

An das Amt der Stmk Landesregierung
Abteilung 11

Per Mail: abt11-sts-recht@stmk.gv.at

Ihr Zeichen:

Graz am 14.8. 2020

ABT121-173130/2019-98

**Stellungnahme im Rahmen der Begutachtung des steiermärkischen
Sozialunterstützungsgesetzes sowie Änderungen im steiermärkischen
Sozialhilfe- und im steiermärkischen Behindertengesetz**

Sehr geehrte Damen und Herren!

Verein VertretungsNetz vertritt als gerichtlicher Erwachsenenvertreter in der Steiermark etwa 1.200 Personen mit kognitiver Beeinträchtigung oder psychischer Erkrankung, viele davon beziehen Unterstützungen aus landesgesetzlich geregelte Sozialleistungen, neben Leistungen der Behindertenhilfe auch vielfach Leistungen der Mindestsicherung. Weiters führen wir im Auftrag der Gerichte pro Jahr bei etwa 2.500 Personen soziale Abklärungen zur Frage der Notwendigkeit von Vertretung durch, der Zugang zu sozialen Leistungen stellt dabei regelmäßig ebenfalls eine wesentliche Fragestellung im Rahmen unserer Einschätzung dar.

Mit dieser Stellungnahme soll daher besonders auf die Auswirkungen des Gesetzes auf die Personengruppe der Menschen mit psychischen oder kognitiven und altersbedingten Beeinträchtigungen hingewiesen und eingegangen werden.

..... VertretungsNetz – Erwachsenenvertretung
..... Grazbachgasse 39/1, 8010 Graz
..... T 0316/ 83 55 72, F 0316/ 83 55 72 - 42, M 0676/ 83308-1811
..... robert.mueller@vertretungsnetz.at • www.vertretungsnetz.at
..... VertretungsNetz – Erwachsenenvertretung, Patientenanwaltschaft, Bewohnervertretung
..... Vereinssitz: Wien, ZVR: 409593435

1. Rahmenbedingungen des Gesetzesvorhabens:

Der Gestaltungsprozess und die inhaltliche Ausgestaltung des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes des Bundes wurde und wird unverändert hoch problematisch gesehen. Es kann auf diverse Stellungnahmen von VertretungsNetz selbst sowie im Rahmen der Österreichischen Armutskonferenz verwiesen werden, mit denen die enorme Problematik aufgezeigt wurde, die in ihrer Aktualität durch das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes nur zu einem geringen Teil hinfällig geworden sind. Mit der gegenständlichen Stellungnahme sollen diese Themen aber nur als Bezugspunkte angeführt und ansonsten vor allem auf den im Rahmen des Landesausführungsgesetzes bestehenden Gestaltungsspielraum fokussiert werden.

Allgemein ist anzuerkennen, dass das Land Steiermark den bestehenden Gestaltungsspielraum in wesentlichen Punkten durchaus positiv nutzt und dass vor allem von einer menschenverachtenden Sprache, wie sie das Sozialhilfegrundsatzgesetz des Bundes und die Materialien dazu vielfach verwenden, doch deutlich Abstand genommen wurde.

Mit der Bezeichnung des Gesetzes als „*Sozialunterstützungsgesetz*“ wird zumindest ein neuer Begriff etabliert und eine Rückkehr und damit – im Gegensatz zum Bundesgesetz – das Signal eines sozialpolitischen „Rückschrittes“ in den alten und stigmatisierenden Begriff der Sozialhilfe vermieden. Gleichzeitig vermittelt der Wechsel von der *Mindest-Sicherung* zur Sozial-*Unterstützung* schon auf der begrifflichen Ebene die deutliche Reduktion beim Verständnis sozialer Leistungen, die auch auf Landesebene eben von einer ergebnisorientierten *Sicherung* der Existenz auf eine bloße *Unterstützung* bei der Existenzsicherung herabgestuft wird.

2. Zu den Zielbestimmungen:

Ziel und Zweck der Sozialhilfe ist seit jeher die Beseitigung von Notlagen und die Führung eines menschenwürdigen Lebens. Der Grundsatz, dass alle Menschen, die in unserer Gesellschaft leben (und auf Dauer leben dürfen), auch *menschenwürdig* leben sollen, ist so universell und unverzichtbar, wie die Menschenwürde selbst, die sich eben an keinem anderen Kriterium festmachen lässt, als am Menschsein an sich. Schon mit

dem Mindestsicherungsgesetz wurde diese Zielbestimmung auf die Bekämpfung und Vermeidung von Armut deutlich (aber vielfach unbemerkt) abgeschwächt.

Das mit der Mindestsicherung neu aufgenommene Ziel einer Wiedereingliederung in das Erwerbsleben wurde in dem Zusammenhang bereits als teilweise Zweckentfremdung gesehen, weil damit primäre der Druck aus dem drohenden Leistungsentzug zum Gestaltungsinstrument der Wiedereingliederung ins Erwerbsleben gemacht wird. So wird die drohende soziale Notlage, die es ja eigentlich abzuwenden gilt und die damit verbundene Abhängigkeit, zum zentralen Instrument von Verhaltenssteuerung gemacht. Dabei wird verkannt, dass der Bezug von Mindestsicherung in aller Regel Ausdruck und Auswirkung einer sozialen Krisensituation ist, die durch diesen ständigen Druck nur weiter verschärft, aber keineswegs gelöst wird.

Mindestsicherung ist eben keine Frage von „Gerechtigkeit“, sondern eine Frage der Menschenwürde und es war schon in den vergangenen Jahren immer wieder befremdlich zu beobachten, wie dünn der politische Konsens einer Erhaltung der Menschenwürde unter diesen Umständen ist und wie schnell schon das Konzept so einer sozialen Leistung unter politischen Rechtfertigungsdruck gebracht wird (bzw. sich auch unter Druck bringen lässt).

Mit dem Sozialhilfegrundsatzgesetz des Bundes wurde einerseits diese Zweckentfremdung noch auf integrationspolitische und fremdenpolizeiliche Ziele erweitert, andererseits wurde besonders problematisch die Erhaltung der Menschenwürde als zentrales Ziel überhaupt gestrichen, vermutlich auch, um das Gesetz einer an diesem zentralen Ziel ausgerichteten Überprüfung seiner Verfassungsmäßigkeit und Zweckmäßigkeit zu entziehen.

Sehr positiv ist daher zum Steiermärkischen Sozialunterstützungsgesetz anzumerken, dass diese weitere Zweckentfremdung in Richtung Fremdenrecht *nicht* in die landesgesetzliche Zielbestimmung übernommen wurde. Noch positiver wird gesehen, dass die zentralen soziale Zielsetzungen einer Vermeidung und Überwindung von Notlagen und vor allem die Ermöglichung eines menschenwürdigen Lebens zumindest in den Erläuterungen des Gesetzes entsprechende Erwähnung finden. Unverständlich bleibt dabei aber, warum es die Menschenwürde als zentrales Ziel nicht bis in den Gesetzeswortlaut des § 1 „geschafft“ hat. Dass der Bund das Ziel der Menschenwürde in der landesgesetzlichen Ausführung beanstandet und darin einen Widerspruch zum

Sozialhilfegrundsatzgesetz sieht, würde wohl gute Gelegenheit zur offenen Auseinandersetzung dafür liefern.

3. Zur Frage der anspruchsberechtigten Personen und dem Zusammenwirken mit dem Stmk BHG:

Genauer zu betrachten ist das Zusammenspiel zwischen Leistungen der Mindestsicherung bzw. künftig der Sozialunterstützung und der Behindertenhilfe. Dass es im Stmk Behindertengesetz mit dem Lebensunterhalt gem. §§ 9 ff BHG eine eigene Geldleistung zur Deckung des Lebensbedarfes gibt, wird unverändert als sehr positiv gesehen. Hier kann das steirische Konzept durchaus als beispielgebend für andere Bundesländer hervorgehoben werden. Besonders positiv anzuerkennen ist, dass mit dem neuen § 9 Abs. 5 BHG nun auch der langjährigen Forderung einer mit dem Bezug von LU verbundenen Krankenversicherung nachgekommen und diese in der Praxis immer wieder sehr problematische Leistungslücke geschlossen wird. Eine gewisse Lücke wird allerdings auch hier bleiben, weil Menschen mit Behinderung in vollzeitbetreuten Wohneinrichtungen bei Bezug der Familienbeihilfe in der Regel keinen Teilanspruch auf LU haben, daher auch weiterhin nicht selbst krankenversichert sind.

Offene Fragen wirft weiters die Regelung in § 3 Abs. 3 Z 3 des StSUG auf, wonach „Personen, die zur Zielgruppe von Leistungen gem. § 9 Stmk BHG zählen“, grundsätzlich nicht bezugsberechtigt sind. Was die Höhe der Leistung betrifft, wäre die Regelung grundsätzlich wohl systemkonform, da Leistungen im BHG die Zielsetzung einer Gleichstellung verfolgen, daher allgemein höher sein sollten als die Leistungen zur bloßen Existenzsicherung in der Mindestsicherung oder Sozialunterstützung und ein (zusätzlicher) Leistungsbezug daher schon aus dem Grund hinfällig sein sollte. Nachdem der Bezug der erhöhten Familienbeihilfe beim Lebensunterhalt nach BHG aber zur Anrechnung kommt, bei der Sozialunterstützung hingegen weiterhin nicht, ist diese Rangordnung beim Leistungsausmaß auch weiterhin nicht verlässlich gewahrt.

Der Bezug des Lebensunterhalts im BHG ist bekanntlich an den Bezug einer bestimmten Grundleistung geknüpft. Mobile sozialpsychiatrische Betreuung gilt im BHG als mobile Therapieform und fällt damit nicht unter die in § 9 BHG aufgezählten Leistungen, die Grundlage eine LU Bezuges sind. Viele der mobil sozialpsychiatrisch betreuten Personen bezogen deshalb Mindestsicherung. Vom Bezug der Mindestsicherung ausgeschlossen

waren dementsprechend gem. § 3 Abs. 1 MindestsicherungsG nur Personen in stationären Einrichtungen gem. § 18 BHG.

Wenn nun Personen vom Bezug einer Sozialunterstützung bereits ausgeschlossen sind, weil sie „zur Zielgruppe von Leitungen gem. § 9 BHG“ gehören, wird das Problem gesehen, dass allgemein psychisch kranke Personen als Teil dieser Zielgruppe darunterfallen könnten, ohne dass zu dem Zeitpunkt bereits gesichert wäre, welche BHG Leistungen sie erhalten und ob sie tatsächlich einen Anspruch auf LU BHG haben.

Zur Sicherstellung eines ausreichenden Lebensunterhalts auch für diese Personengruppe und zur Vermeidung von Leistungslücken dringend notwendig ist daher, dass es unter den landesgesetzlichen Sozialleistungen eine klare Subsidiaritätsrangordnung gibt. Das lässt sich legislativ am einfachsten dadurch herstellen, dass klargestellt wird, welche Leistung auf welche anzurechnen ist und welche nicht. Es wird daher ganz im Sinne der bisherigen Regelung in § 5 Abs. 1 MindersicherungsG vorgeschlagen, Leistungsansprüche auf LU nach BHG einfach auf den Bezug einer Sozialunterstützung in Anrechnung zu bringen (wobei auch die bereits langjährig geforderte Änderung des § 9 Abs 1 Z. 3 BHG, so dass auch den mobil sozialpsychiatrisch betreuten Personen ein LU Anspruch eingeräumt wird, in Erinnerung zu rufen ist).

4. Wohnsitz und Aufenthalt

Problematisch gesehen wird die Regelung zu den persönlichen Voraussetzungen für den Leistungsbezug. Während gem. § 4 Abs 1 Z 2 MindestsicherungsG in Ermangelung eines Hauptwohnsitzes auch ein tatsächlicher Aufenthalt in der Steiermark Grundlage des Bezuges sein konnte, wird nun in § 3 Abs. 1 Z. 1 SUG kumulativ ein Hauptwohnsitz und ein tatsächlicher Aufenthalt verlangt. In den Erläuterungen wird für wohnungslose Personen ausgeführt, dass diese Personengruppe den Nachweis eines Hauptwohnsitzes durch eine Hauptwohnsitzbestätigung gemäß § 19a Meldegesetz erbringen kann. Das Bemühen, für wohnungslose Menschen einen Zugang zur Sozialhilfe zu sichern, wird anerkannt. Leider führt das Kumulieren der Voraussetzungen von Hauptwohnsitz und tatsächlicher Aufenthalt insbesondere für wohnungslose Menschen mit einer psychischen Erkrankung zu einer nahezu unüberwindbaren Hürde, da diese krankheitsbedingt die erforderliche laufende Betreuung/Kontakte nicht erfüllen können. Die Notwendigkeit dieser erheblichen Verschärfung ist völlig unverständlich und macht

es im Rahmen unserer Tätigkeit zur Vertretung psychisch kranker obdachloser Menschen völlig unmöglich, hier ein Einkommen als Grundlage einer sozialen Integration und Wohnversorgung sicher zu stellen. Diese Regelung widerspricht daher klar dem Ziel einer Vermeidung bzw. Überwindung von Notlagen. Wenn hier als Grundlage des Bezuges ohnehin auf den faktischen Umstand eines tatsächlichen Aufenthalts in der Steiermark abgestellt wird, (wobei offenbleibt, wie das entsprechend nachzuweisen ist) dann ist ein gleichzeitiges Abstellen auf einen ordentlichen Wohnsitz damit hinfällig. VertretungsNetz schlägt vor, dass die kumulativen Voraussetzungen alternativ formuliert werden und somit – entsprechend der bisherigen Rechtslage - entweder am tatsächlichen Aufenthalt oder am Wohnsitz angeknüpft wird.

5. Leistungsbemessung und Verwaltungsaufwand:

Ausmaß und System der Leistungsbemessung sind weitgehend durch das Sozialhilfegrundsatzgesetz des Bundes vorgegeben. Sowohl die geringeren Höchstsätze in Bedarfsgemeinschaften als auch der Umstand, dass nur 60% (statt bisher 75%) der Leistung dem allgemeinen Lebensbedarf zugerechnet und als Geldleistung erbracht werden, wird bei den meisten LeistungsbezieherInnen zu einer deutlichen Reduktion der Leistung führen. Soweit Gestaltungsspielraum des Landes besteht (bzw. durch das VfGH Erkenntnis geschaffen wurde) ist anzuerkennen, dass dies im Stmk SUG durchwegs positiv wahrgenommen wurde, besonders zu erwähnen ist das deutlich verbesserte Leistungsniveau bei Familien oder Alleinerziehenden mit Kindern und die Einführung einer Zusatzleistung zur Vermeidung besonderer sozialer Härten mit Rechtsanspruch (wenn auch „nur“ als Sachleistung).

Aus den Erläuterungen wird deutlich, dass den „Einsparungen“ durch die erheblichen Leistungsreduktionen fast eine Verdoppelung beim Verwaltungsaufwand und bei der Erledigungsdauer pro Verfahren gegenüberstehen. Damit wird ein hochproblematischer Trend ersichtlich. Die finanziellen Mittel werden aus dem Leistungsaufwand der sozialen Unterstützung in den Verwaltungsaufwand „umgeschichtet“. Damit bewegen sich die Leistungen immer wieder weg von den Menschen und ihren Bedürfnissen und immer weiter hin zu einer „Beschäftigung“ innerhalb der Verwaltung.

Wie die Erläuterungen weiter ausführen, erfordern die deutlich komplexeren Verfahren und Leistungsbemessungen auch deutlich höhere Anforderung an die mit dem Vollzug betrauten Bediensteten. Wenn schon das der Fall ist, dann lässt sich klar feststellen, dass

die Leistungsbeziehenden in jeder Hinsicht mit einer Überprüfung der Leistungshöhe, ja vielfach bereits mit der Geltendmachung der Leistung, überfordert sind.

Auch im Rahmen der Erwachsenenvertretung ist daher mit einem erhöhten Bedarf an Vertretung und mit einem deutlich höheren Aufwand bei der Geltendmachung und Überprüfung der Leistung zu rechnen. Damit wird auch auf diesem Weg wieder vielfach die Notwendigkeit von Stellvertretung quasi „erzeugt“, statt im Sinne der UN BRK Stellvertretung durch geeignete und gut zugängliche soziale Leistungen möglichst hinaufällig zu machen. Der damit verbundene Aufwand der Gerichte und ErwachsenenverteilerInnen ist in dieser „negativen Bilanz“ daher dem zusätzlichen Aufwand der Verwaltungsbehörden noch hinzuzurechnen.

6. Regelungen zum Verfahren, zur Ersatzpflicht und Rechtsverfolgung:

Hier sind wiederum einige Regelungen sehr positiv anzuerkennen und es ist erfreulich, dass die im Rahmen der Mindestsicherung erschlossenen Verfahrensgarantien und Rechtssicherheiten auf Landesebene beibehalten werden (was wiederum im Hinblick auf die komplexere Leistungsbemessung von doppelter Bedeutung zur verlässlichen Wahrung der Leistungsansprüche ist). Positiv zu erwähnen sind in dem Zusammenhang die Entscheidungsfrist von 3 Monaten, die Unwirksamkeit eines Rechtsmittelverzichts, das umfassende Recht auf Bescheidausstellung, der auf den 6 fachen AZ Richtsatz erhöhte Vermögensfreibetrag und die Regelung, dass ein nach dem Leistungsbezug aus eigener Erwerbstätigkeit erwirtschaftetes Vermögen nicht einer Ersatzpflicht unterliegt.

Problematisch gesehen werden in dem Zusammenhang aber vor allem die Mitwirkungspflichten von privaten Dienst- und Unterkunftgebern im Verfahren. Das wird auch zu einer deutlichen Stigmatisierung der Bezugsberechtigten und einer Verstärkung ihres sozialen Ausschlusses führen, denn für die Dienst- und Unterkunftgeber ist das mit einer unangenehm empfundenen Kontrolle und einem unabgeholten Aufwand verbunden, der oft dazu führen wird, Vertragsverhältnisse mit den Leistungsbeziehenden möglichst rasch zu beenden. Damit steht diese Regelung dem Ziel einer Wiedereingliederung ins Arbeitsleben und in die Gesellschaft deutlich entgegen. Es ist kein Grund ersichtlich, warum hier vom bisherigen Konzept, den Wohnaufwand nur in begründeten Einzelfällen als Sachleistung zu gewähren, abgewichen werden sollte.

Gleiches kann im Hinblick auf die weitreichenden Verpflichtung von Personen gesagt werden, die keine Sozialunterstützung beziehen und dennoch zur weitreichenden Offenlegung von Einkommens- und Vermögenslegung verpflichtet werden.

Bei der Pflicht zur Rechtsverfolgung erfolgt gegenüber der Mindestsicherung ebenfalls eine unnötige Verschärfung. Gem. § 8 Abs. 1 MindestsicherungsG waren – abgesehen von der Grenze der Unzumutbarkeit und Aussichtslosigkeit – vor allem nicht titulierte Unterhaltsansprüche generell von einer Rechtsverfolgungspflicht ausgenommen, was die Leistungsbeziehenden verlässlich vor besonders schwierigen und belastenden Anspruchsverfolgungen schützt (und gleichzeitig eine Rechtsverfolgung durch den Leistungsträger nicht ausschließt). Auch hier wäre eine Beibehaltung der bisherigen und bewährten Regelung wünschenswert und mit dem SozialhilfegrundsatzG durchaus vereinbar.

7. Zu den Änderungen im Sozialhilfegesetz:

Hier stehen die wirklich notwendigen strukturellen Entwicklungen nach wie vor aus. Bei der Gelegenheit dieses Gesetzesvorhabens sollen daher ein paar grundsätzliche Überlegungen zur Frage des Regresses und der öffentlichen Finanzierung von mobiler wie stationärer Pflege vermittelt werden:

Das Sozialhilfegesetz repräsentiert seit jeher das unterste und letzte soziale Netz, das gegenüber allen anderen Möglichkeiten einer Existenzsicherung nachrangig ist. Ein Aspekt um diese Nachrangigkeit umzusetzen, ist die Verpflichtung vor Inanspruchnahme der Leistung eigene Vermögensreserven zu verbrauchen. Vermögensregress gehört daher an sich zum Grundkonzept dieser Leistung. Mit der Mindestsicherung bzw. jetzt der Sozialunterstützung (der vormals „offenen Sozialhilfe“), wurde dieser eher auf soziale Randgruppen bezogene Leistungsbereich ausgegliedert. Die Sozialhilfe stellt nun vor allem eine Rechtsgrundlage zur Finanzierung der Altenpflege dar. Pflege als soziales Risiko ist aber keine Frage von sozialen Randgruppen, sondern ein breites Problem, gut 2/3 der Bewohner in Pflegeeinrichtungen sind auf Zuzahlung angewiesen. Das soziale Risiko der Pflegebedürftigkeit ist daher unmittelbar mit dem Risiko von Krankheit, Alter und Arbeitslosigkeit vergleichbar, findet aber im ersten sozialen Netz der Sozialversicherung keinen Rückhalt.

Anders gesagt liegt das Problem unverändert nicht in den Regelungen zum Regress in der Sozialhilfe, sondern darin, dass Pflege keine andere kostendeckende Finanzierungsgrundlage als die Sozialhilfe hat, dass Pflege als breites soziales Risiko daher unverändert aus dem Topf der Armutsbekämpfung finanziert wird. Statt daher weiter über Jahre an den Regressbestimmungen in der Sozialhilfe „herumzubasteln“ wäre der notwendige strukturelle Entwicklungsschritt daher die Schaffung einer gesetzlich anderen Finanzierungsgrundlage für die Pflege, etwa einem „Steiermärkischen Altenhilfegesetz“, das ähnlich dem Stmk Behindertengesetz eine einheitliche Finanzierungslogik und ein Gesamtkonzept von mobilen, teilstationären und stationären Betreuungsformen schafft.

Mit der gegenständlichen Änderung (bzw Nicht-Änderung) wird die enorme Ungleichheit zwischen stationärer und mobiler Pflege fortgesetzt. Die wesentlich teurere, von den Betroffenen oft abgelehnte stationäre Pflege ist regressfrei und bietet ein hohes Maß an Rechts- und Leistungssicherheit, die wesentlich kostengünstigere und „sanftere“ mobile Pflege bleibt regresspflichtig und in ihrer Rechts- und Leistungssicherheit deutlich unsicherer. Es ist und bleibt völlig unverständlich, warum das legistisch strukturelle Konzept dieser Leistungen weiterhin im kompletten Widerspruch zu einem wünschenswerten Lenkungseffekt „mobil vor stationär“ in finanzieller wie sozialer Hinsicht gestaltet wird.

Mit freundlichen Grüßen

Mag. Robert Müller
Bereichsleiter Erwachsenenvertretung Steiermark