

Anforderungen der ARMUTSKONFERENZ an eine Reform des Sozialhilfewesens in Österreich

„Die Beobachtungen aus der Praxis der Sozialberatungsstellen zeigen, dass mit unterschiedlicher Gewichtung in den Bundesländern eine den formalen Vorgaben des AVG konform gehende Sozialhilfevollzugspraxis nicht existent ist. Sie zeigen des Weiteren, dass nicht nur das dem Sozialhilfe-Instrumentarium inhärente Leistungsspektrum nicht ausgeschöpft wird, sondern dass nicht einmal der rechtsansprüchlich verbürgte Mindestsatz an Leistungen (Lebensunterhalt im Sinn von Nahrung, Bekleidung, Hausrat, Reinigung, Teilnahme am kulturellen Leben) gewährt wird“ (Dimmel 2003:146).

IMPRESSUM:

Herausgeberin:

DIE ARMUTSKONFERENZ

Projektteam:

Andrea Abedi, Margit Appel, Eugen Bierling-Wagner, Evelyn Dawid, Martina Kargl, Marcel Kneuer, Norbert Krammer, Martin Schenk, Ulrike Strauss

Fragebogenentwicklung und Textredaktion:

Martina Kargl

Datenauswertung:

Evelyn Dawid

Layout:

Ulrike Strauss, Eugen Bierling-Wagner

DIE ARMUTSKONFERENZ im Netz: www.armutskonferenz.at

Kontoverbindung: Die ERSTE, BLZ 20 111, Kto.Nr. 287-262-805-00

1. VORBEMERKUNGEN

1.1. Zum Hintergrund dieses Berichts

Dieser Bericht widmet sich der Interpretation der Ergebnisse einer Fragebogenerhebung, die im Frühsommer 2007 durchgeführt wurde und Informationen über den Vollzug der offenen Sozialhilfe in Österreich liefern sollte. Zur Teilnahme an der Erhebung waren ausschließlich soziale Non-Profit-Organisationen (NPOs)¹ eingeladen.

Grund für diese Fragebogenerhebung war der zentrale armutspolitische Stellenwert der offenen Sozialhilfe: Denn deren gesetzlich fixiertes Ziel ist es schon jetzt, für all jene Menschen ein finanzielles Existenzminimum sicherstellen, die durch die Maschen der vorgelagerten Sozialsysteme fallen (allen voran die Sozialversicherung) und ihre Existenz auch nicht durch Erwerbsarbeit oder familiäre Hilfe absichern können. Die Sozialhilfe ist das „letzte Netz“ im österreichischen Sozialstaat. Ein mangelhaft funktionierendes Sozialhilfesystem ist aus armutspolitischer Sicht deshalb höchst problematisch.

Derzeit verhandeln Bund und Länder unter dem Titel „bedarfsorientierte Mindestsicherung“ über eine Reform des Sozialhilfewesens in Österreich. Dabei wird, so scheint es aus der Perspektive der Mitgliedsorganisationen der ARMUTSKONFERENZ, lediglich an einer Vereinheitlichung und nur teilweise an einer inhaltlichen Reform der Gesetzestexte gearbeitet. Die kolportierten Änderungen sind in verschiedenen Aspekten erfreulich. Aber: Mindestens ebenso wichtig für die Versorgungssituation der auf Sozialhilfe Angewiesenen ist neben den Gesetzesgrundlagen der konkrete Gesetzesvollzug. Und hier beobachten die Mitgliedsorganisationen der ARMUTSKONFERENZ seit langem, dass es innerhalb ein- und desselben Bundeslandes nicht nur sehr unterschiedliche Vollzugskulturen gibt (vgl. z.B. auch Pfeil 2001:427), sondern sich diese häufig nicht mit den in den Gesetzen festgeschriebenen Zielen decken. Anders formuliert: viele soziale NPOs in Österreich weisen auf grobe Mängel hin, was den Zugang zu und die finanzielle Absicherung durch Sozialhilfe angeht. Von einer effektiven Armutsbekämpfung kann derzeit keine Rede sein. Und in Zukunft?

Welche Erfahrungen machen soziale NPOs, deren KlientInnen (teilweise) auf Sozialhilfe angewiesen sind, mit dem Sozialhilfe-Vollzug in ihrem Bundesland? Bislang gab es unseres Wissens nach keinen Bericht, in dem soziale NPOs in ganz

¹) siehe Anhang

Österreich den Sozialhilfevollzug in ihrem Bundesland anhand eines einheitlichen Fragenkatalogs eingeschätzt hätten. Deshalb hat sich eine Arbeitsgruppe der ARMUTSKONFERENZ dazu entschlossen, einen entsprechenden Fragebogen zu entwickeln und eine österreichweite Erhebung durchzuführen. Der Bericht zu den Ergebnissen umfasst mehrere Teile:

- Die drei Tabellenberichte geben die Ergebnisse der Auswertung des Fragebogens wieder, wobei die einzelnen Fragen sowohl für Gesamtösterreich als auch für jedes einzelne Bundesland ausgewertet wurden.
- Der Textband widmet sich der Interpretation der zentralen Ergebnisse der Erhebung und daraus abgeleiteter Forderungen.

Unser besonderer Dank gilt Evelyn Dawid, die die statistische Auswertung des Fragebogens übernommen hat, Ulrike Strauss und Eugen Bierling-Wagner, die den Tabellenteil layoutiert und in eine gut lesbare Form gebracht haben, sowie Georg Atzwanger von der Caritas Wien für seine Rechtsexpertise zum Thema Sozialhilfe für Nicht-ÖsterreicherInnen. Und natürlich den vielen sozialen NPOs in ganz Österreich, die sich an der Erhebung beteiligt haben. Sie erst haben diesen Bericht möglich gemacht! Wir hoffen, dass sich die Mühe aller Beteiligten gelohnt hat, indem dieser Bericht einen Beitrag dazu leistet, dass in Österreich ebenso intensiv wie qualifiziert über die Erfordernisse eines Systems der Mindestsicherung diskutiert wird, das soziale Rechte auch faktisch zu garantieren vermag.

1.2. Zur Rolle der Sozialhilfe im österreichischen Sozialstaat. Eine kurze Einführung

Gegenstand der Fragebogenerhebung, deren zentrale Ergebnisse in diesem Papier zusammengefasst und diskutiert werden, ist die Vollzugspraxis in der offenen Sozialhilfe. Der Zusatz „offen“ ist insofern bedeutsam, als in den Sozialhilfe-Gesetzen weitere Leistungstypen festgelegt sind: die geschlossene Sozialhilfe (zur Finanzierung der Unterbringungskosten von Personen in SeniorInnen- und Pflegeheimen, Sonderkrankenanstalten, etc.) und die sozialen Dienste (die die Länder bzw. Gemeinden selbst erbringen bzw. deren Erbringung sie sozialen NPOs übertragen; z.B.: mobile Pflegedienste, Wohnungslosenhilfe, Sozialberatungsstellen etc.). In einigen Bundesländern werden auch Leistungen an Menschen mit Behinderungen im Sozialhilfegesetz geregelt, während es in anderen Bundesländern dafür eigene gesetzliche Grundlagen (z.B. Behindertengesetze) gibt. Die Sozialhilfe gehört zu den wichtigsten Sozialleistungen der Bundesländer. Und genau genommen

auch der Gemeinden, die sich an den Kosten der (offenen) Sozialhilfe direkt beteiligen (müssen).

Der „Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs“ kommt als Teil der offenen Sozialhilfe die Aufgabe zu, verschiedene Grundbedarfe abzudecken. Sie gliedert sich entsprechend in Pflege, Krankenhilfe, Hilfe für werdende Mütter und WöchnerInnen sowie Hilfe zur Erziehung und Erwerbsbefähigung. Die „Hilfen zur Sicherung des Lebensunterhalts“ dienen der materiellen Existenzsicherung und sollen als richtsatzbasierte Leistung den täglichen Lebensbedarf (Ernährung, Bekleidung, Körperpflege, Hausrat, soziale und kulturelle Bedürfnisse, etc.) abdecken. Für den Wohnbedarf werden in diesem Rahmen Miet- und Energiebeihilfen gewährt. Manche Bundesländer kennen weitere Zuschläge (auch in Form von Sonderzahlungen), z.B. für Personen, die das gesetzliche Pensionsalter erreicht haben oder nicht erwerbsfähig sind und deshalb langfristig oder dauerhaft auf Sozialhilfe angewiesen bleiben. Auf diese Leistungen besteht ein Rechtsanspruch. Daneben gibt es noch die so genannten „Hilfen in besonderen Lebenslagen“ (in anderen Bundesländern auch als „Sonderbedarf“ bezeichnet). Auf sie besteht kein Rechtsanspruch. Sie sollen bei nicht-alltäglichen Bedarfen zum Einsatz kommen und stehen teilweise auch Personen offen, die keinen Anspruch auf die Pflichtleistungen der Sozialhilfe haben.

Obwohl die offene Sozialhilfe als letztes Netz eine funktional zentrale Position im österreichischen Sozialstaat einnimmt, muss sie mit bescheidenen Budgets das Auslangen finden (vgl. Pratscher 2007): ca. 286 Mio. Euro haben die neun Bundesländer nach eigenen Angaben im Jahr 2005 im Rahmen der offenen Sozialhilfe gemeinsam an finanzieller Unterstützung für den Lebensunterhalt einkommensarmer Personen ausgegeben. Rechnet man die Ausgaben für Krankenhilfe für nicht-krankenversicherte Sozialhilfe-EmpfängerInnen hinzu, dann beliefen sich die Ausgaben auf ca. 484 Mio. Euro. Zum Vergleich: Die Unterstützungsleistungen an Personen in Altenwohn- und Pflegeheimen aus den Mitteln der Sozialhilfe lagen im Jahr 2005 mit 1.114 Mrd. ca. viermal (ohne Krankenhilfe) bzw. mehr als doppelt (mit Krankenhilfe) so hoch.

An den Gesamt-Sozialausgaben Österreichs des Jahres 2005 machten die Ausgaben der offenen Sozialhilfe für Geldunterstützungen und Krankenhilfe mit 484 Mio. Euro gerade einmal 0,9% aus. Diese Summen geben im Übrigen Brutto-Aufwendungen wieder, die durch laufende Regresseinnahmen reduziert werden. Diese stammen von den HilfeempfängerInnen selbst ebenso wie von Dritten (z.B. von Unterhaltsverpflichteten, AMS, Pensionsversicherungsträgern und ausländischen Krankenversicherungsträgern).

1.3. Was bei der Interpretation der Ergebnisse der Erhebung bedacht werden muss

Bei Abschluss der Erhebungsphase lagen 128 Fragebögen vor. Da nicht alle an der Erhebung Teilnehmenden der Gruppe der sozialen NPOs zugeordnet werden konnten (obwohl sich die Befragung ausdrücklich nur an soziale NPOs gerichtet hat), und auch keine anonymen Fragebögen akzeptiert wurden, mussten einige Fragebögen ausgeschieden werden. In die Auswertung aufgenommen werden konnten die Fragebögen von 121 sozialen NPOs aus ganz Österreich. Neben großen, in mehreren bzw. allen Bundesländern tätigen sozialen NPOs – wie z.B. Caritas, Neustart, Volkshilfe und dem Vertretungsnetz – haben auch viele kleine, regional tätige soziale NPOs an der Erhebung teilgenommen. In einigen Bundesländern hat sich eine vergleichsweise kleine Zahl an Organisationen beteiligt, weshalb verschiedene Antworten unter Umständen einer konkreten sozialen NPO zuordenbar sind. Um die zugesicherte Anonymität auch faktisch sicherzustellen, sehen wir deshalb von der geplanten Veröffentlichung der Namen aller teilnehmenden Organisationen ab.

Die Ergebnisse spiegeln die Erfahrungen der sozialen NPOs wieder, die sich an der Erhebung beteiligt haben. In der Regel arbeiten diese mit einer oder einigen der Zielgruppen, die häufig auf Existenzsicherung durch Sozialhilfe angewiesen sind (z.B. AlleinerzieherInnen, wohnungslose Menschen etc.) Folglich können sie auch nur für diese Gruppen Aussagen treffen. Das erklärt den hohen Anteil der „unbekannt“ Antworten bei einigen Fragen. Die Antworten der sozialen NPOs versammeln Einschätzungen für die sehr heterogene Gruppe der Sozialhilfe-Anspruchsberechtigten. Aus den Ergebnissen der Erhebung wird jedoch an verschiedenen Stellen deutlich (vgl. z.B. die Ergebnisse zu den Fragen 87 und 88), dass der Sozialhilfe-Vollzug sowohl „würdige“ als auch „unwürdige“ Arme kennt, was sowohl den grundsätzlichen Zugang zu den Leistungen als auch die konkrete Absicherung durch Sozialhilfe betrifft. Diese Erkenntnis legt den Schluss nahe, dass weitere Analysen des vorliegenden Fragebogenmaterials notwendig wären, um verfeinerte Aussagen für einzelne Zielgruppen der Sozialhilfe treffen zu können.

Hinsichtlich der Aussagekraft der Antworten in räumlicher Hinsicht muss bedacht werden: alle Einrichtungen haben einen eingeschränkten Tätigkeitsradius, der nicht notwendigerweise ein ganzes Bundesland umfasst, und können deshalb nur Angaben zur Vollzugskultur in einer bestimmten Region (z.B. innerhalb eines Bezirks) machen. Dass es auf manche Frage ebenso viele „Ja“ wie „Nein“ Antworten

für ein und dasselbe Bundesland gibt, kann jedenfalls als Beleg gewertet werden, dass es nach Zielgruppen und Region sehr unterschiedliche Vollzugskulturen gibt.

Zudem haben teilnehmende Organisationen in ihren Antworten wiederholt darauf hingewiesen, dass sich ihre Einschätzungen des Sozialhilfevollzugs lediglich auf die von ihnen betreuten KlientInnen bezieht. Diese würden nicht oder nur teilweise zu ihrem Recht kommen, wenn soziale NPOs nicht regelmäßig beim Sozialamt intervenieren würden, so einige der teilnehmenden Organisationen. Das legt für die an der Befragung teilnehmenden Organisationen wie auch für uns den Schluss nahe, dass nicht durch eine soziale NPO beratene und vertretene Personen in vielen Fällen mit schlechteren Standards rechnen müssen, als die Ergebnisse dieser Erhebung nahe legen.

2. DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE DER FRAGEBOGENERHEBUNG – UND DARAUSS ABGELEITETE FORDERUNGEN FÜR EINE REFORM DES SOZIALHILFEWESENS IN ÖSTERREICH

2.1. Die Sozialhilfegesetze brauchen Harmonisierung und Konkretisierung!

2.1.1. Bundesweit einheitliche (Rechts)Standards sind nötig!

Sozialhilfe ist in Österreich Sache der Länder, der Bund hat bislang seine Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung nicht genutzt. Deshalb haben sich die Bundesländer in den 1970er-Jahren lediglich auf gemeinsame Grundzüge für die jeweiligen Landes-Sozialhilfe-Gesetze geeinigt. Die Folge: neun verschiedene Sozialhilfegesetze mit neun verschiedenen Richtsatzsystemen. Jedes Bundesland hat seine eigenen Standards; Zugangsbedingungen und Leistungen sind im Detail jeweils unterschiedlich. Sachlich lassen sich diese Differenzen nicht begründen. Vorschläge für eine Reform des österreichischen Sozialstaates zum Zweck besserer Armutsbekämpfung beinhalten deshalb regelmäßig als Minimalforderung eine Vereinheitlichung der neun Landes-Sozialhilfegesetze. Deshalb begrüßt die ARMUTSKONFERENZ die aktuelle Initiative von Bund und Ländern, unter dem Titel einer „Bedarfsorientierten Mindestsicherung“ eine weitgehende Harmonisierung der Sozialhilfegesetze zu erreichen. Eine Harmonisierung der rechtlichen Grundlagen allein bringt allerdings noch keine Verbesserungen gegenüber dem Status quo: Das wird nur der Fall sein, wenn sowohl die Würde als auch die wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Rechte der auf Sozialhilfe Angewiesenen im Mittelpunkt der Reform stehen.

2.1.2. Massive Einschränkung der Ermessensspielräume!

Die derzeit geltenden Gesetze sind „schwammig“ (JuristInnen sprechen von „Unterdeterminierung“). Sie räumen der vollziehenden Behörde viel „Interpretationsspielraum“ ein. Der Gedanke hinter den Ermessensspielräumen und unbestimmten Rechtsbegriffen: Das Gesetz soll der vollziehenden Behörde den größtmöglichen Spielraum bieten, um für den konkreten Einzelfall die bestmögliche, individuelle Hilfestellung zusammenzustellen. In der Praxis führt dies dazu, dass durch Erlässe und interne Weisungen geregelt wird, wie das Gesetz konkret

angewandt werden soll. Damit fehlt die notwendige Klarheit und Nachvollziehbarkeit der Sozialhilfegesetze. Und weil Erlässe und interne Weisungen nicht veröffentlicht werden müssen, trotzdem aber (rechtswidrig) in Bescheidbegründungen einfließen, fehlt es an geeigneten Rechtsschutzmechanismen und an Möglichkeiten, Rechtsmittel erfolgversprechend einzubringen.

Aus den Antworten der Fragebogenerhebung geht hervor, dass es nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb ein und desselben Bundeslandes verschiedenste Vollzugskulturen gibt: was in einem Bezirk Standard ist, muss im angrenzenden nicht gelten. Von einem „bundeslandweit weitgehend einheitlichem Vollzug“ spricht nur eine Minderheit der Einrichtungen. Hingegen stellen andere Unterschiede selbst zwischen den einzelnen ReferentInnen ein und desselben Sozialamtes fest. Das gilt nicht nur für die Kannleistungen, auf die es keinen Rechtsanspruch gibt (Frage 3), sondern in beträchtlichem Maße auch für die Pflichtleistungen mit Rechtsanspruch (Frage 2).

Der Befund, dass sich der Sozialhilfevollzug häufig zwischen einzelnen Bezirken und sogar zwischen den ReferentInnen innerhalb eines Sozialamtes unterscheidet, spiegelt sich darüber hinaus in den Antworten zu vielen Fragen wider: Einrichtungen desselben Bundeslandes kommen teilweise zu sehr unterschiedlichen Einschätzungen. Das deutet auf regionale Unterschiede, aber auch auf die unterschiedliche Behandlung der verschiedenen anspruchsberechtigten Gruppen hin.

Die These, dass es im Vollzug der offenen Sozialhilfe zu einer Unterscheidung zwischen „(unterstützungs)würdigen“ und „unwürdigen“ KlientInnen kommt, wird durch die Ergebnisse der Fragen 86 und 87 gestützt: Sie zeigen, dass beispielsweise drogen- und alkoholranke AntragstellerInnen sowie haftentlassene und wohnungslose Personen nach der Erfahrung der sozialen NPOs häufig eine Schlechterstellung gegenüber anderen Gruppen hinnehmen müssen.

In diesem Zusammenhang zeigt die Erfahrung auch, dass Anspruchsberechtigte, die über hohe rhetorische Kompetenz, Verhandlungsgeschick und Konfliktfähigkeit verfügen, mehr Chancen auf die Durchsetzung ihrer Ansprüche haben. Gleiches gilt für Personen, die von MitarbeiterInnen einer sozialen NPO auf das Sozialamt begleitet werden bzw. im Konfliktfall auf deren Intervention beim Sozialamt zurückgreifen können.

Conclusio: Die Erfahrung der sozialen NPOs zeigt: die Ermessensspielräume, die das Gesetz mit der Absicht einräumt, im Einzelfall eine maßgeschneiderte Hilfestellung zu ermöglichen, werden häufig zu Ungunsten der auf Sozialhilfe Angewiesenen ausgelegt (vgl. auch Pfeil 2001:424). Dies scheint umso wahrscheinlicher, je enger die budgetären Spielräume, je größer die Überforderung und je kleiner die Qualifikation der Sozialamts-MitarbeiterInnen sind.

Forderung: Es reicht nicht aus, die Gesetzeslage bundesweit (weitgehend) zu vereinheitlichen. Sie muss auch konkretisiert werden! Derzeit fehlt es über weite Strecken an Rechtssicherheit. Auf Ermessensspielräume und unbestimmte Rechtsbegriffe muss deshalb so weit als möglich verzichtet werden! Damit die Hilfe im konkreten Notfall klar, erwartbar und auch einforderbar ist! Im Bereich der Sicherung von Mindestbedürfnissen darf es keine Interpretationsspielräume geben, die dem rechtsstaatlichen Erfordernis einer berechenbaren Verwaltung zuwiderlaufen!

2.1.3. Entscheidungen grundsätzlich nur mit schriftlichem Bescheid!

Dass die Entscheidung im Sozialhilfeverfahren per Bescheid erfolgen muss, ist schon jetzt geltendes Recht. Allerdings kann die Entscheidung über die Gewährung von Sozialhilfe in den meisten Bundesländern sowohl mündlich als auch schriftlich erfolgen. Pech für AntragstellerInnen, denen Leistungen zu Unrecht vorenthalten wurden und die weder einen schriftlichen Bescheid noch eine Verhandlungsschrift bzw. Niederschrift erhalten haben: In diesen Fällen ist keine Berufung gegen die teilweise oder gänzlich verweigerte Leistung möglich.

Die Erhebung hat sich auf die Frage nach schriftlichen Bescheiden beschränkt und Verhandlungs- bzw. Niederschriften nicht thematisiert. Die Ergebnisse zeigen, dass nach den Erfahrungen der sozialen NPOs in der derzeitigen Sozialhilfepraxis mündliche Bescheide die Regel und schriftliche die Ausnahme sind. Nur 25 von 113 Einrichtungen, die die Frage beantworten konnten bzw. wollten, gaben an, dass „in jedem Fall“ ein schriftlicher Bescheid ausgestellt wird, weitere 39, dass dies „in den meisten Fällen“ so wäre. Hingegen antworteten 29 Einrichtungen, dass ein schriftlicher Bescheid die Ausnahme darstellt; weitere 12, dass ein solcher „nur auf Antrag“ ausgestellt würde.

Forderung: Die Sozialhilfe braucht zukünftig eigenständige Verfahrensvorschriften (siehe dazu auch Punkt 2.4.2.1.) Eine zentrale Rolle muss dabei der schriftliche Bescheid einnehmen: Im Sinne erhöhter Rechtssicherheit ist es notwendig, dass es

künftig nur noch schriftliche Bescheide gibt. Damit wird die Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe reduziert und die Aufgabenstellung des Sozialhilfesystems besser erreicht.

2.2. Wo Existenzsicherung draufsteht, muss auch Existenzsicherung drin sein!

2.2.1. Sozialhilfe muss als letztes Netz im Sozialstaat existenzsichernd sein!

Derzeit gibt es nicht nur neun verschiedene Sozialhilfegesetze, sondern auch neun verschiedene Richtsatzverordnungen. Die darin enthaltenen Teilleistungen für den Lebensbedarf, für Miet- und Energiekosten und eventuelle weitere Leistungen ergeben in Summe je nach Bundesland unterschiedliche finanzielle Existenzminima. Darüber hinaus werden die Bedarfe von Mehrpersonenhaushalten unterschiedlich bewertet.

Abgesehen von den Wohnkosten, die regional stark variieren, sehen sich Menschen österreichweit ähnlichen Lebenshaltungskosten gegenüber. Unterschiedliche Sozialhilferichtsätze sind deshalb sachlich nicht gerechtfertigt.

Pauschalierungen bringen aber nur dann grundlegende Verbesserungen, wenn sie sich an realen Bedarfen orientieren. Schon bislang waren die Richtsätze nicht an konkrete Kosten rückgebunden. Das soll offensichtlich auch künftig nicht der Fall sein.

Dabei muss bei der Ermittlung des Existenzminimums zu Beginn die Frage stehen: welche Güter und Dienstleistungen sollen sich auch Sozialhilfe-EmpfängerInnen leisten können? Diesem Ansatz folgend, befüllen diese Güter und Dienstleistungen einen Warenkorb, für den reale Kosten berechnet werden. Diese Geldsumme würde dann das Existenzminimum ausmachen und müsste, entsprechend der Inflationsrate für die einzelnen Güter, regelmäßig valorisiert werden.

Dass derzeit nur sehr eingeschränkt von Existenzsicherung durch Sozialhilfe gesprochen werden kann, hat unter anderem auch mit den Zielen der Sozialhilfe selbst zu tun. Derzeit wird bei der Bemessung der Richtsätze das so genannte Lohnabstandsprinzip umgesetzt: zwischen der Höhe der maximal möglichen Sozialhilfeleistung und den niedrigsten Löhnen am Arbeitsmarkt klafft eine beachtliche Lücke. Diese Lücke soll „freiwillige“ Erwerbslosigkeit verhindern und zur

Annahme eines Jobs „motivieren“. Doch in Zeiten struktureller Erwerbslosigkeit, in denen es längst nicht für alle existenzsichernde Erwerbsarbeit gibt, sind solche Disziplinierungsmaßnahmen zynisch. Das gilt umso mehr, als empirische Studien zeigen, dass die Höhe des Lohnabstands – entgegen dem weit verbreiteten Vorurteil – in keinem direkten Zusammenhang mit dem Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt steht (vgl. z.B. Gebauer et al. 2002).

2.2.2. Keine Willkür bei der Höhe der zustehenden Leistung!

Derzeit ist die Sozialhilfe als Einzelfallhilfe konzipiert: sie soll die bestmögliche Hilfestellung für den individuellen Notfall bieten. Das bedeutet aber auch, dass die in den Richtsatzverordnungen der Bundesländer festgelegten Richtsätze „bloße Hilfsmittel für die Rechtsanwendung“ (Pfeil 2001:218) sind, die in ihrer Höhe sowohl überschritten als auch unterschritten werden können. Das Unterschreiten des Richtsatzes ist allerdings schon bisher nur als begründete Sanktionsmaßnahme erlaubt, wie der Verwaltungsgerichtshof bestätigt hat (Pfeil 2001:219).

Die Fragebogenerhebung ergab, dass Haushaltseinkommen nach der Erfahrung der sozialen NPOs überwiegend bis zur Höhe des jeweiligen haushaltsspezifischen Richtsatzes aufgestockt werden -- von einem diesbezüglichen Standard kann jedoch nicht gesprochen werden. Von den 113 Einrichtungen, die die Frage beantworten konnten oder wollten, haben nur 76 bzw. zwei Drittel angegeben, dass es „allgemeine Regel“ sei, das Haushaltseinkommen bis zur vollen Richtsatzhöhe aufzustocken! Immerhin 10 Einrichtungen geben an, dass dies „die Ausnahme“ sei (Frage 7).

Conclusio: Die Ergebnisse der Fragebogenerhebung bestätigen einmal mehr, dass die Sicherstellung des Existenzminimums im österreichischen Sozialhilfesystem nicht garantiert ist. Neben einem hohen Ausmaß an gänzlicher Nicht-Inanspruchnahme von Sozialhilfe muss auch von einem hohen Grad an unter der zustehenden Höhe bleibender und damit zu niedriger Leistungen ausgegangen werden. Der Grund: von Rechtssicherheit kann im Sozialhilfswesen nur eingeschränkt die Rede sein. Diese fehlt in einem Maß, wie sie z.B. bei den Ausgleichszulagenrichtsätzen in der Pensionsversicherung ganz selbstverständlich ist, denen ebenfalls die Aufgabe zukommt, das Existenzminimum sicherzustellen. Dieser Umstand kann nicht mit der Rechtslage erklärt werden – die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs ist eindeutig. Dass Sozialhilfe rechtswidrig in vielen Fällen nicht in der vollen zustehenden Höhe ausbezahlt wird, hat seine Ursache in einem nicht

gesetzeskonformen Vollzug, der dadurch begünstigt wird, dass die AntragstellerInnen ihre Rechte häufig nur ungenügend kennen. Hilfesuchende, die ihre Rechte kennen, können sie gegen den Widerstand der Behörden und ohne Hilfe von außen nur in Ausnahmefällen durchsetzen.

Forderung: Deshalb gilt gerade auch in diesem Punkt: Mit einer Sozialhilfereform, die sich damit begnügt, Gesetze und Richtsätze zu vereinheitlichen, ist auf dem Papier viel, in der sozialen Realität aber recht wenig gewonnen. Deshalb braucht es ausreichendes, persönlich geeignetes wie fachlich qualifiziertes Personal, um ein an den Bedürfnissen der AntragstellerInnen orientiertes, umfassendes Case-Management garantieren zu können, braucht es gute Arbeitsbedingungen, den Ausbau von Beratungsstellen und die Schaffung von Rechtsdurchsetzungsagenturen. Und als unerlässliche Rahmenbedingung: tragfähige Finanzierungsstrukturen in der offenen Sozialhilfe (zu diesen Punkten im Detail: siehe Abschnitt 2.4.2.).

2.2.3. Keine Willkür bei der Frage, wie lange Sozialhilfe gewährt werden muss!

Neben der Frage, mit welcher Leistungshöhe und bei welcher Notlage die auf offene Sozialhilfe Angewiesenen rechnen können, ist natürlich im gleichen Maße relevant, wie lange sie diese erhalten. Öffentlich zugängliche Daten zu dieser Frage existieren nicht. Zwar werden in der einzig verfügbaren Statistik zum Thema Sozialhilfe, die alljährlich von der Statistik Austria veröffentlicht wird und auf von den Bundesländern gemeldeten Daten basiert, auch „dauerunterstützte“ Personen ausgewiesen. Doch dem Begriff „dauerunterstützt“ liegt keine einheitliche Definition zu Grunde: Die Gruppe umfasst Personen, die im Pensionsalter bzw. erwerbsunfähig sind ebenso wie Personen mit einem durchgängigen Leistungsbezug von mindestens drei Monaten (vgl. Pratscher 2006). Keinesfalls ist eine „Dauerleistung“ automatisch mit einem zeitlich unbefristeten Bezug gleichzusetzen.

Von den 98 sozialen NPOs, die diese Frage beantworten konnten bzw. wollten, haben mehr als die Hälfte, nämlich 55, angegeben, dass „grundsätzlich“ nur einmalige Sozialhilfe-Leistungen gewährt werden bzw. diese „sehr häufig“ sind (Frage 20). Hingegen haben nur 41 Einrichtungen von 86 angegeben, dass grundsätzlich nur aufeinanderfolgende Geldaushilfen von bis zu 3 Monaten gewährt würden bzw. sehr häufig sind (Frage 22). Die Frage, mit welcher Häufigkeit aufeinander folgende Geldaushilfen bis zu 6 Monaten gewährt werden, konnten bzw.

wollten nur 67 Einrichtungen beantworten (Frage 23). Von diesen haben nur 23 die Antwort gewählt, dass aufeinanderfolgende Geldaushilfen bis zu 6 Monaten „sehr häufig“ sind. Dass dauerhafte Leistungen bei dauerhaften Notlagen die Regel sind, haben schließlich nur 34 von 90 Einrichtungen geantwortet.

Conclusio: Die Ergebnisse der Erhebung, die die Dauer des Sozialhilfebezugs betreffen, lassen den Schluss zu, dass kurzfristige Aushilfen wesentlich häufiger sind als Leistungsbezüge über mehrere Monate hinweg (Fragen 20 bis 25). Das deutet darauf hin, dass Sozialhilfe längst nicht selbstverständlich für die Dauer der jeweiligen Notlage gewährt wird. Denn die wenigsten Armutslagen – z.B. in Folge von Erwerbslosigkeit oder AlleinerzieherIn-Sein – werden nur ein Monat bestehen, wie es einer einmaligen Leistung entsprechen würde. Es bestehen also grobe Diskrepanzen zwischen der Dauer des Angewiesen-Seins auf Sozialhilfe und dem tatsächlichen Bezug. Dieser Eindruck wird dadurch bestärkt, dass offensichtlich selbst Personen, die aufgrund ihres Alters oder einer dauernden Erwerbsunfähigkeit nur in Ausnahmefällen wieder von Sozialhilfe unabhängig werden können, ganz und gar nicht selbstverständlich mit einer dauerhaften Leistung rechnen können. Auch das ist eine Form der Vorenthaltung zustehender Mittel.

2.2.4. Realistische Kostenannahmen bei den Teilleistungen für Miete, Energie und Betriebskosten!

Derzeit kennen die Sozialhilfe-Richtsatzverordnungen eine Teilleistung für das Wohnen. Diese reicht aber nicht notwendigerweise aus, um die tatsächlichen Kosten zu begleichen. Denn sie soll lediglich den „angemessenen bzw. höchstzulässigen Wohnungsaufwand“ abdecken, ohne sich bei der höchstzulässigen Miete pro m² an den Realitäten am Wohnungsmarkt zu orientieren. Die Teilleistung für das Wohnen ist pauschaliert, nach der Zahl der Haushaltsmitglieder gestuft und in der Höhe gedeckelt.

Die Ergebnisse der Fragebogenerhebung machen deutlich, dass die Teilleistungen fürs Wohnen derzeit nur einen Teil der tatsächlichen Wohnkosten abdecken (Frage 12): Von 116 Einrichtungen, die die Frage beantworten konnten bzw. wollten, haben 81 bzw. 70% angegeben, dass die Leistungen für den Wohnungsaufwand (Miete, Betriebskosten, Energie) die tatsächlichen Kosten in der Regel nicht abdecken! Weitere 15 Einrichtungen haben angegeben, dass eine Kostendeckung nur unter bestimmten Konstellationen möglich wäre, d.h. z.B. bei sozialem Wohnbau oder aber

Substandard. Hinzu kommt, dass steigende Energie-Preise in der Wahrnehmung der sozialen NPOs quer durch die Bundesländer ein zunehmendes Problem sind.

Conclusio: Die Erhebung zeigt: Quer durch die Bundesländer sind die Teilleistungen der Sozialhilfe für den Wohnbedarf mehrheitlich zu gering bemessen. Die logische Konsequenz: für den nicht abgedeckten Rest müssen jene Gelder herangezogen werden, die eigentlich für den täglichen Lebensbedarf gewährt – und auch benötigt – werden. Oder es kommt zu einem Mietschuldenrückstand, der schlimmstenfalls mit einer Delogierung endet.

Forderung: Nicht zuletzt angesichts der seit Jahren rasant steigenden Mieten, Energie- und Betriebskosten müssen die Ansprüche auf Leistungen zur Deckung von Wohnkosten ausgebaut werden, damit sie den realen Wohnaufwand tatsächlich angemessen abdecken. Doch nach den vorliegenden Plänen für die „Bedarfsorientierte Mindestsicherung“ soll sich am Auseinanderklaffen zwischen zugebilligter Leistung und tatsächlichen Wohn- und Energiekosten nichts ändern: Geht es nach der Bund-Länder-Verhandlungsgruppe, dann soll es im Rahmen der „Bedarfsorientierten Mindestsicherung“ keine eigenständigen Teilleistungen für Wohnen und Energie mehr geben. In Zukunft sollen alle Bedarfe mit einem pauschalen Richtsatz abgedeckt werden, wobei die Miet- und Energiekosten mit 25% der Gesamtleistung (in der Höhe der Ausgleichszulage in der Pensionsversicherung, 14x monatlich) veranschlagt sind. Die Folge: Das faktische Sicherungsniveau durch Sozialhilfe wird vor allem in den Städten und in Regionen mit hohen Mieten sinken, selbst wenn die Betroffenen in billigen Wohnungen mit geringem Standard leben. Die Länder sind zwar aufgerufen, die so entstehenden Lücken zu füllen. Aber die Verpflichtung zur Sicherstellung eines der grundlegendsten menschlichen Bedürfnisse kann nicht freiwillig sein! (Selbst)Verpflichtungen müssen bindend sein und innerhalb des Gesamtregelwerks getroffen werden! Auch die aufstockenden Zusatz-Leistungen der Länder fürs Wohnen müssen mit einem Rechtsanspruch ausgestattet sein. Härteklauseln und –fonds wirken stigmatisierend, bieten keine Rechtssicherheit und sind ungeeignet, um fundamentale soziale Rechte einzulösen.

2.2.5. Rechtsanspruch auch auf jene Leistungen, die für nicht-alltägliche Bedarfe gewährt werden!

Bei den grundlegenden, alltäglichen Lebensbedarfen sehen sich Menschen österreichweit ähnlichen Kosten gegenüber. Doch in jedem Leben treten mit

Sicherheit mit Kosten verbundene Ereignisse ein, die nicht alltäglich sind und deshalb auch nicht durch die Sozialhilferichtsätze abgedeckt werden. Dazu gehört die Geburt eines Kindes ebenso wie der wesentlich banalere kaputte Kühlschrank. Das haben auch die LandesgesetzgeberInnen bedacht, als sie in den 1970er-Jahren die „Hilfen in besonderen Lebenslagen“ in den Sozialhilfegesetzen verankert haben. Diesen kommt die Rolle zu, so genannte Nicht-Regelbedarfe abzudecken. Der Wermutstropfen dabei: auf „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ besteht kein Rechtsanspruch.

Von den 114 sozialen NPOs, die die Frage 13 beantworten konnten bzw. wollten, gaben immerhin 45 bzw. 40% an, dass Sonderbedarf in der Regel gewährt wird, wenn er vorliegt (bei dieser Frage waren Mehrfachantworten möglich). Das ist angesichts des fehlenden Rechtsanspruchs beachtlich. Mit Blick auf den fehlenden Anspruch – und den Kostendruck, dem die Sozialbudgets der Länder ausgesetzt sind – überrascht es umgekehrt kaum, dass die meiste Zustimmung auf die Antwort entfiel, dass Sonderbedarf nur nach Intervention von MitarbeiterInnen sozialer NPOs gewährt wird (54 Einrichtungen bzw. 47%). 30 Einrichtungen (26%) gaben außerdem an, dass Sonderbedarf nur gewährt wird, wenn sich neben dem Sozialamt noch andere Institutionen verpflichten, einen Teil der Kosten zu übernehmen. Erfreulicherweise haben „nur“ 8 Einrichtungen (7%) angegeben, dass Hilfe in besonderen Lebenslagen nur auf dem Papier existieren. Hingegen haben beachtliche 23 soziale NPOs (20%) geantwortet, dass sie kaum gewährt würden.

Die Antworten der Frage 14 zeigen, dass die Hilfe in besonderen Lebenslagen für ein breites Feld an Notsituationen zum Einsatz kommen – diese aber alle dem Bereich elementarster Bedürfnisse zuzurechnen sind. Die Liste wird dabei von Kosten im Zuge von Wohnraumschaffung und Beschaffung einer Unterkunft angeführt, gefolgt von der (Teil)Übernahme von Energieschulden und Mietzinsrückständen – die wiederum als Folge eines niedrigen Einkommens gelesen werden können.

Conclusio: Derzeit liegt es im Ermessen des Sozialamtes bzw. der einzelnen ReferentIn, ob Leistungen z.B. bei der Geburt eines Kindes, für Kautionen, Maklergebühren und Instandsetzungskosten bei einer erforderlichen Übersiedelung, für Reparaturen und nicht durch die Krankenkasse bzw. Krankenhilfe gedeckte Kosten bei Krankheiten (z.B. Allergien) etc. gewährt werden oder nicht. Das bedeutet: was Klientin A gewährt wird, kann Klienten B bei gleicher Notlage ohne jede Begründung verwehrt werden. Im selben Bundesland, aber auch am selben Sozialamt. Ist der – für Einsparungen anfällige – Budgettopf für die so genannten

„Hilfen in besonderen Lebenslagen“ erst einmal leer, gilt für alle auf Unterstützung Angewiesenen: nichts geht mehr.

Forderung: Die Höhe des Regelsatzes der „Bedarfsorientierten Mindestsicherung“ erlaubt es nicht, zu sparen und Rücklagen zu bilden. Deshalb braucht es künftig und anders als derzeit auch für die Abdeckung nicht-alltäglicher, aber deshalb nicht weniger grundlegender Bedürfnisse einen Rechtsanspruch. Das bedeutet auch: es braucht klare und transparente Kriterien, in welchen Situationen auf welche Unterstützung in welchem Ausmaß gezählt werden kann.

2.2.6. Keine Diskriminierung anspruchsberechtigter Nicht-ÖsterreicherInnen!

Derzeit sind soziale Rechte in der Sozialhilfe im Kern StaatsbürgerInnen-Rechte: Keineswegs haben alle Menschen, die legal in Österreich leben, Anspruch darauf. Entscheidend ist die jeweilige Aufenthaltsberechtigung.

Diverse völker- bzw. europarechtliche Normen verpflichten Österreich und damit auch die Bundesländer, einige Gruppen von Menschen ohne österreichische StaatsbürgerInnenschaft den ÖsterreicherInnen zumindest beim Zugang zu den Kernleistungen (und damit Pflichtleistungen) der Sozialhilfe gleichzustellen: Zu diesen Gruppen zählen unter anderem anerkannte Konventionsflüchtlinge, subsidiär Schutzberechtigte, rechtmäßig niedergelassene EWR-BürgerInnen und langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige (d.h. Nicht-ÖsterreicherInnen ohne Staatsbürgerschaft eines EWR-Landes). „Langfristig aufenthaltsberechtigt“ im Sinne des EU-Rechts sind in Österreich Personen mit einem unbefristeten Aufenthaltstitel (z.B. „Daueraufenthaltstitel“ nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz).

Einige Bundesländer räumen darüber hinaus von sich aus befristet rechtmäßig niedergelassenen Nicht-ÖsterreicherInnen Ansprüche ein: Die Sozialhilfegesetze in Kärnten, OÖ und der Steiermark sehen für diese Gruppe eine völlige Gleichstellung mit österreichischen StaatsbürgerInnen vor. Auch das Burgenland, Tirol und Vorarlberg räumen dieser Gruppe Rechte ein, allerdings mit Einschränkungen bei bestimmten Leistungen oder erst ab einer Mindestdauer von fünf Jahren legalen Aufenthalts in Österreich.

Personen ohne Rechtsanspruch können in allen Bundesländern bestenfalls in so genannten „sozialen Härtefällen“ auf Unterstützung aus Sozialhilfemitteln hoffen.

In der Fragebogenerhebung berichten jene der teilnehmenden NPOs, die bei Fragen des Sozialhilfe-Vollzugs bei Nicht-ÖsterreicherInnen inhaltlich kompetent sind, von vielfältigen Problemen und Rechtswidrigkeiten (Fragen 75 bis 81):

Diese Probleme und Rechtswidrigkeiten lassen sich in einem großen Ausmaß auch für jene Nicht-ÖsterreicherInnen konstatieren, die einen Rechtsanspruch auf Sozialhilfe haben. Hier berichten 39% und damit mehr als ein Drittel der Organisationen von Missständen bei der Gewährung von Pflichtleistungen, die von gänzlicher Leistungsverweigerung und Schlechterstellungen im Leistungsrecht über Informationsverweigerung und die Nicht-Beseitigung von Zugangshürden (z.B. bei Sprachproblemen) reichen (Frage 76). Wenig überraschend konstatieren die sozialen NPOs für diese Gruppe auch Schlechterstellungen bei den Kann-Leistungen, auf die es grundsätzlich keinen Anspruch gibt (Frage 77).

Besonders schlecht stellt sich die Situation von Nicht-ÖsterreicherInnen dar, die aufgrund ihres Aufenthaltsstatus keinen Anspruch auf die Pflichtleistungen der Sozialhilfe haben. Für diese Gruppe sehen die Sozialhilfegesetze zwar die Möglichkeit vor, in „sozialen Härtefällen“ Kann-Leistungen zu gewähren. Die Hälfte der Einrichtungen, die diese Frage beantworten konnten oder wollten, macht jedoch die Erfahrung, dass sie „grundsätzlich keine“ Unterstützung erhalten (Frage 78). Erhalten sie diese doch, dann in aller Regel nur als einmalige Leistung und in geringer Höhe – von einer Sicherstellung des Lebensunterhalts kann jedenfalls keine Rede sein (Frage 79).

Hinzu kommt: Für Nicht-ÖsterreicherInnen mit einem befristeten Aufenthaltstitel ist der Bezug von Sozialhilfe unabhängig davon, ob sie einen Rechtsanspruch haben oder nicht, mit einem erheblichen Risiko verbunden. Denn der Bezug von Sozialhilfeleistungen gilt fremdenrechtlich als Zeichen mangelnder Selbsterhaltungsfähigkeit. Er kann daher bei Nicht-ÖsterreicherInnen, die – je nach Aufenthaltstitel – weniger als fünf bzw. acht Jahre legal in Österreich niedergelassen sind, zu einer Ausweisung führen. Tatsächlich haben 18 soziale NPOs und damit die Mehrheit der Einrichtungen, die die Frage 81 beantworten konnten bzw. wollten, angegeben, dass „grundsätzlich“ eine Meldung an die Fremdenpolizei ergeht, wenn Angehörige dieser Gruppe Sozialhilfe erhalten.

Conclusio: Der Zugang zu Sozialhilfemitteln für Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft muss differenziert betrachtet werden. Denn es gibt enorme Unterschiede innerhalb dieser Gruppe. Das gilt sowohl für Ansprüche, faktischen

Zugang zu den Leistungen als auch für die mit einem Sozialhilfevollzug verbundene Risiken.

Die Ergebnisse der Erhebung zeigen, dass längst nicht alle Nicht-ÖsterreicherInnen, die einen Anspruch auf die Pflichtleistungen der Sozialhilfe haben und zumindest in diesem Bereich den ÖsterreicherInnen gleichgestellt sein müssten, diese auch tatsächlich erhalten. Bei jenen, die Sozialhilfe beziehen, kommt es häufig zu Schlechterstellungen gegenüber Personen mit österreichischer Staatsbürgerschaft.

Abgesehen von rechtswidrigem Vollzug, der fehlende Bezüge oder eine Schlechterstellung zur Folge hat, ist die Nicht-Inanspruchnahme von Sozialhilfe durch anspruchsberechtigte Nicht-ÖsterreicherInnen offenbar schon allein aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse stärker ausgeprägt als bei österreichischen StaatsbürgerInnen. Hinzu kommt ein Paradoxon, das ebenfalls für ein hohes Maß an Nicht-Inanspruchnahme von Sozialhilfe bei Nicht-ÖsterreicherInnen verantwortlich ist: Zwar räumen einige Bundesländer befristet aufenthaltsberechtigten Personen Ansprüche ein – gleichzeitig droht diesen Personen, wenn sie nicht seit mindestens acht Jahren legal in Österreich leben, die fremdenpolizeiliche Abschiebung wegen Mittellosigkeit.

Dass längst nicht alle Menschen, die sich legal in Österreich aufhalten, das soziale Recht auf Existenzsicherung geltend machen können, wird besonders an der Gruppe der Nicht-ÖsterreicherInnen ohne Rechtsanspruch auf die Pflichtleistungen der Sozialhilfe deutlich. Diese dürfen selbst in prekärsten Situationen nur in Ausnahmefällen mit Unterstützung rechnen, die dann sowohl mit Blick auf die Höhe und die Dauer des Bezugs jedenfalls nicht zur Existenzsicherung taugt.

Forderung: Wir sprechen uns dafür aus, dass die derzeit in manchen Bundesländern geltende Rechtslage, rechtmäßig niedergelassene Nicht-ÖsterreicherInnen den ÖsterreicherInnen bei den Pflichtleistungen gleichzustellen, auf ganz Österreich ausgeweitet wird. Gleichzeitig muss das Fremdenrecht dahingehend geändert werden, dass diese Personengruppe künftig wegen eines Sozialhilfebezugs nicht mehr ausgewiesen werden darf. Für die Härtefallklauseln, die für jene Nicht-ÖsterreicherInnen gelten werden, die weiterhin keinen Rechtsanspruch haben, braucht es anders als bisher ebenso eindeutige wie transparente Kriterien der Leistungsvergabe.

2.3. Rechte und Pflichten auf Seiten der Sozialhilfe-EmpfängerInnen

2.3.1. Arbeitswilligkeit: Beteiligungschancen sichern!

Arbeitswilligkeit ist für alle als arbeitsfähig eingestuften AntragstellerInnen zentrales Kriterium für den Anspruch auf Sozialhilfebezug. Wer in den Augen des Sozialamts nicht arbeitswillig ist, muss mit Leistungskürzungen bis hin zur völligen Einstellung rechnen: Umgekehrt kennen alle Sozialhilfegesetze das Ziel, die auf Sozialhilfe Angewiesenen so weit als möglich dazu zu befähigen, von Sozialhilfe unabhängig zu werden. Für erwerbslose SozialhilfeempfängerInnen hieße das konsequenterweise, diese durch geeignete, qualitativ hochwertige und an der Würde der AntragstellerInnen orientierte Beschäftigungs- und Qualifizierungsangebote bei der (Re)Integration in den regulären Arbeitsmarkt zu unterstützen bzw. sie näher an den Arbeitsmarkt heranzuführen und den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern.

Eigenständige Beschäftigungs- und Qualifizierungsangebote der Sozialhilfeträger sind rar: 35 der 81 Einrichtungen, die die Frage, ob es solche gäbe, beantworten konnten bzw. wollen, haben mit „nein“ geantwortet (Frage 84).

Als erwerbsfähig eingestufte Vollsozialhilfe-BezieherInnen, die Sozialhilfe nicht als aufstockende Leistung ergänzend zu ihrem Arbeitslosengeld- oder Notstandshilfebezug erhalten, haben allerdings auch nur eingeschränkt Zugang zu bestehenden Maßnahmen der aktiven AMS-Arbeitsmarktpolitik: nur 15 (17%) der 87 Einrichtungen, die die Frage 82 beantworten konnten oder wollten, haben angegeben, dass VollsozialhilfebezieherInnen den BezieherInnen von Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe dabei gleichgestellt sind, weitere 15% berichten, dass Vollsozialhilfe-BezieherInnen ihrer Erfahrung nach überhaupt keinen Zugang haben!

In vielen Fällen bleibt zudem fraglich, ob die Zuweisung zu den jeweiligen Maßnahmen, mit der immer auch die Arbeitswilligkeit kontrolliert wird, den Bedürfnissen der SozialhilfeempfängerInnen entspricht. Jedenfalls entfielen die meisten Nennungen bei der Frage, zu welchen Maßnahmen Voll-Sozialhilfe-EmpfängerInnen zugewiesen werden, auf „Kursmaßnahmen“.

Arbeitsunwilligkeit ist nach den Erfahrungen der sozialen NPOs der häufigste Grund für Leistungskürzungen bis hin zur Einstellung (Frage 71). Eine eigene Prüfung der Arbeitswilligkeit durch das Sozialamt ist die Ausnahme – in der Regel schließt sich das Sozialamt dem Urteil des AMS an (Frage 74).

Conclusio: Das „Fordern“ wird in der Sozialhilfe groß geschrieben: so schließen sich die Sozialämter mehrheitlich dem Urteil des AMS an, wenn Arbeitslosengeld- oder Notstandshilfe wegen Arbeitsunwilligkeit gesperrt werden, ohne eine eigenständige Prüfung durchzuführen. Eine Praxis, die eindeutig rechtswidrig ist, wie die Spruchpraxis des Verwaltungsgerichtshofs zeigt, nichtsdestotrotz aber zu massiven Leistungskürzungen oder gar -einstellungen auch bei der Sozialhilfe führt. Das „Fördern“ hingegen wird klein buchstabiert: Zwar kennen alle Sozialhilfegesetze das explizite Ziel der „Hilfe zur Selbsthilfe“. Aber eigenständige Beschäftigungs- und Qualifizierungsangebote der Sozialhilfe-Träger sind (zumindest) quantitativ nicht ausreichend oder fehlen ganz. Die (Re-)Integration von erwerbslosen SozialhilfeempfängerInnen wird weit überwiegend dem AMS zugeschrieben. Doch es zeigt sich: zu den Angeboten des AMS haben SozialhilfebezieherInnen derzeit faktisch keinen oder nur erschwerten Zugang. Davon abgesehen brauchen SozialhilfeempfängerInnen mit multiplen Vermittlungshindernissen besondere Angebote, um am regulären Arbeitsmarkt Fuß fassen zu können. Diese müssen ressourcenorientiert sein, ausreichend Zeit für Entwicklungen lassen und neben beruflicher Qualifizierung auch sozialarbeiterische/sozialpädagogische Begleitung umfassen. Die Erfahrung der in diesem Feld tätigen sozialen NPOs zeigt, dass speziell bei der Gruppe der besonders arbeitsmarktfernen Personen ein auf die individuellen Bedürfnisse abgestimmtes Maßnahmenpaket sinnvoll ist. Ein solches ist meist jedoch nicht Gegenstand der angebotenen Kursmaßnahmen. Derzeit sind solche Angebote in ausreichender Zahl und Qualität nicht vorhanden !

Was die Reform der offenen Sozialhilfe an Neuerungen im Bereich aktiver Arbeitsmarktpolitik mit sich bringen wird, ist aus heutiger Sicht über weite Strecken unklar. Wird das AMS künftig auch für die Betreuung von Voll-Sozialhilfe-EmpfängerInnen ohne Bezüge aus der Arbeitslosenversicherung zuständig sein? Oder werden eigenständige Programme von den Sozialhilfeträgern auf- und ausgebaut? Welche Beratungs- und Informationspflichten und –kapazitäten werden die MitarbeiterInnen des AMS haben, um Problemlagen ihrer KlientInnen über den Aspekt der Erwerbslosigkeit hinaus im Sinne eines umfassenden Case-Managements zu bearbeiten? Entlang welcher Kriterien und mittels welcher Verfahren wird von wem festgestellt, ob eine sozialhilfebeziehende Person erwerbsfähig ist oder nicht? Welche Zumutbarkeitskriterien werden für sie gelten?

Forderung: Es muss einen Rechtsanspruch auf Fördermaßnahmen gerade auch im Bereich von Beschäftigung und Qualifizierung geben, und in der Folge einen massiven Ausbau niederschwelliger Angebote der aktiven Arbeitsmarktpolitik, um die Chancen von SozialhilfeempfängerInnen auf eine nachhaltige Integration in

existenzsichernde, sozialrechtlich abgesicherte und angemessen bezahlte Erwerbsarbeit zu verbessern. Wir bemerken derzeit paradoxerweise einen Trend in die umgekehrte Richtung: AMS-Projekte für Menschen, die intensive – und damit auch längerfristige – Unterstützung brauchen, um wieder am Arbeitsmarkt Fuß fassen zu können, werden zunehmend eingespart und maximale Projekt-Verweildauern gekürzt.

Dabei muss klar sein: Viele SozialhilfeempfängerInnen sind ebenso massiv wie dauerhaft in ihrer Leistungsfähigkeit eingeschränkt und können deshalb den Anforderungen des regulären Arbeitsmarktes trotz aller Anstrengung nicht genügen. Denn strukturelle Arbeitslosigkeit und das Wegrationalisieren von low-skilled-jobs führen zu einem erbarmungslosen Verdrängungswettbewerb, der für eingeschränkt Leistungsfähige keine Nischen (mehr) vorsieht. Diese Menschen in regelmäßigen Abständen unter Sanktionsdrohung dazu zu verpflichten, ihre Arbeitswilligkeit unter Beweis zu stellen, ohne ihnen nach Abschluss der Maßnahme tatsächlich auch eine nachhaltige Integration in existenzsichernde und sozialrechtlich abgesicherte Erwerbsarbeit anbieten zu können, ist zynisch.

Ebenso zynisch ist es, ihnen jeden Zugang zu sozial anerkannter, sinnstiftender und existenzsichernder Beschäftigung zu verwehren. Denn gute Erwerbsarbeit kann mehr sein, als die verkürzte ökonomistische Sichtweise propagiert. Gute Erwerbsarbeit ist nicht nur Quelle von Einkommen, sondern ermöglicht die Einbindung in soziale Netzwerke, soziale Anerkennung und individuelle Sinnstiftung. Deshalb leiden erwerbslose Menschen in aller Regel nicht nur unter einem fehlenden Einkommen. Wir fordern deshalb die Schaffung eines erweiterten Arbeitsmarktes für jene, die zwar im Rahmen ihrer individuellen Möglichkeiten arbeiten wollen, am regulären Arbeitsmarkt aber keine realistischen Chancen haben. Die Erfolge dieses Arbeitsmarktes können nicht in Vermittlungsquoten in den regulären Arbeitsmarkt gemessen werden. Sondern daran, ob es gelingt, die TeilnehmerInnen in einem umfassenden Sinne zu stabilisieren (gesundheitlich wie sozial und emotional) und ihnen Zugang zu als sinnvoll erlebter und sozial anerkannter Tätigkeit zu eröffnen. Die Strukturen eines solchen erweiterten Arbeitsmarktes gibt es bereits – derzeit werden sie jedoch abgebaut, anstatt sie zu erweitern und finanziell auszustatten.

2.3.2. Sanktions-Regeln müssen angemessen sein und dürfen keinen Spielraum für Willkür lassen!

Sozialhilfe wird nicht voraussetzungslos gewährt. Die AntragstellerInnen sind in vielfältiger Weise verpflichtet, an der Verbesserung ihrer Situation aktiv „mitzuwirken“. Das bedeutet unter anderem, vorhandenes Vermögen zu verwerten, vorrangige Sozialtransfers geltend zu machen, Unterhaltspflichten von Familienmitgliedern und Ex-GattInnen einzufordern und notfalls einzuklagen. Und vor allem, die eigene Arbeitskraft „einzusetzen“. Wird diesen Verpflichtungen nicht entsprochen, ist die Sozialhilfebehörde berechtigt, die Sozialhilfeleistung vorzuenthalten oder zu kürzen. Je nach Bundesland ist eine Leistungsreduktion auf das „unerlässliche Mindestmaß“ bis hin zum gänzlichen Leistungsentfall zulässig. Überall gilt jedoch: Die Ansprüche von mitunterstützten Angehörigen der sanktionierten Person dürfen nicht geschmälert werden.

Die Kürzung oder gänzliche Einstellung von Sozialhilfeleistungen kann gemäß den Erfahrungen der sozialen NPOs die unterschiedlichsten Gründe haben (vgl. Frage 71): Die in der Wahrnehmung der sozialen NPOs am häufigsten genannte Begründung für Sanktionen ist durch das AMS festgestellte Arbeitsunwilligkeit (77 bzw. 84% von 92 sozialen NPOs, die diese Frage beantworten konnten bzw. wollten), gefolgt vom nicht zweckgewidmeten Einsatz der Mittel (50 soziale NPOs bzw. 54%).

Die Frage, in welchem Ausmaß Leistungskürzungen passieren, konnten bzw. wollten 75 soziale NPOs beantworten (Frage 72). Von diesen haben 64 bzw. 85% angegeben, dass Leistungskürzungen gestuft erfolgen: davon hat die eine Hälfte die Erfahrung gemacht, dass Leistungen nicht gänzlich eingestellt werden, die andere Hälfte hat die Erfahrung gemacht, dass bis hin zur völligen Leistungseinstellung gekürzt wird. 11 soziale NPOs berichten von sofortigen völligen Leistungseinstellungen. Der Hauptgrund dafür: Arbeitsunwilligkeit laut AMS. Eine eigene Prüfung der Arbeitsfähigkeit durch das Sozialamt ist die Ausnahme (Frage 74).

Conclusio: Die Erhebung zeigt: Leistungskürzungen als Sanktionsmaßnahme sind geübte Praxis im Sozialhilfe-Vollzug. Die Sanktionsanlässe sind vielfältig, der häufigste Grund ist entsprechend den Erfahrungen Arbeitsunwilligkeit laut AMS. Völlige Leistungseinstellungen sind keine Seltenheit. Doch auch weniger weit gehende Leistungskürzungen sind nicht nur für die sanktionierten LeistungsbezieherInnen selbst, sondern auch für ihre Haushaltsangehörigen ein

massives Problem. Dass letztere in jedem Fall von Kürzung betroffen sein werden – das sanktionierte Familienmitglied muss schließlich auch im Rahmen der gekürzten Leistung „mitgetragen“ werden – ist unbestreitbar. Mit der Verhängung von Sanktionen wird das in jedem Fall in Kauf genommen.

Forderung: Die Sozialhilfe ist das letzte Netz im Sozialstaat: wer sie verliert, kann auf keine andere Leistung ausweichen. Deshalb braucht es auch bei den Sanktionsmöglichkeiten Angemessenheit, Rechtssicherheit und Transparenz. Die Leistung gänzlich zu streichen, darf in keinem Fall zulässig sein. Unumstritten muss sein, dass weder die Mittel für Miete und Energie noch die Leistungen an Familienangehörige gekürzt werden dürfen.

2.3.3. Vermögensverwertungsbestimmungen müssen angemessen sein!

Ein dominierendes Prinzip der Sozialhilfe ist das Subsidiaritätsprinzip: ein Anspruch besteht erst, wenn alle anderen Stricke bereits gerissen sind. Das verlangt von den AntragstellerInnen unter anderem, verwertbares Vermögen (wie z.B. Sparbücher, eine Altersvorsorge, einen PKW) entweder zu veräußern oder (im Falle eines Eigenheims) grundbücherlich zu belasten. Manche Bundesländer kennen so genannte Schonvermögen – diese müssen entweder gar nicht oder erst nach einer bestimmten Frist „eingesetzt“ werden. Doch auch hier gilt: die Gesetze sind unbestimmt. Damit liegt es im Ermessen der Behörde bzw. der einzelnen ReferentInnen, welches Vermögen unter welchen Bedingungen veräußert werden muss.

Die Erfahrung der sozialen NPOs zeigt beispielsweise, dass ein PKW grundsätzlich verwertet werden muss (Frage 42), auch wenn dies manchmal erst nach einer bestimmten Frist notwendig ist und es eine Reihe geübter Ausnahmegestimmungen gibt (z.B., wenn der PKW für Erwerbssuche oder Erwerbsarbeit benötigt wird).

Bei Eigenheimen (dh. Eigentumswohnungen u. Häusern) gilt: ein – sofortiger – Verkauf wird nur in wenigen Fällen verlangt (Frage 43). Hingegen ist eine grundbücherliche Belastung, durch die das Sozialamt ein Pfandrecht erhält, die Regel: Von den 57 Einrichtungen, die diese Frage beantworten konnten oder wollten, haben 46 (81%) angegeben, dass eine grundbücherliche Belastung die Voraussetzung für einen Antrag ist. Und weitere 10 (18%), dass dies vor allem bei längerem und/oder in der Höhe erheblichen Leistungen der Fall ist. Speziell in ländlichen Gebieten, wo das Wohnen im Eigenheim nach wie vor die Regel ist,

entfaltet die in einer solchen Sicherstellung enthaltene Drohung, das Eigenheim in der Zukunft zu verlieren oder nur „belastet“ vererben zu können, eine abschreckende Wirkung: Gemäß der Erfahrung der sozialen NPOs ist eine grundbücherliche Belastung ein häufiger Grund, weshalb Personen, deren Einkommen unter der Sozialhilfeschwelle liegt, trotzdem auf eine Antragstellung „verzichten“ (Frage 36).

Besonders restriktiv scheinen die Ämter bei der Verwertungsverpflichtung von Ersparnissen vorzugehen. Von den 72 Einrichtungen, die die Frage 44 beantworten konnten oder wollten, haben 61 bzw. 85% angegeben, dass Sparguthaben grundsätzlich und zur Gänze aufgelöst werden müssen. Nur 6 Einrichtungen (8%) berichten von einem unbefristeten Schonvermögen; das zudem häufig nur älteren Personen zugestanden zu werden scheint – mit der Zweckwidmung „Bestattungskosten“.

Viele SozialhilfeempfängerInnen haben keinerlei Vermögen. Für Identität, Teilhabemöglichkeiten und Selbstbestimmtheit der übrigen haben Eigenheim, PKW und Sparguthaben einen hohen Wert. Sie sind oft die Voraussetzung für Mobilität, ohne die viele Bedürfnisse nicht befriedigt werden können (das Auto am Land) und die langfristige Überwindung von Notlagen (das Eigenheim, das auf Dauer weniger Kosten verursacht als eine Mietwohnung) oder verhindern das Abrutschen in noch demütigendere Lebensumstände (wenn z.B. der Schulschickurs oder eine notwendige Reparatur vom Sparguthaben bezahlt werden kann und nicht dem „goodwill“ des Sozialamtes überantwortet werden muss). Die ARMUTSKONFERENZ spricht sich deshalb für eine gegenüber dem Status Quo massive Einschränkung der Vermögensverwertungsbestimmungen aus: Die Verwertung des Autos in ländlichen Gebieten ohne ausreichende öffentliche Verkehrsanbindung soll ebenso wenig zulässig sein wie die grundbücherliche Belastung des selbstbewohnten Eigenheims: Außerdem muss es für jeden durch Sozialhilfe unterstützten Menschen (Haupt- wie Mitunterstützte) ein angemessenes Sparvermögen geben, das wir – analog zur Regelung bei der 24-Stunden-Betreuung – mit 7.000 Euro beziffern. Das Auflösen von Rücklagen für eine angemessene Alterssicherung darf nicht verlangt werden – besonders nicht von Menschen, die aus welchen Gründen auch immer keinen Anspruch auf eine Leistung aus der gesetzlichen Pensionsversicherung begründen konnten.

2.3.4. Zeitgemäße Regressbestimmungen!

Empfangene Sozialhilfemittel müssen derzeit grundsätzlich zurückgezahlt werden. Und zwar nicht nur durch die BezieherInnen selbst, sondern auch durch die ihnen gegenüber unterhaltspflichtigen Angehörigen. Der Kreis der Unterhaltspflichtigen ist in der Sozialhilfe weit gefasst: Nach den gesetzlichen Möglichkeiten müssen in manchen Bundesländern nicht nur Eltern für ihre erwachsenen Kinder einstehen und vice versa, sondern auch Großeltern für ihre Enkel und umgekehrt.

Die Frage, ob die sozialen NPOs regelmäßig die Erfahrung machen würden, dass Anspruchsberechtigte aufgrund der vom Sozialamt kommunizierten Regressverpflichtungen von einer Antragstellung absehen, hat die Mehrzahl der Einrichtungen mit ja beantwortet: 30 von 97 Einrichtungen, die diese Frage beantworten konnten bzw. wollten, machen „häufig“ oder „sehr häufig“ diese Erfahrung und 25 zumindest gelegentlich (Frage 35).

Conclusio: Auch wenn im faktischen Vollzug ein Regress häufig unterbleibt: Für viele Anspruchsberechtigte ist die Regress-Drohung ein Grund, auf die zustehende Leistung zu „verzichten“. Damit ist sie verantwortlich für ein hohes Maß an Nicht-Inanspruchnahme trotz Bedürftigkeit und verschämter Armut.

Forderung: Die Prinzipien einer modernen und an sozialen Rechten orientierten Mindestsicherung müssen so konzipiert sein, dass sie die dauerhafte Überwindung oder zumindest die dauerhafte Verbesserung einer Notlage ermöglichen. Regressverpflichtungen entpuppen sich in diesem Zusammenhang als Damoklesschwert. Deshalb ist der Regress im Bereich der offenen Sozialhilfe durch die BezieherInnen selbst – von widerrechtlichem Bezug abgesehen – ersatzlos zu streichen (*zu den Unterhaltspflichten von Angehörigen: siehe nächster Punkt*).

2.3.5. Unterhaltspflichten müssen der Realität entsprechen!

Das Subsidiaritätsprinzip der Sozialhilfe umfasst neben der Pflicht zur Erwerbsarbeitswilligkeit, Vermögensverwertungsbestimmungen, Regress-Regeln und sonstigem auch das Muss, bestehende Unterhaltspflichten von (Ex-)PartnerInnen und Familien notfalls mit einer zivilrechtlichen Klage einzufordern. Noch dazu werden diese Unterhaltspflichten derzeit sehr weit gefasst: Das sorgt jedoch für viele Probleme und ein hohes Maß an Nicht-Inanspruchnahme:

Bei den Gründen für den "Verzicht" auf Sozialhilfe ist die Verpflichtung, die erhaltenen Mittel selbst zurückzahlen zu müssen (49 von 72 sozialen NPOs), gleichbedeutend mit der Angst, dass Familienangehörige belangt werden könnten (50 soziale NPOs) und daraus Konflikte erwachsen (37 soziale NPOs) (Frage 36).

Immerhin 30 von 97 Einrichtungen, die die Frage 35 beantworten konnten bzw. wollten, machen „häufig“ oder „sehr häufig“ die Erfahrung, dass ihre KlientInnen aufgrund der vom Sozialamt kommunizierten Regress-Verpflichtungen auf Sozialhilfe verzichten. Weitere 25 soziale NPOs machen sie zumindest gelegentlich (Frage 35).

Conclusio: Das undifferenzierte Einfordern von Unterhaltspflichten ist häufig fragwürdig und wenig zeitgemäß. Denn dafür, dass AntragstellerInnen ihre Familienangehörigen und (Ex-)PartnerInnen nicht auf Unterhalt klagen und stattdessen Sozialhilfe beantragen, gibt es in aller Regel gute Gründe: Hilfe von außen wird ohnehin nur notwendig sein, wenn die AntragstellerInnen sich für ihre Situation schämen und nicht wollen, dass Angehörige von ihrer Notlage erfahren und für sie „grade stehen“ müssen. Oder wenn aufgrund zerrütteter oder gar gewalttätiger Familienverhältnisse massive Konflikte und unter Umständen neuerliche Gewalt zu befürchten sind. Oder wenn eine Klage sinnlos ist, weil die zu Klagenden ebenfalls einkommensarm sind, oder im Zuge einer Klage Unterhaltsschulden bezahlen – und dann zur alten Zahlungsmoral zurückkehren (unregelmäßige, verspätete, zu niedrige etc. Zahlungen). In vielen Fällen werden die so in eine Dilemma-Situation Gedrängten auf beides „verzichten“: Auf die Klage – und in Folge notgedrungen auch auf die Sozialhilfe.

Forderung: Die Subsidiaritäts- und Bemühungspflichten in der Sozialhilfe wurden vor langer Zeit geprägt. Ihre Auslegung im aktuellen Sozialhilfevollzug trägt weder den Veränderungen in den Familienbeziehungen noch jenen am Arbeitsmarkt Rechnung. Den Familienstrukturen des beginnenden 21. Jahrtausends entsprechend, müssen Unterhaltsverpflichtungen wesentlich enger definiert werden, als es derzeit in einigen Bundesländern der Fall ist. Denn dass Enkel und Großeltern, erwachsene Kinder und ihre Eltern und vice versa ihren Angehörigen bei Bedarf ausreichende und kontinuierliche Hilfe zur Sicherung der Existenz leisten, entspricht keineswegs den Wert- und Solidaritätsmustern der gesamten Bevölkerung. Und auch nicht der gelebten Praxis. Die derzeit im Sozialhilferecht geltenden Unterhaltspflichten sind deshalb für ein hohes Maß an Nicht-Inanspruchnahme verantwortlich. Unterhaltspflichten müssen sich von vornherein auf Eltern und ihre minderjährigen Kinder sowie auf Eheleute bzw. (Ex)-GattInnen bei bestehenden Unterhaltsansprüchen beschränken. Deren Geltendmachung darf nicht verlangt

werden, wenn die Betroffenen dagegen namhafte Argumente vorbringen können (Gewaltbeziehungen, kein Kontakt zur Herkunftsfamilie, etc.).

Änderungen braucht es auch dort, wo Unterhaltsberechtigte ihre bestehenden Ansprüche (vorübergehend) nicht durchsetzen können und auf kompensatorische Leistungen angewiesen sind – der derzeitige Unterhaltsvorschuss übernimmt diese Aufgabe für Kinder nur bedingt, und für (Ex-)GattInnen gar nicht. Künftig muss deshalb die Sozialhilfe die Aufgabe übernehmen, auf Antrag Unterhaltsleistungen in voller Höhe vorzustrecken, und die Forderung selbst bei den SchuldnerInnen eintreiben. Rückforderungen gegen UnterhaltsschuldnerInnen mit einem Einkommen unter dem Sozialhilfe-Richtsatz dürfen jedoch nicht zulässig sein.

2.4. Ohne massive Verbesserung des Vollzug-Wesens bleibt eine Reform der Sozialhilfe ein Papiertiger!

Der Sozialhilfe-Vollzug hat in weiten Bereichen ein „von der Gesetzeslage abgewandtes Eigenleben entwickelt“ (Sozialhilfe-Experte Nikolaus Dimmel). Das führt zur sträflichen Missachtung grundlegender sozialer Rechte und dazu, dass die Sozialhilfe ihrer Rolle als zweites und letztes Netz sozialstaatlicher Sicherung nicht gerecht werden kann. Mit einer Sozialhilfereform, die sich damit begnügt, Gesetze und Richtsätze zu vereinheitlichen, ist deshalb auf dem Papier viel, für die Lebensrealität von Menschen, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, aber recht wenig gewonnen. Deshalb darf sich eine grundlegende Sozialhilfereform nicht auf eine Harmonisierung der Gesetzestexte beschränken. Der Sozialhilfenvollzug ist ebenso reformbedürftig!

2.4.1. Weitere Befunde aus der Praxis des Sozialhilfevollzugs:

2.4.1.1. rechtswidrige Praktiken und Falschauskünfte sind keine Seltenheit

Bereits die Darstellung der Fragebogenergebnisse auf den vorangehenden Seiten macht klar, dass es im österreichischen Sozialhilfevollzug in vielen Bereichen zu groben und häufig rechtswidrigen Mängeln kommt. Diese Liste lässt sich durch weitere Ergebnisse der Fragebogenerhebung noch verlängern:

- So dürfen nach geltendem Recht einige wenige Einkommen **nicht auf Sozialhilfe „angerechnet“** werden. Das heißt, sie dürfen nicht mit der zustehenden Leistung gegengerechnet werden und deren Höhe nicht mindern. Zu diesen Leistungen zählen – in der offenen Sozialhilfe – in allen Bundesländern zumindest die Familienbeihilfe und das Pflegegeld. *Dennoch berichtet ca. ein Viertel der an der Erhebung teilnehmenden Einrichtungen von der Anrechnung der Familienbeihilfe! (Frage 11).*
- Auch die Frage „Sind Ihnen Fälle aus den letzten 5 Jahren bekannt, in denen Personen mit Rechtsanspruch durch nachweislich **gezielte Falschinformationen** seitens der Behörde von einer Antragstellung abgehalten wurden?“ *haben viele Organisationen mit „ja“ beantwortet (Frage 59). 25 (30%) von 83 Organisationen, die diese Frage beantworten konnten bzw. wollten, haben von derartigen Fällen bei der Bezirksverwaltungsbehörde berichtet, fast ebenso viele (21) bei Gemeindeämtern.*
- Ähnliche Erfahrungswerte für Bezirksbehörden wie Gemeindeämter gibt es für die ebenso gesetzeswidrige **Weigerung, Sozialhilfeanträge entgegenzunehmen** (Frage 60), *wovon 21 soziale NPOs bei Gemeindeämtern und 20 bei der Bezirksbehörde berichten.*

2.4.1.2. Demütigungen am Sozialamt sind keine Seltenheit

Die Fragebogenergebnisse legen den Schluss nahe, dass SozialamtsmitarbeiterInnen in vielen Fällen bedenkliche Umgangsformen gegenüber ihren KlientInnen an den Tag legen: Die teilnehmenden Organisationen gaben an, dass ihre KlientInnen wesentlich seltener von freundlichem und unterstützendem Verhalten berichten als von Demütigungen (Frage 63 und 64). Die „Hitliste“ der Beschämungen wird von herablassendem Verhalten angeführt, aber auch

Unterstellungen, Sozialschmarotzer-Vorwürfe und moralisierende, schulmeisterliche Belehrungen kommen nach der Erfahrung der sozialen NPOs häufig vor. In einzelnen Fällen wird auch von Beschimpfungen, Anschreien, Lächerlichmachen und Verhöhnungen berichtet, und manche SozialamtsmitarbeiterInnen verhalten sich so, als müssten sie die gewährten Mittel aus ihrer eigenen Tasche bezahlen (Frage 65).

Daraus lässt sich zum einen der Schluss ziehen, dass nicht alle im Sozialhilfe-Vollzug Tätigen für diese Tätigkeit auch persönlich geeignet sind. Die vielen Ermessensspielräume und unbestimmten Rechtsbegriffe in den derzeitigen Sozialhilfegesetzen tun dazu ihr Übriges: sie öffnen Tür und Tor für Willkür, Gnadenakte und Eigenmächtigkeiten.

Zum anderen stellt sich die Frage, ob solche Entgleisungen nicht zumindest teilweise auch Zeichen der Überforderung auf Seiten der SozialamtsmitarbeiterInnen sind. Denn im Sozialamt befinden sich nicht nur die AntragstellerInnen in einer belastenden Situation. Auch die MitarbeiterInnen der Sozialämter müssen mit oft schwierigen Arbeitsbedingungen zurecht kommen. Schließlich sind sie nicht nur täglich in einem engen Zeitkorsett mit dem „Elend der Welt“ befasst, sondern unterliegen auch dem Druck von Budgetvorgaben.

Die Ergebnisse der Erhebung zeigen, dass im Sozialhilfe-Vollzug längst nicht immer so qualifiziertes Personal zum Einsatz kommt, wie es angesichts der hohen Anforderungen der Tätigkeit angemessen wäre (Frage 46). Auch dass SozialarbeiterInnen auf den Sozialämtern arbeiten, ist längst nicht Standard. Und wenn, werden sie oft nur zur Erstabklärung oder fallweise beigezogen (Frage 48).

2.4.1.3. Sozialhilfe ist derzeit nur auf dem Papier Soforthilfe!

Bereits jetzt kennen die Sozialhilfegesetze das Gebot der Soforthilfe. Dieses wird aber häufig nicht eingelöst. Zwischen dem ersten Aufsuchen des Sozialamtes und dem tatsächlichen Erhalt von Geld kann viel Zeit vergehen. Zeit, in denen sich Notlagen verschlimmern und auch tragische Wendungen nehmen können (z.B. Delogierungen).

- Zum einen entstehen Wartezeiten bereits beim **Zugang zu einem (Erst)Termin am Sozialamt:**

Von Wartezeiten auf einen Ersttermin beim Sozialamt berichten 51 soziale NPOs und damit fast die Hälfte der 111 Einrichtungen, die die Frage 39 beantworten konnten bzw. wollten. Aus den Textantworten geht hervor, dass sich diese Wartezeiten im Rahmen von Tagen, aber durchaus auch mehreren Wochen und Monaten bewegen!

- Zum anderen verstreicht Zeit, weil geklärt werden muss, ob überhaupt ein Anspruch besteht (so genannte **Vorfragenklärung**): Gibt es verwertbares Vermögen, ein Auto, ein Sparbuch, ein Eigenheim? Können nicht Verwandte für den Lebensunterhalt herangezogen werden? Ist die Person beim AMS als arbeitsfähig und arbeitswillig gemeldet, etc.? Laut Allgemeinem Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) hat die Behörde derzeit 6 Monate Zeit, über einen Sozialhilfeantrag zu entscheiden – was natürlich nicht notwendigerweise heißt, dass dieser Rahmen auch immer ausgeschöpft wird.

Nach der Erfahrung der Einrichtungen wird in der Regel mehrheitlich innerhalb eines Monats über Anträge entschieden – doch auch Bescheide im Rahmen des Ersttermins wie auch mehrmonatige Bearbeitungszeiten kommen vor, und auch die Sechsmonats-Frist wird immer wieder ausgeschöpft (Frage 31). Die Frage, ob es für die Dauer des Sozialhilfeverfahrens eine Überbrückungshilfe gibt, hat nur ein Drittel der Einrichtungen, die die Frage 40 beantworten konnten bzw. wollten, mit „ja“ beantwortet.

- Und zum dritten wird Soforthilfe durch Sozialhilfe in vielen Fällen immer dann notwendig, wenn Anträge auf **vorrangige Ansprüche** (auf Sozialversicherungsleistungen, Unterhaltsleistungen, etc.) geprüft werden, Unterhaltsschuldner (vorübergehend) nicht zahlen und das Haushaltseinkommen der AntragstellerInnen in dieser Zeit unter das Sozialhilfe-Niveau fällt. Denn dann sind sie auf überbrückende Hilfe durch das Sozialamt angewiesen. In solchen Fällen ist die Sozialhilfe befugt – und gemäß dem Gebot der „Soforthilfe“ auch verpflichtet –, diese Leistungen zu bevorschussen.

Nach der Erfahrung der sozialen NPOs, die an der Erhebung teilgenommen haben, taugt die Sozialhilfe derzeit nicht dazu, temporäre Armut zu verhindern (Frage 70): von den 87 Einrichtungen, die diese Frage beantworten konnten bzw. wollten, haben nur 7 (8%) angegeben, dass vorrangige Sozialtransfers wie Familienleistungen, Arbeitslosengeld und Notstandshilfe oder auch Unterhalt „grundsätzlich“ bevorschusst werden. Fast die Hälfte, nämlich 39 (45%), machen die Erfahrung, dass andere Sozialleistungen „grundsätzlich nicht“ bevorschusst

werden. Ebenso viele haben festgehalten, dass Bevorschussungen immer wieder vorkommen, aber keiner erkennbaren Regel folgen würden.

Conclusio: Obwohl nach ihr „nichts mehr kommt“, wird die Sozialhilfe ihrer Rolle, rasche Hilfe im Akutfall anzubieten, über weite Strecken nicht gerecht. Das gilt für das Sozialhilfe-Verfahren selbst ebenso wie für die Bevorschussung vorrangiger Leistungen. Eine wesentliche Ursache für das abwartende Verhalten der Sozialhilfebehörden dürfte die Befürchtung sein, angesichts ungewisser Ausgänge von Behörden- und Gerichtsverfahren vorgestrecktes Geld nicht zurück zu bekommen.

Forderung: Situationen akuter Einkommensarmut, die einen Gang zum Sozialamt notwendig machen, entstehen nicht bloß dadurch, dass Ansprüche auf Leistungen wie z.B. Notstandshilfe, Arbeitslosengeld oder Familienleistungen fehlen. Notsituationen können ihre Ursache auch darin haben, dass die Bearbeitung von Anträgen auf zustehende Leistungen längere bis lange Zeit dauert. Gelder, die schon für die Wochen und Monate der Antrags-Bearbeitung zustehen, werden zwar im Nachhinein ausbezahlt. Unmittelbar haben viele Betroffene aber kaum bzw. keine sonstigen Ressourcen, auf die sie zurückgreifen könnten. Schon jetzt darf sich das Sozialamt nur dann abwartend verhalten und das Sozialhilfefverfahren bis zur rechtskräftigen Entscheidung anderer Instanzen über vorrangige Transfers aussetzen, wenn dadurch nicht die „rechtzeitige Bekämpfung der Notlage“ gefährdet wird. Zukünftig braucht es mehr Rechtssicherheit durch eine explizite Verpflichtung zur Soforthilfe. Es kann nicht sein, dass Missstände im Bereich bürokratischer Abläufe auf dem Rücken derer ausgetragen werden, die auf existenzielle Existenzsicherung angewiesen sind.

2.4.2. Deshalb braucht es:

2.4.2.1. Eigene verfahrensrechtliche Mindeststandards

Nur wenige Sozialhilfegesetze kennen derzeit eigene Verfahrensbestimmungen, obwohl das grundsätzlich anzuwendende Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz solche durchaus einräumen würde. Deshalb gilt derzeit: Das Sozialamt kann sich 6 Monate Zeit lassen, eine Entscheidung über einen Sozialhilfe-Antrag zu treffen. Hingegen bleiben den AntragstellerInnen nur zwei Wochen Zeit, um gegen einen Bescheid zu berufen. Wofür wiederum ein schriftlicher Bescheid Voraussetzung ist. Das Problem: die Entscheidung der Behörde über den Sozialhilfeantrag kann derzeit

völlig legal auch per mündlichem Bescheid mitgeteilt werden. Wer einen schriftlichen Bescheid möchte, muss um seine Wichtigkeit wissen und ihn in vielen Fällen aktiv einfordern.

Das allgemeine Verwaltungsgesetz gestattet es der Sozialhilfebehörde auch, das Sozialhilfe-Verfahren auszusetzen, bis andere Behörden bzw. Gerichte rechtskräftige Entscheidungen über vorrangige Leistungen getroffen haben. Das bedeutet für die Betroffenen unter anderem: die Sozialhilfe springt nicht ein, wenn vorrangige Transfers auf sich warten lassen, denn die Möglichkeiten, Soforthilfe zu gewähren, bleiben oft ungenutzt.

Forderung: Eigene Verfahrensbestimmungen sind ein zentraler Dreh- und Angelpunkt für einen verbesserten Sozialhilfe-Vollzug. Diese müssen sicherstellen, dass Soforthilfe-Möglichkeiten nicht bloß eine theoretische Option bleiben, Beratungs- und Informationspflichten massiv ausgebaut werden, Berufungen nur auf Antrag aufschiebende Wirkung haben, Bescheide immer schriftlich erteilt werden.

2.4.2.2. Es braucht unabhängige Beratungs- und Rechtshilfeszentren für SozialhilfebezieherInnen!

Im Rahmen der Fragebogenerhebung haben teilnehmende NPOs wiederholt darauf hingewiesen: Ihre Beratungen sind ebenso wie direkte Interventionen beim Sozialamt für die Durchsetzung der Ansprüche und Interessen der Betroffenen oft unverzichtbar. Manche leiten daraus den Schluss ab, dass nicht durch eine soziale NPO vertretene KlientInnen mit schlechteren Zugängen und Leistungen rechnen müssen.

Die Ergebnisse der Befragung machen deutlich, dass verbesserte Informations- und Rechtshilfeszentren dringend erforderlich sind. Das bestehende Beratungsangebot sozialer NPOs reicht dafür nicht aus. Deshalb ist es notwendig, dass sich die Bundesländer zur Schaffung und Finanzierung von unabhängigen, eigenständigen, auf Sozialhilfe-Fragen spezialisierten und von den Sozialämtern auch örtlich getrennten Beratungsstellen verpflichten. Diese müssen über ihre beraterische Funktion hinaus den Charakter von „Rechtshilfeszentren“ haben. D.h., sie müssen der Ort sein, wo sich die potentiell Anspruchsberechtigten vor einer Antragstellung über ihre Rechte erkundigen und wo sie später auch die Rechtmäßigkeit ihres Bescheides überprüfen lassen können. Diese Beratungs- und Rechtshilfeszentren müssen mit der Kompetenz ausgestattet sein, im

Auftrag ihrer KlientInnen gegen Bescheide zu berufen (d.h., sie müssen Parteienstellung im Verfahren haben und mit Rechtsmittellegitimation ausgestattet sein). Sollte es notwendig sein, im Berufungsverfahren bis vor ein Gericht zu gehen, muss die Beratungsstelle in der Lage sein, die dabei entstehenden Kosten – u.a. aufgrund der Rechtsanwaltpflicht – zu übernehmen.

Nur so ist sicher gestellt, dass das Machtgefälle zwischen (nicht durch soziale NPOs vertretenen) Hilfesuchenden und der Sozialhilfebehörde minimiert wird. Damit würden solche Beratungs- und Rechtsdurchsetzungszentren wesentlich dazu beitragen, dass die derzeit stark ausgeprägte Nicht-Inanspruchnahme von Sozialhilfe ebenso wie Stigmatisierungen reduziert werden.

2.4.2.3. Geld allein ist nicht genug! Es braucht umfassendes Case-Management!

Vielen, die auf (aufstockende) Geldleistungen der Sozialhilfe angewiesen sind, fehlt es an nichts anderem als einem existenzsichernden Einkommen. Bei vielen anderen jedoch ist die Sozialhilfe-Bedürftigkeit ein Aspekt einer umfassenderen und komplexen Problemlage. Weshalb die Betroffenen zur nachhaltigen Überwindung oder zumindest Verbesserung ihrer Notlage neben der Sicherstellung des finanziellen Existenzminimums hinaus weitergehende Unterstützung und Betreuung brauchen. „Hilfe zur Selbsthilfe“ im besten Sinn beinhaltet deshalb einen breiten Fächer an Angeboten. Dazu zählen u.a.

- Beratung und Unterstützung bei Wohnproblemen bis hin zur Delogierungsprävention
- Unterstützung bei der Schuldenregulierung, Förderung von finanzieller Allgemeinbildung, Unterstützung beim Erlernen eines adäquaten Umgangs mit Geld und Sicherstellung des Zugangs zu adäquaten Finanzdienstleistungen
- Vermittlung in qualitätsvolle, ressourcenorientierte Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen
- Gesundheitsarbeit und Unterstützung bei gesundheitlichen Problemen inkl. Suchterkrankungen
- Unterstützung beim Finden passender und leistbarer Kinderbetreuungsangebote
- Angebote zur Stabilisierung des Familiensystems
- Unterstützung beim Erlernen von grundlegenden Techniken des Haushaltsmanagements, inkl. Heiz- und Energiefragen

Diese Anforderungen decken sich aber kaum mit dem Selbstverständnis des Vollzugs innerhalb der Sozialämter noch jenem des AMS. Derzeit sind diese in aller Regel keine „soziale Servicecenter“, wo solche weitergehenden Hilfestellungen angeboten würden. Und sie fungieren auch nicht im erforderlichen Maße - u.a. mangels einschlägig qualifiziertem Personals und unterentwickelter Informations- und Beratungspflichten - als Drehscheibe zu Angeboten anderer staatlicher Institutionen bzw. sozialer NPOs. Auch die Zusammenarbeit mit sonstigen staatlichen Institutionen (z.B. den Jugendämtern) funktioniert im konkreten Einzelfall häufig eher schlecht als recht (vgl. die Fragebogenergebnisse zur Kooperation zwischen Sozial- und Jugendämtern, Frage 86). Es gibt weder präventive Angebote, die aktiv werden, bevor der sprichwörtliche Hut lichterloh brennt, noch nachsorgende Angebote, die die Nachhaltigkeit der Hilfestellung sicherstellen und einer erneuten Sozialhilfe-Bedürftigkeit (und Erwerbslosigkeit) so gut es geht vorbeugen. In beiden Fällen sind im Besonderen aufsuchende sozialarbeiterische/sozialpädagogische Dienste notwendig.

Dieser Befund bildet den Hintergrund für die von sozialen NPOs seit langem erhobene Forderung nach einem „one-desk-Prinzip“. Die Bündelung der Zuständigkeiten für die Gewährung finanzieller Leistungen aus verschiedenen Töpfen ist dabei ein wichtiger Schritt. Ausreichend ist er jedoch nicht. Was fehlt, ist ein darüber hinausgehendes Case-Management: Die Planung und Koordinierung der für den individuellen Einzelfall passenden Hilfe durch soziale Dienstleistungen.

2.4.2.4. Es braucht ausreichendes & gutes Personal!

Das im Sozialhilfenvollzug tätige – und wohl künftig zumindest teilweise im AMS angesiedelte – Personal muss komplexe Aufgaben erfüllen. Deshalb muss es nicht nur in ausreichender Zahl vorhanden, persönlich geeignet und sachgerecht qualifiziert sein, sondern auch laufende Unterstützung erhalten (durch Weiterbildung, Supervision, Teamsitzungen, Burnout-Prophylaxe, etc.). Multiprofessionell zusammengesetzte Teams sind aufgrund der Komplexität der zu bearbeitenden Problemlagen unerlässlich.

2.4.2.5. Finanzierung: Es braucht gerechte Ausgleichsmechanismen!

Dass es sich bei der Sozialhilfe um eine Leistung der Bundesländer handelt, ist mit Blick auf die Finanzierungsstrukturen nur eingeschränkt richtig. Denn ein großer Teil der anfallenden Kosten ist von den Gemeinden zu tragen. Die jeweiligen landesspezifischen Regelungen sind unterschiedlich: hier übernimmt das Land den Großteil der Kosten der Existenzsicherung durch offene Sozialhilfe, dort werden sie gänzlich in die Zuständigkeit der Gemeinden verwiesen. Hier wird der von den Gemeinden zu tragende Anteil auf die Gemeinden eines Bezirks aufgeteilt, dort sind sie vorrangig oder ausschließlich von den Herkunftsgemeinden zu tragen. Für alle gilt: steigende Sozialhilfeausgaben belasten die Gemeinden ganz enorm. Dabei liegt auf der Hand, dass arme Gemeinden und arme Bezirke überproportional viele Sozialhilfe-Anspruchsberechtigte haben. So erklärt sich ein Stück weit auch die Diskrepanz zwischen den grundrechtsorientierten Novellierungen und Neu-Kodifizierungen diverser Sozialhilfegesetze und dem tatsächlichen Sozialhilfefollzug in den Bezirken. Was fehlt, sind gerechte Ausgleichsstrukturen: zwischen den Gemeinden und den Ländern, aber auch bundesweit.

Fußnoten:

1. Eine allgemein anerkannte Definition von „Non-Profit-Organisationen“ gibt es ebenso wenig wie für die verwandten Termini „Sozialwirtschaft“ oder „Dritter Sektor. Allerdings hat sich in der österreichischen NPO-Forschung der letzten Jahre eine Definition etabliert, die NPOs wie folgt beschreibt:

- „es liegt ein Mindestmaß an formaler Organisation vor.
- Es handelt sich um eine private Organisation und nicht um eine staatliche.
- Die Organisationen schütten Gewinne bzw. Überschüsse nicht an Mitglieder oder Eigentümer aus. Falls Gewinne erzielt werden, kommen diese dem eigentlichen Zweck der Organisation zugute.
- Die Organisation ist nicht völlig von außen kontrolliert, d.h. die wichtigsten Entscheidungen werden innerhalb der Organisation gefällt.
- In den Organisationen existiert ein Mindestmaß an Freiwilligkeit. Diese kann sich in ehrenamtlicher Mitarbeit, freiwilliger Mitgliedschaft oder durch Spenden von privaten Haushalten ausdrücken“ (Schneider /Hagleitner 2005:7).

Zitierte Literatur:

Dimmel, Nikolaus (2003): Armut trotz Sozialhilfe; in: Talós, Emmerich (Hg.) (2003): Bedarfsorientierte Grundsicherung, Wien (Mandelbaum), S. 117 ff.

Gebauer, Ronald / Petschauer, Hanna / Vobruba, Georg (2002): Wer sitzt in der Armutsfalle? Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt, Berlin (Sigma)

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

Pratscher, Kurt (2007): Sozial(hilfe)leistungen der Bundesländer 2005, in: Statistische Nachrichten 8/2007, S. 730 ff.

Schneider, Ulrike / Hagleitner, Joachim (2005): Knowledge Discovery in Databases am Beispiel des österreichischen Nonprofit Sektors. www.wu-wien.ac.at/sozialpolitik/pub/fbn1_05