



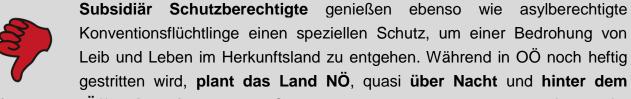
Dafür gibt's eine Zitrone

"Das Land NÖ plant aktuell, subsidiär Schutzberechtige von Leistungen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung auszuschließen. Und das quasi über Nacht und hinter dem Rücken der Öffentlichkeit.

Überdies soll eine höchstgerichtliche Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs zur Frage, wie weit der Bezug einer Wohnbeihilfe-Leistung den Anspruch auf Mindestsicherung mindern darf, durch eine Gesetzesänderung umgangen werden."

Stand: Februar 2016

ZUSAMMENFASSUNG



Rücken der Öffentlichkeit, subsidiär Schutzberechtigte vom Anspruch auf Bedarfsorientierte Mindestsicherung auszuschließen.

Nur eine Woche nachdem ein entsprechender Antrag von Abgeordneten der ÖVP im Sozialausschuss eingebracht wurde, soll die Gesetzesänderung diesen Donnerstag (18.02.2016) im Landtag beschlossen werden. Damit **bricht NÖ** wissentlich den **Bund-Länder-Vertrag** zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung, in dem **subsidiär Schutz-berechtigte** als **leistungsberechtigte Gruppe** genannt werden und zu dessen Einhaltung NÖ sich per Landtags-Beschluss verpflichtet hat.

Damit aber nicht genug: Zusätzlich soll eine höchstgerichtliche Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs zur Frage, inwieweit der Bezug von Wohnbeihilfe einen





Mindestsicherungs-Anspruch mindern darf, **mit einer Gesetzesänderung umgangen** werden. Nicht bloß, dass NÖ damit seine Stellung als eines der **Schlusslichter** bei der **Gewährung bedarfsdeckender Leistungen in der BMS** zementieren will, scheint dieses Vorgehen auch **demokratiepolitisch bedenklich**.

Es sind drüber hinaus noch weitere Veränderungen der gesetzlichen Bestimmungen zur Mindestsicherung geplant. Diese zielen offensichtlich darauf, den Druck auf BMS-beziehende, asylberechtigte Konventionsflüchtlinge zu erhöhen. Für die Armutskonferenz sind schon die beiden erstgenannten Vorhaben Grund genug, dem Land NÖ eine Zitrone zu verleihen – als Zeichen der Kritik sozialer Organisationen an fragwürdigem Handeln in der Bedarfsorientierten Mindestsicherung.

Subsidiär Schutzberechtigte: Warum die Pläne NÖs problematisch sind

Schutzberechtigte Subsidiär sind Personen. die nicht die Kriterien Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlings-Konvention erfüllen und denen deshalb auch keine Asylberechtigung zuerkannt wird. Da ihnen aber im Falle einer Abschiebung Folter und/oder Tod drohen würde, muss ihnen laut EU-Recht eine zumindest auf ein Jahr befristete, vorübergehende Aufenthaltsberechtigung erteilt werden, die auch verlängert werden kann. Subsidiär Schutzberechtigte stellen neben den so genannten Konventionsflüchtlingen eine zweite Gruppe dar, die gemäß EU-Recht (genauer: der EU-Statusrichtlinie, die auch für Österreich verbindlich ist) besonderen Schutz verdient. Das war auch den VerhandlerInnen des Bund-Länder-Vertrages zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) klar, weshalb subsidiär Schutzberechtigte in dieser Vereinbarung zu den leistungsberechtigten Gruppen zählen.

NÖ hat in seinem Mindestsicherungs-Gesetz die Verpflichtungen, die aus diesem Punkt des Vertrages erwachsen, bislang befolgt. Deshalb erhalten subsidiär schutzberechtigte Flüchtlinge in NÖ derzeit Leistungen aus der Bedarfsorientierten Mindestsicherung. Allerdings nicht in maximal möglicher Höhe, sondern lediglich aufstockend zu den niedrigeren Leistungen der Grundversorgung.





Das soll nun anders werden: Subsidiär Schutzberechtigte sollen künftig keine aufstockende Mindestsicherung mehr erhalten, sondern ausschließlich Leistungen der wesentlich niedrigeren Grundversorgung. NÖ wäre damit das dritte Bundesland nach dem Burgenland und Salzburg, das subsidiär Schutzberechtige vom Bezug von BMS ausschließt. In OÖ ist eine derartige Verschlechterung in Planung.

Inwieweit es vor dem Hintergrund von EU- und völkerrechtlichen Bestimmungen sowie Entscheidungen des österreichischen Verwaltungsgerichtshofs zulässig ist, subsidiär Schutzberechtigte aus der Bedarfsorientierten Mindestsicherung auszuschließen, ist eine derzeit hitzig debattierte Frage. Wir werden darauf in einem unserer nächsten BMS-Faktenchecks eingehen. So oder so: ein Bruch des Bund-Länder-Vertrags zur BMS, noch dazu bei einer besonders verletzlichen Gruppe, liegt mit dem Vorhaben unleugbar vor.

2. Warum wir über den Umgang Niederösterreichs mit einem Urteil des Verwaltungsgerichtshofs zur Wohnbeihilfe empört sind

Um die spezielle Chuzpe nachvollziehen zu können, die in der geplanten Gesetzesänderung steckt, gilt es, tiefer in die **Details** der **unterschiedlichen BMS- und Wohnbeihilfen-Systeme** in Österreich einzutauchen.

Deshalb im Folgenden eine kurze Einführung.

2.1. Warum in NÖ die Mindestsicherungs-Leistungen so niedrig sind

NÖ gehört nachweislich zu den Bundesländern mit den **niedrigsten** Leistungsansprüchen in der Bedarfsorientierten Mindestsicherung (vgl. Grafik 1 im Anhang). Dass die Leistungen in der Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) von Bundesland zu Bundesland verschieden hoch sind, lässt sich größtenteils durch die unterschiedliche Bereitschaft der Bundesländer erklären, die tatsächlichen Wohnkosten der BMS-beziehenden Haushalte abzudecken.





Die Wohnkosten in Österreich sind regional sehr verschieden, und es lässt sich ein deutliches Ost-West-Gefälle beobachten. Eines ist dabei aber klar: Mit der Grund-Leistung, die in der Mindestsicherung für das Wohnen vorgesehen sind, lässt sich selbst in den günstigsten Wohngegenden Österreichs in aller Regel kein finanzierbarer Wohnraum finden (vgl. im Anhang: Tabelle 1 mit den Wohn-Grundleistungen für NÖ).

Der Bund-Länder-Vertrag aus 2010 zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung bildet die Basis für die einzelnen Landesgesetze und –verordnungen zur BMS. Darin wurde hinsichtlich der Leistungen für das Wohnen festgeschrieben, dass die Bundesländer zusätzliche Leistungen gewähren können, falls die tatsächlichen Wohnkosten mit dem Wohn-Grundbetrag in Höhe von 25% der Gesamtleistung (bzw. 12,5% der Gesamtleistung für Betriebskosten, falls die BezieherInnen im Eigenheim leben) nicht gedeckt sind

Weil in der Bestimmung von "können" und nicht von "müssen" die Rede ist, haben die einzelnen Bundesländer sehr unterschiedlichen Gebrauch von dieser Option gemacht (vgl. Armutskonferenz 2012, Armutskonferenz 2012a). NÖ zählt neben dem Burgenland, Kärnten und Oberösterreich zu den Schlusslichtern im diesbezüglichen Bundesland-Ranking. Diese vier Bundesländer gewähren in der BMS grundsätzlich keine Zusatz-Leistungen für das Wohnen.

2.2. Die Wohnbeihilfe im Mindestsicherungs-Kontext

Interessanterweise haben jene **Bundesländer**, die sich **während** der **Verhandlungen** zum Bund-Länder-Vertrag strikt **gegen verpflichtende BMS-Zusatzleistungen für das Wohnen** ausgesprochen haben, damals **argumentiert**, dass es bei ungedeckten Wohnkosten von BMS-BezieherInnen **ohnehin die Wohnbeihilfe** gäbe, die im Bedarfsfall einspringen würde (vgl. Otter/Pfeil 2011:214).

Die Wohnbeihilfe ist eine Leistung für das Wohnen, die politisch in einem anderen Ressort angesiedelt ist und aus einem anderen Topf (der Wohnbauförderung) bezahlt wird als die BMS. Nachdem die Wohnbauförderung ebenso wie die BMS auf Bundesländer-Ebene geregelt ist, gibt es auch bei der Wohnbeihilfe 9 verschiedene, kaum zu überblickende Regelungen mit unterschiedlichen Anspruchs-Voraussetzungen und Leistungshöhen. Wesentlich im Zusammenhang mit der geplanten Änderung in NÖ: Dort gibt es Wohnbeihilfe (in NÖ "Wohnzuschuss" genannt) grundsätzlich nur für MieterInnen im geförderten Wohnbau.





Der Haken im Zusammenspiel von Wohnbeihilfe und Bedarfsorientierter Mindestsicherung liegt darin, dass die Bedarfsorientierte Mindestsicherung eine so genannte subsidiäre Sozialleistung ist. Sie springt nur ein, wenn alle anderen Stricke gerissen sind. Das hat unter anderem zur Folge, dass fast alle sonstigen Einkünfte des Haushalts mit dem Anspruch aus der BMS gegengerechnet werden und den Anspruch mindern (die Fachwelt spricht von "Anrechnung"). Die wenigen verpflichtenden Ausnahmen so genannter "anrechenfreier Einkommen" (Familienbeihilfe, Pflegegeld, Freibetrag bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit) sind im Bund-Länder-Vertrag festgeschrieben. Die Wohnbeihilfe ist in dieser Liste der anrechnungsfreien Einkommen nicht angeführt.

- Einige Bundesländer haben diesen Umstand im Gefolge der Einführung der BMS dazu genutzt, den Zugang von BMS-BezieherInnen zur Wohnbeihilfe massiv einzuschränken (Wien, OÖ) oder überhaupt zu verhindern (Burgenland). Die Armutskonferenz bewertete dies als wenn auch nicht juristische, so doch politische Verletzung des im Bund-Länder-Vertrags ebenfalls festgeschriebenen Verschlechterungsverbotes.
- Eine andere Gruppe von Bundesländern wertet eine gewährte Wohnbeihilfe als anrechenbares Einkommen. Wird in diesen Bundesländern Wohnbeihilfe gewährt, so hilft das also bloß dem Sozialressort, Ausgaben aus dem BMS-Topf zu sparen. Die Wohnbeihilfen-BezieherInnen selbst haben unter dem Strich finanziell nichts von einem Wohnbeihilfe-Bezug. Zu diesen Bundesländern zählt neben NÖ auch Kärnten.
- Eine dritte Gruppe von Ländern schließlich hat unterschiedliche Wege gefunden, die Wohnbeihilfe in Modelle einzubauen, die den Zweck haben, wenn schon nicht bedarfsdeckende, so doch an den realen Wohnkosten orientierte Leistungen für das Wohnen zu gewähren. Indem sie beispielsweise innerhalb eines Systems mit (leider in der Regel zu niedrig bemessenen) Obergrenzen die Abdeckung der tatsächlichen Wohnkosten anstreben, dabei aber eine eventuelle Wohnbeihilfe mit einrechnen (Tirol, Vorarlberg, Steiermark, Salzburg). Oder indem sie eine eventuelle Wohnbeihilfe von den tatsächlichen Wohnkosten abziehen und den verbleibenden Rest für die Berechnung der zustehenden Leistung in der BMS zu Grunde legen (nur noch in Ausnahmefällen: Wien).





2.3. Das Urteil des VwGH zur Wohnbeihilfe in der NÖ BMS

Eine **NÖ Mindestsicherungs-Bezieherin** wollte sich mit der Anrechnung der Wohnbeihilfe, die sie als Mieterin einer geförderten Wohnung erhielt, nicht abfinden und **brachte** gegen den entsprechenden Bescheid ein **Rechtsmittel ein**.

Bei der Klägerin handelt es sich um eine **Frau mit einer Beeinträchtigung**, die in einer Tagesstätte betreut wird. Aufgrund ihrer Beeinträchtigung hat sie am enorm angespannten ersten Arbeitsmarkt schlechte Chancen, auf dem eine Beschäftigung zu finden. Sie trägt deshalb vermutlich ein hohes Risiko, langfristig im BMS-Bezug verbleiben zu müssen, und kann ihre Situation durch eigene Anstrengungen höchstwahrscheinlich kaum verbessern.

Mit einem so genannten Revisionsrekurs wandte sich die **NÖ Mindestsicherungs-Bezieherin** an den **Verwaltungsgerichtshof** und damit an eine der höchsten juristischen Instanzen Österreichs. Der Verwaltungsgerichtshof **gab ihr Recht**, indem er im Sommer 2015 dem Inhalt nach in seinem Erkenntnis wie folgt entschied (vgl. VwGH-Erkenntnis vom 11.08.2015, Geschäftszahl Ra 2015/10/0030):

Der § 11 Abs. 3 des NÖ Mindestsicherungsgesetzes sieht vor, dass bei der Gewährung von Leistungen zur Deckung des Wohnbedarfs die "Gewährleistung einer angemessenen Wohnsituation" und die Deckung des dafür erforderlichen regelmäßigen Aufwandes ausschlaggebend sind. Es könne nicht automatisch davon ausgegangen werden, dass dies bereits durch die Gewährung der Wohn-Grundleistung von 25% der Gesamtleistung der Fall ist. Werden von dritter Seite zusätzlich Leistungen für das Wohnen gewährt (eben die Wohnbeihilfe bzw. dem "Wohnzuschuss"), ist die Vollzugsbehörde deshalb verpflichtet, festzustellen, wie hoch der notwendige Aufwand für die angemessene Wohnsituation im konkreten Einzelfall ist. Eine Anrechnung der Wohnleistung von Dritter Seite ist nur zulässig, wenn die Summe aus Wohn-Grundbetrag und Wohn-Leistung von dritter Seite den notwendigen Aufwand übersteigt. Dh., die BMS-Behörde muss auch keine großzügigeren Leistungen gewähren, als für die Deckung des notwendigen Aufwands für die angemessene Wohnsituation konkret notwendig ist.

Bereits nach der Entscheidung des VwGH hätte das Land NÖ eine Mindestsicherungs-Zitrone verdient. Denn wie MitarbeiterInnen sozialer Organisationen berichteten, wurde das höchstgerichtliche Erkenntnis in der Vollzugs-Praxis nicht oder selten berücksichtigt und die Wohnbeihilfe ohne Prüfung der Situation im Einzelfall weiterhin uneingeschränkt auf die Mindestsicherung angerechnet. Und das, obwohl aus Entscheidungen des VwGH auch zeitlich unmittelbar Konsequenzen zu ziehen sind.





Nun soll offenbar die **bisher geübte Vollzugspraxis**, die höchstgerichtliche Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs zu ignorieren, **durch** eine **Gesetzesänderung abgesichert werden.** Der § 11 soll erweitert werden und § 11 Abs. 3 zweiter Satz soll künftig lauten: "Besteht kein oder ein geringerer Aufwand zur Deckung des Wohnbedarfes oder erhält die hilfebedürftige Person bedarfsdeckende Leistungen (z.B. eine Wohnbeihilfe oder einen Wohnzuschuss), sind die jeweiligen Mindeststandards um diese Anteile entsprechend zu reduzieren (...)."

Im Antrag für die Gesetzesänderung ist zu lesen, dass sich im Zuge der Entscheidung des VwGH "Unklarheiten hinsichtlich der bisherigen Vollzugspraxis" ergeben hätten. Und weiter: "Die Rechtsansicht des Verwaltungsgerichtshofes würde zu Ungleichheiten zwischen BMS-Beziehern mit und ohne Wohnzuschuss führen, da auch für BMS-Bezieher ohne Wohnzuschuss entsprechende Wohnkosten anfallen. Durch die vorgeschlagene Änderung des NÖ Mindestsicherungsgesetzes (…) soll daher klargestellt werden, dass wie bisher unter anderem der Wohnzuschuss unabhängig vom konkreten Wohnungsaufwand abgezogen wird" (Antrag der Abgeordneten Mag. Schneeberger, Erber ua vom 28.01.2016).

Mit anderen Worten: Das Land NÖ will durch eine Gesetzesänderung auf einer Praxis beharren, die vom Verwaltungsgerichtshof als nicht rechtskonform bewertet wurde.

Der Verwaltungsgerichtshof stellt fest: immer dann, wenn jemand auch von anderer Seite Leistungen für das Wohnen erhält, muss zuerst geprüft werden, wie hoch der notwendige Aufwand für eine "angemessene Wohnsituation" im Einzelfall ist. Wie zum Beispiel, wie hoch der Aufwand für eine barrierefreie Wohnung für einen Menschen mit Beeinträchtigung ist. Erst dann dürfen die Leistungen der Mindestsicherung für das Wohnen unter Umständen reduziert werden. Seine Entscheidung stützt der Verwaltungsgerichtshof brisanterweise auf die Gesetzesmaterialien, mit denen der Gesetzesentwurf zum NÖ Mindestsicherungsgesetz im Jahr 2010 näher erläutert wurde.

Die Begründung des Verwaltungsgerichtshofs würde durch die geplante Novellierung auch gar nicht obsolet: Die Passage, die festschreibt, dass es der "angemessene" Wohnbedarf ist, der mit Bedarfsorientierter Mindestsicherung gedeckt werden muss, würde mit der geplanten Änderung nicht verändert.





Die **Rechtfertigung** des Landes **NÖ**: Es wäre, nicht-juristisch ausgedrückt, **ungerecht**, **BMS-BezieherInnen im geförderten Wohnbau** gegenüber jenen im nicht geförderten zu **bevorzugen**, indem sie von der Wohnbeihilfe zusätzliche Leistungen für das Wohnen erhalten können, zu denen die anderen keinen Zugang haben.

Man kann die Sache aber auch so sehen: Das Land NÖ hat (anders als andere Bundesländer) innerhalb des BMS-Systems kein Modell entwickelt, dass darauf zielt, allen BMS-BezieherInnen Leistungen zu gewähren, die sich am tatsächlichen Wohn-Bedarf orientierten. Außerdem eröffnet NÖ (ebenfalls anders als andere Bundesländer) die Möglichkeit der Gewährung einer Wohnbeihilfe nicht allen MieterInnen, sondern beschränkt sie auf solche im geförderten Wohnbau.

Das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofs ernst zu nehmen, würde bedeuten, dass zumindest einer Gruppe von BMS-BezieherInnen – nämlich jener im geförderten Wohnbau - bedarfsgerechtere Leistungen zu gewähren wären. Vorbildlich wäre es, das gegenwärtige System mit dem Ziel zu reformieren, es für ALLE bedarfsgerechter zu machen. Stattdessen beabsichtigt das Land NÖ mit der geplanten Novellierung des NÖ Mindestsicherungsgesetzes, selbst Verbesserungen für einzelne BMS-BezieherInnen-Gruppen zu verhindern.





Zitierte Literatur & Quellen

Antrag der Abgeordneten Mag. Schneeberger, Erber ua vom 28.01.2016 betreffend Änderung des NÖ Mindestsicherungsgesetzes (NÖ MSG)

www.landtag-noe.at/service/politik/landtag/LVXVIII/08/839/839A.pdf

Alle Anträge für die Sitzung des NÖ Landtages am 18.2.2016, mit denen das geltende Mindestsicherungs-Recht in NÖ geändert werden soll:

www.landtag-noe.at/service/politik/landtag/LVXVIII/08/839/839.htm

Armutskonferenz (2012): Monitoring "Bedarfsorientierte Mindestsicherung". Analyse und Vergleich der Länderbestimmungen zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) 2011. MATRIX, 2. überarbeitete und aktualisierte Fassung; Stand: August 2012

www.armutskonferenz.at/files/armkon_bms_monitoring_matrix-2012_1.pdf

Armutskonferenz (2012a): Monitoring "Bedarfsorientierte Mindestsicherung". Analyse und Vergleich der Länderbestimmungen zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) 2011. ZUSAMMENFASSUNG der zentralen Ergebnisse der Matrix, 2. überarbeitete und aktualisierte Fassung; Stand: August 2012 www.armutskonferenz.at/files/armkon_bms_monitoring_zsf-2012.pdf

Materialien zum NÖ Mindestsicherungsgesetz:

http://www.landtag-noe.at/service/politik/landtag/lvxvii/05/515/515-1A.pdf

NÖ Mindeststandardverordnung in der geltenden Fassung:

www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrNO&Gesetzesnummer=20000954

Otter, Andrea / Pfeil, Walter J. (2011): Chronologie der Entwicklung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS); in: Pfeil, Walter / Wöss, Josef: Handbuch Bedarfsorientierte Mindestsicherung (ÖGB Verlag), S. 193-221

VwGH-Erkenntnis vom 11.08.2015, Geschäftszahl Ra 2015/10/0030

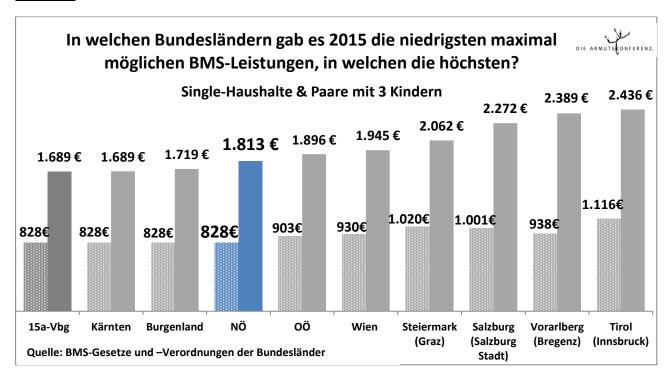
www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vwgh/JWT_2015100030_20150811L00/JWT_2015100030_20150811L00.pdf





ANHANG

Grafik 1



Lesehilfe: NÖ gewährt Kindern einen höhere Leistungen als im Bund-Länder-Vertrag vorgesehen: (hier: 15a-Vgb – Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG). Im Jahr 2016 Für den Lebensbedarf 144,51 € (statt 113,10 €) und für den Wohnbedarf (Miete) 48,17 € (statt: 37,70 €), also pro Kind in Summe ca. 42 € mehr. Das führt dazu, dass die maximal zustehende Leistung für NÖ im Beispiel für einen Paar-Haushalt mit 3 Kindern über dem Wert liegt, der sich aus der 1:1 Anwendung des Bund-Länder-Vertrags ergeben würde. Im Bund-Länder-Vertrag sind Minimal-Standards festgelegt; es steht den Ländern frei, diese zu überschreiten.

Tabelle 1

Leistungen für das Wohnen in der NÖ Mindestsicherung Werte für 2016 Quelle: NÖ Mindeststandard-Verordnung				
	Miete und Betriebskosten 25 % d. Gesamtleistung		für Betriebskosten im Eigenheim 12,5% der Gesamtleistung	
	20 / ai Cocaminolotang		12,5% der Gesamderstung	
Alleinstehende Person	209,4	3 €		104,72 €
2 erwachsene Personen im Haushalt	je 157,0	3€	je	78,54 €
Kind (bis zum 18. Lebensjahr)	je 48,1	7€	je	24,09 €