

Stellungnahme des Vereins VertretungsNetz – Sachwalterschaft, Patienten-anwaltschaft, Bewohnervertretung zum Entwurf einer Änderung des NÖ Mindestsicherungsgesetzes (NÖ MSG)

Zahl: LT-839/A-1/63-2016

Der Verein VertretungsNetz – Sachwalterschaft, Patienten-anwaltschaft, Bewohner-vertretung erlaubt sich zu den beabsichtigten Änderungen des NÖ Mindestsicherungsgesetzes Stellung zu nehmen; dies insbesondere auf Basis seiner langjährigen Erfahrung im Bereich der Vertretung von Menschen mit einer psychischen Erkrankung oder kognitiven Beeinträchtigung.

Eingangs sei auf Art 4 Abs 3 der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung (Behindertenrechtskonvention) hingewiesen, wonach sämtliche öffentliche Stellen verpflichtet sind, bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften, die Menschen mit Behinderungen betreffen, mit diesen und den sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen zu führen und diese aktiv einzubeziehen.

VertretungsNetz erachtet es als problematisch, dass Änderungsvorschläge, die dramatische finanzielle Auswirkungen für Menschen mit Behinderung in Niederösterreich haben, an die sie betreuenden Organisationen und Stellen nicht mehr kommuniziert werden.

1. In der öffentlichen Diskussion über die Mindestsicherung wird verschwiegen, dass Menschen, die wegen ihrer Behinderung nicht erwerbsfähig sind, und keine oder nur eine geringe Pension beziehen, auf die bedarfsorientierte Mindestsicherung angewiesen sind. Es existieren nicht einmal Zahlen, wie viele Menschen mit Beeinträchtigung eine Geldleistung der bedarfsorientierten Mindestsicherung erhalten.

Dass Menschen mit Beeinträchtigungen idR auf eine Leistung der bedarfsorientierten Mindestsicherung – also eine Sozialhilfeleistung – angewiesen sind, stellt nach Ansicht von VertretungsNetz eine Diskriminierung dar. Die bedarfsorientierte Mindestsicherung soll Personen, die in eine (vorübergehende) finanzielle Notlage geraten sind, durch pauschalierte monatliche Geldleistungen zur Deckung des Lebensunterhalts und des angemessenen Wohnbedarfs (Mindeststandards) vor Armut und sozialer Ausgrenzung bewahren. Gerade Menschen mit Beeinträchtigungen sind oft nicht in der Lage, aus eige-

ner Kraft ihre Einkommenssituation zu verbessern. Die gegenwärtige Entlohnung in Werkstätten für Menschen mit Beeinträchtigung entspricht einem Arbeiten unter Substandard-Bedingungen, das meist keinen eigenen Lebensunterhalt ermöglicht, keinen Sozialversicherungsanspruch auslöst und von weiteren Sozialhilfeleistungen (Leistungen der bedarfsorientierten Mindestsicherung) abhängig macht¹. Tatsächlich trifft auf Menschen mit Beeinträchtigungen das Schlagwort von der Vererblichkeit der Armut zu. Schaffen es die Eltern behinderter Kinder nicht, einen Pensionsanspruch zu erwerben, bleiben auch ihre „Kinder“ davon ausgeschlossen und lebenslang auf den Bezug der bedarfsorientierten Mindestsicherung angewiesen

Die **Bedarfsorientierte Mindestsicherung soll** nach § 1 Abs 2 NÖ MSG hilfsbedürftigen Personen, solange als sie dazu Hilfe benötigen, ein **menschenwürdiges Leben ermöglichen. Beeinträchtigung sollte keinesfalls zu einer Notlage von Menschen führen.**

Umso erstaunlicher ist, dass Anlass für die Novelle das Verfahren einer von VertretungsNetz vertretenen Frau mit einer kognitiven Beeinträchtigung sein soll (VwGH 11.8.2015, Ra 2015/10/0030).

Die Frau, die in ihrer eigenen Wohnung lebt, konnte die Wohnkosten allein mit den Wohnzuschuss von € 250,- nicht finanzieren und beantragte die Übernahme der Restkosten aus den Mitteln der bedarfsorientierten Mindestsicherung. Die Behörde wies den Antrag mit der Begründung ab, dass sie bereits einen, den Mindeststandard zur Deckung des Wohnbedarfs übersteigenden, Wohnzuschuss erhielt. Die Frau mit Beeinträchtigung wäre dadurch gezwungen gewesen, den Wohnungsaufwand aus den Mitteln zur Deckung des Lebensunterhalts zu finanzieren, wenn nicht der Verwaltungsgerichtshof die Entscheidung aufgehoben hätte: Es müsse zuerst geprüft werden, **wie hoch** der für eine **angemessene Wohnsituation** des Hilfebedürftigen **notwendige Aufwand** ist, beispielsweise wie hoch der Aufwand für eine barrierefreie Wohnung für einen Menschen mit Beeinträchtigung ist, **bevor Leistungen** der Mindestsicherung für das Wohnen **gekürzt** werden dürfen.

Der Verwaltungsgerichtshof stützte seine Entscheidung im Übrigen auf die Gesetzesmaterialien zum NÖ MSG 2010. Im Bericht des Sozial-Ausschusses wonach „die Rechtsansicht des Verwaltungsgerichtshofes ... zu Ungleichheiten zwischen BMS-Beziehern mit und ohne Wohnzuschuss führen [würde], da auch für BMS-Bezieher ohne Wohnzuschuss entsprechende Wohnkosten anfallen“, wird daher die ursprüngliche Intention des Gesetzgebers des NÖ MSG 2010, „zusätzliche Leistungen (über den 25%-igen Wohnkostenanteil der Bedarfsorientierten Mindestsicherung hinausgehend) zur Deckung der angemessenen Wohnkosten einerseits durch die NÖ Wohnungsförderung und

¹Doose, Inklusion und Teilhabe am Arbeitsleben, DAS BAND 2/10

andererseits in Sonderbedarfsfällen durch Zusatzleistungen nach § 13 ... im Rahmen des Privatrechts zu gewähren“ völlig außer Acht gelassen (vgl Ltg.-515-1/A-1/32-2010, 35f). Der Verwaltungsgerichtshof hat mit seinem Erkenntnis vom 11.8.2015, Ra 2015/10/0030, die Vollziehung an die Intention des Gesetzgebers des NÖ MSG 2010 erinnert. Vorbildlich wäre es, wenn nunmehr die Verwaltung, das NÖ MSG entsprechend vollzieht. Stattdessen scheint sich mit der geplanten Novellierung des NÖ Mindestsicherungsgesetzes der Wille des Gesetzgebers vor der Vollziehung zu beugen.

VertretungsNetz muss feststellen, dass die beabsichtigte Novelle zum angemessenen Wohnbedarf die in den Rechtsmittelverfahren, zuletzt vom VwGH aufgezeigten Vollzugsmängel sanieren und die finanzielle Schlechterstellung von NiederösterreicherInnen, die entweder nur eine Leistung aus der Mindestsicherung oder auch eine Wohnbeihilfe oder einen Wohnzuschuss beziehen, zementieren soll:

Es entspricht der ständigen Judikatur des Verwaltungsgerichtshofs, dass gewährte Wohnbeihilfen den Mindestsicherungsanspruch nur insoweit schmälern, als sie die Differenz zwischen dem als Grundbetrag für den Wohnbedarf dienenden 25%igen Anteil des Mindeststandards und dem tatsächlichen Wohnbedarf (bis zur Grenze des höchstzulässigen Wohnungsaufwandes) übersteigt (vgl VwGH 28.5.2013, 2011/10/0184; und 3.7.2012, 2011/10/0133).

Die vorgeschlagene gesetzliche Neuregelung für die Kürzung der Mindestsicherung bei gleichzeitigem Bezug von Wohnbeihilfe oder Wohnzuschuss führt, wie schon der VwGH in seiner Entscheidung vom 11.8.2015, Zl Ra 2015/10/0030 ausgeführt hat, dazu, dass der Wohnbedarf eines Hilfsbedürftigen in Niederösterreich in keinem Fall höher sein darf als 25% des Mindeststandards, wenn keine durch die NÖ Wohnungsförderung geleistete Subjektförderung bezogen wird. Mit diesem Wert ist jedoch der in § 10 Abs 3 NÖ MSG umschriebene Aufwand zur Deckung eines angemessenen Wohnbedarfs, der zur Gewährleistung einer angemessenen Wohnsituation erforderlich ist, nicht in Einklang zu bringen. Wird Wohnbeihilfe oder Wohnzuschuss bezogen, kommt eine Anrechnung nur insofern in Betracht, als diese den angemessenen Wohnungsaufwand abzüglich des 25%- bzw 12,5%-Anteil des Mindeststandards übersteigt. Die Auslegungsprobleme bzw eine der Ansicht des Höchstgerichts nicht entsprechende Vollzugspraxis werden damit perpetuiert.

Zur nun vorgeschlagenen gesetzlichen Neuregelung ist zu sagen, dass auch durch die NÖ Wohnungsförderung in den meisten Fällen nur ein Teil des Wohnungsaufwandes gedeckt werden kann. Von einer „anderweitigen Deckung“ (vgl die ursprüngliche Neuformulierung des Entwurfes zu § 11 Abs 3 NÖ MSG) oder von „bedarfsdeckenden Leistungen (zB eine Wohnbeihilfe oder einen Wohnzuschuss)“ (vgl geänderter Gesetzesentwurf

Ltg.-839/A-1/63-2016), die es erlauben würde, den Mindeststandard zur Deckung des Wohnbedarfs zu reduzieren, wäre also nur dann auszugehen, wenn die tatsächliche Miete plus Betriebs- und Heizungskosten durch den Wohnzuschuss abgedeckt wären. Es darf dabei aber nicht übersehen werden, dass in Niederösterreich nur für jene Personen, die im *geförderten* Wohnbau leben, überhaupt Leistungen wie Wohnbeihilfe und Wohnzuschuss gewährt werden, und dass darauf die in der Begründung des Antrages enthaltene *Ungleichbehandlung* zu den „Nur-Mindestsicherungsbeziehern“ gestützt wird.

Die in der Regel weit höheren Wohnkosten der Mindestsicherungsbezieher müssen somit auch weiterhin aus dem Lebensbedarf bestritten werden, was oft genug zu Wohnungsverlust durch Delogierung uä führt wird, vor allem aber zur stationären Versorgung in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe oder der Behindertenhilfe oder psychosozialen Wohnformen.

Es wird ersucht, diese wesentlich höheren stationären Kosten in die Überlegungen einzubeziehen und eine Regelung zu schaffen, die angenähert an die Bestimmungen anderer Bundesländer dem Ziel, auch für Mindestsicherungsbezieherinnen ein leistbares Wohnen zu schaffen, besser entspricht und auch jene Personen miteinschließt, die nicht im geförderten Wohnen eine Unterkunft gefunden haben. Zugleich wird ersucht, für Personen im „geförderten Wohnen“ eine Vollzugspraxis zu schaffen, die der vom VwGH geäußerten Rechtsansicht folgt.

2. Mit großer Sorge verfolgt VertretungsNetz als Sachwalter von der Novellierung betroffener Personen die Diskussion und die Entwicklung, **subsidiär Schutzberechtigten vom Bezug von Aufstockungsleistungen aus der bedarfsorientierten Mindestsicherung auszuschließen**: Der vorliegende Entwurf sieht in § 5 Abs 2 Z 3 die Streichung von subsidiär Schutzberechtigten gem § 8 AsylG vor, in § 5 Abs 3 Z 3 sollen die subsidiär Schutzberechtigten unter jenen Personengruppen aufgezählt werden, die vom Anspruch auf Mindestsicherung explizit ausgeschlossen werden. Dies bedeutet, dass sie ungeachtet einer Anerkennung als „Flüchtlinge“ weiterhin auf jenen Bedarf, wie er Asylwerbern bei laufendem Prüfverfahren aus der Grundversorgung zugemessen wird, beschränkt bleiben sollen.

Zahlreiche nationale Organisationen und Stellen haben diese Vorhaben bereits als verfassungs- und völkerrechtswidrig klassifiziert, geht es bei der Mindestsicherung doch um die Sicherstellung eines menschenwürdigen Lebens, um die Vermeidung von Obdachlosigkeit und Hunger. Subsidiär Schutzberechtigte erfüllen zwar, wie im Bericht des Sozialausschusses ausgeführt, die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention nicht, verfügen aber, aufgrund der Gefahr schwerster Menschenrechtsverletzungen bei einer Rückkehr in das Heimatland über eine befristete Aufenthaltsberechtigung in Österreich.

Ein Blick in die aktuelle Statistik des Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl (BFA) (http://www.bfa.gv.at/files/Statistiken/BFA_Jahresbilanz2015_web.pdf) zeigt (allerdings ohne konkrete Entscheidungszahlen zu nennen), dass Personen, die aus Afghanistan, die Russische Föderation, Syrien und Nigeria stammen, am häufigsten „subsidiären Schutz“ erhalten. Realistischerweise ist aufgrund der politischen Gegebenheiten von einem mehrjährigen Verbleib dieser Personengruppe in Österreich auszugehen.

Eine Versorgung ausschließlich über Leistungen der Grundversorgung würde die Integration dieser Personengruppe behindern und zu einer Marginalisierung von subsidiär Schutzberechtigten beitragen.

Im Rahmen der Grundversorgung werden aktuell für selbstständig wohnende Einzelpersonen maximal monatlich € 320,- zur Abdeckung aller Lebenserhaltungs- und Wohnkosten ausbezahlt, was gemessen am Lebensstandard in Österreich nicht ausreicht.

In der Richtlinie des Rates vom 29.04.2004, RL 2004/83/EG wird zudem festgehalten, dass Personen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt wurde, grundsätzlich die Sozialhilfe wie Staatsangehörige des Mitgliedsstaates erhalten müssen. Eine Beschränkung der Sozialhilfeleistung nur auf „Kernleistungen, die im gleichen Umfang und unter denselben Voraussetzungen wie für eigene Staatsangehörige“ gewährt wird, sei zulässig.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine Beschränkung dieser Personengruppe nur auf Leistungen der Grundversorgung in Höhe von monatlich € 320,- europarechtlich bedenklich.

Zugleich darf nicht übersehen werden, dass die derzeitigen Regelungen auf der geltenden Art 15a-Vereinbarung zwischen Bund und Ländern zur Mindestsicherung beruhen, die bis zum 31.12.2016 in Kraft steht. VertretungsNetz appelliert daher, die Kürzungspläne nicht übereilt umzusetzen, sondern im Rahmen der neuen Vereinbarung zwischen Bund und Ländern sachgerechte und rechtskonforme Vorgangsweisen zu erarbeiten, die nicht im Widerspruch mit übergeordneten Rechtsnormen stehen

3. Der vorliegende Entwurf sieht vor, dass Hilfe suchenden Personen, die ihre Arbeitskraft nicht in zumutbarer Weise einsetzen, Leistungen gekürzt bzw. zur Gänze eingestellt werden können, **ohne** dass zuvor eine **schriftliche Ermahnung** (wie in der geltenden Fassung des § 7 Abs. 6 NÖ MSG vorgesehen) ergehen muss. Dies wird mit notwendiger Verfahrensökonomie begründet.

Es muss darauf hingewiesen werden, dass durch Entfall der schriftlichen Ermahnung unvollständig oder unrichtig festgestellte Sachverhalte seitens der Behörde und eine möglicherweise damit verbundene unrechtmäßig erfolgende Kürzung bzw. sogar Einstellung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung nicht mehr rasch behoben werden kann. Hilfe suchende Personen sind durch den Entfall einer schriftlichen Ermahnung sofort mit Kürzung bzw. Einstellung der existenzsichernden Unterstützung der Bedarfsorien-

tierten Mindestsicherung konfrontiert und müssen, bei seitens der Behörde unrichtig festgestelltem Sachverhalt den Rechtsweg mit jedenfalls mehrmonatiger Verfahrensdauer beschreiten, während der die Leistungskürzung bzw. – einstellung fort dauert.

Durch den bestellten Sachwalter können Meldeverpflichtungen der Hilfe suchenden Person beim AMS nicht substituiert werden; bei einem Terminversäumnis, das dem Sachwalter auf sonstige Weise nicht bekannt wird, erfolgt entsprechend dem vorliegenden Entwurf eine sofortige Kürzung bzw. Einstellung der Leistung, was sehr rasch zu existenzbedrohenden Situationen führen kann.

Hier sollte auch das vom Verwaltungsgerichtshof formulierte „Überraschungsverbot“ (vgl VwGH 23.02.1993, 91/08/0142) beachtet werden.

Die Behörde darf vor diesem Hintergrund zur Begründung ihres Bescheids nur solche Tatsachen und Beweismittel heranziehen, welche der Partei zuvor zur Stellungnahme vorgehalten wurden.

Selbst unter Beachtung der weiteren Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes, dass in der Regel die Verletzung des Parteienghörs im Rechtsmittelverfahren saniert werden kann (vgl u.a. VwGH 30.06.1994, 93/09/0333), darf nicht verkannt werden, dass in dieser besonderen Konstellation (genereller Entfall der schriftlichen Ermahnung und sofortige Kürzung bzw. Einstellung einer existenzsichernden Leistung) die Hilfe suchende Person in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise einseitig mit den Folgen einer potentiell unrichtigen behördlichen Entscheidung belastet wird.

Abschließend soll darauf hingewiesen werden, dass die vorausgehende „Ermahnung“ entsprechend der Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Mindestsicherung sich als gemeinsamer Standard ergibt.

4. Gemäß dem vorliegenden Entwurf sollen **Hilfe suchende Personen alle Maßnahmen ergreifen müssen, die geeignet sind, die Vermittelbarkeit am Arbeitsmarkt, die Arbeitsfähigkeit oder die soziale Stabilisierung zu verbessern.**

Bereits nach geltender Rechtslage ist klargestellt, dass es sich bei den Leistungen der bedarfsorientierten Mindestsicherung um kein „Grundeinkommen“ handelt, sondern dass Gewährung der Leistungen wie bereits auch zuvor in der Sozialhilfe vom Einsatz der Arbeitskraft abhängig gemacht werden. Das kommt im § 7 NÖ MSG auch bereits in der geltenden Fassung ganz klar zum Ausdruck.

Nach den Absätzen 1 bis 4 des § 7 NÖ MSG idgF wird im Hinblick auf die Arbeitsfähigkeit, die Berechtigung zur Aufnahme und Ausübung einer Beschäftigung sowie der Bereitschaft zum Einsatz der Arbeitskraft für eine zumutbare Beschäftigung auf die für die betreffende Person in der Arbeitslosversicherung geltenden Maßstäbe abgestellt. Bestehen dort keine Ansprüche, sind die Zumutbarkeitskriterien wie bei der Notstandshilfe maßgebend, nach denen kein Berufsschutz mehr besteht. In § 7 Abs. 5 NÖ MSG idgF

werden Ausnahmetatbestände formuliert, bei deren Vorliegen trotz grundsätzlicher Arbeitsfähigkeit keine Pflicht zum Einsatz der Arbeitskraft besteht. Diese Ausnahmen sind teilweise großzügiger als die Kriterien der Arbeitslosenversicherung, weil die Berücksichtigung familiärer Verpflichtungen im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung einen wesentlich höheren Stellenwert haben müssen als im ALVG, indem die Verfügbarkeit und Vermittelbarkeit von Arbeitslosen im Mittelpunkt steht.

Vor dem Hintergrund der bereits bestehenden klaren Regelung zur Notwendigkeit des Einsatzes der Arbeitskraft für Mindestsicherungsbezieher (wie Annahme einer zumutbaren Beschäftigung, Teilnahme an Nach- bzw. Umschulungen, Teilnahme an Maßnahmen zur Wiedereingliederung am Arbeitsmarkt, Notwendigkeit von einer sich bietenden Arbeitsmöglichkeit Gebrauch zu machen und Unternehmen aller gebotenen Anstrengungen zur Erlangung einer Beschäftigung; vgl. § 7 Abs. 3 NÖ MSG idGF) erscheint ein zusätzliches Festschreiben von verpflichtenden Maßnahmen wie im vorgeschlagenen § 7 a – Vermittelbarkeit am Arbeitsmarkt weder als sachlich geboten noch notwendig, um Arbeitsmarktintegration von Hilfe suchenden Personen voranzutreiben.

Dr. Gertraud Redl-Peherstorfer
Bereichsleiterin für Niederösterreich und Burgenland
Klosterneuburg, am 15.02.2016