

Stellungnahme der Diakonie Österreich zum Entwurf des
NÖ Sozialhilfe-Ausführungsgesetz (NÖ SAG).

Wien, 11.06.2019

Die wesentlichen Kritikpunkte im Überblick:

Die Diakonie kritisiert, dass das NÖ SAG ohne die Möglichkeit einer „Begutachtung“ beschlossen werden soll. Auch wenn das NÖ SAG lediglich in Umsetzung des am 1. Juni 2019 in Kraft getretenen Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes (BGBl. I Nr. 41/2019) erlassen wird, so bedürfen einige Bestimmungen des Grundsatzgesetzes schon per Definition einer Konkretisierung im jeweiligen Ausführungsgesetz und kommt diesbezüglich den Ländern ein gewisser Spielraum zu. Zudem enthält der Entwurf zum NÖ SAG zahlreiche Bestimmungen, zu denen das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz keinerlei Regelung trifft und sind die Länder diesbezüglich gänzlich frei, eigene Regelungen zu treffen. Eine Begutachtung des Gesetzesentwurfs spielt für die politische Willensbildung eine entscheidende Rolle. Nachdem zum Entwurf des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes 142 Stellungnahmen eingegangen sind und diese, bis auf einige wenige Ausnahmen, weitestgehend unbeachtet geblieben sind, erachtet die Diakonie ein Begutachtungsverfahren in den Ländern für umso dringender geboten, um Expert*innen nun zumindest auf Landesebene die Möglichkeit zu geben, Gehör zu finden. Dass der NÖ Gesetzgeber von diesem demokratiepolitisch wertvollen Instrument keinen Gebrauch gemacht hat, wird bedauert.

Ein Begutachtungsverfahren eröffnet die Möglichkeit eines Dialogs zwischen Nichtregierungsorganisationen, Vereinen und Interessensvertretungen und dem Landesgesetzgeber. So ist deren Meinung betreffend Bestimmungen, die sich bereits im NÖ MSG finden und im NÖ SAG übernommen werden sollen, wichtig, da sie Erfahrungen aus der praktischen Anwendung des Gesetzes haben und einbringen können, die dem Landesgesetzgeber in der Regel fehlt. Beispielhaft darf auf die Bestimmung zum Einsatz der Arbeitskraft, insbesondere die gemeinnützigen Tätigkeiten, sowie auf die Bestimmung betreffend den Wohnbedarf für Personen im Eigenheim oder die Straf- und Übergangsbestimmungen verwiesen werden. Aus Sicht der Diakonie steht es die Ausgestaltung dieser Regelungen dem Landesgesetzgeber frei und wäre die Einbindung von Nichtregierungsorganisationen und der Zivilgesellschaft wertvoll.

Auch finden sich im Entwurf zum NÖ SAG einige Bestimmungen, die aus Sicht der Diakonie restriktiver sind, als es das Grundsatzgesetz verlangt und wäre auch hier dringender Nachbesserungsbedarf geboten.

Da die Stellungnahme der Diakonie trotz Unterbleiben eines Begutachtungsverfahrens erstattet wird, wird darauf verzichtet, die Kritik an den sich direkt aus dem Sozialhilfe-Grundsatzgesetz ergebenden Punkten zu wiederholen bzw. wird an dieser Stelle pauschal auf die umfassende Stellungnahme zum Grundsatzgesetz verwiesen und lediglich auf jene Gesetzesstellen eingegangen, bei welchem dem Landesgesetzgeber ein Gestaltungsspielraum eröffnet gewesen wäre.

Zu den einzelnen Bestimmungen:

Wie bereits ausgeführt, beschränkt sich die Diakonie in der gegenständlichen Stellungnahme auf jene Bestimmungen des NÖ Sozialhilfe Ausführungsgesetzes, welche vom Grundsatzgesetz nicht geregelt und der Landesgesetzgeber in Bezug auf diese daher weiterhin frei ist – sowie auf jene Regelungen, die aus Sicht der Diakonie strenger als die Vorgaben des Grundsatzgesetzes und damit überschießend sind. Zur umfassenden Kritik am Sozialhilfe-Grundsatzgesetz sei auf die Stellungnahme der Diakonie Österreich vom 10.01.2019 zum Entwurf des Bundesgesetzes, mit dem ein Bundesgesetz betreffend Grundsätze für die Sozialhilfe (Sozialhilfe-Grundsatzgesetz) und ein Bundesgesetz über die bundesweite Gesamtstatistik über Leistungen der Sozialhilfe (Sozialhilfe-Statistikgesetz) erlassen werden soll, verwiesen.¹

Zu §1 Ziele

Auch wenn die Diakonie begrüßt, dass **Ziffer 2** des NÖ SAG ist, Armut und soziale Ausschließung zu vermeiden und zu bekämpfen, bleiben diese Ziele doch inhaltsleer und ohne Konsequenzen – da auch im NÖ SAG Höchstsätze statt Mindeststandards definiert wurden und somit eine echte Vermeidung und Bekämpfung von Armut nicht gelingen kann.

Ziel eines modernen sozialen Netzes sollten sein: Grundrechte statt Almosen, Chancen statt Abstieg, sozialer Ausgleich statt Spaltung, Achtung statt Beschämung. Die Diakonie plädiert dafür, die angesprochenen Ziele der Z 2 und 3 zu streichen und die Ziele der 15a-Vereinbarung, insbesondere die „Bekämpfung und Vermeidung von Armut und sozialer Ausschließung“ erneut aufzunehmen.

Zu § 2 Anwendungsbereich

Absatz 3 normiert, dass der gleichzeitige Bezug von Leistungen gem. § 14 und Hilfen in besonderen Lebenslagen gemäß §§ 18 und 19 NÖ SHG, mit Ausnahme von Heizkostenzuschüssen, ausgeschlossen ist.

Aus Sicht der Diakonie ist diese Regelung überschießend, da gem. Art. 17 Bundes-Verfassungsgesetz durch das Grundsatzgesetz die Stellung des Bundes und der Länder als Träger von Privatrechten in keiner Weise berührt wird. Das bedeutet, dass es dem Grundsatzgesetzgeber verfassungsgesetzlich verwehrt ist, Vorschriften für die Gewährung von Leistungen im Wege der Privatwirtschaftsverwaltung zu treffen, weshalb Absatz 3 aus Sicht der Diakonie ersatzlos zu streichen ist.

¹ abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/SNME/SNME_03718/imfname_729872.pdf

Zu § 4 Begriffsbestimmungen und Verweisungen

Gemäß **Absatz 1 Ziffer 4** 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. Aus Sicht der Diakonie hätte es bei dieser Formulierung aus Gründen der Rechtssicherheit einer Konkretisierung durch den Landesgesetzgeber bedurft. Im Antrag wird die betreffende Gesetzesstelle beinahe wortgleich mit den Erläuterungen zum Sozialhilfe Grundsatzgesetz erklärt.

Eine klarere Formulierung wäre nicht nur aus Gründen der Verständlichkeit für die Normenunterworfenen wünschenswert, sondern auch aus Gründen der Rechtssicherheit dringend geboten. Beispielsweise wäre wünschenswert, gewisse besondere Konstellationen von der Definition der Haushaltsgemeinschaft auszunehmen. Etwa Notwohnungen für Frauen oder sozialpädagogisch betreute Wohngemeinschaften sollten gesondert definiert werden, damit diese nicht unter die Regelung des § 16 „Begrenzung der Leistungen“ fallen – erinnert sei an dieser Stelle an die Einführung des Deckels im NÖ MSG im Jahr 2017, von welchem zunächst auch Frauenhäuser betroffen waren und diese Einrichtungen ohne nachträgliche Anpassung des NÖ MSG ad absurdum geführt worden wären.

Zu § 6 Einsatz des Einkommens

Gemäß **Absatz 1** ist bei der Bemessung der Leistungen auch jenes Einkommen zu berücksichtigen, „welches sich im Ausland befindet“. Im Antrag findet sich keine Erklärung für diese Formulierung und dürfte es sich aus Sicht der Diakonie bei dieser Formulierung um ein redaktionelles Versehen handeln.

Zu § 8 Berücksichtigung von Leistungen Dritter

Auch wenn Absatz 2 lediglich die Ausführungsbestimmung des § 7 Absatz 1 des SH-GG darstellt, sei erneut darauf hingewiesen, dass eine pauschale Berücksichtigung des Einkommens von Lebensgefährt*innen der ständigen Rechtsprechung des VwGH zu den Mindestsicherungsgesetzen der Länder widerspricht, da in Lebensgemeinschaften zwar eine prinzipielle „Beistandspflicht“ bestehen mag, unterhaltsrechtlich jedoch keinerlei wechselseitige Verpflichtungen bestehen und daher nur jener Teil des Einkommen des*der Lebensgefährt*in berücksichtigt und angerechnet werden darf, der der Hilfe empfangenden Person tatsächlich zur Verfügung gestellt wird.

Zu § 10 Vermittelbarkeit am Arbeitsmarkt

Die in **Absatz 2** normierte Möglichkeit des Landes oder der Gemeinden, Sozialhilfebezieher*innen zu gemeinnützigen Tätigkeiten zu verpflichten, findet sich im

Grundsatzgesetz nicht und hätte diese Bestimmung, die bereits mit dem NÖ MSG eingeführt wurde, im NÖ SAG entfallen können. Diese verpflichtenden gemeinnützigen Hilfstätigkeiten sind nicht kollektivvertraglich abgesichert und stellen aus Sicht der Diakonie keine sinnvolle Maßnahme zur (Wieder-) Eingliederung hilfesuchender Personen in den Arbeitsmarkt dar.

Zu § 12 Allgemeines

Die Diakonie begrüßt, dass gemäß **Absatz 8** eine Befristung der Leistungen für dauernd erwerbsunfähige Personen entfallen kann.

Auch die Bestimmung des **Absatz 9**, wonach Leistungen ohne auch bei geringfügig verspäteter Antragstellung ohne Unterbrechung weiter zu gewähren sind, wird von der Diakonie positiv bewertet.

Zu § 14 Monatliche Leistungen der Sozialhilfe

Gemäß **Absatz 1 Ziffer 4** sind die Zuschläge für alleinerziehende Personen als Rechtsanspruch ausgestaltet – dies ist ebenfalls positiv zu bewerten. Kritisiert wird jedoch, dass laut den Ausführungen im Antrag als alleinerziehend nur Personen gelten, die ausschließlich mit unterhaltsberechtigten minderjährigen Personen in einer Haushaltsgemeinschaft leben. Das bedeutet, dass der „Alleinerzieherbonus“ für alle Kinder entfällt, sobald ein Kind volljährig wird und weiterhin im gemeinsamen Haushalt lebt. Dieses enge Verständnis ist umso unverständlicher, als das Grundsatzgesetz eine weitere Definition des Begriffs des Alleinerziehenden vorsieht und damit auch bei Volljährigkeit eines oder mehrerer Kinder für die minderjährigen Kinder weiterhin die Gewährung des Bonus ermöglicht.

Weshalb sich die Definition des Alleinerziehenden nicht in § 4 findet, ist für die Diakonie zudem nicht ersichtlich.

Kritisiert wird auch die Regelung des **Absatz 2**:

Einerseits hat das Land nicht von der in § 5 Absatz 5 SH-GG eröffneten Möglichkeit einer Überzahlung bei tatsächlich höheren Wohnkosten Gebrauch gemacht, wodurch Personen mit hohen Wohnkosten vor massive Probleme bis hin zur Delogierung gestellt werden. Andererseits werden die Leistungen für alle volljährigen Bezieher*innen, die in einer Mietwohnung leben, im Verhältnis 60:40 bemessen. Da nunmehr 40% zur Deckung der Wohnkosten vorgesehen sind und diese vorrangig als Sachleistung gewährt werden sollen, stehen Bezieher*innen künftig nur mehr 60% des jeweiligen Richtsatzes tatsächlich zur Verfügung. Sollten der Anteil von 40% nicht zur Deckung des tatsächlichen Wohnbedarfs ausreichen, müssen Personen unter Umständen von dem verringerten Betrag noch zusätzlich einen Teil für das Wohnen bezahlen.

Weshalb für Personen in Eigenheimen die Leistung zur Deckung des Wohnbedarfs pauschal mit 20% bemessen wird, ist für die Diakonie ebenfalls nicht ersichtlich, da sich auch für diese Personen die Leistung am tatsächlichen Aufwand bemessen bzw. wenigstens orientieren sollte. Die Bestimmung lässt zudem offen, ob für Personen in Eigenheimen die Bemessung der Geldleistung für den allgemeinen Lebensunterhalt mit 80% anzusetzen ist. Dies wäre aus Sicht der Diakonie eine unsachliche Ungleichbehandlung, da bei einer Trennung in Wohnbedarf und Lebensunterhalt letzterer für alle Bezieher*innen gleich hoch zu sein hat. Sollte Personen im Eigenheim ebenfalls lediglich 60% an Leistungen für den Lebensunterhalt gewährt werden, erhalten diese im Ergebnis 20% weniger Sozialhilfe als Personen in Mietobjekten, was ebenfalls einer sachlichen Rechtfertigung entbehrt.

Wie bereits in der Stellungnahme zum Sozialhilfe-Grundsatzgesetz kritisiert, erfolgt eine „solidarische Aufteilung“ der Summe der Geldleistungen für Kinder, wie sie **Absatz 3** vorsieht, lediglich am Papier und ändert nichts an der Tatsache, dass Kindern deutlich weniger Leistungen gewährt werden als dies bisher der Fall ist.

Positiv hervorgehoben sei jedoch die Valorisierung der Leistungen gemäß **Absatz 8**.

Zu § 15 Arbeitsqualifizierungsbonus

Der „Arbeitsqualifizierungsbonus“ wurde bereits in der Stellungnahme der Diakonie zum Sozialhilfe-Grundsatzgesetz umfassend kritisiert und wird aus verfassungsrechtlichen wie sozialpolitischen Gründen in seiner Gesamtheit entschieden abgelehnt. Das NÖ SAG weicht zudem in Absatz 2 Ziffer 2 vom Grundsatzgesetz ab, als nach dieser Bestimmung eine geeignete berufliche Qualifizierungsmaßnahme beim Arbeitsmarktservice der Erfüllung der Integrationspflichten und dem Besuch eines Deutschkurses gleichgesetzt wird. Hier gilt es zu bedenken, dass Maßnahmen des AMS für alle Sozialhilfebezieher*innen vorgesehen sein können und ist nicht ersichtlich, weshalb diese Maßnahmen lediglich für Personen, die als „nicht am Arbeitsmarkt vermittelbar“ gelten, von den monatlichen Leistungen abgezogen werden sollen. Erschien die Regelung bereits im Grundsatzgesetz gleichheitsrechtlich bedenklich, verschärfen sich diese Bedenken in Bezug auf § 15 Abs 2 NÖ SAG massiv.

Ebenso gleichheitswidrig erscheint die Ausnahme nach Absatz 4 Z 2, wonach Personen mit Pflichtschulabschluss keine Kürzung erfahren sollen. So kommt es beispielsweise nicht selten vor, dass jemand über einen Lehrabschluss verfügt, ohne zuvor den Pflichtschulabschluss absolviert zu haben – diese Personen wären dann trotz Abschluss einer höheren Ausbildung nicht vom „Arbeitsqualifizierungsbonus“ ausgenommen.

Zu § 16 Begrenzung von Geldleistungen

Hinter der Formulierung verbirgt sich aus Sicht eine nur minimal abgewandelte Form des „Deckels“, welcher in Niederösterreich bereits 2018 vom Verfassungsgerichtshof als verfassungswidrig aufgehoben wurde. An dieser Stelle sei erneut auf die Ausführungen in der Stellungnahme zum Sozialhilfe-Grundsatzgesetz verwiesen und erneut betont, dass die gesamte Regelung von der Diakonie abgelehnt wird.

Zu § 18 Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Entbindung

Die gesetzliche Absicherung der medizinischen Versorgung durch Übernahme der Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung durch das Land wird von der Diakonie gutgeheißen.

Zu § 19 Zusatzleistungen zur Vermeidung besonderer Härtefälle

Hier hätte die Möglichkeit bestanden, diese Zusatzleistungen im Härtefall als Anspruch auszugestalten und so Rechtssicherheit und Rechtsschutz für Bezieher*innen zu gewährleisten. Bei einer Ausgestaltung als „Kann-Leistung“, die das Land als Träger von Privatrechten erbringt, sei nochmals auf die Ausführungen zu § 2 des Entwurfs verwiesen.

Selbiges gilt für die Leistungen gemäß § 20.

Zu § 21 Antragstellung

Auch wenn diese Bestimmung sich zwingend aus dem Grundsatzgesetz ergibt, sei auch diesbezüglich erneut auf die Stellungnahmen des Datenschutzrates sowie des Vereins *epicenter .works* verwiesen und bleiben die datenschutzrechtlichen Bedenken bestehen.

Der Umstand, dass die Angaben durch entsprechende Nachweise zu belegen sind, kann die Bearbeitungsdauer von Anträgen massiv erhöhen und besteht die Gefahr, dass Anträge von Personen in Notlagen abgewiesen werden, da diese beispielsweise keine Staatsbürgerschaftsnachweise ihrer leiblichen Eltern erbringen können. Diesbezüglich wäre dringend angeraten, Ausnahmen für den Fall vorzusehen, dass die Beibringung gewisser Dokumente aufgrund der persönlichen Situation der hilfeschenden Person nicht möglich ist.

Zu § 25 Entscheidungsfrist und Bescheid

Die Diakonie begrüßt, dass die verfahrensrechtliche Besserstellung bzw. Absicherung des NÖ MSG (bzw. der ausgelaufenen Art. 15a Vereinbarung) Eingang ins NÖ SAG gefunden hat, auch wenn das Grundsatzgesetz dazu keine Regelung getroffen hat. Die Entscheidungsfrist von drei

Monaten sowie das Erfordernis eines schriftlichen Bescheids haben sich bereits in der Vergangenheit bewährt und erhöhen den Rechtsschutz für die Betroffenen.

Zu § 26 Abweisung, Kürzung oder Einstellung

Nach wie vor offen bleibt, was unter „zweckwidriger Verwendung“ zu verstehen ist und wäre eine Definition dringend angeraten, um Rechtsunsicherheit zu vermeiden. Bei einer weiten Auslegung könnte darunter nämlich alles fallen, was nicht „lebensnotwendig“ ist und wäre damit beispielsweise die Anschaffung von Geschenken oder Reisen zum Zweck der Erholung für Sozialhilfebezieher*innen nicht mehr möglich.

Zu § 30 Kontrolle

Auch betreffend **Absatz 1**, wonach die Behörde „jederzeit“ berechtigt, das Vorliegen für die Gewährung von Leistungen zu überprüfen, wäre aus Sicht der Diakonie eine Konkretisierung im Ausführungsgesetz notwendig gewesen. Diese Bestimmung birgt die Gefahr schwerwiegender Eingriffe in die Privatsphäre von Bezieher*innen, wenn darunter etwa auch unangekündigte Überprüfungen der Wohnverhältnisse zu verstehen sein sollten.

Zu § 31 Kostenersatzverpflichtete

Eine Kostenersatzpflicht der Erben widerspricht aus Sicht der Diakonie dem Grundgedanken eines modernen Sozialstaats und ist daher abzulehnen.

Zu § 36 Übergang von Rechtsansprüchen, Ersatzanspruch

Absatz 2 ist aus Sicht der Diakonie in Bezug auf das Grundsatzgesetz überschießend und insofern rechtlich bedenklich, als schon bisher Leistungen, die der Entschädigung für immaterielle Schäden dienen, keiner Anrechnung unterliegen dürfen. Diese Leistungen können nicht als Lebensbedarf im Sinne des NÖ SAG angesehen werden, die von der Hilfe empfangenden Person aus eigenen Kräften und Mitteln für sich und ihre im gemeinsamen Haushalt lebenden Angehörigen beschafft werden können. Folglich können Entschädigungsleistungen und Schmerzensgeld nicht dazu führen, dass der Anspruch auf eine solche Leistung auf den Träger der Sozialhilfe übergeht.

Zu § 40 Örtliche Zuständigkeit

Absatz 1 ist – wie bereits in der Stellungnahme zum Sozialhilfe-Grundsatzgesetz dargelegt – verfassungsrechtlich bedenklich. Verwiesen sei an dieser Stelle auch auf das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshof zur Zahl E1264/2014 vom 11.03.2015 betreffend eine vergleichbare Regelung des OÖ MSG, welche dieser als verfassungswidrig aufhob.

Zu § 45 Strafbestimmungen

Die in **Absatz 3** vorgesehene Geldstrafe erscheint deutlich zu hoch angesetzt, wenn man bedenkt, dass Sozialhilfebezieher*innen per Definition mittellos sind und dem Zweck der Spezialprävention aus Sicht der Diakonie auch mit einer geringeren Höchststrafe Rechnung getragen werden könnte.

Auch wenn bereits bisher eine Kostenersatzpflicht von Dritten und die Möglichkeit der Sanktionsverhängung gegen Dritte bestanden hat, erscheinen auch diese in einem modernen Sozialstaat unpassend.

Zu § 50 Übergangsbestimmungen

Aus Sicht der Diakonie sind die Übergangsbestimmungen äußerst restriktiv und damit überschießend. So eröffnet § 10 Abs. 3 SH-GG den Ländern die Möglichkeit eine „Überführung sämtlicher Ansprüche“ von Personen, die Mindestsicherung bezogen haben, bis längstens 1. Juni 2021. Davon macht das Land Niederösterreich bedauerlicherweise keinen Gebrauch.