

Exposé zum Dissertationsvorhaben

mit dem Arbeitstitel

Die neue Sozialhilfe und ihre Umsetzung in den Ländern

Dissertationsfach

Verfassungsrecht / Verwaltungsrecht

Verfasserin

Mag. iur. Stefanie Dienst, BSc.

Mat.Nr. a0602761

Angestrebter akademischer Grad

Doktorin der Rechtswissenschaften

Betreuer

ao. Univ.-Prof. Mag. Dr. Gerhard Muzak

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 783 101

Studienrichtung lt. Studienblatt: Rechtswissenschaften

Wien, 2021

Inhaltsverzeichnis

1. Thematische Einleitung.....	3
2. Problemstellung / Forschungsfragen / Zielsetzung.....	9
3. Forschungsstand.....	10
4. Forschungsmethoden.....	11
5. Vorläufige Gliederung.....	11
6. Zeitplan.....	12
7. Vorläufiges Inhaltsverzeichnis.....	13

1. Thematische Einleitung

Nachdem die Regelung der „bedarfsorientierten Mindestsicherung“ über Jahrzehnte den Ländern oblag¹, mündeten Bestrebungen zur Harmonisierung unter der türkis-blauen Regierung 2019 im Sozialhilfe-Grundsatzgesetz (SH-GG)², das am 01.06.2019 in Kraft trat. Mit dem SH-GG wurde erstmals von der Grundsatzkompetenz des Bundes für das Armenwesen gemäß Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG Gebrauch gemacht. Die Länder sollten binnen 7 Monaten Ausführungsgesetze beschließen und in Kraft setzen (§ 10 Abs 2 SH-GG).

Ziel der Schaffung des SH-GG war es, einheitliche Standards für die Ausführungsgesetze der Länder zu schaffen.³ Die Bemühungen zur Umsetzung des SH-GG und die darin festgelegten Grundsatzregeln sind aber auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass staatlichen Sozialhilfeleistungen im Allgemeinen, aber auch im Besonderen für Nicht-Österreicher*innen, beschränkt werden sollten.⁴ Neu darin ist im gegebenen Zusammenhang die Berücksichtigung integrationspolitischer und fremdenpolizeilicher Ziele (§ 1 Z 2 SH-GG), aufgrund der Annahme, dass Leistungen der Sozialhilfe einen Pull-Faktor für Migration darstellen.⁵ Weiters soll die Beschränkung von Leistungen dazu dienen, die Wiedereingliederung von Bezugsberechtigten in das Erwerbsleben und so die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes zu fördern (§ 1 Z 3 SH-GG).

Anders als die bisher (und teils noch) geltenden Mindestsicherungsgesetze der Länder, die Mindestsätze für BezieherInnen vorsahen, gibt das neue Grundsatzgesetz Obergrenzen, also Höchstsätze, für den Bezug der Sozialhilfe vor: Die Höhe sollte dabei in der ursprünglichen Fassung des Gesetzes⁶ von der Anzahl volljähriger Personen im Haushalt (§ 5 Abs 2 Z 1 und 2⁷), der Anzahl der Kinder (§ 5 Abs 2 Z 3), der Eigenschaft als alleinerziehende Person (§ 5 Abs 2 Z 4), Vorliegen einer Behinderung (Zuschlag gemäß § 5 Abs 2 Z 5) von und von Deutschkenntnissen (§ 5 Abs 6-9) abhängen. Zusätzlich wurde in § 5 Abs 4 SH-GG eine Deckelung der Sozialhilfe pro Haushaltsgemeinschaft mit 175 % des Richtsatzes für Alleinstehende vorgesehen. Die Sätze für Kinder wurden in § 5 Abs 2 Z 3 nach Kinderanzahl abnehmend gestaffelt: Zustehen sollten für das erste Kind 25 %, für das zweite Kind 15 % und für jedes weitere Kind nur 5 % des Ausgleichszulagenrichtsatzes. Bei schlechten Deutschkenntnissen (unter B1-Niveau)⁸ sollten nur 65 % zustehen, der Erhalt von 35 % wurde also an die „Vermittelbarkeit am Arbeitsmarkt“ zufolge Deutschkenntnissen gekoppelt („Arbeitsqualifizierungsbonus“, § 5 Abs 6 bis 9

¹ Vgl Art 15 Abs 6 B-VG.

² Bundesgesetz betreffend Grundsätze für die Sozialhilfe (Sozialhilfe-Grundsatzgesetz) BGBl I 2019/41 idF BGBl I 2019/108.

³ Siehe § 3 Abs 1 SH-GG.

⁴ Vgl *Leitner*, Die Umsetzung des SH-GG in Oberösterreich, ÖZPR 2020/33, 60 (60) mwN.

⁵ ErlRV 514 BlgNR 26. GP, 4.

⁶ BGBl I 2019/41.

⁷ Vorgesehen ist eine Staffelung mit 70 % des Ausgleichszulagenrichtsatzes pro Person ab zwei volljährigen Personen und mit 45 % ab drei volljährigen Personen in einer Haushaltsgemeinschaft.

⁸ Wobei alternativ Englischkenntnisse auf C1-Niveau nachgewiesen werden konnten; vgl § 5 Abs 7 Z 1 SH-GG idF BGBl I 2019/41.

SH-GG). § 4 Abs 1 SH-GG beschränkt Leistungen der Sozialhilfe auf österreichische Staatsbürger*innen und Asylberechtigte sowie dauerhaft niedergelassenen Fremde, die sich seit mindestens fünf Jahren dauerhaft tatsächlich und rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten⁹. Subsidiär Schutzberechtigten sind nach derselben Regelung ausschließlich Kernleistungen der Sozialhilfe zu gewähren, die das Niveau der Grundversorgung nicht übersteigen.

Das SH-GG war schon im Gesetzgebungsprozess umstritten und wurde auch nach seinem In-Kraft-treten kritisiert, insb weil es durch die Betonung integrationspolitischer und fremdenpolizeilicher Ziele zur Abkehr von der Armutsbekämpfung komme und die Sozialhilfe stattdessen zum Instrument einer rechtsgerichteten Politik werde.¹⁰

Mit Erkenntnis vom 12. 12. 2019¹¹, hob der VfGH zwei der oben genannten Kernbestimmungen des SH-GG als verfassungswidrig auf: Das System der Höchstsätze für Kinder wurde als gleichheitswidrig qualifiziert, da hierin eine sachlich nicht gerechtfertigte Schlechterstellung von Mehrkindfamilien liege, die dazu führen könne, dass deren Lebensunterhalt nicht mehr gewährleistet sei. Durch die Benachteiligung von Kindern in Mehrkindfamilien war auch ein Verstoß gegen Art 1 des BVG über die Rechte von Kindern¹² gegeben.¹³ Aufgehoben wurde auch der „Arbeitsqualifizierungsbonus“. Die Regelung sei unsachlich, da viele Beschäftigungsmöglichkeiten vorlägen, für welche Deutsch- und Englischkenntnisse auf hohem Niveau keine besondere Vermittelbarkeit am Arbeitsmarkt begründe und Personen mit sprachlichen Schwächen dadurch benachteiligt würden. Zudem war durch die Bestimmung laut VfGH auch eine Benachteiligung von Unionsbürgern und Asylberechtigten gegeben.¹⁴

Niederösterreich und Oberösterreich hatten die Ausführungsgesetze zum SH-GG als einzige Bundesländer im Jänner 2020 (unter weitgehender Übernahme der Bestimmungen des SH-GG) bereits umgesetzt und reagierten auf die Entscheidung des VfGH jeweils mit rückwirkender Novellierung der Ausführungsgesetze:

Das Oö. Sozialhilfe-Ausführungsgesetz (Oö. SOHAG)¹⁵ wurde rückwirkend per 1. 1. 2020 angepasst. Der verpflichtende Nachweis von Sprachkenntnissen ist entfiel, vorgesehen wurde nun allerdings eine „Bemühungspflicht“, die für die Integration nötigen Sprachkenntnisse zu erwerben, widrigenfalls eine stufenweise Kürzung der Bezüge bis zum Verlust der gesamten Leistung droht (§ 6 Abs 4 Oö. SOHAG). Bei den Sätzen für Kinder ist in § 7 Abs 2 Z 3 Oö. SOHAG wiederum eine Deckelung vorgesehen, die jedoch prozentuell anders aufgeteilt ist, als zuvor: Nach der neuen Regelung gebühren 25 % des Ausgleichszulagenrichtsatzes für das erste Kind, ab zwei Kindern je 20 %, ab drei je 15 %, ab vier je

⁹ Dies allerdings vorbehaltlich völker- und europarechtlicher Regelungen.

¹⁰ *Wagner*, Sozialhilfe neu - die Reform der Mindestsicherung, DRdA-InfA 2019, 162 (164).

¹¹ VfGH 12. 12. 2019, G 164, 171/2019.

¹² BGBl I 4/2011.

¹³ VfGH 12. 12. 2019, G 164, 171/2019.

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Landesgesetz, mit dem das Oö. Sozialhilfe-Ausführungsgesetz erlassen wird (Oö. Sozialhilfe-Ausführungsgesetz - Oö. SOHAG) LGBl 107/2019 idF LGBl 6/2020.

12,5 % und ab fünf Kindern je 12 %. Bei 12 % pro Kind ist sohin die faktische Untergrenze erreicht. Tatsächlich ändert sich durch die Neuregelung an der Summe der Geldleistungen bis zum vierten Kind nichts.¹⁶ Die neue Regelung ist angelehnt an eine Bestimmung des Oö. BMSG¹⁷, die im Hinblick auf die nicht zu unterschreitende Untergrenze bereits einer Anfechtung vor dem VfGH standgehalten hat.¹⁸ Ob es hier der vom VfGH im Erk vom 12. 2019, G 164, 171/2019, beanstandeten Schlechterstellung von Mehrkindfamilien ausreichend vorgebeugt ist, bleibt fraglich.

Das NÖ Sozialhilfe Ausführungsgesetz (NÖ SOG)¹⁹ wurde ebenfalls entschärft. Bezieher*innen mit mangelnden Deutschkenntnissen müssen nun lediglich nachweisen, einen Deutschkurs besucht zu haben, wobei kein bestimmtes Niveau mehr verlangt wird (§ 10 Abs 1 NÖ SOG). Die Deckelung für Kinder wurde in § 14 Abs 1 Z 3 ebenfalls modifiziert und entspricht im Wesentlichen dem oberösterreichischen Modell.

Insgesamt ist zu den in Niederösterreich und Oberösterreich erlassenen Ausführungsgesetzen zu bemerken, dass darin vom – wenngleich relativ geringen – im SH-GG eingeräumten Spielraum für weniger strenge Regelungen kaum Gebrauch gemacht wurde und auch der durch die VfGH-Entscheidung vom 12. 12. 2019 erweiterte Spielraum ebenfalls nicht genutzt wurde.²⁰

Von den übrigen Ländern hat erst am 1. 1. 2021 auch Kärnten das Ausführungsgesetz zum SH-GG in Kraft gesetzt (Kärntner Sozialhilfegesetz)²¹, in Salzburg wurde das Salzburger Mindestsicherungsgesetz²² in „Sozialunterstützungsgesetz“²³ umbenannt und zur Anpassung an das Grundsatzgesetz novelliert. Markantester Unterschied zu den in Niederösterreich und Oberösterreich erlassenen Regelungen ist wohl der gleichmäßige Richtsatz für Kinder in Höhe von 21 % pro Kind (§ 12 Abs 2 Z 3 K-SHG, § 10 Abs 1 Z 3 SUG), der aus meiner Sicht, den verfassungsrechtlichen Vorgaben besser entspricht.

Ein baldiges Inkrafttreten ist auch für die Steiermark geplant.²⁴ Die übrigen Länder bleiben säumig, wodurch die bisherigen Mindestsicherungsgesetze weiter gelten. Durch Widersprüche zum Grundsatzgesetz kommt es bei bestehenden Mindestsicherungsregeln aber zur Invalidation – diese können daher vor dem VfGH angefochten werden.

¹⁶ Vgl *Leitner*, ÖZPR 2020/33, 61.

¹⁷ Oö. Mindestsicherungsgesetz - Oö. BMSG, LGBl 74/2011 idF 41/2017 (aufgehoben mit LGBl 107/2019). Die betreffende Bestimmung fand sich in § 13 Abs 1, 2, 6 und 7 Oö. BMSG.

¹⁸ VfGH 11. 12. 2018, G 156/2018.

¹⁹ NÖ Sozialhilfe-Ausführungsgesetz (NÖ SAG) LGBl 70/2019 idF LGBl 22/2020.

²⁰ Vgl *Leitner*, ÖZPR 2020/33, 60 zur Situation in Oberösterreich; *Leitner*, Zur teilweisen Verfassungswidrigkeit des SH-GG, ASoK 2020, 49 (55).

²¹ Kärntner Sozialhilfegesetz 2021 (K-SHG 2021), LGBl 107/2020.

²² Salzburger Mindestsicherungsgesetz (MSG), LGBl 63/2010.

²³ Salzburger Sozialunterstützungsgesetz (SUG), LGBl 21/2020 idF 141/2020.

²⁴ Begutachtungsentwurf abrufbar unter <https://pallast2.stmk.gv.at/pallast-p/pub/document?dswid=2181&ref=6f0ffcef-e0a0-4557-a74f-92fb984a3312> (12. 4. 2021).

Ob die geltenden in den Bundesländern bzw. auch die noch unbeanstandeten Passagen des SH-GG einer Überprüfung des VfGH standhalten, bleibt abzuwarten. In NÖ und OÖ kam es im vergangenen Jahr zu vermehrter Kritik an den Auswirkungen der Ausführungsgesetze durch NGOs und Medien.²⁵ Kritisiert wurden die Kürzungen, aber auch der erschwerte Zugang oder Ausschluss verschiedener Personengruppen:

Neu ist, dass dauerhaft niedergelassene Fremde nach § 5 Abs 2 Z 1 NÖ SAG / § 5 Abs 1 Oö SOHAG in den ersten 5 Jahren ihres Aufenthalts im Inland keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben. Problematisch ist das mitunter hinsichtlich EU-Bürgern, die sich auf ihr Freizügigkeitsrecht berufen. Die Ausführungsgesetze sehen für diese Fälle Einzelfallprüfungen durch die Behörde vor.²⁶

Infolge der Neuerungen hat sich auch die Situation für Personen in Oberösterreich, die subsidiären Schutz genießen, geändert: Subsidiär Schutzberechtigte werden gemäß § 5 Abs 5 Z 5 Oö. SOHAG (bzw § 5 Abs 4 Z 4 NÖ SOG²⁷) nunmehr gänzlich von den Sozialhilfeleistungen ausgeschlossen und erhalten lediglich Grundversorgung. Bisher war die Bezugsberechtigung in § 4 Abs 3 Oö. BMSG (wenngleich mit Kürzungen) vorgesehen. Laut VfGH 28. 6. 2017, E 3297/ 2016, ist der Ausschluss allerdings verfassungskonform, aufgrund der provisorischen Natur des Aufenthaltsstatus.

Zusätzlich ist allerdings die Möglichkeit weggefallen, Hilfe in besonderen Lebenslagen auf privatrechtlicher Basis zu gewähren, soweit der Lebensunterhalt nicht anderweitig gesichert oder dies zur Vermeidung besonderer Härten unerlässlich ist (§ 5 Abs 4 NÖ MSG / § 4 Abs 2 Oö BMSG). Dies betrifft etwa Personen, denen humanitäres Bleiberecht gewährt wurde, die sich also faktisch dauerhaft im Inland aufhalten, aber einen befristeten Aufenthaltstitel haben. In NÖ fallen diese Gruppen gänzlich aus dem Leistungsbezug und damit auch aus der Krankenversicherung.²⁸ Von einer in Niederösterreich lebenden Familie wurde in dieser Frage nun der VfGH angerufen.²⁹ Die oberösterreichische Praxis dürfte hier anders agieren und - aufgrund einer Entscheidung des VwGH zum Oö BMSG³⁰ - Personen mit humanitärem Bleiberecht, aufgrund der „Aufenthaltsverfestigung“, eine Leistung nach § 5 Abs 1 Oö. SOHAG gewährt.

Härtefälle für Bewohner*innen von Frauenhäusern, Notschlafstellen oder psychosozialen Einrichtungen entstehen durch die Staffelung und Deckelung der Mindestsicherung mit 175 % des

²⁵ Siehe etwa „Sozialhilfe neu“: VfGH entscheidet, Artikel des ORF NÖ vom 26. 8. 2020, abrufbar unter <https://noe.orf.at/stories/3063879/> (12. 4. 2021); Wohnproblem mit Sozialhilfe neu, Artikel der Wiener Zeitung vom 27. 8. 2020, abrufbar unter <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/oesterreich/2073032-Wohnproblem-mit-Sozialhilfe-neu.html> (12. 4. 2021), Horacek, Das Ende aller Träume, Artikel im Falter 34/20 vom 19. 8. 2020, *Die Armutskonferenz*, Folgen und Auswirkungen der schlechten Sozialhilfe, abrufbar unter www.armutskonferenz.at/files/armutskonferenz_auswirkungen-schlechte-sozialhilfe_2020.pdf, (12. 4. 2021).

²⁶ Siehe dazu § 5 Abs 4 Oö. SOHAG; § 5 Abs 3 NÖ SAG.

²⁷ In Niederösterreich war aber schon bisher kein Bezug vorgesehen.

²⁸ *Die Armutskonferenz*, Folgen und Auswirkungen der schlechten Sozialhilfe, abrufbar unter www.armutskonferenz.at/files/armutskonferenz_auswirkungen-schlechte-sozialhilfe_2020.pdf, (12. 4. 2021).

²⁹ Siehe dazu: „Sozialhilfe neu“: VfGH entscheidet, Artikel des ORF NÖ vom 26. 8. 2020, abrufbar unter <https://noe.orf.at/stories/3063879/> (12. 4. 2021).

³⁰ VwGH 20. 12. 2017, Ra 2016/10/0130.

Ausgleichszulagenrichtsatzes pro „Haushaltsgemeinschaft“ (§ 8 Oö SOHAG, § 16 NÖ SOG, § 5 Abs 4 SH-GG)³¹, wobei die Definition der Haushaltsgemeinschaft problematisch zu sein scheint: Nach § 4 Abs 1 Z 4 NÖ SOHAG / § 7 Abs 5 Oö SOHAG / § 5 Abs 2 SH-GG bilden eine Haushaltsgemeinschaft mehrere in einer Wohneinheit oder Wohngemeinschaft lebende Personen, soweit eine gänzliche oder teilweise gemeinsame Wirtschaftsführung nicht aufgrund besonderer Umstände ausgeschlossen werden kann. In der Praxis wird die Regelung so ausgelegt, dass das Zusammenfassen von Erwachsenen zu Haushaltsgemeinschaften – auch in Obdachlosen-, Asylheimen oder Frauenhäusern - den Bezug senkt.³² Selbst wenn getrennte Einzelzimmer bewohnt, aber Küche und Sanitärräume gemeinsam genutzt werden, kommt es in der Praxis zur anteiligen Kürzung der Bezüge.³³ Im Ergebnis schreckt dies womöglich ab, derartige Hilfsangebote in Anspruch zu nehmen. Der VfGH hat die Deckelung und Staffelung für Haushaltsgemeinschaften nach § 5 Abs 2 Z 2 und Abs 4 SH-GG nicht als gleichheitswidrig qualifiziert. Er hat aber gleichzeitig angemerkt, dass es dem Landesgesetzgeber freistehe, Ausnahmen für bestimmte Personengruppen vorzusehen.³⁴ Ob die Ausführungsgesetze aufgrund fehlender Differenzierung dem Sachlichkeitsmaßstab nicht genügen, bleibt zu prüfen.

Weitere Leistungskürzungen resultieren aus der verstärkten Anrechnung von Zuverdienst, Leistungen Dritter und Beihilfen wie der Wohnbeihilfe auf den Bezug (§ 8 und § 14 Abs 2 NÖ SAG, § 14 Abs 1 und 2 Oö SOHAG). Zu den anrechenbaren Leistungen Dritter gehören nach § 14 Abs 2 Oö SOHAG auch Einkommensteile der im gemeinsamen Haushalt lebenden Partner*innen oder volljähriger Kinder, soweit sie die für diese Person vorgesehene Bemessungsgrundlage übersteigen. Die Bestimmung geht weiter als § 7 Abs 1 SH-GG, der eine Berücksichtigung des Einkommens von Kindern nur im Falle einer Unterhaltspflicht zulässt.³⁵ Auch der VfGH sieht eine Anrechnung von Einkommen nur in einem solchen Fall (der ohnehin nur restriktiv, nach Maßgabe der eigenen wirtschaftlichen Verhältnisse und bei Selbsterhaltungsfähigkeit des Kindes denkbar ist) als zulässig an.³⁶ Abhelfen könnte eine (einschränkende) verfassungskonforme Auslegung des § 14 Abs 2 OÖ SOHAG.³⁷

Letztlich ergeben sich Einschnitte dadurch, dass in § 7 Abs 9 Oö SOHAG die Bemessung des Wohnbedarfs mit 25 % (statt 18 % nach dem Oö BMSG) und in § 14 Abs 2 NÖ SAG sogar mit 40 % (statt 25 % nach dem NÖ MSG) fix normiert und gedeckelt ist. Dadurch erhalten Personen, die keinen oder einen sehr geringen Wohnaufwand tragen, etwa Obdachlose, eine gekürzte Leistung. In § 5 Abs 5 SH-GG ist die Möglichkeit normiert, Wohnkostenmehrleistungen bis zu 30 % der

³¹ Das entspricht derzeit einem Betrag von € 1.605.

³² Siehe dazu: Wohnproblem mit Sozialhilfe neu, Artikel der Wiener Zeitung vom 27. 8. 2020, abrufbar unter <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/oesterreich/2073032-Wohnproblem-mit-Sozialhilfe-neu.html> (12. 4. 2021).

³³ Ebd; *Horacek*, Das Ende aller Träume, Artikel im Falter 34/20 vom 19. 8. 2020.

³⁴ VfGH 12. 12. 2019, G 164, 171/2019.

³⁵ So ist auch in § 8 Abs 2 NÖ SAG nur vom Einkommen unterhaltspflichtiger Angehöriger die Rede.

³⁶ VfSlg 11.662/1988.

³⁷ Vgl. *Leitner*, ÖZPR 2020/33, 62 mwN.

Bemessungsgrundlage in Form von Sachleistungen vorzusehen, weder OÖ noch NÖ haben jedoch von dieser Option Gebrauch gemacht.³⁸

In Angelegenheiten der Sozialhilfe kommt dem Gesetzgeber, wie der VfGH wiederholt betont hat, grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum bei der Verfolgung verschiedener rechtspolitischer Ziele zu.³⁹ Dem Gesetzgeber steht es frei, auf eine Durchschnittsbetrachtung abzustellen, daher können auch Härtefälle in Kauf genommen werden, wenn nur insgesamt eine sachliche Regelung vorliegt.⁴⁰ Unter Beachtung von Kriterien der Subsidiarität, des Maßhaltens und einer Differenzierung nach individueller Bedürftigkeit, hat die Vergabe der Leistungen nach sachlichen Kriterien zu erfolgen. Die Sozialhilfegesetzgebung und -vollziehung hat also primär den Gleichheitssatz zu beachten.⁴¹

Zur bedarfsorientierten Mindestsicherung statuierte der VfGH aber auch den besonderen Maßstab der Systemgerechtigkeit: „Ist in einem vom Gesetzgeber eingerichteten System der Sicherung zur Gewährung eines zu einem menschenwürdigen Leben erforderlichen Mindeststandards der Zweck, dem betroffenen Personenkreis das Existenzminimum zu gewähren, nicht mehr gewährleistet, dann verfehlt ein solches Sicherungssystem offensichtlich insoweit seine Aufgabenstellung.“⁴² Unter Anwendung dieses Prinzips hat der VfGH zahlreiche Bestimmungen der Landesgesetze für verfassungswidrig erklärt, wie etwa eine plötzliche Kürzung der Leistungen aus der Mindestsicherung um 20 %⁴³ oder die Einführung einer Haushaltsdeckelung, die unabhängig davon gilt, wie viele und welche Personen dem Haushalt angehören.⁴⁴

An einer sachlichen Rechtfertigung mangelt es nach der Judikatur des VfGH auch, wenn der Anspruch auf Sozialhilfe vom Einkommen der angehörigen Mitbewohner*innen abhängig gemacht wird (insb Kindern), unabhängig davon, ob eine Unterhaltspflicht vorliegt.⁴⁵

Als unsachlich qualifizierte der VfGH auch die Anknüpfung des § 11a NÖ MSG⁴⁶ an die Dauer des Aufenthalts des Antragsstellers im Inland (hier war eine Kürzung von 32,2 % vorgesehen, wenn sich der Bezieher innerhalb der letzten 6 Jahre weniger als 5 Jahre im Inland aufgehalten hatte).⁴⁷ Für Inländer*innen, so der VfGH, handle es sich bei der Aufenthaltsdauer in Österreich um keinen sachlichen Anknüpfungspunkt, insb wären auch keine Integrationsanreize nötig.

³⁸ Vgl *Die Armutskonferenz*, Folgen und Auswirkungen der schlechten Sozialhilfe, abrufbar unter www.armutskonferenz.at/files/armutskonferenz_auswirkungen-schlechte-sozialhilfe_2020.pdf, (12. 4. 2021).

³⁹ Etwa VfGH 24. 3. 1979, B 175/78; VfSlg 19.411/2011.

⁴⁰ VfGH 28. 9. 2017, G 31/2017.

⁴¹ *Schilchegger*, Sozialhilfe und Verfassungsrecht, JAS 2019, 156 (158) mwN; *Pöschl*, Gleichheitsrechte, in *Merten/Papier* (Hg), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd VII/2: Grundrechte in Österreich² (2009) 519 (263-264).

⁴² VfGH 12. 10. 2012, G 56/11 ua VfSlg 19.698.

⁴³ Ebd.

⁴⁴ VfGH 7. 3. 2018, G 136/2017; VfGH 1. 12. 2018, G 208/2018 mit weiteren Entscheidungen bei *Schilchegger*, JAS 2019, 158.

⁴⁵ VfSlg 11.662/1988.

⁴⁶ idF LGBI 2016/103.

⁴⁷ VfGH 07. 03. 2018, G 136/17.

Hinsichtlich asylberechtigter Personen liege eine unsachliche Ungleichbehandlung gegenüber Unionsbürger*innen sowie Drittstaatsangehörigen vor, weil Ersteren eine Rückkehr ins Heimatland nicht möglich sei und sie so durch die Wartefrist disproportional benachteiligt würden. Aufgrund dieser Ungleichbehandlung zwischen Fremden sah der VfGH eine Verletzung des Art I Abs 1 des BVG Rassische Diskriminierung⁴⁸ gegeben und der Genfer Flüchtlingskonvention⁴⁹ gegeben. Die Möglichkeit einer sachlichen Rechtfertigung der Anknüpfung an die Aufenthaltsdauer erkannte der VfGH demgegenüber grundsätzlich an. Demzufolge könnte eine abgewandelte Form der Wartefrist (wie in § 5 Abs 2 Z 1 NÖ SAG / § 5 Abs 1 Oö SOHAG) aufgrund besonderer Rechtfertigungsgründe an sich zulässig sein.⁵⁰

2. Problemstellung, Forschungsfragen und Zielsetzung

Aus der bisherigen Rsp des VfGH zum Sachlichkeitsgebot der Bestimmungen zur bedarfsorientierten Mindestsicherung ergibt sich, dass der Gesetzgeber von ihm gesteckte Erwartungen auch ernst nehmen muss.⁵¹ Ein geschaffener Standard darf – ungeachtet des gesetzgeberischen Spielraums im Bereich von Sozialleistungen – daher nicht beliebig zurückgeschraubt werden.

Während zur bedarfsorientierten Mindestsicherung und den bisher geltenden Landesgesetzen bereits eine Fülle an Judikatur des VfGH vorliegt, sind die erst seit kurzem in Kraft stehenden Ausführungsgesetze zum SH-GG in Niederösterreich und Oberösterreich sowie nun auch in Kärnten und Salzburg höchstgerichtlich noch ungeprüft. Anhaltspunkte für die Verfassungsmäßigkeit der Regelungen und deren Interpretation bzw Handhabung in der Praxis bieten das am 12. 12. 2019 zum SH-GG ergangene Erkenntnis des VfGH zu AZ G 164, 171/2019 sowie die zu den bisherigen Mindestsicherungsgesetzen aufgestellten Grundsätze des VfGH, insb in den Entscheidungen zum Sachlichkeitsgebot und die einschlägige Literatur.

Die bisherigen Erfahrungen mit den neuen Ausführungsgesetzen zur Sozialhilfe in Niederösterreich und Oberösterreich zeigen, dass es durch Leistungskürzungen und -deckelungen, aber auch durch erschwerte Zugangsvoraussetzungen zu Härtefällen kommt.

Die anstehende Arbeit soll die wesentlichen Neuerungen durch das SH-GG und dessen Ausführungsgesetze darstellen, dabei auch die Umsetzung der Grundsatzregelungen in den Bundesländern vergleichen, und anschließend – ausgehend von einer Analyse der bisherigen Literatur und Judikatur zu den Mindestsicherungsgesetzen – klären, ob und inwieweit die

⁴⁸ Durchführung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung, BGBl 390/1973.

⁴⁹ Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, BGBl 55/1955.

⁵⁰ VfSlg 11.662/1988; Vgl. auch *Rihs*, Die bedarfsorientierte Mindestsicherung im Lichte der rezenten VfGH-Judikatur, *migraLex* 2018, 46 (49).

⁵¹ Vgl. *Schilchegger*, *JAS* 2019, 58-59.

Bestimmungen der Ausführungsgesetze zum SH-GG den verfassungsrechtlichen Grundlagen entsprechen oder wie eine verfassungsmäßige Handhabung der Bestimmungen aussehen könnte.

Allfällige künftige Judikatur des VfGH zu den Ausführungsbestimmungen soll ebenfalls eingearbeitet und analysiert werden. Jene Landesgesetze, die im Laufe des Jahres 2021 noch in Kraft treten, wie voraussichtlich das Kärntner Sozialhilfegesetz 2021, sollen in der Arbeit ebenfalls Berücksichtigung finden und deren wesentliche Bestimmungen analysiert werden.

Auch kompetenzrechtliche Aspekte sollen einen Platz in der Arbeit finden, zumal das Grundsatzgesetz in Sachen Sozialhilfe die erste Inanspruchnahme der Kompetenz nach Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG darstellt.

Vor dem Hintergrund, dass die Umsetzung in vielen Bundesländern noch aussteht, soll die zu verfassende Arbeit auch einen Beitrag zum Diskurs für einen menschenwürdigen und praktikablen Umgang mit der SH-GG leisten und belassenen Spielraum für die Umsetzung in den übrigen Ländern, sowie allfälligen weiteren Reform- oder Reparaturbedarf aufzeigen.

3. Forschungsstand

Wie oben ausgeführt, beschränkt sich die bisherige Judikatur zum Sozialhilfe-Grundsatzgesetz, die auch für die Ausführungsgesetze herangezogen werden kann, auf das Erkenntnis des VfGH zu AZ G 164, 171/2019. Darüber hinaus sind die verfassungsrechtlichen Implikationen zu den neuen Ausführungsgesetzen aus der bisherigen Literatur (dazu siehe das vorläufige Quellenverzeichnis) und insb der Judikatur⁵² zu den Mindestsicherungsgesetzen der Länder abzuleiten.

Zur neuen Sozialhilfe liegen mittlerweile auch zahlreiche Aufsätze sowie Entscheidungsbesprechungen⁵³ und eine Dissertation⁵⁴ vor (wobei sich letztere schwerpunktmäßig mit dem Zugang von Nicht-Österreichern zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung / Sozialhilfe befasst), die in die anstehenden Überlegungen einfließen und darin Berücksichtigung finden sollen.

Berücksichtigt werden soll auch die bis zur Einreichung der vorliegenden Arbeit gegebenenfalls noch ergehende Judikatur des VfGH zum Sozialhilfe Grundsatzgesetz und den Ausführungsgesetzen in Niederösterreich und Oberösterreich bzw nach deren Vorliegen auch in den weiteren Bundesländern.

⁵² Nur beispielhaft VfGH 28. 6. 2017, E 3297/ 2016; VfGH 12.10.2012, G 56/11 ua VfSlg 19.698; VfGH 07.03.2018, G 136/2017; VfGH 01.12.2018, G 208/2018; VfSlg 11.662/1988, VfGH 12.12.2017, V 101/2017.

⁵³ *Tomandl*, Sozialhilfe: die neue Mindestsicherung, ZAS 2019, 300; *Pfeil*, Zurück zur Sozialhilfe (oder gar zum Heimatrecht)? in Noll/Öllerer, FS Dimmel (2019) 68; *Schilchegger*, Sozialhilfe und Verfassungsrecht, JAS 2019, 156; *Orator*, Die Bedarfsorientierte Mindestsicherung am verfassungsgerichtlichen Prüfstand, in Baumgartner (Hrsg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2019 (2019) 187; *Leitner*, Die Umsetzung des SH-GG in Oberösterreich, ÖZPR 2020/33, 60; *Pfeil*, Verfassungswidrigkeiten der Reformen der Sozialhilfe bzw der Organisation der Sozialversicherung (Teil I), ÖZPR 2020, 26; *Wagner*, Sozialhilfe neu - die Reform der Mindestsicherung, DRdA-Inf 2019, 162 uvm.

⁵⁴ *Kaspar*, Der diskriminierungsfreie Zugang zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung, Dissertation, Wirtschaftsuniversität Wien (2020).

4. Forschungsmethoden

Die anstehende Arbeit soll einleitend die Entwicklung des Systems der bedarfsorientierten Mindestsicherung bzw Sozialhilfe in Österreich darstellen und die verfassungsrechtlichen Grundlagen erläutern. Sodann soll ein Überblick über die bisherige (und teils noch geltende) Regelung der Mindestsicherung durch die Landesgesetze gegeben werden. Anschließend sollen die Neuerungen durch das SH-GG und dessen Umsetzung in den Ländern unter dem Aspekt der Verfassungsmäßigkeit untersucht und Implikationen für die praktische Handhabung der Regelungen in den Ländern, die noch ausstehende Umsetzung in einigen Bundesländern sowie allfälliger Reformbedarf aufgezeigt werden. Die Regelungen der neuen Ausführungsgesetze zur Mindestsicherung sollen dabei – inhaltlich gegliedert nach Schwerpunkten – einer Prüfung unterzogen und anhand der vorhandenen Literatur und Judikatur analysiert werden.

Die Erarbeitung der Forschungsfragen soll mittels Literaturrecherche und Untersuchung bzw Analyse der relevanten Judikatur zur bisherigen und zur aktuellen Regelung der Mindestsicherung / Sozialhilfe erfolgen:

In einem ersten Schritt wird die bisherige Judikatur und Literatur zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung untersucht und analysiert, um hieraus, soweit möglich, Leitlinien und Grundsätze zu den verschiedenen Problemkreisen herauszuarbeiten. Dann wird auch die Literatur und (noch spärliche) Judikatur zum neuen SH-GG und den Ausführungsgesetzen untersucht und in Bezug zur bisherigen Rechtsprechung bzw Literatur gesetzt. Letztlich sollen – vor dem Hintergrund der herauszuarbeitenden Grundsätze der Rechtsprechung und der Lehre – die neuen Regelungen, geordnet nach Schwerpunkten (dazu siehe die vorläufige Gliederung) auf ihre Verfassungsmäßigkeit geprüft werden.

5. Vorläufige Gliederung

- 1. Einleitung**
- 2. Historischer Abriss: Entwicklung der bedarfsorientierten Mindestsicherung / Sozialhilfe in Österreich**
- 3. Verfassungsrechtliche Grundlagen**
 - a. Kompetenzrechtliche Aspekte
 - i. Die Kompetenz für das Armenwesen nach Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG
 - ii. Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG
 - b. Grundrechtliche Aspekte
 - i. Der Gleichheitssatz als Prüfstein der Sozialhilfe
 - ii. Soziale Grundrechte auf österreichischer, europäischer und internationaler Ebene
- 4. Überblick über die bisherige Regelung**

- a. Die Mindestsicherungsgesetze der Länder (beispielhaft)
 - i. Grundlagen und Anspruchsvoraussetzungen
 - ii. Verfahren
 - iii. Höhe des Anspruchs
 - iv. Erhöhungsbeträge für bestimmte Personengruppen
 - v. Anspruchsberechtigung von Nicht-Österreicher*innen
- b. Ausgewählte Judikatur zu den bisherigen Mindestsicherungsbestimmungen

5. Die neue Regelung der Sozialhilfe

- a. Das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz
- b. Die Entscheidung des VfGH vom 11. 12. 2018, G 156/2018
- c. Die Umsetzung des SH-GG in den Ländern
 - i. Das Oö. Sozialhilfe-Ausführungsgesetz (Oö. SOHAG)
 - ii. Das NÖ Sozialhilfe Ausführungsgesetz (NÖ SOG)
 - iii. (weitere Ausführungsgesetze je nach Stand der Gesetzgebung)

6. Diskussion und Problemkreise ausgewählter Bestimmungen

- a. Festlegung von Mindest- und Höchstsätzen
- b. Staffelung der Zuschläge für Kinder
- c. Staffelung und Deckelung für Haushaltsgemeinschaften
- d. Einsatz von Vermögen
- e. Einsatz von Arbeitskraft
- f. Berücksichtigung von Integration
- g. Berücksichtigung von Leistungen Dritter
- h. Wartefristen für EU-Bürger und Familienangehörige von öStbg
- i. Sach- und Geldleistungen
- j. Wohnbedarf
- k. Entstehung besonderer Härtefälle

7. Stellungnahme und Resümee

8. Schlussbemerkung

6. Zeitplan

<u>WS 2020/21</u>	Präsentation des Dissertationsvorhabens im Rahmen eines Dissertantenseminars Erstellen des Exposés Absolvierung eines weiteren Seminars aus dem Dissertationsfach
<u>SS 2021</u>	Abschluss und Einreichung der Dissertationsvereinbarung Absolvierung der übrigen Lehrveranstaltungen laut Curriculum
<u>WS 2021/22</u>	Arbeit an der Dissertation – Erstellen der Rohfassung

Regelmäßige Besprechung des Arbeitsfortschrittes mit dem Betreuer

SS 2022

Arbeit an der Dissertation

Regelmäßige Besprechung des Arbeitsfortschrittes mit dem Betreuer

WS 2022/23

Arbeit an der Dissertation – Fertigstellung, Überarbeitung, Einarbeitung von Korrekturen

Regelmäßige Besprechung des Arbeitsfortschrittes mit dem Betreuer

SS 2023

Finalisierung und Einreichung der Dissertation

Defensio

7. Vorläufige Literaturliste

Brodil/Windisch-Graetz, Sozialrecht in Grundzügen⁸, Wien (2017)

Die Armutskonferenz, Checkliste – 18 Punkte für das Sozialhilfe-Ausführungsgesetz (abrufbar unter www.armutskonferenz.at/files/checkliste_sozialhilfe-ausfuehrungsgesetz_armutskonferenz.pdf, Stand 27. 1. 2021)

Die Armutskonferenz, Folgen und Auswirkungen der schlechten Sozialhilfe (abrufbar unter www.armutskonferenz.at/files/armutskonferenz_auswirkungen-schlechte-sozialhilfe_2020.pdf, Stand 27. 1. 2021)

Gerhartl, Aufhebung von Teilen des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes, Jahrbuch Sozialversicherungsrecht 2020, 47

Hiesel, Die Rechtsprechung des VwGH zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung, ÖJZ 2017/135

Hörtenhuber/Dörnhöfer, Entscheidungen des VfGH - Dezember-Session 2019, ÖJZ 2020/74

Kaspar, Der diskriminierungsfreie Zugang zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung: eine Analyse des Zugangs zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung für nicht-österreichische Staatsangehörige aus verfassungs-, unions- und völkerrechtlicher Perspektive (2020)

Leitner, Das neue Sozialhilfe-Grundsatzgesetz, ASoK 2019, 304

Leitner, Die Umsetzung des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes in Oberösterreich, ÖZPR 2020/33

Leitner, Zur teilweisen Verfassungswidrigkeit des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes, ASoK 2020, 49

Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer, Handbuch der Grundrechte: Grundrechte in Österreich² (2014)

Muzak, Bundes-Verfassungsrecht⁶ (2020)

Orator, Die Bedarfsorientierte Mindestsicherung am verfassungsgerichtlichen Prüfstand, in Baumgartner (Hrsg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2019 (2019), 187

Pfeil/Wöss, Handbuch Bedarfsorientierte Mindestsicherung (2011)

Pfeil, Verfassungswidrige Beschränkungen in der Mindestsicherung, DRdA 39 (2018), 411

Pfeil, Zurück zur Sozialhilfe (oder gar zum Heimatrecht)? in Noll/Öllerer (Hrsg), Hegemonie und Recht - FS Nikolaus Dimmel (2019) 68

Pfeil, Österreichisches Sozialhilferecht¹² (2018)

Pfeil, Aktuelle verfassungsrechtliche Fragen der Mindestsicherung (oder doch wieder der Sozialhilfe), in Kietaihl/Mosler/Pacic (Hrsg), Gedenkschrift Robert Rebhahn (2019) 477

Pöschl, Gleichheitsrechte in Merten/Papier (Hrsg), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd VII/2: Grundrechte in Österreich (2009) 519

Rihs, Die bedarfsorientierte Mindestsicherung im Lichte der rezenten VfGH-Judikatur. *migraLex* 2018, 46

Schilchegger, Sozialhilfe und Verfassungsrecht, *JAS* 2019, 156

Schöffmann, Überblick über Rechtsvorschriften und die Judikatur zum österreichischen Sozialversicherungsrecht im Jahr 2019, *Jahrbuch Sozialversicherungsrecht* 2020, 9

Schweinzer, Ausgestaltung der Sozialhilfe-Höchstsätze und des Arbeitsqualifizierungsbonus im Sozialhilfe-Grundsatzgesetz gleichheitswidrig, *migraLex* 2020, 28

Schulze, Rechtliche Unterstützung für armutsbetroffene Menschen, *AnwBl* 2020/319

Talos/Obinger, Sozialstaat Österreich (1945-2020) Entwicklung – Maßnahmen – internationale Verortung (2020)

Tomandl, Sozialhilfe: die neue Mindestsicherung, *ZAS* 2019, 300

Tomandl, Der VfGH zum Sozialhilfe-Grundsatzgesetz, *ZAS* 2020/14

Wagner, Sozialhilfe neu - die Reform der Mindestsicherung, *DRdA-infas* 2019, 162