

Studie „Sozialhilfevollzug in Österreich“

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) eingeladen.

Welche Erfahrungen machen soziale NPOs, deren KlientInnen (teilweise) auf Sozialhilfe angewiesen sind, mit dem Sozialhilfe-Vollzug in ihrem Bundesland? Bislang gab es keinen Bericht, in dem soziale NPOs in ganz Österreich den Sozialhilfevollzug in ihrem Bundesland anhand eines einheitlichen Fragenkatalogs eingeschätzt hätten. 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.

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 Sozialhilfevollzug ist ebenso reformbedürftig!

A. EXISTENZSICHERUNG GIBT ES NICHT

A.1. 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.

➤ ***70% der Befragten: Wohnungsaufwand nicht gedeckt***

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.

Frage 12: Decken die gewährten Sozialhilfe-Leistungen für den laufenden Wohnungsaufwand (Miete, Betriebskosten, Energie – in Form von Mietbeihilfen, Heizbeihilfen etc) in der Regel die tatsächlichen Kosten ab?

		Antworten		
		N	Prozent	Prozent der Einrichtungen
	unbekannt	1	0,8%	0,9%
	In der Regel ja	29	23,0%	24,8%

	In der Regel nein	81	64,3%	69,2%
	Bestimmte Haushaltskonstellationen bzw. unter bestimmten Umständen, nämlich*	15	11,9%	12,8%
Gesamt		126	100,0%	107,7%

LESEHILFE: Bei dieser Frage waren Mehrfachantworten möglich, d.h jede Einrichtung konnte mehr als eine Antwortmöglichkeiten ankreuzen. Aus diesem Grund unterscheiden sich die Prozentsätze der Antworten von jenen der Einrichtungen. In der Spalte „Prozent der Einrichtungen“ kann die Gesamtsumme daher auch über 100% liegen.

Beispiel: 0,8% der Antworten entfielen auf „unbekannt“. 0,9% der sozialen NPOs, die diese Frage beantwortet haben, haben die Antwortmöglichkeit „unbekannt“ angekreuzt.

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.

A.2. 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.

➤ 20% kaum Hilfe in besonderen Lebenslagen / 47% Hilfe nur bei Intervention

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.

Frage 13: Spielen die Hilfen in besonderen Lebenslagen bzw. Sonderbedarf eine Rolle im Sozialhilfefvollzug?

		Antworten		
		N	Prozent	Prozent der Einrichtungen
	unbekannt	3	1,6%	2,6%
	nein, existieren faktisch nur auf dem Papier	8	4,2%	6,8%
	werden in der Regel nur gewährt, wenn andere Institutionen ebenfalls einen Teil der anfallenden Kosten übernehmen	30	15,7%	25,6%

	werden in der Regel nur nach Intervention durch MitarbeiterInnen sozialer NPOs gewährt	54	28,3%	46,2%
	werden kaum gewährt	23	12,0%	19,7%
	werden häufig gewährt	13	6,8%	11,1%
	werden in der Regel gewährt, wenn Sonderbedarf vorliegt (zusätzlich zu Richtsatzleistungen)	45	23,6%	38,5%
	für bestimmte Personengruppen sind sie der einzige Leistungstypus, zu dem sie Zugang haben, nämlich:*	15	7,9%	12,8%
Gesamt		191	100,0%	163,2%

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.

A.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:

➤ ***Die Hälfte berichtet von Wartezeiten beim Ersttermin***

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.

➤ **45%: keine Bevorschussung von Sozialleistungen**

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 Sozialhilfeverfahren 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.

A.4. 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 Sozialhilfesen 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 Rechtssprechung 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.).

B. Rechtswidrige Praktiken und Falschauskünfte sind keine Seltenheit

Die Fragebogenergebnisse machen klar, dass es im österreichischen Sozialhilfevollzug in vielen Bereichen zu groben und häufig rechtswidrigen Mängeln kommt.

➤ **Ein Viertel der Befragten: Behörden rechnen rechtswidrig Familienbeihilfe an**

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).

Frage 11: Welche Sozialleistungen werden auf die Sozialhilfe angerechnet?

	Antworten		
	N	Prozent	Prozent der Einrichtungen
Kinderbetreuungsgeld	78	14,7%	67,2%
Familienbeihilfe	29	5,5%	25,0%
Pflegegeld	19	3,6%	16,4%
Einkommen von Eltern erwachsener Personen, die im gemeinsamen Haushalt wohnen	94	17,7%	81,0%
Einkommen von Großeltern erwachsener Personen, die im gemeinsamen Haushalt wohnen	63	11,9%	54,3%
Einkommen von erwachsenen Kindern, die im gemeinsamen Haushalt wohnen	88	16,6%	75,9%
Einkommen von erwachsenen Enkeln, die im gemeinsamen Haushalt wohnen	60	11,3%	51,7%
Einkommen von sonstigen Personen, mit denen die betreffende Person nicht verwandt ist bzw. mit denen sie nicht in Lebensgemeinschaft wohnen (Wohngemeinschaften)	43	8,1%	37,1%
Einkommen von in Trennung lebenden EhepartnerInnen	46	8,7%	39,7%
unbekannt	10	1,9%	8,6%

Gesamt	530	100,0%	456,9%
--------	-----	--------	--------

➤ **30% berichten von gezielter Falschinformation**

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.**

➤ **Weigerung Sozialhilfeanträge entgegenzunehmen**

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.**

Frage 60: Sind Ihnen Fälle aus den letzten 5 Jahren bekannt, in denen sich die Behörden nachweislich geweigert haben, einen Sozialhilfeantrag anzunehmen?

		Antworten		
		N	Prozent	Prozent der Einrichtungen
	unbekannt	30	23,6%	25,0%
	nein	56	44,1%	46,7%
	Ja, bei der Bezirksbehörde	21	16,5%	17,5%
	Ja, am Gemeindeamt	20	15,7%	16,7%
Gesamt		127	100,0%	105,8%

➤ **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)**.

Frage 63: Berichten Ihnen KlientInnen regelmäßig von Demütigungen durch Sozialamts-MitarbeiterInnen?

		Häufigkeit	Gültige Prozente
Gültig	unbekannt	4	3,3%
	nie	8	6,7%
	ja, ist aber die Ausnahme	46	38,3%
	ja, kommt häufig vor	43	35,8%
	ja, ist die Regel	7	5,8%
	unterschiedlich, je nachdem:*	12	10,0%
	Gesamt	120	100,0%

Frage 64: Wenn von Demütigungen berichtet wird, ist die Rede von...

		Häufigkeit	Gültige Prozente
Gültig	herablassendem Verhalten	66	60,6
	Anschreien, Beschimpfen	5	4,6
	Lächerlichmachen, Verhöhnern	3	2,8
	Unterstellungen, als Sozialschmarotzer hinstellen	21	19,3
	sonstigem:*	14	12,8
	Gesamt	109	100,0

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**).

Frage 46: Haben die SozialhilfereferentInnen eine spezielle Ausbildung oder Zusatzqualifikation?

		Häufigkeit	Gültige Prozente
Gültig	unbekannt	63	52,9
	nein	43	36,1
	ja, nämlich:*	13	10,9
	Gesamt	119	100,0

Frage 48: Gibt es in den Sozialämtern SozialarbeiterInnen?

		Häufigkeit	Gültige Prozente
Gültig	unbekannt	11	9,4
	nein	29	24,8
	ja, machen die Erstabklärung	25	21,4
	ja, werden nur fallweise beigezogen	44	37,6
	ja, sonstiges:*	8	6,8
	Gesamt	117	100,0

C. Deshalb braucht es:

✓ 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 oder eine Verhandlungsschrift bzw. Niederschrift zu berufen. Das Problem: die Entscheidung der Behörde über den Sozialhilfeantrag kann derzeit völlig legal auch mündlich mitgeteilt werden. Wer einen schriftlichen Bescheid oder Verhandlungsschrift bzw. Niederschrift 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.

✓ 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
Presseunterlage und Kurzzusammenfassung „Sozialhilfevollzug in Österreich“. Jänner 2008. 13
Verfasst von Martina Kargl, Martin Schenk et al.

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 Rechtsschutzangebote 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 „Rechtsdurchsetzungsagenturen“ 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 Rechtsdurchsetzungsstellen 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.

✓ **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.

✓ **Es braucht Angebote am Arbeitsmarkt**

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.

✓ Es braucht ausreichendes & gutes Personal!

Das im Sozialhilfевollzug 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.

✓ 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 Sozialhilfevollzug in den Bezirken. **Was fehlt, sind gerechte Ausgleichsstrukturen: zwischen den Gemeinden und den Ländern, aber auch bundesweit.**

Armut ist ...

Arm ist nicht nur, wer in Pappschachteln am Bahnhof übernachten muss, sondern wer am Alltagsleben nicht teilnehmen kann. Die Statistik spricht von Armut und sozialer Ausgrenzung, wenn neben einem geringen Einkommen* schwierigste Lebensbedingungen auftreten:

Die Betroffenen können sich abgetragene Kleidung nicht ersetzen, die Wohnung nicht angemessen warm halten, keine unerwarteten Ausgaben tätigen, sie weisen einen schlechten Gesundheitszustand auf, sind chronisch krank, leben in feuchten, schimmlichen Wohnungen.

Erwerbslos, alleinerziehend, working poor, working poor

420 000 Menschen (5 % der Wohnbevölkerung) in Österreich sind von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen, Frauen stärker als Männer. Ein Viertel der Armutsbevölkerung sind Kinder. Ihre Eltern sind erwerbslos, alleinerziehend, zugewandert oder haben Jobs, von denen sie nicht leben können.

Ein Drittel der Betroffenen sitzt dauerhaft unter den Bedingungen von Armut und Ausgrenzung fest. Die Hälfte aller akut armen Personen ist nur für ein Jahr dieser Situation ausgesetzt.

96 .000 Kinder und Jugendliche sind manifest arm (5%)

234 000 Frauen (6%), 187 000 Männer (5%)

111 000 PensionistInnen leben in akuter Armut. (7%). Der Großteil davon sind Frauen.

91 000 sind arm trotz Arbeit (Working Poor).

115 000 MigrantInnen (davon 79 000 Nicht-EU und 36 000 Eingebürgert)

37 000 Alleinerziehend (13%)

Menschen mit Behinderungen: 90 000 (12%)

Nie gedacht

Das Risiko, ohne Halt abzustürzen, ist gestiegen - auch für Personen, die sich`s in ihrem Leben nie gedacht hätten. Knapp eine Million Menschen sind „armutsgefährdet“. Ihr Einkommen liegt unter der Armutsgrenze.

Armut macht krank

Menschen, die in Armut leben, sind doppelt so oft krank wie Nicht-Arme. Arme

Kinder von heute sind die chronisch Kranken von morgen.

Armut ist Stress

Die sogenannte Managerkrankheit mit Bluthochdruck und Infarktrisiko tritt bei Armutsbetroffenen 3mal häufiger auf als bei ManagerInnen.

Armut macht einsam

Wer arm ist, hat weniger freundschaftliche und nachbarschaftliche Kontakte.

Armut nimmt Zukunft

Menschen, die am Limit leben, haben geringere Aufstiegschancen. Ihre Zukunft wird von der sozialen Herkunft bestimmt.

Mangel an Möglichkeiten

Konkret bedeutet Armut: kaum Möglichkeit, in zentralen gesellschaftlichen Bereichen zumindest in einem Mindestmaß teilhaben zu können: Wohnen, Gesundheit, Arbeitsmarkt, Sozialkontakte, Bildung. Wer verarmt, verliert substantielle Freiheiten.

Die Zahl der Hilfesuchenden in der **Sozialhilfe** beträgt 125.670, das ist ein weiterer Anstieg um 5,3 Prozent. Der Anstieg ist in allen Bundesländern zu verzeichnen 35.048 davon sind Kinder und Jugendliche. Rechnet man die SozialhilfebezieherInnen in Alten- und Pflegeheimen dazu (54.197) käme man insgesamt auf 180.000 Menschen, die ihren Lebensunterhalt bzw. ihre Pflege nicht mehr selbst bestreiten können.

* Als Schwelle wird 60% des Median-Pro-Kopf-Haushaltseinkommens definiert: das sind 900 Euro. Die meisten Einkommen liegen weit darunter. Quelle: Statistik Austria 2007, EU-SILC.