

Barbara Wolf-Wicha

Summary des Forums Rechtsverlust in der Wohnungslosenhilfe

Impulsreferate Herbert Pochieser und Walter J. Pfeil

Ausgangspunkt war die **Allgemeine Erklärung der Menschenrechte**, Resolution 217 A (III) der Generalversammlung vom 10. Dezember 1948, in der die Menschenwürde (Art.1) und ebenso das Recht auf Lebensstandard, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen etc. (Art. 25) fixiert sind.

Artikel 1

Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen.

Artikel 25

1. Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen, sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.

Ein wichtiges Dokument dazu ist die „**revidierte Europäische Sozialcharta**“, die von Österreich am 1. Mai 2011 ratifiziert wurde (BGBl. III. Nr. 112/2011) – mehrstimmig im Bundesrat und im Nationalrat (dafür S,V,G,B, dagegen F). Auch sie normiert die Inhalte als Menschenrecht. Von Österreich wurden ausgenommen aber Artikel 30 und 31:

Artikel 30 – Das Recht auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung

Um die wirksame Ausübung des Rechts auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien:

- a. im Rahmen eines umfassenden und koordinierten Ansatzes Maßnahmen zu ergreifen, um für Personen, die in sozialer Ausgrenzung oder Armut leben oder Gefahr laufen, in eine solche Lage zu geraten, sowie für deren Familien den tatsächlichen Zugang insbesondere zur Beschäftigung, zu Wohnraum, zur Ausbildung, zum Unterricht, zur Kultur und zur Fürsorge zu fördern;*
- b. diese Maßnahmen, falls erforderlich, im Hinblick auf ihre Anpassung zu überprüfen.*

Artikel 31 – Das Recht auf Wohnung

Um die wirksame Ausübung des Rechts auf Wohnung zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien, Maßnahmen zu ergreifen, die darauf gerichtet sind:

- 1. den Zugang zu Wohnraum mit ausreichendem Standard zu fördern;*
- 2. der Obdachlosigkeit vorzubeugen und sie mit dem Ziel der schrittweisen Beseitigung abzubauen;*
- 3. die Wohnkosten für Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, so zu gestalten, dass sie tragbar sind.*

Wichtig ist die **Konvention über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung** (CERD): CERD gewährt einen umfassenden Schutz vor rassistischer Diskriminierung, sodass die durch diese Konvention gewährten Rechte auch in Fällen

rassistischer Diskriminierung beim Zugang zu Wohnraum herangezogen werden könnten. Der Rassendiskriminierungsausschuss veröffentlicht Erläuterungen zur CERD in Form von erläuternden Bemerkungen. Das Recht auf Wohnen wird besonders in Rz 32 der Erläuternden Bemerkung No. 30 aus dem Jahr 2004 angesprochen, die BürgerInnen und NichtbürgerInnen das gleiche Recht auf angemessenes Wohnen einräumt. Segregation soll vermieden werden und Hausverwaltungen und VermieterInnen („housing agencies“) sollen diskriminierende Praktiken unterlassen. Ein eigenständiges Recht auf Wohnen gegenüber den staatlichen Einrichtungen ist dadurch aber nicht abzuleiten.

Die Konvention steht als Bundesverfassungsgesetz zur Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung **in Österreich im Verfassungsrang!**

In der Bundesrepublik Deutschland scheint die Situation auch deshalb anders zu sein, weil im **Grundgesetz** die Menschenwürde normiert ist und sich die BRD als sozialer Bundesstaat versteht: Artikel 1(1): *„Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“* und Art. 20 (1) *„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“*.

Auf dieser Grundlage sind Urteile des Bundesverfassungsgerichts zu sehen. In einem Grundsatzurteil erklärte das deutsche Bundesverfassungsgericht Hartz-IV-Sätze für verfassungswidrig. Wie eine differenzierte Rechtslage zur Ausgestaltung sachgerechter Regelungen für ein menschenwürdiges Existenzminimum auszusehen hat, hat das deutsche Bundesverfassungsgericht richtungsweisend vom 09.02.2010 zur Darstellung gebracht: (u.a. vom 9. Februar 2010)

1. *Das Grundrecht auf Gewährleistung eines **menschenwürdigen Existenzminimums** aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG sichert jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind.*
2. *Dieses Grundrecht aus Art. 1 Abs. 1 GG hat als Gewährleistungsrecht in seiner Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG neben dem absolut wirkenden Anspruch aus Art. 1 Abs. 1 GG auf **Achtung der Würde** jedes Einzelnen eigenständige Bedeutung. Es ist dem Grunde nach unverfügbar und muss eingelöst werden, bedarf aber der Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber, der die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen auszurichten hat. Dabei steht ihm ein Gestaltungsspielraum zu.*
3. *Zur Ermittlung des Anspruchsumfangs hat der Gesetzgeber alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht sowie nachvollziehbar auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren zu bemessen.*
4. *Der Gesetzgeber kann den typischen Bedarf zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums durch einen monatlichen Festbetrag decken, muss aber für einen darüber **hinausgehenden unabweisbaren, laufenden, nicht nur einmaligen, besonderen Bedarf einen zusätzlichen Leistungsanspruch** einräumen.*

Siehe auch http://www.youtube.com/watch?v=omEBx7_omcQ

Auch an anderen Urteilen lässt sich eine Überprüfung durch die Gerichte ablesen (übrigens gibt es auch in der BRD eine Diskussion, welche Aufgabe die **Gerichte** im Vergleich zu den gewählten Politikern und **Gesetzgebern** haben!).

Angesichts dieser Diskussion ging die Empfehlung sehr viel stärker in die Richtung, die **POLITIK** – und nicht die Gerichte – in die Pflicht zu nehmen. Dies betrifft sowohl die Notwendigkeit der Ratifizierung auch der beiden Artikel 30 und 31 der Europäischen Sozialcharta als auch (wohl als Langfristprogramm) Formulierungen in die Bundesverfassung aufzunehmen, die explizit die Menschenwürde mit den daraus folgenden Konsequenzen formulieren.

Pochieser beklagt an einem Beispiel, dass der **EMRK** eine Entscheidung anhand eines "Armutsthemas" verweigert hat. Es geht um Applications nos. 37794/07, 11568/08, 23036/08, 23044/08, 23047/08, 23053/08, 23054/08 and 48865/08, Wilhelm JENIK against Austria.

»60. The Court observes that in some of the applications at issue the amounts claimed by the applicant were not significant (no. 23044/08 EUR 63.80 as allowance for heating costs, no. 23047/08 EUR 65.40 as additional allowance for electricity and no. 48865/08 EUR 42,90 for a Christmas tree and an Advent wreath) and that in some cases the dispute concerned essentially procedural questions, namely whether the competent authority had complied with its duty to issue a formal written decision (no. 11568/08 and no. 23053/08) which may raise the question whether the complaints are acceptable under Article 35 of the Convention, as amended by Protocol No. 14. However, the Court finds that it is not necessary to examine this question as it considers that the applications are in any event inadmissible. For the same reason the Court does not find it necessary to examine the issue of compliance with the six months rule as raised by the Government.

Pochieser sieht eine promptte Rückwirkung des EGMR-Judikats auf den Prüfungsprozess beim Verfassungsgerichtshof: umgehend nach Ergehen der EGMR-Entscheidung kam die Ablehnung der Behandlung der Beschwerden durch den Verfassungsgerichtshof, die gegen das WMG gerichtet waren.

In konkreten Einzelbeschwerdefällen wurde der Befassung der **Volksanwaltschaft** (öffentliches Sichtbarmachen von Fehlentwicklungen) der Vorzug gegeben gegenüber einer Befassung des Österreichischen Verfassungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs. Wieso der Anteil für Wohnkosten ausgerechnet 25% betragen soll (orientiert an Ausgleichszulagensatz), habe etwa der Verfassungsgerichtshof keine Verfahrensnotwendigkeit gesehen! Gerade hier sollte die **Prüfung nach dem Kriterium der Sachlichkeit** (etwa anhand der Daten über faktische Wohnkosten) erreicht werden!

Daraus ergibt sich die Übereinstimmung, dass der **zivilrechtliche Weg** die beste Lösung zur Durchsetzung von Ansprüchen ist. Beispielsweise auf Bundesbetreuung für Asylbewerber. Allerdings wurde zu bedenken gegeben, dass die Betroffenen selber wohl nicht den langen Atem zur Beschreitung dieses Weges haben!

Hier bietet sich die Etablierung eines **Klageverbands** (Gesetzesänderung) an.

Eine sinnvolle und wünschenswerte Alternative – sozusagen als Lobby für die Wohnungslosen – ist die Forderung nach einer Art Generalanwalt für Menschenrechte, etwa nach dem Beispiel des Umwelt- oder Patientenanwalts, einen **„Sozialhilfeanwalt“**.

Ende 2010 schlossen die Länder und der Bund eine **Vereinbarung nach Art. 15a B-VG** über die Einführung einer **Bedarfsorientierten Mindestsicherung** (BMS), die weitgehend die Sozialhilfe ablöst. Der Betrag setzt sich zusammen aus einem Grundbetrag und einem Betrag als Wohnkostenanteil. Zusätzlich erhalten die Bezieher auch Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung bei Krankheit, Schwangerschaft und Entbindung. Die Höhe der Geldleistung orientiert sich am **Ausgleichszulagenrichtsatz** in der Pensionsversicherung, der im Jahr 2013 für Alleinstehende bei 794,91 € (12 Mal) liegt. Das bedeutet den Grundbetrag von 596,18 € und dem 25%-Wohnkostenanteil von 198,73 €.

Der Wohnkostenanteil **kann gekürzt werden**, wenn keine oder niedrigere Wohnkosten vorliegen. Bei Bedarf kann die Wohnleistung jedoch auch erhöht werden (kein Rechtsanspruch, außer in der Steiermark, in Tirol und Vorarlberg). Die Mindeststandards für Kinder werden in den Ländern unterschiedlich hoch geregelt.

Entscheidend ist, dass die **Bundesländer höhere Beiträge** sowie **Ergänzungsleistungen** auszahlen **können**, wenn zB die tatsächlichen Wohnkosten höher sind. Einkommen, Arbeitslosengeld, Unterhaltszahlungen u.ä. werden jeweils angerechnet und reduzieren den Anspruch. Für allfällige Sonder- bzw. Zusatzbedarfe können die Länder zusätzliche Leistungen erbringen, allerdings besteht auf diese in der Regel kein Rechtsanspruch. Dennoch ist **„kann“ nicht beliebig**, sondern erfordert eine sachliche Auslegung – wiederum: zivilrechtlich!

BMS Leistungen können alle Personen beziehen, die zu einem dauernden Aufenthalt im Inland berechtigt sind (immer wieder angesprochen: Frage der **Nichtdiskriminierung!** Fragen der AsylbewerberInnen usw.). Unterstützt werden Menschen, die für ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft nicht mehr aufkommen können. Es wird der notwendige monatliche Bedarf an Nahrung, Kleidung, Körperpflege, Beheizung und Strom, Hausrat, andere persönliche Bedürfnisse wie die angemessene soziale und kulturelle Teilhabe sowie Wohnbedarf mit einem jährlich neu festgelegten Geldbetrag ausgedrückt. Ein Anspruch auf die Bedarfsorientierte Mindestsicherung kommt allerdings erst in Frage, wenn keine ausreichende

finanzielle Absicherung durch andere Mittel (z.B. Einkommen, Leistungen aus der Sozialversicherung, Unterhalt etc.) oder Vermögen möglich ist.

Der Bund finanziert die Krankenversicherung und die Ausgleichszulage, die Länder zahlen denn Lebensunterhalt und den Wohnbedarf. Wenn die Bundesmittel unter dem Bedarf liegen, muss im jeweiligen Land kompensiert werden.

Wichtig ist, dass mit der Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung der **Begriff der Sozialhilfe nicht zur Gänze abgeschafft** worden ist. Die Sozialhilfe der Länder teilt sich in zwei große Bereiche auf:

- Die sogenannte "offene Sozialhilfe", die an Privathaushalte geleistet wird, und
- die sogenannte "stationäre Sozialhilfe", bei der es vornehmlich um die Unterstützung von pflegebedürftigen Menschen in Heimen geht, wenn die Bewohnerinnen/Bewohner die Kosten aus ihren eigenen Mitteln nicht selbst zur Gänze tragen können.

In **Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Wien** und im **Burgenland** existieren **weiterhin Sozialhilfegesetze**, in denen der Bereich der Unterbringung in Heimen bzw. die Gewährung von sozialen Diensten geregelt wird, während der Bereich der offenen Sozialhilfe herausgenommen und in den neuen Mindestsicherungsgesetzen geregelt wird.

In **Kärnten, Tirol und Vorarlberg** werden beide Bereiche im Mindestsicherungsgesetz geregelt.

Gemäß **§ 1 Abs. 1 Wiener Sozialhilfegesetz** (WSHG) hatte die Sozialhilfe jenen Menschen die Führung eines menschenwürdigen Lebens zu ermöglichen, die dazu der Hilfe der Gemeinschaft bedürfen. Diese im WSHG angesprochene Menschenwürde entspricht der Präambel und Art.1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Sie wird allgemein als elementarster Grundsatz gewertet. So auch das deutsche Bundesverfassungsgericht: *„in der freiheitlichen Demokratie ist die Würde des Menschen der oberste Wert. Sie ist unantastbar, vom Staate zu achten und zu schützen.“* In Österreich gehen die Höchstgerichte (VfGH, OGH) davon aus, dass die Menschenwürde einen ungeschriebenen "allgemeinen Wertungsgrundsatz" der österreichischen Rechtsordnung darstellt.

Zitat Pochieser: „Für den ‚Papst‘ des österreichischen Sozialhilferechts, Pfeil, ist der Grundsatz aller Sozialhilfegesetze, dass die Sozialhilfe die Führung eines menschenwürdigen Lebens ermöglichen soll, die Grundnorm des Sozialhilferechts. Dieser Autor kritisiert auch die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes, wenn diese z.B. zur Frage der menschenwürdigen Unterbringung feststellt, dass diese nur existenziellen Grundbedürfnisse entsprechen sollen. Nur diese Bedürfnisse zu decken, sei Aufgabe des Fürsorgerechts gewesen, nach Absicht aller Landesgesetzgeber sollte hingegen gerade mit dem Maßstab der Menschenwürde im Sozialhilferecht eine neue qualitative wie quantitative Dimension im

Vergleich zum Fürsorgerecht erreicht werden. Dementsprechend ist dieses Prinzip der Menschenwürde allen folgenden Regelungen zugrunde zu legen.“

Aufgrund der in den Bundesländern unterschiedlichen Höhe der **Wohnbauförderung** ergibt sich eine weitere Differenzierung. Zusatzleistungen aus diesem Titel sind jedenfalls ohne Rechtsanspruch.

Hierzu ein weiterer Tipp: Wenn es heißt, es besteht „**kein Rechtsanspruch**“, dann bedeutet das nicht automatisch „**kein Recht**“. In verschiedenen Fällen kann auf Schadensersatz geklagt werden (Beispiel eines Beamten, der NICHT Sektionschef wurde).

Ausgliederung der Wohnungslosenhilfe hat immer mehr zu Sachleistungen geführt (als **echter Rechtsverlust** auf BMS – bei naturalia entfallen die 25%). Für den Klienten ist jedenfalls ein **Bescheid** erforderlich! Dann wäre der zivilrechtliche Weg zu beschreiten.

Wie die Situation ist, wenn zwischen Land und Betreuerinstitution ein Vertrag geschlossen wird (? je nach Inhalt eventuell sittenwidrig) und Betreuer und Klient eine Vereinbarung besteht, wird Pfeil noch genau ansehen.

Weitere angesprochene Themen lt. folgende Folien Pfeil:

	Art 15a	günstiger	anders	WBF	Bes. WLH
Bgld	✓	---		idR. nicht bei BMS	?
Ktn	✓	---		höhere WBH dazu	?
NÖ	✓	---		höhere WBH dazu	?
OÖ	Höhere Pauschale, Reduktion nur 18%			WBH zusätzlich	?
Sbg	✓	Kinder 0%; ergänz. WBB ohne R.Anspr., regional	---	höhere WBH dazu (befr. für 2013)	?
Stmk	Rechtsanspr. auf ergänzende WBB, regional differenzierte Obergrenzen			WBH anzurechnen	?
Tir	Rechtsanspruch auf tatsächliche ortsübliche Kosten			WBH anzurechnen	?
Vbg	Rechtsanspruch auf tatsächliche (Praxis?) Kosten			idR. nicht bei BMS, aber anzurechnen	?
Wien	✓	Dauerunterstützte: 13,5 bzw. 9%, Kinder: 0%	---	höhere WBH dazu	Kostenbeitragspflicht

4. Hauptsächliche Probleme



- **Regionale Unterschiede** nicht überwunden
- Abstimmung mit **WBF** nur **teilweise** erfolgt
- **Rücknahme von Rechtsansprüchen** durch höhere Leistg./regionale Differenzierung nur **teilw. kompensiert**
- **„Zurückschicken“ in anderes Bundesland**
 - Keine Zurückweisung wegen Unzuständigkeit, aber
 - evt. kein Anspruch, weil Voraussetzung fehlt (*Art 15a*: **gewöhnlicher Aufenthalt**, so auch B, OÖ, S, St; teilw. großzügiger: K, NÖ, T, V: **tatsächlicher Aufenthalt**; teilw. strenger: § 4 Abs 1 Z 2 WMG: Lebensmittelpunkt)
 - **Beweisproblem**: regionale Anbindung, Bedarf,
 - aber alte **15a-Vereinbarung über Kostenersatz**

4. Hauptsächliche Probleme (2)



- **Anrechnung von WBF-Leistungen**
 - nicht unzulässig, idR. auch nicht unsachlich
- **Sachleistungen reduzieren BMS-Anspruch**
 - nicht unzulässig, idR. auch nicht unsachlich
 - Besondere Begründung, Bescheidpflicht
- **Auslagerung der WLH an private Träger**
 - im Bereich von Rechtsansprüchen nur wie Sachleistung
 - sonst evt. „Umgehung“ durch faktische Bedarfsdeckung
 - aber nur unter gleichen „Spielregeln“ (insb. keine höhere Anrechnung auf BMS, kein Kostenersatz)

5. Perspektiven

- ➔ **Weiterentwicklung der BMS**
- ➔ **und wirkliche Abstimmung mit (wieder zweckgebundener?) WBF**
- ➔ **sonst Rechtsansprüche auf Zusatzbedarf** (zumindest im ortsüblich angemessenen Ausmaß)
- ➔ **Keine Schlechterstellung bei WLH**
- ➔ **Mehr/bessere Prävention**
- ➔

Ohne Garantie, dass alle Anmerkungen und Diskussionen notiert wurden! Aber als Gedankenstütze hoffentlich brauchbar!

Barbara Wolf-Wicha
bww@sbg.at
www.barbara-wolf-wicha.at

17.5.2013