehmen ist. Unsere Frage an Walter Pfeil:

*Dem Vernehmen nach sollen in Zukunft die Nächtiger*innen in einer Notschlafstelle, die Bewohnerinnen des Frauenhauses etc. als Mitglieder einer Haushaltsgemeinschaft gewertet und mit dem entsprechend reduzierten Richtsatz gefördert werden - geht's noch? War diese rigide Auslegung tatsächlich erforderlich oder gäbe es hier Alternativen?*

Walter Pfeil: Hier erscheint es wichtig, darauf zu achten, ob und inwieweit eine **freiwillige Gemeinschaft** besteht oder ob stattdessen von einer **Notgemeinschaft** gesprochen werden kann. Notgemeinschaften sind als im Grundsatzgesetz als mögliche Ausnahmen von der einschränkenden Regelung vorgesehen und es ist schlicht unverständlich, warum im Salzburger Entwurf davon abgesehen wurde, entsprechende Definitionen von Notgemeinschaften, z.B. Notschlafstelle, Frauenhaus etc., aufzunehmen. Institutionalisierte Einrichtungen könnten aber auch als „nicht frei gewählte Schicksalsgemeinschaften“ oder als „gewillkürte Gemeinschaften“ definiert werden, wenn z.B. aufgrund gegebener Mangellagen keine Alternativen vorhanden sind.

Walter Pfeil: Davon abgesehen gilt jedoch, dass **Wohngemeinschaften als Haushalts- / Bedarfsgemeinschaften zu behandeln sind** – unabhängig davon, ob hier tatsächlich eine gemeinsame Haushaltsführung angestrebt und ausgeführt wird. Hier könnte von Seiten der Länder eine entsprechende Konkretisierung vorgenommen werden, indem hier auf Formen einer **teilweise gemeinsamen Haushaltsführung** Bezug genommen wird. Der Salzburger Entwurf hat auf diese Möglichkeit unverständlicherweise gänzlich verzichtet.

Stichwort: Unterhaltszahlungen

Das Grundsatzgesetz sieht vor, dass Unterhaltszahlungen für minderjährige Haushaltsmitglieder als Einkommen zu werten sind, wenn diese höher ausfallen als der Richtsatz - siehe drittes Kind.

Sollte sich z.B. die Mutter weigern, den säumigen Vater auf Zahlung von Unterhalt zu klagen, wird ihr der Richtsatz gekürzt? Wenn nun der unterhaltspflichtige Elternteil seiner Pflicht nachkommt, bedeutet das tatsächlich einen reduzierten Richtsatz für den Haushalt? Wie könnte hier eine alternative Lösung aussehen?

Walter Pfeil: Das ist differenzierter zu sehen. Zwar kann dieses Einkommen so bewertet werden, dass das betroffene Kind keinen Unterstützungsbedarf und mithin auch keinen Anspruch auf eine Unterstützung aus der Sozialhilfe hat.

Darüber hinaus gilt jedoch der Grundsatz, dass Kinder gegenüber ihren Eltern **keine Unterhaltspflicht** haben. Ihr allfälliges Einkommen kann unabhängig von der Höhe dieses Einkommens / eines allfälligen Vermögens somit keineswegs als potenzielles Einkommen der Eltern angerechnet werden.

Stichwort: Sozialarbeit

Es ist schön und recht, dass erstmalig im Salzburger Sozialunterstützungsgesetz Soziale Arbeit gesetzlich verankert wird. In der Sbg Version werden jedoch weder nötige Ressourcen noch Kompetenzen oder deren Positionierung im Verfahren angesprochen. Zudem sieht das Gesetz von der Tatsache ab, dass Soziale Arbeit in der Regel jenseits der behördlichen Agenda umgesetzt wird. Damit bleibt alles beim Alten, d.h. Sozialarbeit gibt es nicht!

Wie könnte eine adäquate Fassung aussehen?

Walter Pfeil: Es handelt sich hier wohl eher um ein Lippenbekenntnis, um ein Stück weit die vorliegenden Härten und Schikanen zu mildern. Tatsächlich wäre es durchaus möglich, diesen innovativen Ansatz aktiver und vor allem präziser zu fassen – z.B. als Vorsorge für die Erarbeitung von Hilfeplänen, als Ermächtigung zur partizipativen Gestaltung von Hilfe, als Vorsorge zur Überprüfung der Sinnhaftigkeit von Sachleistungen, als Begleitung in komplizierten Fällen etc. Diesbezüglich zeichnet sich der Salzburger Entwurf als zu wenig kreativ, mutig und innovativ aus.

Stichwort: Abfederungsspielräume

Das Grundsatzgesetz SH zieht in wichtigen Bereichen der Armutsbekämpfung Höchstgrenzen und Deckelungen ein und hindert damit die Vollzugsorgane der Sozialadministration, unbillige Härten und Risiken zu bekämpfen.

Welche Möglichkeit hätte das Land Salzburg, die Härten des Grundsatzgesetzes durch andere (bzw. neugeschaffene) Gesetze abzufangen?

Walter Pfeil: In dieser Frage wird es vor allem auf das „Kleingedruckte“ ankommen. So hängen viele Vorgaben bezüglich Höchststandards daran, wie im Gesetz der betreffende „Bedarf“ definiert wird. Diese Koppelung von strikten Vorgaben bzgl. der Standards mit der begrifflich z.T. eher weichen Formulierung von zielgruppenspezifischen Bedarfskonstellationen stellt in Hinblick auf die Durchführungsgesetze der Länder eine Einladung dar, den Vorgaben des Bundesgesetzes eigene Definitionen von Zielgruppen, von Bedarfen etc. beizustellen und damit Ausnahmen von der Gültigkeit der Höchstgrenzen zu begründen. Hier ist sicherlich Kreativität und Mut zu Eigenständigkeit gefragt, den das Salzburger Sozialunterstützungsgesetz leider gänzlich vermissen lässt.

Walter Pfeil: Es ist zu erwarten, dass der VfGH das Grundsatzgesetz Sozialhilfe „nur“ in Teilen verwirft, dem Grunde nach jedoch bestätigt. In diesem Fall werden die Länder daran gehen müssen, innerhalb mehr / minder kurzer Frist ihre Ausführungsgesetze in Kraft zu setzen. In diesem Sinne wird es in den kommenden Wochen und Monaten noch einmal richtig spannend, wie sich die Länder in wesentlichen Fragen, z.B. Wohnen, aufstellen werden bzw. inwieweit es gelingt, im Rahmen der Länderkompetenzen bedarfsspezifische Lösungen zu finden und die verordneten Härten zu überwinden.

Wie bereits gesagt: Das Risiko, dass einzelne dieser ergänzenden Bestimmungen im Falle einer Klage durch den Bund vor dem VfGH nicht halten, ist kalkulierbar und insbesondere mit keinerlei Sanktionen verknüpft.

Stichwort: DANK

Das Forum WLH sagt **Danke!** und verabschiedet sich von Walter Pfeil mit anhaltendem Applaus.

TEILNEHMER*INNEN

Name	Einrichtung
Walter Pfeil	Uni Sbg
Elisabeth Kocher	Armutskonferenz
Birgit Thaler-Haag	Frauenhaus
Torsten Bichler	Caritas
Heinz Schoibl	Helix
Peter Linhuber	VinziDach
Peter Wieser	Neustart Salzburg
Susanne Hummel-Lirsch	Saftladen / Neustart
Petra Geschwendtner	Soziale Arbeit gGmbH
Eva Stöckl	Arbeiterkammer Salzburg
Andrea Arminger	Frauentreffpunkt
Carmen Bayer	Salzburger Armutskonferenz
Patricia Pfatschbacher	Arbeiterkammer
Sabrina Penz	Arbeiterkammer
Hadwig Soyoye-Rothschädl	Die Linke
Renate Szegedi-Staufer	Sozialamt Sbg-Stadt
Angela Schoibl	Helix – Forschung und Beratung
Norbert Krammer	Vertretungsnetz
Katharina Vachuda-Schweiger	Promente / Reflex
Manuela Geimer	KIJA Salzburg
Nathalie Greisberger	Vinzidach
Lina Cenic	Diakonie