

dafür gibt's
eine Zitrone!

2. BMS-Zitrone an das Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich und Tirol:

Der Verwandten-Regress wurde abgeschafft – anstelle dessen werden jetzt Unterhaltsklagen verlangt

Stand: August 2014

Schlagworte:

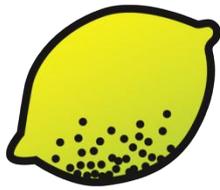
- Pauschale Behauptung von Unterhaltspflichten
- Problematische Vollzugspraxis

In Kürze:

Zu früh gefreut: groß war das Lob, als Bund und Länder beschlossen, den Angehörigen-Regress in der Bedarfsorientierten Mindestsicherung abzuschaffen. Schließlich führten die entsprechenden Bestimmungen dazu, dass viele Anspruchsberechtigte unter der Sozialhilfe alt keinen Antrag stellten.

Doch Sozialämter in NÖ, OÖ, Tirol & dem Burgenland haben einen Weg gefunden, um Angehörige von BMS-BezieherInnen zur Kasse zu bitten oder AntragstellerInnen zumindest eine Rute ins Fenster zu stellen. Sie fordern AntragstellerInnen auf, Eltern bzw. volljährige Kinder auf Unterhalt zu klagen. Diese Praxis muss aber nicht notwendigerweise im ganzen Bundesland angewandt werden. Aufgrund uneinheitlichen Vollzugs sind Unterschiede von Bezirk zu Bezirk möglich.

Was viele Betroffene nicht wissen: zwischen Eltern und volljährigen Kindern besteht nur unter bestimmten Umständen tatsächlich die Verpflichtung, Unterhalt zu leisten. Sparen hilft die neue Praxis den Bundesländern, die auf eine solche Praxis setzen, freilich trotzdem: aus Angst, dass ihre Angehörigen belangt werden könnten, bringen viele Anspruchsberechtigte keinen Antrag ein.



dafür gibt's
eine Zitrone!



Ersatzpflichten in der Sozialhilfe alt

Wer die Gegenwart der Bedarfsorientierten Mindestsicherung verstehen will, muss zurückgehen zu ihrer Vorgängerleistung und damit zur offenen Sozialhilfe. Unter der offenen Sozialhilfe waren in den meisten Bundesländern Eltern (und teilweise auch die Großeltern) für ihre volljährigen Kinder immer dann ersatzpflichtig, wenn sie während der Zeit, während derer ihrem Kind vom Sozialamt Leistungen gewährt wurden, unterhaltspflichtig gewesen waren. Die gesetzliche Grundlage für die so genannten Regress-Verpflichtungen zwischen Verwandten in gerader Linie bildete das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch (ABGB), das in § 231 bis § 234 die „Beistandspflichten“ zwischen Kindern, Eltern und selbst Großeltern und Enkeln in sehr groben Zügen festschreibt.

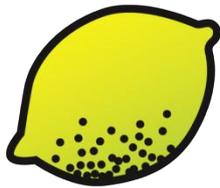
Im Einzelfall war die Frage, ob tatsächlich eine Unterhaltspflicht bestand oder nicht, von vielen Details abhängig. Nichtsdestotrotz schwebte über BezieherInnen von Sozialhilfe alt immer die Drohung, dass ihre Eltern vom Sozialamt auf Basis der Bestimmungen des Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuches (ABGB) aufgefordert werden konnten, die Sozialhilfe-Leistungen an ihre volljährigen Kinder zurückzuzahlen. Das galt auch umgekehrt: die volljährigen Kinder konnten für den Ersatz von Leistungen an ihre Eltern ebenso herangezogen werden. Für AntragstellerInnen war jedenfalls in der Regel nicht absehbar, ob, und wenn ja, in welchem Ausmaß ihre Angehörigen mit Regress-Forderungen belangt werden würden. Sicher ist: viele hat die grundsätzliche Möglichkeit, dass ihre nächsten Angehörigen finanziell für sie gerade stehen müssen, von einer Antragstellung abgehalten.

Sozialhilfe-Experte Walter Pfeil hielt 2001 in seiner rechtswissenschaftlichen Studie zum österreichischen Sozialhilfesystem fest: *„Das bewirkt bei vielen Hilfebedürftigen, insb älteren Menschen, die ihren Kindern nicht zur Last fallen wollen, dass keine oder zumindest nicht die Hilfe im eigentlich gebührenden Ausmaß in Anspruch genommen wird. Dieser ‚Präventionseffekt‘ mag vielleicht ursprünglich von den Gesetzgebern nicht angestrebt worden sein, mittlerweile ist ihnen aber diesbezüglich wohl wenigstens ein „dolus eventualis“ (Anm: bedingter Vorsatz) anzulasten“*.¹

Ersatz- und Unterhaltspflichten in der Bedarfsorientierten Mindestsicherung

Der Regress – also der Pflicht der Rückerstattung erhaltener Leistungen – wurde durch die Bedarfsorientierte Mindestsicherung nicht grundsätzlich abgeschafft. Wer zu Einkommen

¹ Pfeil 2001, S. 320



*dafür gibt's
eine Zitrone!*



oder Vermögen kommt, ohne dies durch Erwerbsarbeit selbst erwirtschaftet zu haben, wer also z.B. erbt, muss weiterhin Ersatz für erhaltene BMS-Mittel leisten.

Allerdings wurde in der Bund-Länder-Vereinbarung zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung ein Verbot von Ersatzpflichten von Eltern für ihre volljährigen Kinder und umgekehrt vereinbart. Diese Neuerung zählt zu den zentralen Modernisierungen, die die Bedarfsorientierte Mindestsicherung von ihrer Vorgänger-Leistung offene Sozialhilfe unterscheiden. In Artikel 15 der Bund-Länder-Vereinbarung zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung heißt es dementsprechend:

„Ein Ersatz für Leistungen nach Abs. 2 darf nicht verlangt werden von:

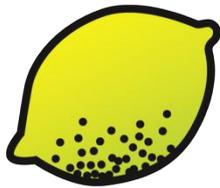
- 1. Kindern, Enkelkindern oder Großeltern von (früheren) BezieherInnen von Leistungen;*
- 2. Eltern von Personen, welche nach Erreichen der Volljährigkeit Leistungen bezogen haben“*

Kärnten und die Steiermark haben die Bestimmungen der Bund-Länder-Vereinbarung, zu deren Einhaltung sie sich verpflichtet haben, allerdings ignoriert und den Angehörigenregress wieder eingeführt. Aktuell gelten entsprechende Verpflichtungen nur mehr in Kärnten. Die Steiermark hat diesen Bruch der Bund-Länder-Vereinbarung durch eine seit 1.7.2014 geltende Gesetzesänderung wieder rückgängig gemacht.

Was in der Debatte um den Regress jedoch vielfach übersehen wird: die Unterhaltspflichten des Familienrechts bzw. des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches (ABGB) betrafen nicht nur in der Sozialhilfe alt. Sie haben ungebrochen auch für die Bedarfsorientierte Mindestsicherung Geltung. Denn abgeschafft wurde nur die Verpflichtung, dass Verwandte ersten Grades Ersatz für erhaltene Leistungen leisten müssen. An der grundlegenden Verpflichtung, unter bestimmten Umständen Unterhalt leisten zu müssen, hat sich dadurch nichts geändert.

Subsidiarität: die Pflicht zur Geltendmachung vorrangiger Leistungen Dritter

Mit dem Grundsatz der „Subsidiarität“ schreibt die Bedarfsorientierte Mindestsicherung ein zentrales Prinzip der Sozialhilfe fort. Leistungen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung sind nur dann zu gewähren, wenn es keine anderen Leistungen gibt, die in Anspruch genommen werden können. Diese haben Vorrang gegenüber der Bedarfsorientierten Mindestsicherung. Dh. z.B.: wer arbeitslos wird, kann sich nicht aussuchen, ob er/sie Arbeitslosengeld oder wahlweise Bedarfsorientierte Mindestsicherung beantragen will. Die



*dafür gibt's
eine Zitrone!*



Sozialversicherungsleistung „Arbeitslosengeld“ geht der Bedarfsorientierten Mindestsicherung vor. Zu den vorrangigen Leistungen gehören u.a. auch Ansprüche auf Unterhalt, die sich aus unterschiedlichen Bundesgesetzen ableiten lassen: Ehegattenunterhalt, Kindesunterhalt und eben auch Unterhaltsansprüche auf Basis der § 231 bis § 234 des Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuches (ABGB) Wie Walter Pfeil festhielt, diene die offene Sozialhilfe *„gewiss nicht dazu, leistungsfähige aber vielleicht nicht leistungswillige Personen von ihren Unterhaltspflichten etc. gegenüber Hilfe Suchenden zu entlasten“*². Nun gilt selbiges für die Bedarfsorientierte Mindestsicherung. Ausnahmen von der Pflicht zur Geltendmachung gibt es nur bei (eng gefasster) Unzumutbarkeit und Aussichtslosigkeit.

Unter der offenen Sozialhilfe fanden laut den Erfahrungen sozialer Beratungsstellen die Bestimmungen über die Unterhaltsverpflichtungen zwischen volljährigen Kindern und ihren Eltern im Antragsverfahren vielerorts kaum bis keine Anwendung. Dies wohl auch deshalb, weil die Sozialhilfegesetze den Bundesländern die Möglichkeit gaben, Leistungen nachträglich zurückzufordern. Nun, da die Möglichkeit des Verwandten-Regresses in der Bedarfsorientierten Mindestsicherung (mit Ausnahme Kärntens) abgeschafft wurde, besinnen sich die Bundesländer (oder auch nur die Sozialämter einzelner Bezirke) offenbar verstärkt dieser Möglichkeit.

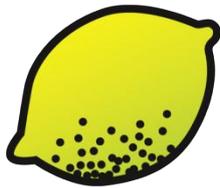
Anders gesagt: Mit der Einführung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung hat sich vor allem der Zeitpunkt verschoben, WANN vorrangige Unterhaltspflichten vom Sozialamt eingemahnt werden: Lag der Zeitpunkt unter der Sozialhilfe in der Praxis NACH dem Leistungserhalt (Stichwort: Regress, also Ersatz für bereits erhaltene Leistungen), erfolgt die Aufforderung zur Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen – notfalls durch eine Unterhaltsklage – nun VOR der Leistungsgewährung (Stichwort: Einforderung vorrangiger Leistungen Dritter).

In Folge berichten volljährige KlientInnen in Beratungseinrichtungen sozialer NPOs gehäuft davon, dass sie vom Sozialamt aufgefordert wurden, ihre Eltern bzw. ihre Kinder auf Unterhalt zu klagen. Eine Praxis, die es vielerorts früher nicht gab, und wenn doch, dann nicht in diesem Ausmaß.

Unterhaltspflicht nur, wenn Selbsterhaltungsfähigkeit fehlt

Juristisch gesehen es ist aber keinesfalls so, dass Eltern bzw. volljährige Kinder von AntragstellerInnen auf Bedarfsorientierte Mindestsicherung jedenfalls Unterhalt leisten müssen, im Gegenteil: es ist eher die Ausnahme. Denn Unterhaltsansprüche zwischen volljährigen (!) Kindern und ihren Eltern bestehen nicht grundsätzlich, sondern nur unter

² Pfeil 2001, S. 188



*dafür gibt's
eine Zitrone!*



ganz bestimmten Umständen. Und zwar nur dann, wenn die so genannte „Selbsterhaltungsfähigkeit“ nicht vorliegt.

Ob die Selbsterhaltungsfähigkeit vorliegt oder nicht, ist keine Frage eines bestimmten Alters wie z.B. der Volljährigkeit. Die „Selbsterhaltungsfähigkeit“ kann unter Umständen nie erlangt werden (z.B. bei Menschen mit sog. erheblicher Behinderung, wenn die Beeinträchtigung schon im Kindes- oder Jugendalter eingetreten ist). Sie kann bei volljährigen Personen noch nicht oder noch nicht in vollem Ausmaß vorliegen (z.B. bei SchülerInnen, Lehrlingen, Studierenden). Ein eigenes Einkommen kann die Unterhaltsverpflichtungen der Eltern mindern, muss sie aber nicht gänzlich aufheben. Einmal erlangt, kann die Selbsterhaltungsfähigkeit aber auch wieder aus den unterschiedlichsten Gründen verloren gehen (durch einen Unfall, altersbedingten Pflegebedarf, etc.). Geht die Selbsterhaltungsfähigkeit verloren, und besteht keine ausreichende soziale Sicherung z.B. durch Versicherungsleistungen, lebt der Unterhaltsanspruch gegen die Eltern grundsätzlich wieder auf. Ob die Selbsterhaltungsfähigkeit im Einzelfall gegeben ist oder nicht, ist allerdings alles andere als einfach zu beurteilen und erfordert eine aufwändige Prüfung im Einzelfall. Eine Episode der Arbeitslosigkeit z.B. stellt, weil es in diesem Zusammenhang bloß zu einer vorübergehenden Minderung des Einkommens kommt, keinen Verlust der Selbsterhaltungsfähigkeit dar. Deshalb leben in diesem Zusammenhang auch keine Unterhaltsansprüche auf.

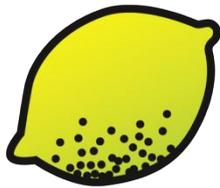
Sozialamt in der Pflicht, nicht AntragsstellerIn

Die Pflicht, festzustellen bzw. feststellen zu lassen, ob Unterhaltspflichten vorliegen oder nicht, trifft nicht die AntragstellerInnen, sondern das Sozialamt. Denn das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) bestimmt, dass die Behörde verpflichtet ist, von Amts wegen den entscheidungsrelevanten Sachverhalt zu ermitteln.

In diesem Sinne kommt der Verwaltungsgerichtshof (VfGH) in einem Urteil zum steirischen Regress in der Pflege zu dem Schluss, dass Sozialämter die Feststellung, ob ein Unterhaltsanspruch nach dem Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuch (ABGB) besteht oder nicht, nicht einfach an die AntragstellerInnen delegieren dürfen. Im Gegenteil: die Sozialämter haben dies in jedem (!) einzelnen Fall selbst zu prüfen.³

Und die Volksanwaltschaft hält in einem anderen Fall fest: *„Es ist nicht Aufgabe des Antragstellers, die Einkommensverhältnisse seiner Eltern zu ermitteln, um eine*

³ *„Die Frage, ob dem Grunde nach eine zivilrechtliche Unterhaltspflicht zwischen Elternteil und Kind besteht, ist dabei im Einzelfall durch die Verwaltungsbehörde von Amts wegen zu prüfen“*, Verfassungsgerichtshof, G 93/2012-21, V 60-61/2012-10*, 26. 9.2013



*dafür gibt's
eine Zitrone!*



Sozialhilfeleistung beziehen zu können. Vielmehr hat das Sozialamt von Amts wegen die Einkommensverhältnisse potentiell unterhaltspflichtiger Personen zu erheben. Eine Abwälzung dieser behördlichen Obliegenheiten auf die hilfebedürftige Person ist mangels entsprechender Rechtsgrundlage nicht zulässig. Die Mitwirkungspflicht der hilfesuchenden Person erschöpft sich in der Bekanntgabe von Namen und Geburtsdatum potenziell unterhaltspflichtiger Personen. Abgesehen davon sind Eltern nicht automatisch aufgrund des Verwandtschaftsverhältnisses zum Unterhalt für ihr erwachsenes Kind verpflichtet. Die Unterhaltspflicht der Eltern lebt nur dann wieder auf, wenn das Kind längerfristig etwa wegen Krankheit nicht mehr in der Lage ist, ihren Lebensbedarf zu decken.“⁴

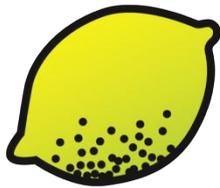
Die Erfahrung vieler sozialer NPOs zeigt allerdings, dass die Sozialämter bei der Frage, ob eine Unterhaltspflicht besteht oder nicht, häufig mehr behaupten als ermitteln. Es kann also sinnvoll sein, ein kostenloses Rechtsmittel gegen den Bescheid zu ergreifen. Das heißt konkret: eine kostenlose Beschwerde beim jeweiligen Landesverwaltungsgerichtshof einzubringen. Dafür ist aber nur vier Wochen nach Zustellung des Bescheides Zeit (sogenannte Rechtsmittelfrist)!

Kommt das Sozialamt im Rahmen des Ermittlungsverfahrens zu dem Schluss, dass eine Unterhaltspflicht besteht, kann es die AntragstellerInnen verpflichten, diesen Unterhalt vor Gericht einzuklagen. Einem solchen Auftrag müssen AntragstellerInnen im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht nachkommen. Es kann sich im Rahmen dieses Verfahrens aber herausstellen, dass das Sozialamt falsch lag und gar keine Unterhaltsverpflichtung besteht. Die Klärung eines eventuellen Unterhaltsanspruchs durch das Gericht muss also nicht zum Nachteil von Mindestsicherungs-AntragstellerInnen und ihren Angehörigen sein.

Grundsätzliche Unterhaltspflicht heißt nicht automatische Zahlungsverpflichtung

Und selbst wenn die Selbsterhaltungsfähigkeit verloren gegangen ist, sind Eltern bzw. volljährige Kinder nicht automatisch zu Unterhaltszahlungen verpflichtet. Hier kommen Fragen des Verschuldens der Notlage und des Unterlassens zumutbarer Anstrengungen, die Notlage zu überwinden, ins Spiel. Vor allem aber müssen sich die Unterhaltspflichtigen Unterhaltszahlungen auch leisten können. Das bedeutet: es muss den Unterhaltspflichtigen als auch deren anderen Unterhaltsberechtigten (wie EhegattInnen oder minderjährigen Kindern) genug zum Leben bleiben. Der eigene angemessene Lebensunterhalt und sonstige Sorgepflichten dürfen nicht gefährdet werden.

⁴ Volksanwaltschaft (2012): Bericht der Volksanwaltschaft an den Steiermärkischen Landtag 2010-2011, S. 39



*dafür gibt's
eine Zitrone!*



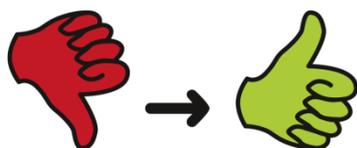
Im Zusammenhang mit der Bedarfsorientierten Mindestsicherung bedeutet das: dem unterhaltspflichtigen Elternteil volljähriger BMS-AntragstellerInnen bzw. den volljährigen Kindern von BMS-AntragstellerInnen muss selbst ein Einkommen in der Höhe des BMS-Mindeststandards verbleiben, der ihm bzw. ihr zustünde, würde er/sie selbst Mindestsicherung beziehen. Gibt es weitere Unterhaltsberechtigte wie GattInnen oder minderjährige Kinder, gilt das auch für diese. Unterhaltspflichtig sind die Unterhaltspflichtigen nur mit dem Einkommen, das darüber hinausgeht.



Vorarlberg, Wien & Salzburg Stadt:

Kein Regress & keine Klagsaufforderungen

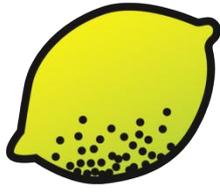
Wenn wir natürlich auch bei jenen Bundesländern, die wir loben, schwarze Schafe im Vollzug nicht ausschließen können: Es gibt Bundesländer bzw. Regionen, für die soziale Organisationen die Praxis, Unterhaltsklagen einzufordern, verneinen (zumindest für jene Gebiete, die sie überblicken können). Und das sind Vorarlberg, Wien sowie Salzburg Stadt.



Steiermark:

Vertragsbruch behoben & vorbildhafte Neu-Regelung

Die **Steiermark** hat nun nochmals eine Kehrtwendung gemacht und den wieder eingeführten Regress mit 1.7.2014 erneut abgeschafft. Darüber hinaus hat sie aber auch geregelt, dass Unterhaltsansprüche nur dann geltend gemacht werden müssen, wenn diese schon vor der Inanspruchnahme von Mindestsicherungs-Leistungen gerichtlich festgelegt wurden. Damit wurde den Aufforderungen zu Unterhaltsklagen per Gesetz die Grundlage entzogen. Wir werden beobachten, ob sich die vollziehenden Behörden auch daran halten



*dafür gibt's
eine Zitrone!*



Kärnten:

bloße Ankündigungspolitik

Neben der Steiermark hat sich auch **Kärnten** nicht an den Bund-Länder-Vertrag zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung gehalten und den Angehörigen-Regress wieder eingeführt. Die Steiermark hat diesen Missstand inzwischen behoben. Kärnten hat schon im Februar eine Abschaffung des Regresses angekündigt – und bis jetzt doch nichts geändert.

Zitierte Literatur bzw. Quellen

Pfeil, Walter J. (2001): Vergleich der Sozialhilfesysteme der österreichischen Bundesländer. Rechtswissenschaftliche Studie im Auftrag des Bundesministeriums für soziale Sicherheit und Generationen.

http://www.sozialministerium.at/site/Soziales/Bedarfsorientierte_Mindestsicherung/Downloads_zur_BMS/

Volksanwaltschaft (2012): Bericht der Volksanwaltschaft an den Steiermärkischen Landtag 2010-2011, S. 39

www.volksanwaltschaft.gv.at/downloads/dlmkq/30._31%20Stmk%20Bericht._31%20Stmk%20Bericht

Entscheidungen der Höchstgerichte

Verfassungsgerichtshof (VfGH) G 93/201 2-21, V 60-61/2012-10 vom 26. 9.2013, www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/2/8/8/CH0006/CMS1384865705323/pflegeregress_g_93-2013.pdf