



DAS SOZIALHILFE-

GRUNDSATZGESETZ

IN ÖSTERREICH:

EIN SCHRITT ZURÜCK FÜR DIE MENSCHENRECHTE

AMNESTY
INTERNATIONAL



Amnesty International ist eine weltweite Bewegung von 10 Millionen Menschen, die sich für Veränderungen einsetzt, damit wir alle unsere Menschenrechte genießen können. Unsere Vision ist eine Welt, in der die Regierenden ihre menschenrechtlichen Versprechen einhalten, das Völkerrecht respektieren und zur Rechenschaft gezogen werden, wenn sie dies nicht tun. Wir sind unabhängig von jeder Regierung, politischen Ideologie, wirtschaftlichen Interessen oder Religion und finanzieren uns hauptsächlich aus Mitgliedsbeiträgen und privaten Spenden. Wir glauben, dass solidarisches Handeln unsere Gesellschaften zum Besseren verändern kann. Amnesty International ist unparteiisch. Wir nehmen keine Stellung zu Fragen der Souveränität, zu territorialen Streitigkeiten oder zu internationalen politischen oder rechtlichen Vereinbarungen, die zur Umsetzung des Selbstbestimmungsrechts getroffen werden könnten.

© Amnesty International Österreich 2023

Alle Rechte vorbehalten. Diese Publikation ist urheberrechtlich geschützt und darf gebührenfrei, jedoch nicht zum Wiederverkauf, in jeder Form für Aktionen, Kampagnenarbeit und Unterrichtszwecke vervielfältigt werden. Zur Erfassung der Reichweite dieser Publikation bitten die Urheber*innen um Kenntnissgabe bei wie oben aufgeführter Verwendung. Für andere als die genannten Zwecke, zur Weiterverwendung in anderen Publikationen, für eine Überarbeitung oder Übersetzung ist die Vervielfältigung nur nach vorherigem schriftlichem Einverständnis möglich, das bei den Herausgeber*innen einzuholen ist. Diese behalten sich vor, eine Gebühr zu erheben. Wenden Sie sich hierzu oder für andere Anfragen bitte an info@amnesty.at.



Cover photo: © Amnesty International Österreich

DAS SOZIALHILFE-GRUNDSATZGESETZ IN ÖSTERREICH: EIN SCHRITT ZURÜCK FÜR DIE MENSCHENRECHTE

HINTERGRUND DES PROJEKTS

Diese Recherche mit dem Fokus auf dem Recht auf soziale Sicherheit ist Teil eines umfassenden Projektes von Amnesty International Österreich zu *Armut & Menschenrechte*¹ und reiht sich in die bestehende Arbeit von Amnesty International Österreich zum Thema der Arbeitsbedingungen von sogenannten „24-Stunden-Betreuer*innen“² und zum Thema Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Österreich³. Es zielt darauf ab, das Bewusstsein in der österreichischen Bevölkerung und bei Entscheidungsträger*innen in Bezug auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte zu fördern und stärken – mit dem Ziel, dass alle Menschen in Österreich befähigt sind, ihre wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte einzufordern und auszuüben.

Damit soll auch ein Beitrag dazu geleistet werden, dass ein menschenrechtsbasierter Ansatz in der Armutsbekämpfung und -vermeidung wirksamer ein- und umgesetzt wird. Denn Armut ist sowohl das Resultat von Menschenrechtsverletzungen als auch eine Ursache, die zu weiteren Menschenrechtsverletzungen⁴ führen kann, wie beispielsweise Verletzungen des Rechts auf ein Höchstmaß an Gesundheit, Bildung, oder auf angemessenes Wohnen.⁵

Weiters soll dieses Projekt auch einen Beitrag zur Stärkung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten allgemein in Österreich leisten, insbesondere mit dem Ausblick auf eine verfassungsrechtliche Verankerung dieser Rechte im österreichischen Grundrechtskatalog. Denn aktuell sind Entscheidungsträger*innen in ihrer Politik nicht an diese menschenrechtlichen Standards und Leitlinien gebunden; und eine höchstgerichtliche Überprüfung der Politik und Maßnahmen ist aufgrund der fehlenden verfassungsrechtlichen Verankerung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten nicht möglich.⁶ Dies ist auch ein Kritikpunkt, der bereits vom UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) in seinen Abschließenden Bemerkungen zu Österreich aufgegriffen wurde und entsprechende Empfehlungen, dieses Versäumnis aufzuholen wurden an Österreich ausgesprochen.⁷

¹ Siehe dazu auch Amnesty International Österreich, *Armut & Menschenrechte*, <https://www.amnesty.at/themen/wirtschaftliche-soziale-und-kulturelle-rechte/armut-verletzt-menschenrechte/>

² Amnesty International Österreich, „Wir wollen nur ein paar Rechte!“, *24-Stunden-Betreuer*innen werden ihre Rechte in Österreich verwehrt*, EUR 13/4326/2021, 2021, https://www.amnesty.at/media/8593/amnesty-bericht_wir-wollen-nur-ein-paar-rechte-24h-betreuung-oesterreich_juli-2021_deutsch.pdf

³ Amnesty International Österreich, „Wenn Wohnen ein Menschenrecht wäre, dann würde ich so nicht wohnen“, *Hürden beim Zugang zur Wohnungslosenhilfe in Österreich*, EUR 13/5458/2022, 2022, https://www.amnesty.at/media/9851/amnesty-report-wohnungs-und-obdachlosigkeit_april-2022_de.pdf

⁴ Amnesty International, *Human rights for human dignity: A primer on economic, social and cultural rights* (second edition), POL 34/001/2014, 2014,

⁵ Siehe dazu auch Amnesty International Österreich, „Die Hitze ist genauso ein Killer wie die Kälte“, *Wie Obdachlosigkeit die Gesundheit und das Leben der Menschen gefährdet*, 2022, https://cdn.amnesty.at/media/10241/amnesty_briefing-obdachlosigkeit-hitze-gesundheit.pdf?mode=pad&rnd=133119680160000000

⁶ Siehe dazu auch Amnesty International Österreich, *Armutskonferenz, Rechtsdurchsetzung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten*, <https://www.amnesty.at/media/8792/rechtsdurchsetzung-von-wirtschaftlichen-sozialen-und-kulturellen-rechten.pdf>

⁷ UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Recht (CESCR), *Abschließende Bemerkungen zu Österreich*, 2013, UN Doc E/C.12/AUT/CO4, para 5-6, abrufbar unter

Durch eine menschenrechtliche Aufarbeitung des Sozialhilfe- Grundsatzgesetzes soll dieser Bericht somit auch dazu beitragen, dass politische Entscheidungsträger*innen hinsichtlich der menschenrechtlichen Verpflichtungen sensibilisiert werden.

Amnesty International Österreich ist seit 2020 auch außerordentliches Mitglied der österreichischen Armutskonferenz. Die Armutskonferenz ist ein Netzwerk aus über 40 sozialen Organisationen, Bildungs- und Forschungseinrichtungen, die sich mit Ursachen, Daten und Fakten, Strategien und Maßnahmen gegen Armut und soziale Ausgrenzung in Österreich beschäftigen. Die außerordentliche Mitgliedschaft von Amnesty International Österreich bei der Armutskonferenz soll auch zu einer besseren Verschränkung zwischen Praxis und menschenrechtsbasierter Arbeit beitragen.

METHODOLOGIE

Amnesty International Österreich untersucht im Rahmen dieses aktuellen Rechercheprojektes, inwieweit Österreich im Zusammenhang mit dem Sozialhilfe-Grundsatzgesetz seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen, allen voran des Rechts auf soziale Sicherheit, nachkommt.

Dieses Briefing ist der erste Teil einer Briefing-Reihe von Amnesty International Österreich zum Recht auf soziale Sicherheit in Österreich und beinhaltet insbesondere die menschenrechtliche Analyse relevanter Bestimmungen des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes.

Dieses aktuelle Projekt zur Sozialhilfe in Österreich und insbesondere dem Sozialhilfe-Grundsatzgesetz und seinen Ausführungsgesetzen war zeitlich und auch in seinem Umfang begrenzt. Es soll eine menschenrechtliche Analyse zu einem zentralen Problem liefern, nämlich inwieweit Österreich seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Recht auf soziale Sicherheit (Artikel 9 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte - IPwskR) sowie auch Artikel 12 und 13 der Europäischen Sozialcharta in revidierter Fassung (ESC rev.) mit der Verabschiedung des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes nachkommt.⁸

Die Analyse beruht sowohl auf der Methodik der Rechts- und Gesetzesanalyse, als auch auf qualitativer Forschung, die Amnesty International seit 2019 zum Thema Sozialhilfe-Grundsatzgesetz durchgeführt hat.⁹ Somit stellt die Analyse dieses Briefings auch eine Zusammenfassung relevanter, bereits von Amnesty International Österreich veröffentlichter Dokumente, Stellungnahmen und Berichte zum Thema dar.

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=E%2FC.12%2FAUT%2FCO%2F4&Lang=en

⁸ Am 10. September 1978 ratifizierte Österreich den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte; und am 1. Mai 2011 die revidierte Europäische Sozialcharta.

⁹ Die qualitative Forschungsarbeit umfasste einerseits Interviews mit Menschen, mit Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Österreich im Zeitraum August 2021 bis März 2022, interviewt wurden. Darüber hinaus umfasst die Arbeit auch Interviews mit Menschen, die von den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie besonders betroffen waren und mit denen Amnesty International Österreich im Zeitraum März bis Juni 2020 gesprochen hat; als auch Gespräche mit Expert*innen im Rahmen des Begutachtungsprozesses für das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz sowie den regelmäßigen Austausch mit Expert*innen und Praktiker*innen des Netzwerkes der Armutskonferenz.

ARMUT IST IN ÖSTERREICH WEIBLICH.

Laut Statistik Austria sind Frauen überproportional von erheblichen materiellen und sozialen Benachteiligungen betroffen, insbesondere Frauen im Alter und Alleinerzieherinnen. Dahinter liegen strukturelle Ursachen:

So weist Österreich eines der größten geschlechtsspezifischen Lohngefälle („gender-pay-gap“) in der Europäischen Union auf. Arbeitsmigrant*innen erhalten zudem 25% weniger Lohn als österreichische Staatsangehörige; und Migrantinnen erhalten 26.8% weniger als Nicht-Migrantinnen. Frauen arbeiten auch häufiger in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, wie etwa Teilzeitarbeit, und übernehmen den größten Teil der unbezahlten Sorgearbeit.

Aufgrund dieser strukturellen Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt verdienen Frauen weniger als Männer und sind finanziell weniger unabhängig. Frauen im Alter haben ein höheres Armutsrisiko, da sie aufgrund der oben genannten strukturellen Ursachen nicht die gleiche Anrechnungszeiten für die Pension sammeln können, wie Männer in Österreich.

DAS LETZTE SOZIALE AUFFANGNETZ IN ÖSTERREICH IST LÖCHRIG

DIE SOZIALHILFE IN ÖSTERREICH - ZAHLEN UND FAKTEN

Rund 190.000 Menschen bezogen laut den letzten Erhebungen der Statistik Austria im Jahresdurchschnitt 2022 Sozialhilfe oder Mindestsicherung.¹⁰ Somit hat die Anzahl der Personen, die Sozialhilfe oder Mindestsicherung beziehen, seit 2017 stetig abgenommen.¹¹ Zwei Drittel der Bezieher*innen hatten ihren Wohnsitz in Wien.¹² Insgesamt waren 51% der Bezieher*innen weiblich und der Anteil der Kinder, die Sozialhilfe oder Mindestsicherung im Jahr 2022 bezogen, lag bei 35.5%.¹³ Laut Statistik Austria waren im Jahr 2021 54% der Bezieher*innen der Sozialhilfe waren im Haupterwerbsalter¹⁴; und 45% der Bezieher*innen waren österreichische Staatsangehörige. Die Ausgaben für 2022 beliefen sich auf knappe 1 Milliarde Euro; was weniger als 1% des Gesamtbudgets aller Sozialausgaben ausmachte.¹⁵

¹⁰ Statistik Austria, *Sozialhilfe und Mindestsicherung 2022*, Berechnung Jahressumme (Tabelle)

<https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/sozialleistungen/mindestsicherung-und-sozialhilfe>

¹¹ Statistik Austria, Berechnung Jahressumme (Tabelle) <https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/sozialleistungen/mindestsicherung-und-sozialhilfe>

¹² Statistik Austria, Mindestsicherung und Sozialhilfe im Jahr 2022, <https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/sozialleistungen/mindestsicherung-und-sozialhilfe>

¹³ Statistik Austria, Mindestsicherung und Sozialhilfe 2022, Mindestsicherung und Sozialhilfe der Bundesländer im Jahr

¹⁴ Statistik Austria, Mindestsicherung und Sozialhilfe der Bundesländer im Jahr 2021,

https://www.statistik.at/fileadmin/pages/348/Mindestsicherung_und_Sozialhilfe_der_Bundeslaender_im_Jahr_2021.pdf; aktuelle Zahlen hierzu waren zum Zeitpunkt des Berichtes noch nicht verfügbar.

¹⁵ Heitzmann, Karin; Rapp, Severin, *Armut, Soziale Ausgrenzung und Wohnen*, https://www.sozialleistungen.at/api/v1/spid/articles/24_4/pdf, siehe auch Statistik Austria, Mindestsicherung und Sozialhilfe 2022, <https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/sozialleistungen/mindestsicherung-und-sozialhilfe> und Statistik Austria, *Sozialausgaben 2022*, <https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/sozialleistungen/sozialquote-sozialausgaben-und-finanzierung>

Obwohl sohin die Sozialhilfe nur einen Minimalbetrag des Gesamtbudgets für Sozialausgaben in Österreich ausmacht und auch ihr Kreis an Bezieher*innen mit rund 190.000 Menschen durchschnittlich im Jahr 2022¹⁶ im Vergleich zu 9.1 Millionen Einwohner*innen¹⁷ gering ist, wird die Sozialhilfe im öffentlichen und politischen Diskurs immer wieder heftig diskutiert.

Insbesondere zielt die politische Rhetorik zum Thema auf weitere Einschränkungen des Rechts ab und trägt maßgeblich zur Stimmungslage im öffentlichen Diskurs bei. Das dominierende Narrativ rund um die Sozialhilfe hat hierbei nicht nur negative Auswirkungen auf jene Menschen, die die Sozialhilfe, bzw. Mindestsicherung beziehen (möchten), sondern zielt auch auf geflüchtete Menschen und Migrant*innen ab, welches wiederum auch den nationalen Diskurs zum Thema Migration gezielt beeinflusst. So erklärte der damalige Bundeskanzler Sebastian Kurz, dass es „keine gute Entwicklung [ist], wenn immer mehr Menschen keine Arbeit haben und von der Mindestsicherung abhängig sind.“¹⁸ Der damalige Vize-Kanzler Heinz-Christian Strache beschrieb die politische Absicht hinter der Sozialhilfe mit „[d]ie Zuwanderung in das Sozialsystem soll gestoppt werden.“¹⁹ Zuletzt brachte auch der amtierende Bundeskanzler Karl Nehammer die Überlegung auf, die Höhe der Sozialhilfe für Menschen ohne Erwerbstätigkeit an die Dauer ihres Aufenthaltes in Österreich zu koppeln;²⁰ und Susanne Raab, Bundeminister für Frauen, Familie, Integration und Medien, reiste nach Dänemark, um sich das dortige Modell der Sozialhilfe näher anzuschauen.²¹

Das österreichische System der sozialen Sicherheit stellt eine Mischung aus überwiegend sozialversicherungsrechtlichen Leistungen, wie beispielsweise Arbeitslosen-, Unfall-, Gesundheit- und Pensionsversicherung, sowie universellen Leistungen, wie beispielsweise Familienbeihilfe, Pflegegeld, dar.²² Daneben gibt es noch die sogenannte Fürsorgeleistungen, insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen.²³ Als bedarfsorientierte Leistung zählt die Sozialhilfe zu Letzteren.

Denn die Sozialhilfe, beziehungsweise Mindestsicherung stellt im österreichischen System der sozialen Sicherheit das sogenannte ‚letzte soziale Auffangnetz‘ dar. Ihr eigentliches Ziel ist es, die existenziellen Grundbedürfnisse der Menschen zu gewährleisten und zu sichern, wenn diese eben nicht mehr aus Eigenmitteln, wie Einkommen oder Vermögen, oder vorrangigen Sozialleistungen, wie beispielsweise aus der Arbeitslosenversicherung oder Pensionsversicherung, ihre existenziellen

¹⁶ Statistik Austria, Mindestsicherungs- und Sozialhilfestatistik, Anzahl der Personen in der Mindestsicherung und Sozialhilfe, Erstellt am 31.08.2023, abrufbar unter <https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/sozialleistungen/mindestsicherung-und-sozialhilfe>

¹⁷ Statista, Bevölkerung von Österreich von 2013 bis 2023, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/19292/umfrage/gesamtbevoelkerung-in-oesterreich/>

¹⁸ ORF, Kurz und Strache attackieren Wien, <https://orf.at/stories/3107221/> vom 10.01.2019,

¹⁹ Kurier, Neue Sozialhilfe, <https://kurier.at/politik/inland/neue-sozialhilfe-worauf-sich-die-bundesregierung-einigen-konnte/400337086>

²⁰ Kurier, Aufenthaltsdauer als Bedingung für Sozialhilfe, <https://kurier.at/politik/inland/aufenthaltsdauer-als-bedingung-fuer-sozialhilfe-was-geht-und-was-nicht/402380157>

²¹ Kleine Zeitung, Gekürzte Sozialhilfe, <https://www.kleinezeitung.at/politik/innenpolitik/6291339/Gekuerzte-Sozialhilfe-Wie-Susanne-Raab-das-daenische-Modell>; Das dänische Modell sieht u.a. erhöhte Zugangsansprüche für Migrant*innen vor.

²² Sozialministerium, Sozialstaat Österreich, Leistungen, Ausgaben und Finanzierung 2018, <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=662>

²³ Heitzmann, Rapp, Armut, Soziale Ausgrenzung und Wohnen, https://www.sozialleistungen.at/api/v1/spid/articles/24_4/pdf

Grundbedürfnisse selbst sichern können. Damit kann die Sozialhilfe grundsätzlich eine armutsbekämpfende, beziehungsweise armutslindernde Maßnahme darstellen.²⁴

Dennoch haben Expert*innen und Betroffenenvertreter*innen, wie beispielsweise die Armutskonferenz, in den letzten Jahren vermehrt darauf hingewiesen, dass die Sozialhilfe in Österreich immer löchriger wird, nicht für alle Menschen zugänglich ist und vor allem nicht mehr das Notwendigste sicherstellt, um ein Leben in Würde und mit sozialer Teilhabe führen zu können.²⁵

Ein, zumindest historischer, Grund dafür könnte in der „Dualisierung der sozialen Sicherheit“²⁶ in Österreich liegen: „Denn [d]er Aufbau der ersten Sozialversicherungssysteme Ende der 1880er Jahre setzte den Beginn hin zu einer aktiven Wohlfahrtspolitik, während gleichzeitig das „Armenwesen“ in seinem rechtlosen Almosencharakter verblieb. Diese „Dualisierung sozialer Sicherheit“ spaltete sich auf in eine disziplinierende Armutspolitik und eine mit Rechtsanspruch begründete Arbeiterpolitik. Hier die Sicherung jener Lebensrisiken, die über Lohnarbeit bzw. Erwerbsarbeit mit Rechtsanspruch und Sozialversicherung abgedeckt werden, dort die Absicherung übriger Risiken in lediglich rudimentärer und abweisender Form.“²⁷ Diese Dualisierung könnte auch ein Grund dafür sein, weshalb die Sozialhilfe / Mindestsicherung auch heute kaum als Teil des Rechts auf soziale Sicherheit verstanden wird, sondern viel mehr als ein Almosen des Staates, das Menschen, die Sozialhilfe / Mindestsicherung in Anspruch nehmen, als Bittsteller*innen ansieht.

DAS RECHT AUF SOZIALE SICHERHEIT WIRD IN ÖSTERREICH NICHT WIRKSAM UMGESETZT

Das Recht auf soziale Sicherheit sowie auf einen angemessenen Lebensstandard sind Menschenrechte, zu denen sich Österreich durch die Ratifizierung einschlägiger internationaler Verträge und Konventionen, allen voran des IPwskR und der ESC (rev.), völkerrechtlich verpflichtet hat.²⁸ Insbesondere Artikel 9 IPwskR sieht das Recht auf soziale Sicherheit vor, sowie Artikel 12 und 13 der ESC (rev.) das Recht auf soziale Sicherheit und das Recht auf Fürsorge respektive, vorsehen. Österreich hat sowohl Artikel 12 sowie Artikel 13 der europäischen Sozialcharta (rev.) ratifiziert und ist somit an die Gewährleistung und Erfüllung der darin enthaltenen Verpflichtungen völkerrechtlich gebunden.

Nach internationalen Menschenrechtsgesetzen und -standards, zu deren Einhaltung sich Österreich verpflichtet hat, müssen die Staaten prinzipiell die vollständige Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte schrittweise anstreben. Sie müssen spezifische

²⁴ Neben Geld- und Sachleistungen garantiert die Sozialhilfe in Österreich überdies auch eine Krankenversicherung. Somit ist die Sozialhilfe tatsächlich unabdingbar für die Deckung von Grundbedürfnissen. So zeigt Amnesty International im Bericht *„Wenn Wohnen ein Menschenrecht wäre, dann würde ich so nicht wohnen“* auf, dass weitere Leistungen an die Sozialhilfe geknüpft sind, wie beispielsweise an den Zugang zu Angeboten der Wohnungslosenhilfeeinrichtungen. Siehe dazu auch Amnesty International, *Wenn Wohnen ein Menschenrecht wäre, dann würde ich so nicht wohnen“: Hürden beim Zugang zur Wohnungslosenhilfe in Österreich, 2022*, <https://www.amnesty.at/media/9679/amnesty-report-wohnungs-und-obdachlosigkeit-april-2022-summary-de.pdf>

²⁵ Siehe Armutskonferenz, *Licht ins Dunkel der Sozialhilfe: Die Sozialhilfe versagt in der Krise. Und niemand schaut hin*. 01.02.2023, <https://www.armutskonferenz.at/news/news-2023/licht-ins-dunkel-der-sozialhilfe-die-sozialhilfe-versagt-in-der-krise-und-niemand-schaut-hin.html>

²⁶ Martin Schenk, in *Gaismair-Jahrbuch 2019*, Horst Schreiber/ Elisabeth Hussl (Hg.), *Schöne Aussichten*, 2018, S 71-72

²⁷ Martin Schenk, in *Gaismair-Jahrbuch 2019*, Horst Schreiber/ Elisabeth Hussl (Hg.), *Schöne Aussichten*, 2018, S 71-72

²⁸ Internationaler Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte, BGBI. Nr. 590/1978; Europäische Sozialcharta, CETS No. 35

Schritte setzen und alle geeigneten Mittel unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Ressourcen einsetzen, um dieses Ziel zu erreichen.²⁹

Österreich gilt international als ein hochentwickelter Industriestaat³⁰, mit einem Bruttoinlandsprodukt in Höhe von 447,1 Mrd. Euro im Jahr 2022³¹. Darüber hinaus zählt Österreich auch zu einem der höchstentwickelten Sozialstaaten weltweit, mit zahlreichen einschlägigen einfachgesetzlichen Regelungen der sozialen Sicherheit, wie beispielsweise für den Schutz von Arbeitnehmer*innen oder für Unterstützungsleistungen bei Arbeitslosigkeit, Gesundheitsversorgung, Arbeitsunfall, Alter, etc.³² Dennoch scheint es gerade beim sogenannten ‚letzten sozialen Auffangnetz‘ am politischen Willen zu mangeln, dieses in Einklang mit Österreichs völkerrechtlichen Verpflichtungen zu setzen – wie die folgende Analyse näher aufzeigen wird.

Grundsätzlich sollte das System der sozialen Sicherheit als Sicherheitsnetz fungieren und einen angemessenen Lebensstandard für diejenigen gewährleisten, deren Einkommen sonst nicht ausreichen würde. Demnach ist das Recht auf soziale Sicherheit vor allem der Schlüssel dafür, um in den „Genuss der für seine*ihre Würde und die freie Entwicklung seiner*ihrer Persönlichkeit unentbehrlichen wirtschaftlichen, soziale und kulturellen Rechte zu gelangen“.³³

Das Recht auf soziale Sicherheit umfasst auch den diskriminierungsfreien Zugang und den Erhalt von Unterstützung – egal ob in Geld- oder Sachleistung – bei den folgenden neun wesentlichen Bereichen bzw. Lebensrisiken:

- Gesundheitsversorgung
- Krankheit
- Alter
- Arbeitslosigkeit
- Arbeitsunfall
- Familien- und Kinderunterstützung
- Mutterschaft
- Behinderung
- Waisen.³⁴

Artikel 2(1) in Verbindung mit Artikel 9 IPwskR verpflichtet Österreich weiters dazu „unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen ... zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung ... zu

²⁹ Artikel 2(1) IPwskR; UN-Fachausschuss Allgemeine Erläuterungen Nr. 3, UN Doc E/1991/23, 1990, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCESCR%2FGEC%2F4757&Lang=en

³⁰ United Nations, Country Classifications 2022, abrufbar unter https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2022_ANNEX.pdf

³¹ Statistik Austria, Bruttoinlandsprodukt und Hauptaggregate 2022, 2023, <https://www.statistik.at/statistiken/volkswirtschaft-und-oeffentliche-finanzen/volkswirtschaftliche-gesamtrechnungen/bruttoinlandsprodukt-und-hauptaggregate>

³² Siehe auch Heinz Schäffer; Reinhard Klaushofer in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer (Hrsg): *Handbuch der Grundrechte*, 2. Auflage, MANZ, 2014, 761ff

³³ Siehe dazu auch Artikel 22 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, sowie https://www.amnesty.at/media/7321/amnesty-international-analyse-soziale-menschenrechte-covid-19-pandemie-200630_finv.pdf

³⁴ CESCR Allgemeine Erläuterung Nr. 19, UN Doc E/C.12/GC/19, 2008, para 12-21

erreichen.“³⁵ Aus dieser Verpflichtung zu progressiver Realisierung des Rechts folgt insbesondere, dass rückschrittliche Maßnahmen einer besonderen Rechtfertigung bedürfen.³⁶

Neben der grundsätzlichen Verpflichtung zur fortschreitenden Verwirklichung der im IPwskR enthaltenen Rechte, sind Vertragsstaaten auch dazu verpflichtet, die sogenannten zumindest ‚Kernverpflichtungen‘ der im Pakt enthaltenen Rechte unmittelbar zu achten, zu schützen und zu gewährleisten.³⁷ Zu den Kernverpflichtungen des Rechts auf soziale Sicherheit gem. Artikel 9 IPwskR zählen, dass staatliche Leistungen der sozialen Sicherheit ihrer Höhe und Dauer nach adäquat sein müssen, um die übrigen Rechte aus dem Pakt realisieren zu können – dazu zählen zum Beispiel das Recht auf Nahrung, Gesundheit, Wohnen, Bildung sowie kulturelle Teilhabe. Zudem müssen die Leistungen jedem Menschen gleichermaßen und ohne direkte oder indirekte Diskriminierung gewährt werden.³⁸

Hinzu kommt, dass das Recht auf soziale Sicherheit vorsieht, dass Vertragsstaaten beitragsfreie Systeme oder andere Maßnahmen einführen müssen, um Personen zu unterstützen, die selbst nicht in der Lage sind, ausreichend Geld zu verdienen oder Beiträge erreicht haben. In Österreich stellt eben das System der Sozialhilfe diese Absicherung dar.

Die Tatsache, dass der IPwskR in Österreich grundsätzlich unter Erfüllungsvorbehalt steht, tut diesen Kernverpflichtungen des Rechts auf soziale Sicherheit keine Abrede. Artikel 27 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens besagt, dass „eine Vertragspartei sich nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen kann, um die Nichterfüllung eines Vertrages zu rechtfertigen.“³⁹ Vor diesem Hintergrund bleibt Österreich aufgrund der Ratifizierung des IPwskR auch daran gebunden, obwohl es im nationalen Recht einen Vorbehalt gegen dessen Umsetzung erlassen hat (sogenannter „Erfüllungsvorbehalt“), der Gerichte und Verwaltungsbehörden daran hindert, den IPwskR unmittelbar anzuwenden.⁴⁰

DAS SOZIALHILFE-GRUNDSATZGESETZ STEHT NICHT IM EINKLANG MIT ÖSTERREICHS MENSCHENRECHTLICHEN VERPFLICHTUNGEN

DAS SOZIALHILFE-GRUNDSATZGESETZ – UNÜBERSICHTLICH UND ZERSPLITTERT

DAS SOZIALHILFE-GRUNDSATZGESETZ IST NICHT IN ALLEN BUNDESLÄNDERN UMGESETZT

Im Jahr 2019 verabschiedete die damalige ÖVP-FPÖ Bundesregierung das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz (SH-GG) gem. Artikel 12 Bundesverfassungsgesetz (B-VG). Davor gab es eine sogenannte 15a-Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern, um eine stärkere Harmonisierung der Sozialhilfesysteme der Länder zu erreichen (sogenannte Bedarfsorientierte Mindestsicherung). Diese Vereinbarung lief allerdings 2016 aus; ab 2016 und bis zur Einführung des SH-GG gab es keine Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern.

³⁵ Artikel 2 IPwskR

³⁶ CESCR Allgemeine Erläuterung Nr. 19

³⁷ CESCR Allgemeine Erläuterung Nr. 3, para 10

³⁸ CESCR Allgemeine Erläuterung Nr. 19, para 42

³⁹ Vereinte Nationen, Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, 1969

⁴⁰ Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Fassung vom 11.08.2023, BGBl. 590/1978

Laut den Erläuterungen sollte die Schaffung des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes einen Meilenstein in der „Weiterentwicklung des österreichischen Sozialwesens“ darstellen,⁴¹ insbesondere die unterschiedlichen Modelle der Mindestsicherung in den Ländern wieder stärker harmonisieren. Dieses Ziel wurde aber nicht erreicht: Als Grundsatzgesetz ermöglicht es den Bundesländern auch gewisse Spielräume, die von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich wahrgenommen werden können – was als solche offensichtlich nicht zu einer Harmonisierung beiträgt. Darüber hinaus enthält das SH-GG auch einige sogenannte ‚Kann-Bestimmungen‘, deren Umsetzung im Ermessensspielraum der Länder liegt – und somit gesehen zu einer weiteren Zersplitterung der Sozialhilfe-System in Österreich beiträgt.

Verstärkt wird diese Fragmentierung weiters dadurch, dass – mit Stand August 2023 – nur sechs Bundesländer das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz durch entsprechende Ausführungsgesetze umgesetzt hatten.⁴² In den restlichen drei Bundesländern gelten noch die Regelungen der Mindestsicherung, beziehungsweise auch nur Teilbereiche des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes. Auch durch eine von der aktuellen ÖVP-Grünen Bundesregierung verabschiedenden Novelle zum SH-GG im Juni 2022, welche weitere ‚Kann‘-Bestimmungen enthält, wurde das System der Sozialhilfe weiter fragmentiert. Unter anderem wurde die Härtefallklausel adaptiert, um bei der Gewährung der Leistungen mehr Flexibilität zu ermöglichen, bestimmte betreute Wohnformen wurden von der Bestimmung der Haushaltsgemeinschaft ausgenommen, wie beispielsweise Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe oder Frauenhäuser, und die Nicht-Anrechnung des 13. und 14. Monatsgehaltes wurde durch die Novelle ebenso ermöglicht.⁴³ Allerdings wurde es wiederum den Ländern überlassen, die in der Novelle enthaltenen Bestimmungen auch tatsächlich umzusetzen.⁴⁴

Darüber hinaus hob der österreichische Verfassungsgerichtshof (VfGH) kurz nach der Einführung des Grundsatzgesetzes mit Erkenntnis G164/2019-25, G171/2019-24 bereits Teile des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes⁴⁵ - zu denen auch Amnesty International Österreich in ihrer Stellungnahme im Begutachtungsprozess aus menschenrechtlicher Sicht starke Kritik äußerte⁴⁶ – sowie eine Bestimmung des Sozialhilfe-Statistikgesetzes als verfassungswidrig auf. Im März 2023 hob der Verfassungsgerichtshof (VfGH) eine weitere Bestimmung des SH-GG auf, die sich auf den ausschließlichen Sachleistungszwang bei Zusatzleistungen für einen erhöhten Wohnbedarf bezog.⁴⁷ Einige der vom VfGH als verfassungswidrig aufgehobenen Bestimmungen, wie die Richtsätze für Kinder, wurden vom Gesetzgeber nicht repariert – das hat zur Folge, wie auch der nächste Abschnitt aufzeigen soll, dass es unterschiedliche Regelungen in Österreich gibt.

IN DER SOZIALHILFE SIND NICHT ALLE KINDER GLEICH VIEL WERT

⁴¹ 514 der Beilagen XXVI. GP – Regierungsvorlage – Erläuterungen, S 1

⁴² Mit Stand Jänner 2023 hatten Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Kärnten, Vorarlberg Ausführungsgesetze erlassen. Im Burgenland und in Tirol galten noch die Mindestsicherungsgesetze. Wien hatte nur Teilbereiche des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes umgesetzt, i.e. Behindertenzuschlag, Vermögensregelung, härtere Sanktionen. Siehe Sozialministerium: <https://www.sozialministerium.at/Themen/Soziales/Sozialhilfe-und-Mindestsicherung/Leistungen.html>

⁴³ Änderung des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes und des Sozialhilfe-Statistikgesetzes, BGBl. I Nr. 78/2022, <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/I/2022/78>

⁴⁴ <https://www.parlament.gv.at/gegenstand/XXVII/A/2490>

⁴⁵ Verfassungsgerichtshof, G 164/2019-25, G 171/2019-24, 12. Dezember 2019, https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_Erkenntnis_G_164_G_171_2019_12._Dezember_2019.pdf

⁴⁶ Amnesty International Österreich, *Stellungnahme zum Entwurf betreffend ein Bundesgesetz, 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*, 07.01.2019, https://www.amnesty.at/media/4791/amnesty_stellungnahme-sozialhilfegesetz_jaenner-2019.pdf

⁴⁷ Verfassungsgerichtshof, Erkenntnis G270-275/2022 vom 15.03.2023, https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH-Erkenntnis_G_270-275_2022_vom_15._Maerz_2023.pdf

Mit seinem Erkenntnis vom 12. Dezember 2019 hob der österreichische Verfassungsgerichtshof (VfGH) die Regelung, die die Richtsätze für Kinder festlegte (§5 Abs. 2 Z3), auf. Im Erkenntnis wird ausgeführt dass die Regelung eine sachlich nicht gerechtfertigte und daher verfassungswidrige Schlechterstellung von Mehrkindfamilien zur Folge hätte; insbesondere da diese Regelung dazu führen hätte können, dass der notwendige Lebensunterhalt bei Mehrkindfamilien nicht mehr gewährleistet gewesen wäre.⁴⁸

Da die Gesetzgebung allerdings keine Reparatur dieser Regelung vornahm, obliegt es den Bundesländern die Leistungshöhe für Kinder frei zu bestimmen. Das hat zur Folge, dass nun jedes Bundesland andere Richtsätze für Kinder festlegt. Somit unterscheidet sich die ausbezahlte Leistungshöhe für Kinder je nach Bundesland teilweise sehr deutlich voneinander – wie auch die folgende Tabelle verdeutlichen soll.

Tabelle 1: Richtsätze für Kinder gemäß der Ausführungsgesetze der Bundesländer zum Sozialhilfe-Grundsatzgesetz

| BUNDESLAND | 1 KIND | 2 KINDER | 3 KINDER | 4 KINDER |
|-------------------------|---------------|------------------|------------------|--|
| Burgenland | 19,2% | 19,2% (pro Kind) | 19,2% (pro Kind) | 19,2% (pro Kind) |
| Kärnten | 21% | 21% (pro Kind) | 21% (pro Kind) | 21% (pro Kind) |
| Niederösterreich | 25% | 20% (pro Kind) | 15% (pro Kind) | 12,5% (pro Kind) |
| Oberösterreich | 25% | 20% (pro Kind) | 15% (pro Kind) | 12,5% (pro Kind) |
| Salzburg | 25% | 25% (pro Kind) | 25% (pro Kind) | 25% (pro Kind) |
| Steiermark | 21% | 21% (pro Kind) | 21% (pro Kind) | 21% (für 1.-3. Kind), 17,5% (4. Kind) |
| Tirol | 24,75% | 24,75% | 22,75% | 15% |
| Vorarlberg | 32% | 32% (pro Kind) | 32% (pro Kind) | 32% (für 1.-3. Kind), ab dem 4. Kind 22% |
| Wien | 27% | 27% (pro Kind) | 27% (pro Kind) | 27% (pro Kind) |

⁴⁸ Verfassungsgerichtshof, G 164/2019-25, G 171/2019-24, https://www.vfgh.gv.at/medien/VfGH_zu_Sozialhilfe-Grundsatzgesetz_Hoehstsatzsysteme.de.php; § 5 Abs. 3 SH-GG wegen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz gem. Art. 7B-VG und Art. 2 StGG und Verstoß gegen das Legalitätsprinzip gem. Art. 18 Abs. 1 B-VG;

DER ALLEINERZIEHENDE-ZUSCHLAG

§5 Abs. 2 Z 4 legt Zuschläge für alleinerziehende Personen pro minderjähriges Kind fest. Die Erläuterungen besagen ausdrücklich, dass als alleinerziehend jene Personen gelten, die „mit zumindest einer anderen Person in Haushaltsgemeinschaft leben, gegenüber der sie zur Obsorge, bzw. zur Erziehung berechtigt sind oder waren.“⁴⁹

Aufgrund der unterschiedlichen legislativen Ausgestaltung der Ausführungsgesetze der Bundesländer, kommt es auch hier zu Unterschieden in der Praxis – mit oftmals weitreichenden Konsequenzen für die betroffenen Familien.

So definiert das Vorarlberger Sozialleistungsgesetz beispielsweise ausdrücklich alleinerziehend als „Personen, die ohne Ehepartner oder Ehepartnerin, eingetragenen Partner oder eingetragene Partnerin, bzw. Lebensgefährten oder Lebensgefährtin mit zumindest einer anderen Person in Haushaltsgemeinschaft leben, gegenüber der sie zur Obsorge bzw. zur Erziehung berechtigt sind oder waren, soweit für diese Person ein Anspruch auf Familienbeihilfe besteht.“⁵⁰ Das oberösterreichische Sozialhilfe-Ausführungsgesetz definiert hingegen alleinerziehend als „Personen, die ausschließlich mit anderen Personen in Haushaltsgemeinschaft leben, gegenüber denen sie mit der Obsorge bzw. der Pflege und Erziehung betraut sind.“⁵¹ Das bedeutet, dass in Oberösterreich die Person, um den Alleinerziehenden-Zuschlag zu bekommen, aktuell mit der Obsorge einer minderjährigen Person (bis zum vollendenden 18. Lebensjahr) betraut sein muss; wohingegen in Vorarlberg die Obsorgepflicht bereits erloschen sein kann, solange noch für die Person ein Anspruch auf Familienbeihilfe besteht (grundsätzlich bis zur Vollendung des 24. Lebensjahres).

In Oberösterreich bedeutet diese Regelung konkret, dass eine alleinerziehende Person, die mit zwei minderjährigen Kindern im gemeinsamen Haushalt lebt, zusätzlich noch einen Alleinerziehende-Zuschlag iHv insgesamt 21% des Netto-Ausgleichszulagenrichtsatzes⁵² bekommt. Wird ein Kind jedoch volljährig, so verliert die alleinerziehende Person den Zuschlag auch für ihr noch minderjähriges Kind.⁵³ Da die alleinerziehende Person nun mit einer weiteren volljährigen Person im gemeinsamen Haushalt lebt, bekommen beide auch nur den verringerten Richtsatz iHv 70% pro Person.

In Vorarlberg würde dasselbe Beispiel jedoch dazu führen, dass die alleinerziehende Person nach wie vor den Alleinerziehende-Zuschlag bekommen würde, wenn sie für das nun volljährige Kind nach wie vor Familienbeihilfe beziehen würde, da das nun volljährige Kind noch nicht selbsterhaltungsfähig ist – und es würde auch zu keiner Änderung im Richtsatz für die Höhe der Sozialhilfe kommen.

⁴⁹ Erläuterungen, S 6

⁵⁰ Vorarlberger Gesetz über Sozialleistungen für hilfsbedürftige Personen, § 3 Abs 2 lit. f.
<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrVbg&Gesetzesnummer=20001618>

⁵¹ Oberösterreichisches Landesgesetz, mit dem das Oö. Sozialhilfe-Ausführungsgesetz erlassen wird, §7 Abs. 8,
<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LROO&Gesetzesnummer=20001049>

⁵² Der Nettoausgleichszulagenrichtsatz soll die Lücke zwischen dem Einkommen einer Person und den Höchstbeträgen der Sozialhilfe schließen, was besonders für Erwerbsarme und Menschen mit niedrigen Pensionen wichtig ist. Die Ausgleichszulage soll jedem/ jeder Pensionsbezieher*in - mit rechtmäßigem, gewöhnlichem Aufenthalt in Österreich - ein Mindesteinkommen sichern. Berücksichtigt werden dabei die jeweiligen Familien- und Einkommensverhältnisse. Eine gesetzliche "Mindestpension" gibt es in Österreich nicht; Siehe auch SVS, <https://www.svs.at/cdscontent/?contentid=10007.816504&portal=svsportal>

⁵³ Siehe auch Arbeiterkammer Oberösterreich, *Alleinerzieher-Bonus bei der Sozialhilfe muss auch bei volljährigem Kind im Haushalt gewährt werden*, 02.09.2022,
https://ooe.arbeiterkammer.at/service/presse/Sozialhilfe_der_Lebenswirklichkeit_anpassen.html

Die Beispiele der Richtsätze für Kinder als auch für den Alleinerziehenden-Zuschlag zeigen die unterschiedliche Ausgestaltung der Sozialhilfe in den einzelnen Bundesländern auf, die folglich zu einer Fragmentierung der Sozialhilfe in ganz Österreich führt.

In seinen Allgemeinen Erläuterungen Nr. 19 legte der Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen (CESCR) bereits fest, dass „in Fällen, in denen die Umsetzung des Rechts auf soziale Sicherheit an regionale oder lokale Behörden delegiert wurde oder unter der verfassungsmäßigen Zuständigen eines föderalen Organs untersteht, ist der Vertragsstaat weiterhin dazu verpflichtet, die im Pakt verbrieften Rechte zu garantieren.“⁵⁴ Der Staat muss also sicherstellen, dass die regionalen und lokalen Behörden oder Institutionen, die Mechanismen für soziale Sicherheit wirksam überwachen und umsetzen. Darüber hinaus müssen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass diese Behörden den Zugang zu Leistungen und Diensten nicht auf einer diskriminierenden Grundlage einschränken oder verweigern, sei es direkt oder indirekt.⁵⁵

Auch der Europäische Ausschuss für soziale Rechte verlangt eine „angemessene Gleichmäßigkeit der Umsetzung“, auch wenn der Ausschuss keine einheitliche Ausgestaltung der Sozialhilfe in einem ganzen Land verlangt.⁵⁶

Hinsichtlich der Sozialhilfe in Österreich lässt sich zusammenfassend festhalten, dass die Tatsache, dass sowohl einzelne Bundesländer das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz noch nicht umgesetzt haben, als auch wesentliche Bestimmungen, wie beispielsweise die Kinderrichtsätze oder der Alleinerziehenden-Zuschlag unterschiedlich ausgestaltet sind, dazu beitragen, dass Haushalte je nach Bundesland und Familienzusammensetzung unterschiedlich hohe Leistungen der Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung erhalten. Laut der Allgemeinen Erläuterung Nr. 19 und den Ausführungen des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte ist es aber gerade die Aufgabe Österreichs, die menschenrechtskonforme Umsetzung einschlägiger Gesetze zu sozialer Sicherheit durch seine Organe zu monitorieren.

DAS SOZIALHILFE-GRUNDSATZGESETZ VERFOLGT KEINE LEGITIMEN ZIELE (§1)

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Staaten die menschenrechtliche Verpflichtung haben, Rahmenbedingungen und Strukturen, dazu zählen auch gesetzliche, zu schaffen, die es allen Menschen ermöglichen sollten ein Leben in Würde und einen angemessenen Lebensstandard zu führen. Die Sozialhilfe (mit seinem Sozialhilfe-Grundsatzgesetz) wäre gerade ein solcher rechtlicher Rahmen, der dies in einer angemessenen Form ermöglichen könnte. Doch ist es fraglich, ob dies mit dem aktuellem Sozialhilfe-Grundsatzgesetz überhaupt die Intention war, denn §1 Z1 legt fest, dass die Leistungen der Sozialhilfe nur „zur Unterstützung des allgemeinen Lebensunterhalts und zur Befriedigung des Wohnbedarfs ... beitragen“ sollen. Damit rückt das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz eindeutig vom Ziel ab, zur verstärkten Bekämpfung und Vermeidung von Armut und sozialer Ausschließung beizutragen, wie dies bei der zuvor geltenden Bedarfsorientierten Mindestsicherung nach Art. 1 der Art. 15a-Vereinbarung noch geregelt war.⁵⁷

⁵⁴ CESCR, Allgemeine Erläuterung Nr. 19, para 73

⁵⁵ CESCR, Allgemeine Erläuterung Nr. 19, para 73

⁵⁶ Lukas Karin, *The Revised European Social Charter. An Article by Article Commentary*, Elgar Commentaries, 2021, S 191; siehe auch

[https://hudoc.esc.coe.int/eng#\[%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],\[%22ESCDcLanguage%22:\[%22ENG%22\],\[%22ESCDcType%22:\[%22Conclusion%22\],\[%22ESCStateParty%22:\[%22ITA%22\],\[%22ESCDcIdentifier%22:\[%222013/def/ITA/13/1/EN%22\]\]](https://hudoc.esc.coe.int/eng#[%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],[%22ESCDcLanguage%22:[%22ENG%22],[%22ESCDcType%22:[%22Conclusion%22],[%22ESCStateParty%22:[%22ITA%22],[%22ESCDcIdentifier%22:[%222013/def/ITA/13/1/EN%22]])

⁵⁷ Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über eine

Die Bereitstellung einer ausschließlichen Unterstützung zum allgemeinen Lebensunterhalt und Wohnbedarfs ist offensichtlich nicht ausreichend, um ein Leben in Würde und soziale Teilhabe an der Gesellschaft zu sichern und umso mehr als die Sozialhilfe als sogenanntes letztes soziales Auffangnetz in Österreich gilt und ausschließlich subsidiär greift, wenn andere Ansprüche auf Sozialleistungen aufgrund des Versicherungsprinzip nicht (mehr) einschlägig sind.

Darüber hinaus definiert §1 Z2 die Berücksichtigung von „integrationspolitischen und fremden Zielen“ und Z3 die „(Wieder-)Eingliederung von Bezugsberechtigten in das Erwerbsleben“ als weitere Zielbestimmungen. Somit wird auch hier ersichtlich, dass nicht die Armutsbekämpfung, sondern andere politische Ziele durch das Gesetz prioritär verfolgt werden sollen.

Die Tatsache, dass in den Erläuterungen ausgeführt wird, dass es künftig der Landesgesetzgebung freistehen soll, ob sie Leistungen aus öffentlichen Mitteln auch mit dem Ziel der Vermeidung und Bekämpfung von Armut und sozialer Ausschließung verbindet, wird auch gleich wieder eingeschränkt, wenn festgehalten wird, dass dabei „die in §1 genannten Zielsetzungen nicht in ihrer Wirksamkeit beeinträchtigt werden“ dürfen.⁵⁸

Wie den Erläuterungen zum Grundsatzgesetz weiters klar zu entnehmen ist, sollte mit der Neugestaltung der Sozialhilfe „Anreize zur Zuwanderung in das österreichische Sozialsystem eingedämmt“ und sichergestellt werden, dass integrationspolitische, wie die Aufnahme von Arbeit, sowie fremdenpolizeiliche Ziele, wie die Durchsetzung einer bestehenden Ausreisepflicht, nicht gemindert bzw. konterkariert werden.⁵⁹ Auch hinsichtlich der (Wieder-)Eingliederung von Bezugsberechtigten in das Erwerbsleben ist festzuhalten, dass – auch vor dem Hintergrund, dass Arbeit grundsätzlich als wirksamstes Mittel gegen Armut gesehen wird – der Großteil der Bezieher*innen der Sozialhilfe nicht arbeitsfähig sind, sei es aus Gründen von psychischen Erkrankungen oder einem Leben mit Behinderung, weil sie Betreuungspflichten haben oder Kinder im schulpflichtigen Alter sind.⁶⁰ Laut der Statistik Austria waren im Jahr 2021 62% jener Menschen, die nicht erwerbstätig waren, aus eben diesen erwähnten Gründen nicht erwerbsfähig.⁶¹

Gemäß Artikel 9 IPwskR ist das Recht auf soziale Sicherheit zentral für ein Leben in Würde, und insbesondere für jene Menschen, die sich in einer Notlage befinden und daher nicht in der Lage sind, aus eigenen Kräften ihre Menschenrechte zu verwirklichen.⁶²

Der UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) stellte weiters fest, dass das Recht auf soziale Sicherheit wesentlich für die Vermeidung von Armut und sozialer Ausgrenzung ist und folglich unabdingbar für die Gewährleistung der Teilhabe von Menschen in unserer Gesellschaft.⁶³ Österreich hat auch Artikel 12 und 13 der Europäischen Sozialcharta (rev.)

bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung, 677 der Beilagen XXIV. GP, https://www.parlament.gv.at/dokument/XXIV/BNR/275/fname_191358.pdf

⁵⁸ Amnesty International Österreich, Stellungnahme zum Sozialhilfe-Grundsatzgesetz, 07.01.2019, S 4

⁵⁹ 514 der Beilagen XXVI. GP – Regierungsvorlage – Erläuterungen

⁶⁰ Statistik Austria 2021, *Mindestsicherungs- und Sozialhilfe der Bundesländer*, 2021, S 835f, https://www.statistik.at/fileadmin/pages/348/Mindestsicherung_und_Sozialhilfe_der_Bundeslaender_im_Jahr_2021.pdf

⁶¹ Statistik Austria 2021, *Mindestsicherungs- und Sozialhilfestatistik*, 2021, <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKFwidtY2nsr6BAxVYgfOHHW1VBkgQFnoECAQAw&url=https%3A%2F%2Fwww.sozialministerium.at%2Fdam%2Fjcr%3Acbf392b5-216b-480d-912f-20616d4db715%2FMindestsicherungs-%2520und%2520Sozialhilfestatistik%25202021.pdf&usg=AOvVaw36XIsikRhhLY82UulqIXIW&opi=89978449>

⁶² UN Office of Human Rights (OHCHR), *About the right to social security*, <https://www.ohchr.org/en/social-security/about-right-social-security-and-human-rights>

⁶³ CESCR Allgemeine Erläuterung Nr. 19, para 3

ratifiziert; insbesondere Artikel 13 sieht unter anderem vor, dass Vertragsparteien dazu verpflichtet sind, sicherzustellen, dass all jene, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ausreichend Unterstützung erhalten und "sicherzustellen, dass Personen, die diese Fürsorge in Anspruch nehmen, nicht in ihren politischen oder sozialen Rechten beeinträchtigt werden".

Darüber hinaus erscheint es auch vor dem Hintergrund der Judikatur des VfGH, wonach sich die Sachlichkeit eines Sicherungssystems insbesondere danach bemisst, ob das von ihm verfolgte Ziel erreicht wird, die Zielsetzung des aktuellen Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes höchst bedenklich.⁶⁴

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die aktuellen Zielbestimmungen des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes sohin in einem sprachlichen und auch tatsächlichen Widerspruch zur grundlegenden menschenrechtlichen Definition von sozialer Sicherheit stehen. Das legt weiters nahe, dass das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz in seiner jetzigen Form aus menschenrechtlicher Perspektive auch kein legitimes Ziel verfolgt, nämlich Armut zu bekämpfen, sondern offensichtlich nur Unterstützung bieten soll und fremden- und integrationspolitische Ziele priorisiert.

DIE AUSSCHLUSSKRITERIEN FÜHREN ZU EINER UNGLEICHBEHANDLUNG DER MENSCHEN, DIE IN ÖSTERREICH LEBEN (§4)

Gemäß §4 Abs. 1 sind österreichische Staatsangehörige, Asylberechtigte sowie niedergelassene „Fremde“, die sich seit mindestens fünf Jahren dauerhaft tatsächlich und rechtmäßig in Österreich aufhalten, für die Sozialhilfe bezugsberechtigt.

Asylsuchende und Menschen, die nicht-österreichische Staatsangehörige sind und sich noch keine fünf Jahre in Österreich aufhalten, sind ebenso von der Sozialhilfe ausgeschlossen, wie Menschen, die einen subsidiären Schutzstatus zuerkannt bekommen haben.

Menschen mit subsidiärem Schutzstatus sind gemäß §4 Abs. 1 nur Kernleistungen zu gewähren, die das Niveau der Grundversorgung nicht übersteigen dürfen. Das Niveau der Grundversorgung liegt dabei unter den Richtsätzen der Sozialhilfe.⁶⁵ Somit schließt das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz Menschen mit subsidiärem Schutzstatus vom vollen Bezug der Sozialhilfe aus. Die Tatsache, dass das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz noch nicht in allen Bundesländern umgesetzt wurde, führt jedoch dazu, dass es zu einer unterschiedlichen Behandlung zwischen Menschen mit subsidiären Schutzstatus in Österreich kommt. Denn abhängig davon, in welchem Bundesland sie sich aufhalten, können Menschen mit subsidiären Schutzstatus über die Grundversorgung hinausgehende Leistungen bekommen. Denn gem. §3 Abs.2 lit.f des Tiroler Mindestsicherungsgesetzes haben „Fremde, denen der Status des subsidiär Schutzberechtigten nach § 8 des Asylgesetzes 2005 zuerkannt wurde“, haben Anspruch auf Mindestsicherung.⁶⁶

Der UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte stellte fest, dass jede*r das Recht auf soziale Sicherheit hat; Staaten jedoch besonders dazu angehalten sind, Menschen, die prinzipiell vor der Herausforderung stehen, dieses Recht auszuüben, besondere Beachtung

⁶⁴ Amnesty International Österreich, *Stellungnahme zum Sozialhilfe-Grundsatzgesetz*, 07.01.2019, S 4, abrufbar unter https://www.amnesty.at/media/4791/amnesty_stellungnahme-sozialhilfegesetz_jaenner-2019.pdf

⁶⁵ So erhält eine Person in der Grundversorgung in Oberösterreich, die privat untergebracht ist, einen Zuschuss zur Miete in Höhe von 165 Euro pro Monat und ein Verpflegungsgeld von 260 Euro im Monat. Siehe Land Oberösterreich: <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/26937.htm#:~:text=F%C3%BCr%20eine%20Einzelperson%20wird%20ein,Minderj%C3%A4hrige%20145%20Euro%20pro%20Monat>

⁶⁶ Im Vergleich dazu erhalten Menschen, die in Grundversorgung sind, in Tirol neben der Unterbringung entweder noch Essensgeld oder werden mit drei Mahlzeiten am Tag versorgt (Vollversorgung). Es gibt auch eine weitere finanzielle Leistung, darunter 40EUR monatliches Taschengeld. Die Menschen in Grundversorgung sind auch krankenversichert. Siehe dazu <https://www.tsd.gv.at/grundversorgung/>

schenken sollten. Dazu zählen unter anderem auch Geflüchtete, Asylsuchende, und Nicht-Staatsangehörige.⁶⁷

Darüber hinaus ist das in Artikel 2 (2) IPwskR verankerte Nicht-Diskriminierungsgebot eine unmittelbare Verpflichtung der Vertragsstaaten und untersagt jedwede Form der direkten oder indirekten Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, Religion, politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status.

In seiner Allgemeinen Erläuterung Nr. 20 legte der UN-Fachausschuss auch fest, dass eine Ungleichbehandlung aufgrund der verbotenen Gründe als diskriminierend angesehen wird, es sei denn die Rechtfertigung für die ungleiche Behandlung ist angemessen und objektiv. Dazu gehört eine Bewertung, ob das Ziel und die Auswirkungen der Maßnahmen rechtmäßig sind, im Einklang mit dem Wesensgehalt des Paktes vereinbar sind und ausschließlich der Förderung des allgemeinen Wohls in einer demokratischen Gesellschaft dienen. Darüber hinaus muss ein klares und angemessenes Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und den Maßnahmen und deren Auswirkungen stehen.⁶⁸

Hinsichtlich des Kriteriums des dauerhaften und rechtmäßigen Aufenthalts in Österreich von mindestens fünf Jahren hielt der CESCR in seinen Allgemeinen Erläuterung Nr. 19 fest, dass „jedwede Beschränkungen, einschließlich einer Wartefrist, verhältnismäßig und angemessen sein müssen.“⁶⁹ In diesem Zusammenhang und insbesondere auch vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Europäischen Ausschusses für Soziale Rechte könnte die Erfordernis eines Aufenthalts von mindestens fünf Jahren nach Artikel 13 (1) der von Österreich ratifizierten Sozialcharta unverhältnismäßig sein.⁷⁰

Weiters führt die Regelung in Bezug auf Menschen, die einen subsidiären Schutzstatus genießen, zu einer unterschiedlichen Behandlung von Personen, die ein Recht auf internationalen Schutz genießen.⁷¹ Denn Menschen mit subsidiären Schutzstatus haben eben diesen Status aus besonders berücksichtigungswürdigen Gründen, insbesondere zur Verhinderung von Eingriffen in ihr Recht auf Leben gemäß Artikel 2 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie das Verbot der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung gem. Artikel 3 EMRK –

⁶⁷ CESCR, Allgemeine Erläuterung Nr. 19, para 31

⁶⁸ CESCR, Allgemeine Erläuterung Nr. 20, E/C.12/GC/20, 2009, <https://www.refworld.org/docid/4a60961f2.html> para 13

⁶⁹ CESR, Allgemeine Erläuterung Nr. 19, para 37

⁷⁰ European Committee of Social Rights, Conclusions 2021 on Austria, März 2022, S 32-41, <https://rm.coe.int/conclusions-2021-austria-en/1680a5d9e8>; Lukas, Karin, *The Revised European Social Charter. An Article by Article Commentary*, Elgar Commentaries, 2021, S 189; siehe auch [https://hudoc.esc.coe.int/eng#\(sort%22:%22ESCPublicationDate%20Descending%22,%22ESCDcLanguage%22:%22ENG%22,%22ESCDcType%22:%22Conclusion%22,%22ESCStateParty%22:%22CZE%22,%22ESCDcIdentifier%22:%22XVIII-1/def/CZE/13/1/EN%22\]](https://hudoc.esc.coe.int/eng#(sort%22:%22ESCPublicationDate%20Descending%22,%22ESCDcLanguage%22:%22ENG%22,%22ESCDcType%22:%22Conclusion%22,%22ESCStateParty%22:%22CZE%22,%22ESCDcIdentifier%22:%22XVIII-1/def/CZE/13/1/EN%22))

⁷¹ Siehe dazu Artikel 29 der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Rates und Parlaments, 13. Dezember 2011 über die Bestimmungen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für eine einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes in Verbindung mit dem einleitenden Absatz 45 der Richtlinie 79/7/EWG des Europäischen Rates zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit; Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen; Richtlinie 86/378/EWG des Europäischen Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit; Richtlinie 2000/43/EG des Europäischen Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft. Dies gilt auch für den Sozialschutz - einschließlich der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsversorgung - sowie für Wohnen

und verfügen somit über ein Aufenthaltsrecht in Österreich. Außerdem ist oftmals eine Rückkehr in das Heimatland für diese Menschen über Jahre hinweg unmöglich. Diese Menschen ungleich zu behandeln, als Menschen mit einem Asylstatus ist daher nicht nachvollziehbar und ist unangemessen. Insbesondere stellt sich auch die Frage – im Sinne der Allgemeinen Erläuterungen Nr. 20 – inwieweit dies „ausschließlich der Förderung des allgemeinen Wohls in einer demokratischen Gesellschaft dienen“ soll.⁷²

Darüber hinaus ergeben sich auch unionsrechtliche Bedenken, allen voran in Hinblick auf die Richtlinie der Europäischen Union 2011/95/EU.⁷³ Artikel 29 (2) ermöglicht es Staaten zwar „Sozialhilfe für Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, auf Kernleistungen beschränken“ allerdings unter der Bedingung, dass diese „im gleichen Umfang und unter denselben Voraussetzungen wie für eigene Staatsangehörige [gewährt]“ werden.⁷⁴ Erwägungsgrund 45 der Richtlinie definiert näher, dass „die Möglichkeit der Einschränkung der Sozialhilfe auf Kernleistungen ist so zu verstehen, dass zumindest eine Mindesteinkommensunterstützung sowie Unterstützung bei Krankheit oder bei Schwangerschaft und bei Elternschaft umfasst sind, soweit diese Leistungen nach dem nationalen Recht eigenen Staatsangehörigen gewährt werden.“⁷⁵ Österreicher*innen stehen die Leistungen der Grundversorgung grundsätzlich jedoch nicht offen – abgesehen von der Ausnahme von Menschen, die wegen einer mit Vorsatz begangenen strafbaren Handlung zu einer Freiheitsstrafe von mehr als sechs Monaten verurteilt wurden.⁷⁶

Damit stellt Österreich mit seinem aktuellen System der Sozialhilfe, insbesondere in Hinblick auf die Ausschlusskriterien, nicht sicher, dass ein diskriminierungsfreier Zugang gem. seinen Verpflichtungen iSd Artikel 9 iVm Artikel 2 (2) IPwskR gewährleistet wird. Darüber hinaus bestehen hinsichtlich des Ausschlusses von subsidiär Schutzberechtigten wesentliche Bedenken hinsichtlich der Einhaltung von unionsrechtlichen Bestimmungen, allen voran den Bestimmungen der Richtlinie 2011/95/EU.⁷⁷ Darüber hinaus könnte es sogar eine Verletzung des Artikel 9 IPwskR darstellen, wenn Vertragsstaaten unterschiedliche Anspruchsvoraussetzungen für Sozialhilfeleistungen für besonders vulnerable und marginalisierte Menschen je nach Wohnort schaffen.

⁷² CESCR, Allgemeine Erläuterung Nr. 20, para 13

⁷³ Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, L 337/9, 20.12.2011

⁷⁴ Artikel 29 (2) EU-Richtlinie 2011/95/EU

⁷⁵ EU-Richtlinie 2011/95/EU, Erwägungsgrund 45

⁷⁶ § 4 Abs 1 Z 4 SH-GG

⁷⁷ Siehe dazu auch UNHCR, Stellungnahme „*UNHCR-Analyse des Entwurfs für ein Sozialhilfe-Grundsatzgesetz*“, <https://www.parlament.gv.at/gegenstand/XXVI/SNME/3621/>; Agenda Asyl „*Stellungnahme von Agenda Asyl zum Materialienentwurf betreffend Bundesgesetze, mit dem ein Bundesgesetz betreffend Grundsätze für Sozialhilfe (Sozialhilfe-Grundgesetz) und ein Bundesgesetz über die bundesweite Gesamtstatistik über Leistungen der Sozialhilfe (Sozialhilfe-Statistikgesetz) erlassen werden*“, <https://www.parlament.gv.at/gegenstand/XXVI/SNME/3708/>

DIE HÖCHSTSÄTZE SIND *PRIMA FACIE* EINE OFFENSICHTLICH RÜCKSCHRITTLICHE MASSNAHME IM VERGLEICH ZUR BEDARFSORIENTIERTEN MINDESTSICHERUNG (§5, ABS. 2)

Eine der gravierendsten Veränderung mit der Einführung des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes sind die im Gesetz verankerten Höchstsätze der monatlichen Leistungen der Sozialhilfe, die nun gestaffelt nach Haushaltsgröße normiert werden.⁷⁸

Das hat zur Folge, dass es nicht nur sprachlich zu einer sich diametral gegenüberstehenden Veränderungen durch das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz gekommen ist – da davor in der Bedarfsorientierten Mindestsicherung von Mindestsätzen die Rede war – sondern es auch den Bundesländern damit untersagt wurde, günstigere Regelungen über höhere monatliche Leistungen zu erlassen. Anders formuliert: Mit dem SH-GG ermöglichte der Gesetzgeber einen Spielraum nach unten, wo die Länder grundsätzlich die Möglichkeit haben, auch einen geringeren Richtsatz festzulegen, als im SH-GG normiert wird.

Bemessen wird der Höchstsatz pro Person und Monat auf Basis des Netto-Ausgleichszulagenrichtsatzes für Alleinstehende. Sohin bekommt eine alleinstehende Person im Jahr 2023 maximal rund 1.054 Euro Sozialhilfe. Paare bekommen im Jahr 2023 einen Maximalbetrag von rund 1.475 Euro, da zwei leistungsberechtigte Personen, die in einer Haushaltsgemeinschaft leben, 70 Prozent des Netto-Ausgleichszulagenrichtsatzes pro Person bekommen, anstelle des vollen Richtsatzes.⁷⁹

Gleichzeitig lag die Armutsgefährdungsschwelle, das sind 60 Prozent des Medianeinkommens, im Jahr 2022 bei 1.392 Euro für eine alleinstehende Person. Für Paare lag diese bei 2.088 Euro.⁸⁰

Damit wird deutlich, dass die Sozialhilfe weit unter der Armutsgefährdungsschwelle liegt, wodurch auch fraglich ist, inwieweit die Sozialhilfe den Menschen ein Leben in Würde ermöglicht. Dies umso mehr vor dem Hintergrund, dass laut Berechnungen der Schuldnerberatung sich die notwendigen, monatlichen Haushaltsausgaben für einen alleinstehenden Haushalt im Jahr 2023 auf 1.593 belaufen.⁸¹

Laut CESCR müssen Leistungen im Sinne des Rechts auf soziale Sicherheit, unabhängig davon ob diese Geld- oder Sachleistungen sind, „in Bezug auf die Höhe und Dauer der Leistung adäquat sein, damit jede*r sein / ihr Recht auf Familienschutz und -beistand sowie einen angemessenen Lebensstandard verwirklichen kann ...“.⁸²

Der IPwskR legt überdies fest, dass den Staaten eine Verpflichtung zur fortschreitenden Verwirklichung, unter allen ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen, der im Pakt festgelegten Rechte zukommt. In Bezug auf das Recht auf soziale Sicherheit iSd Artikel 9 IPwskR bedeutet dies u.a., dass Staaten die unmittelbare Verpflichtung haben, bewusste, konkrete und gezielte Schritte zur vollen Verwirklichung des Rechts auf soziale Sicherheit zu setzen.

Amnesty International stellte bereits in ihrem Bericht zur Wohnungslosenhilfe in Österreich fest, dass gerade in Hinblick auf leistbaren Wohnraum das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz mit seinen Höchstsätzen für die Bezieher*innen eine große Hürde darstellt, geeigneten und leistbaren

⁷⁸ § 5 Abs. 2 SH-GG

⁷⁹ [österreich.gv.at, 2023, Allgemeines zur Sozialhilfe/ Mindestsicherung, https://www.oesterreich.gv.at/themen/soziales/armut/3/2/Seite.1693914.html#:~:text=Im%20System%20der%20Sozialhilfe%2C%20das,von%20rund%201.475%20Euro%20festgelegt](https://www.oesterreich.gv.at/themen/soziales/armut/3/2/Seite.1693914.html#:~:text=Im%20System%20der%20Sozialhilfe%2C%20das,von%20rund%201.475%20Euro%20festgelegt)

⁸⁰ <https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/einkommen-und-soziale-lage/armut>

⁸¹ Schuldnerberatung Österreich, *Neues Referenzbudget 2023*, 19.06.2023, https://www.schuldenberatung.at/downloads/infodatenbank/referenzbudgets/Referenzbudgets_Aktualisierung_2023_EndV_2.pdf?m=1686741802

⁸² CESCR, Allgemeine Erläuterung Nr. 19, para 22

Wohnraum zu finden und es fraglich ist, inwieweit die Sozialhilfe hier noch angemessen ist, um den tatsächlichen Wohnbedarf zu decken.⁸³

Sohin stehen die in §5 Abs. 2 definierten Höchstsätze offensichtlich im Widerspruch zu der oben genannten unmittelbaren Verpflichtung Österreichs. Dies umso mehr, als dass die nun normierten Höchstsätze der Sozialhilfe offensichtlich eine Verschlechterung im Vergleich zu den davor geltenden Mindestsätzen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung gemäß der 15a-Vereinbarung stehen.

Darüber hinaus erscheinen die Höchstsätze *prima facie* eine rückschrittliche Maßnahme, die gemäß Artikel 2 (1) IPwskR nur in sehr eng definierten Situationen gerechtfertigt ist. Diese Annahme wird dadurch verstärkt, als sich der CESCR anlässlich der Staatenprüfung Österreichs zum IPwskR im Jahr 2013 bereits über die Unzulänglichkeit der Höhe der Bedarfsorientierten Mindestsicherung zur Sicherung eines adäquaten Lebensstandards der Bezieher*innen besorgt zeigte und Österreich aufforderte, effektive Maßnahmen zu setzen, um sicherzustellen, dass die bedarfsorientierte Mindestsicherung mit den aktuellen Lebenserhaltungskosten übereinstimmt und all jenen, die sie brauchen, in konsistenter und effektiver Weise garantiert wird.⁸⁴

Hinsichtlich des Kriteriums der Angemessenheit der Leistungen als solche hielt der UN-Fachausschuss auch die Wichtigkeit einer Ausgewogenheit zwischen Sicherstellung eines menschenwürdigen Lebens und der Leistbarkeit für den Staat fest;⁸⁵ und stellte hier vor allem auf die Frage ab, ob die Höhe der Leistung einen „angemessenen“, „akzeptablen“ oder „annehmbaren“ Lebensstandard ermöglicht.⁸⁶ Darüber hinaus legte der UN-Fachausschuss fest, dass Staaten eine Pflicht obliegt, anhand von entsprechenden Indikatoren die Umsetzung des Rechts auf soziale Sicherheit zu monitoren, u.a. in Hinblick auf die Angemessenheit der Höhe der Leistungen.⁸⁷

Der Europäische Sozialausschuss legte im Zusammenhang mit Artikel 13 ESC rev. und der Frage der Angemessenheit fest, dass die Unterstützung angemessen sein muss – das heißt, sie muss es ermöglichen, ein menschenwürdiges Leben zu führen und die Grundbedürfnisse zu decken.⁸⁸ Hierfür soll auch die Armutgefährdungsschwelle in einem Land herangezogen werden. Wie bereits erörtert, liegt die Sozialhilfe in Österreich für einen Ein-Personen-Haushalt im Jahr 2023 bei maximal rund EUR 1.054 und somit rund 340 Euro unter der aktuellen Armutgefährdungsschwelle.⁸⁹

⁸³ Amnesty International Österreich, „Wenn Wohnen ein Menschenrecht wäre, dann würde ich so nicht wohnen“: *Hürden beim Zugang zur Wohnungslosenhilfe in Österreich*, EUR 13/5458/2022, 2022, S 35-38, https://www.amnesty.at/media/9851/amnesty-report-wohnungs-und-obdachlosigkeit_april-2022_de.pdf

⁸⁴ CESCR, Abschließende Bemerkungen zum vierten periodischen Bericht Österreichs, E/C.12/AUT/CO/4, 13. Dezember 2013, para 17, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2FAUT%2FCO%2F4&Lang=en

⁸⁵ Saul Ben; Kinely David; Mowbray Jacqueline, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Commentary, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2014, S 646

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ CESCR, Allgemeine Erläuterung Nr. 19, para 75

⁸⁸ Europarat, Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, S 126, <https://rm.coe.int/digest-ecsr-prems-106522-web-en/1680a95dbd>

⁸⁹ Laut EU-SILC 2022 liegt die aktuelle Armutgefährdungsschwelle für einen 1-Personen Haushalt bei EUR 1.392. Siehe dazu Armutskonferenz, Aktuelle Armutszahlen, abrufbar unter <https://www.armutskonferenz.at/armut-in-oesterreich/aktuelle-armuts-und-verteilungszahlen.html>

Vor diesem Hintergrund ist es aus menschenrechtlicher Sicht auch äußerst fraglich, ob die Sozialhilfe in ihrer aktuellen Ausgestaltung und in ihrer Höhe und Dauer angemessen im Sinne der menschenrechtlichen Verpflichtungen Österreichs ist, die sich aus Artikel 9 IPwskR sowie Artikel 13 ESC rev., ergeben.

SCHLUSSFOLGERUNGEN & EMPFEHLUNGEN

Das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz steht nicht im Einklang mit Österreichs Verpflichtungen aus dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und der Europäischen Sozialcharta (rev.). Insbesondere stellt das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz mit seinen Höchstsätzen und neuen Zielbestimmungen einen offensichtlichen Rückschritt im österreichischen System der Sozialleistungen dar.

Durch die fehlende verfassungsrechtliche Verankerung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten in Österreich, insbesondere des Rechts auf soziale Sicherheit oder eines Grundsatzes der Menschenwürde, war es dem österreichischen Verfassungsgerichtshof bei seiner Prüfung des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes nicht möglich, einen menschenrechtlichen Prüfmaßstab heranzuziehen.

Wir fordern von der österreichischen Bundesregierung, dem österreichischen Parlament sowie den Bundesländern:

- Die dringende Neugestaltung der Sozialhilfe / Mindestsicherung in Österreich, die den Menschen, die Sozialhilfe / Mindestsicherung beziehen, im Einklang mit den Verpflichtungen aus Artikel 9 IPwskR sowie Artikel 12-13 Europäische Sozialcharta, ein Leben in Würde und soziale Teilhabe ermöglicht.
- Eine neue Sozialhilfe sollte insbesondere die folgenden Elemente enthalten:
 - Zielbestimmungen, die die wesentlichen Elemente des Rechts auf soziale Sicherheit widerspiegeln, insbesondere die Ziele der Armutsbekämpfung, bzw. -linderung und Sicherstellung eines Lebens in Würde und der sozialen Teilhabe.
 - Mindestsätze für Leistungen aus der Sozialhilfe, die ein Leben in Würde und soziale Teilhabe ermöglichen und sich vor allem an den Lebensrealitäten der Menschen orientieren.
 - Die Neudefinierung des bezugsberechtigten Personenkreises, insbesondere die Wiederaufnahme von subsidiär Schutzberechtigten, und die Überprüfung der Wartefrist für Drittstaatsangehörige, um sicherzustellen, dass jeder Mensch sein Recht auf soziale Sicherheit ohne Diskriminierung wahrnehmen kann.
 - Eine stetige Überprüfung der geltenden Regelungen, insbesondere ihrer Angemessenheit, hinsichtlich der Erreichung der Ziele der Armutsbekämpfung und -linderung.
- Die breite Einbeziehung relevanter zivilgesellschaftlicher Akteur*innen und Menschen, die von den gesetzlichen Bestimmungen direkt betroffen sind beim Prozess der Neugestaltung der Sozialhilfe / Mindestsicherung.
- Die Umsetzung der Kann-Bestimmungen der Novelle 2022 in allen Bundesländern.

Weiteres fordern wir vom österreichischen Parlament und der Bundesregierung:

- Die Sicherstellung der wirksamen Umsetzung des IPwskR in nationales Recht, allen voran durch
 - die Überprüfung des österreichischen Grundrechtskatalogs im Hinblick auf die Aufnahme von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten in die österreichische Bundesverfassung, wie auch im Arbeitsprogramm der Bundesregierung 2020-2024 vorgesehen;
 - die Abschaffung des Erfüllungsvorbehalts zum IPwskR;
- Die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum IPwskR.
- Das Ergreifen dringender Maßnahmen, damit die im IPwskR verankerten Rechte vor nationalen Gerichten einklagbar werden, wobei insbesondere sicherzustellen ist, dass alle Personen, die von einer Verletzung ihrer Rechte betroffen sind, Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen haben.

Von allen wahlwerbenden Parteien für die Nationalratswahl 2024 fordern wir:

- Das Bekenntnis zu einer Sozialhilfe / Mindestsicherung, die im Einklang mit den Menschenrechten steht.
- Die Aufnahme einer menschenrechtskonformen Neuregelung der Sozialhilfe in Österreich in das Regierungsprogramm.

AMNESTY INTERNATIONAL IST EINE GLOBALE MENSCHENRECHTSBEWEGUNG. WIR NEHMEN UNGERECHTIGKEIT PERSÖNLICH.

CONTACT US



info@amnesty.at



+43-1-78008

Amnesty International Österreich

Lerchenfelder Gürtel 43/4/3, A-1160 Wien

www.amnesty.at/datenschutzhinweis