

Empfehlung des NÖ Monitoringausschusses: NÖ Mindestsicherungsgesetz

Der NÖ Landtag hat in seiner Sitzung am 18. Februar 2016 eine Änderung des NÖ Mindestsicherungsgesetzes beschlossen.

Diesem Beschluss gingen Initiativanträge voraus; es gab kein gesetzliches Begutachtungsverfahren.

Der Landtagsbeschluss sieht im Wesentlichen zwei Änderungen vor:

- Entfall der NÖ Mindestsicherung für subsidiär Schutzberechtigte
- Gesetzliche Klarstellung in Bezug auf die Anrechnung von bedarfsdeckenden Leistungen (z.B. Wohnbeihilfe oder Wohnzuschuss) auf die NÖ Mindestsicherung für Wohnbedarf

Der **NÖ Monitoringausschuss** ist ein unabhängiger und weisungsfreier Ausschuss, der die Einhaltung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen durch die öffentliche Verwaltung für den Bereich der niederösterreichischen Landeskompetenz überwacht.

Er ist gemäß § 4 Abs. 1 Ziff. 1 NÖ Monitoringgesetz, LGBl 9291 berechtigt, Empfehlungen und Stellungnahmen betreffend die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Zusammenhang mit Angelegenheiten der UN-Konvention gegenüber der NÖ Landesregierung abzugeben.

Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK)

Österreich hat 2008 die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) ratifiziert und in Kraft gesetzt. Mit diesem internationalen Vertrag hat sich Österreich verpflichtet, die Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten. Diese Rechte erfassen alle Lebensbereiche eines Menschen – von seiner Geburt an, Erziehung, Bildung, Berufstätigkeit, Wohnen, medizinische Versorgung usw.

Sowohl die Gesetzgebung als auch die Verwaltung des Bundes und der Bundesländer sowie die Rechtsprechung müssen die Konvention beachten. Die Vorgaben und Standards der UN-BRK sind von Bund und Bundesländern somit u.a. durch Gesetze umzusetzen.

Da Österreich auch das Fakultativprotokoll zur Konvention ratifiziert hat, besteht für Menschen mit Behinderungen auch eine Individualbeschwerde-Möglichkeit an den UN-Ausschuss für die Rechte der Menschen mit Behinderungen in Genf.

1) Partizipation

Art. 4 Abs. 3 UN-BRK

(3) Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung dieses Übereinkommens und bei anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, führen die Vertragsstaaten mit den Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen, über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.

Die im NÖ Landtag beschlossenen Änderungen des NÖ Mindestsicherungsgesetzes betreffen Menschen mit Behinderungen in maßgeblicher Weise.

Vor der Beschlussfassung fanden keine engen Konsultationen mit Organisationen statt, die Menschen mit Behinderungen vertreten und wurden diese auch nicht aktiv miteinbezogen.

Auch der NÖ Monitoringausschuss wurde nicht aktiv mit einbezogen.

Durch diese Vorgehensweise wird das Partizipationsprinzip der UN-BRK verletzt.

Der NÖ Monitoringausschuss empfiehlt künftig darauf zu achten,

- ***dass Organisationen, die Menschen mit Behinderung vertreten, aktiv in die Ausarbeitung von Rechtsvorschriften, die Menschen mit Behinderungen betreffen, einbezogen werden,***
- ***dass bei einschneidenden Gesetzesänderungen in bezug auf die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen die Teilnahmemöglichkeiten im Rahmen eines gesetzlichen Begutachtungsverfahrens gewahrt bleiben.***

2) Subsidiär Schutzberechtigte

Art. 25 UN-BRK Gesundheit

Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit ohne Diskriminierung aufgrund von Behinderung. Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu geschlechtsspezifischen Gesundheitsdiensten, einschließlich gesundheitlicher Rehabilitation, haben. Insbesondere

- a. stellen die Vertragsparteien Menschen mit Behinderungen eine unentgeltliche oder erschwingliche Gesundheitsversorgung in derselben Bandbreite, von derselben Qualität und auf demselben Standard zur Verfügung wie anderen Menschen, einschließlich sexual- und fortpflanzungsmedizinischer Gesundheitsleistungen und der Gesamtbevölkerung zur Verfügung stehender Programme des öffentlichen Gesundheitswesens;
- b. bieten die Vertragsstaaten die Gesundheitsleistungen an, die von Menschen mit Behinderungen speziell wegen ihrer Behinderungen benötigt werden, soweit angebracht, einschließlich Früherkennung und Frühintervention, sowie Leistungen, durch die, auch bei Kindern und älteren Menschen, weitere Behinderungen möglichst gering gehalten oder vermieden werden sollen;
- c. bieten die Vertragsstaaten diese Gesundheitsleistungen so gemeindenah wie möglich an, auch in ländlichen Gebieten;
- d. erlegen die Vertragsstaaten den Angehörigen der Gesundheitsberufe die Verpflichtung auf, Menschen mit Behinderungen eine Versorgung von gleicher Qualität wie anderen Menschen angedeihen zu lassen, namentlich auf der Grundlage der freien Einwilligung nach vorheriger Aufklärung, indem sie unter anderem durch Schulungen und den Erlass ethischer Normen für die staatliche und private Gesundheitsversorgung das Bewusstsein für die Menschenrechte, die Würde, die Autonomie und die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen schärfen;
- e. verbieten die Vertragsstaaten die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen in der Krankenversicherung und in der Lebensversicherung, soweit eine solche Versicherung nach innerstaatlichem Recht zulässig ist; solche Versicherungen sind zu fairen und angemessenen Bedingungen anzubieten;
- f. verhindern die Vertragsstaaten die diskriminierende Vorenthaltung von Gesundheitsversorgung oder -leistungen oder von Nahrungsmitteln und Flüssigkeiten aufgrund von Behinderung.

Subsidiär Schutzberechtigten werden ab Inkrafttreten der Gesetzesänderung keine Leistungen aus der NÖ Mindestsicherung neu gewährt. Sie erhalten ausschließlich Leistungen aus der NÖ Grundversorgung, soweit und solange sie dessen bedürfen.

Der Personengruppe von subsidiär Schutzberechtigten gehören auch Menschen mit Behinderungen an.

Sowohl die NÖ Mindestsicherung als auch die NÖ Grundversorgung dienen der Absicherung des Lebensbedarfes von Menschen, soweit sie diesen nicht selber beschaffen können.

Jeder Mensch mit Behinderungen hat ein Recht auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit ohne Diskriminierung aufgrund von Behinderung. Die Vertragsstaaten haben insbesondere Menschen mit Behinderungen eine unentgeltliche oder erschwingliche Gesundheitsversorgung in derselben Bandbreite, von derselben Qualität und auf demselben Standard zur Verfügung zu stellen wie anderen Menschen (Art. 25 lit.a)

Der NÖ Monitoringausschuss weist darauf hin, dass für Menschen mit Behinderungen, die zum Kreis der subsidiär Schutzberechtigten zählen, medizinische Versorgung in Bezug auf ihre Beeinträchtigung in derselben Qualität und auf demselben Standard wie allen anderen Menschen gewährleistet werden muss – unabhängig, ob diese Versorgung aus dem Titel der NÖ Grundversorgung oder NÖ Mindestsicherung getragen wird.

3) Mindestsicherung für Wohnbedarf

Artikel 28 – Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz

(1) Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen auf einen angemessenen Lebensstandard für sich selbst und ihre Familien, einschließlich angemessener Ernährung, Bekleidung und Wohnung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen und unternehmen geeignete Schritte zum Schutz und zur Förderung der Verwirklichung dieses Rechts ohne Diskriminierung aufgrund von Behinderung.

(2) Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen auf sozialen Schutz und den Genuss dieses Rechts ohne Diskriminierung aufgrund von Behinderung und unternehmen geeignete Schritte zum Schutz und zur Förderung der Verwirklichung dieses Rechts, einschließlich Maßnahmen, um

- a. Menschen mit Behinderungen gleichberechtigten Zugang zur Versorgung mit sauberem Wasser und den Zugang zu geeigneten und erschwinglichen Dienstleistungen, Geräten und anderen Hilfen für Bedürfnisse im Zusammenhang mit ihrer Behinderung zu sichern;
- b. Menschen mit Behinderungen, insbesondere Frauen und Mädchen sowie älteren Menschen mit Behinderungen, den Zugang zu Programmen für sozialen Schutz und Programmen zur Armutsbekämpfung zu sichern;
- c. in Armut lebenden Menschen mit Behinderungen und ihren Familien den Zugang zu staatlicher Hilfe bei behinderungsbedingten Aufwendungen, einschließlich ausreichender Schulung, Beratung, finanzieller Unterstützung sowie Kurzzeitbetreuung, zu sichern;
- d. Menschen mit Behinderungen den Zugang zu Programmen des sozialen Wohnungsbaus zu sichern;
- e. Menschen mit Behinderungen gleichberechtigten Zugang zu Leistungen und Programmen der Altersversorgung zu sichern.

Dieses Menschenrecht umfasst das Recht auf angemessenen Lebensstandard, einschließlich u.a. angemessenen Wohnraum.

Die Vertragsstaaten unternehmen geeignete Schritte zum Schutz und zur Förderung der Verwirklichung dieses Rechts, einschließlich Maßnahmen um Menschen mit Behinderungen den Zugang zu Programmen des sozialen Wohnungsbaus zu sichern.

Die **gesetzliche Änderung des § 11 Abs.3 NÖ MSG stellt klar**, dass bedarfsdeckende Leistungen (wie zB eine Wohnbeihilfe oder ein Wohnzuschuss) den Mindeststandard für Wohnbedarf verringern.

Die Leistungs-Komponente für Unterhalt bleibt davon jedoch unberührt, die bedarfsdeckende Leistung wird ausschließlich vom Betrag des Mindeststandards für Wohnbedarf abgezogen.

Diese gesetzliche Änderung bringt eine klarere Formulierung, jedoch keine inhaltliche Änderung – die bisherige Verwaltungspraxis bleibt gleich.

Anlass für diese gesetzliche Änderung war ein Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 11.8.2015, Ra 2015/10/0030.

Im konkreten Anlassfall bezog eine Frau mit Behinderung NÖ Mindestsicherung und einen Wohnzuschuss von 250,- Euro; als Wohnkosten machte sie ca. 510,- Euro geltend.

Der Wohnzuschuss von 250,- Euro lag betragsmäßig über dem Richtsatz der Mindestsicherung für Wohnbedarf. Nach Ansicht der Behörde war daher darüber hinaus kein weiterer Aufwand für Wohnbedarf zu berücksichtigen. Es gelangte somit keine Mindestsicherung für Wohnbedarf zur Auszahlung.

Der Verwaltungsgerichtshof hob die diesbezügliche Entscheidung auf.

Im Wesentlichen begründete er seine Entscheidung unter Hinweis auf § 8 Abs.1 NÖ MSG: danach seien Leistungen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung nur soweit zu erbringen, als der jeweilige Bedarf nicht durch Geld-oder Sachleistungen Dritter gedeckt sei. Der Aufwand zur Deckung des Wohnbedarfes iSd § 11 Abs.3 NÖ MSG ist dahin zu verstehen, dass es sich um den Aufwand zur Deckung des angemessenen Wohnbedarfes handelt, d.h. um jenen, der zur Gewährleistung einer angemessenen Wohnsituation erforderlich ist. Diese Auffassung wird auch durch die Materialien zum NÖ MSG gestützt.

Die angefochtenen Bescheide gingen jedoch allesamt davon aus, dass der angemessene Wohnbedarf in jedem Fall vom Richtsatz der Mindestsicherung für Wohnbedarf abgedeckt sei.

Der Verwaltungsgerichtshof bemängelte konkret, dass die Behörden sich gar nicht damit befassten, wie hoch im konkreten Fall der zur Gewährleistung einer angemessenen Wohnsituation notwendige Aufwand eigentlich sei. Es sei zwar grundsätzlich davon auszugehen, dass der Mindestsatz für Wohnbedarf im Allgemeinen den Wohnbedarf eines Hilfsbedürftigen sicherstellt. Bevor jedoch Leistungen von dritter Seite vom Richtsatz in Abzug gebracht werden, muss jedenfalls der Aufwand für eine angemessene Wohnsituation festgestellt werden. Übersteigt dieser Aufwand für eine angemessene Wohnsituation den Richtsatz für Wohnbedarf, darf zB ein Wohnzuschuss nur insoweit abgezogen werden, als dieser den angemessenen Wohnungsaufwand abzüglich Richtsatz-Betrag übersteigt.

Die NÖ Mindestsicherung ist eine allgemeine sozialhilferechtliche Leistung des Landes NÖ. Sie soll hilfsbedürftigen Menschen ein menschenwürdiges Leben ermöglichen. Der Umstand, dass der hilfsbedürftige Mensch behindert ist und deshalb einen höheren Bedarf hat, ist für die Bemessung dieser Leistung nach dem NÖ MSG nicht relevant.

Die bedarfsorientierte Mindestsicherung umfasst

- eine Leistung zur Deckung des notwendigen Lebensunterhaltes und
- eine Leistung zur Deckung des Wohnbedarfes.

Der Mindeststandard für Wohnbedarf wird per Verordnung festgesetzt:

Ist der konkrete Aufwand für Wohnraum geringer als dieser Mindeststandard, dann verringert sich dieser Betrag.

Besteht gar kein konkreter Wohnungsaufwand, dann wird diese Mindestsicherung für Wohnbedarf nicht ausbezahlt.

Wird eine Wohnbeihilfe oder ein Wohnzuschuss ausbezahlt, dann verringert sich ebenfalls dieser Mindeststandard für Wohnbedarf.

In vom Land NÖ geförderten Wohnungen/Häusern erhalten Menschen unter bestimmten Voraussetzungen einen **Wohnzuschuss durch die Wohnbauförderung**. Die Höhe dieses Zuschusses ist von mehreren Kriterien abhängig, neben dem Familieneinkommen u.a. auch vom Vorliegen einer Behinderung.

Ausgehend von der gleichen Ausgangssituation erhalten Menschen mit Behinderungen einen höheren Wohnzuschuss als Menschen ohne Behinderungen. Daraus kann man schließen, dass seitens der Wohnbauförderung dem Umstand der Behinderung ein besonderes Gewicht beigemessen wird und ein grundsätzlich höherer Wohnaufwand infolge der Behinderung angenommen wird. Der Zuschuss der Wohnbauförderung enthält somit einen behinderten-spezifischen Anteil.

Bezieht man Mindestsicherung, dann wird der Wohnzuschuss vom Mindeststandard für Wohnbedarf abgezogen. Das ist davon unabhängig, ob ein erhöhter Wohnzuschuss aufgrund einer Behinderung zuerkannt worden ist - d.h. Menschen mit Behinderung und Menschen ohne Behinderung werden im Rahmen der NÖ Mindestsicherung gleich behandelt und erhalten letztlich den gleichen Betrag für Wohnbedarf.

Zur Berechnung der Mindestsicherung für Wohnbedarf wird nach der Neuregelung jedoch der gesamte Wohnzuschuss in Abzug gebracht, somit auch jener behinderten-spezifische Anteil.

Dies bedeutet im Ergebnis, dass ungleiche Sachverhalte (Menschen mit behindertenspezifisch erhöhtem Wohnaufwand und Menschen ohne einen solchen erhöhten Aufwand) bei der Berechnung des Mindeststandards für Wohnbedarf gleich behandelt werden.

Dies erachtet der NÖ Monitoringausschuss als diskriminierend.

Menschen mit Behinderungen haben im Regelfall tatsächlich einen erhöhten Wohnungsaufwand. Dem trägt das Berechnungsmodell der Wohnbauförderung Rechnung. Nachdem die Neuregelung des NÖ MSG vor der Anrechnung keine Feststellung des Aufwandes für eine angemessene Wohnsituation vorsieht, wird einem erhöhten Wohnungsaufwand eines behinderten Menschen nicht Rechnung getragen. Der behinderten-spezifische Anteil in der Leistung der Wohnbauförderung kommt dem Menschen mit Behinderung durch die Komplett-Anrechnung auf den Mindestsatz ebenfalls nicht zugute.

Der NÖ Monitoringausschuss empfiehlt,

- ***den Aufwand für eine angemessene Wohnsituation eines Menschen mit Behinderung zu berücksichtigen,***
- ***zu beachten, dass ein behindertenspezifischer Anteil des Wohnzuschusses dem Menschen mit Behinderung zur Abdeckung seines erhöhten Wohnbedarfes verbleibt,***
- ***dafür Vorsorge zu treffen, dass hilfsbedürftige Menschen mit Behinderungen ausreichende Unterstützung für eine angemessene Wohnsituation erhalten.***