

**AMNESTY INTERNATIONAL ÖSTERREICH**

Lerchenfelder Gürtel 43/4/3 1160 Wien

T: +43 1 78008 F: +43 1 78008-44 office@amnesty.at www.amnesty.at

SPENDENKONTO 316326 BLZ 20111 Erste Bank

IBAN: AT142011100000316326 BIC: GIBAATWWXXX

DVR: 460028 ZVR: 407408993

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



# **SOZIALE RECHTE SIND MENSCHENRECHTE.**

**EINE ANALYSE DER FOLGEN VON COVID-19 AUF DAS RECHT AUF  
SOZIALE SICHERHEIT UND ANGEMESSENE  
ARBEITSBEDINGUNGEN IN ÖSTERREICH**

## **EINLEITUNG**

Im Jahr 2019 waren 16,9% der österreichischen Bevölkerung – oder mehr als 1.4 Millionen Menschen – armutsgefährdet und hatten somit ein Einkommen unter der Armutsschwelle. 303.000 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren lebten 2019 in Haushalten mit Ausgrenzungsgefährdung.<sup>1</sup> Soziale und wirtschaftliche Ungleichheit sind eine Realität in Österreich. Durch die COVID-19-Pandemie wird diese existierende Ungleichheit noch verschärft.

Ohne soziale Sicherheit sowie angemessene und sichere Arbeitsbindungen, steigt die Armutsgefährdung. Das zieht negative Konsequenzen für Gesundheit, menschenwürdiges Dasein und letztlich auch für das Recht auf Leben nach sich. In weiterer Folge werden die gesellschaftliche Teilhabe, die Ausübung ziviler und bürgerlicher Rechte, wie Meinungsäußerungsfreiheit und Versammlungsfreiheit, eingeschränkt. Damit macht die COVID-19 Pandemie deutlich, dass die einzelnen Menschenrechte eng miteinander verbunden sind, einander wechselseitig bedingen und daher gemeinsam umgesetzt werden müssen.

Gleichzeitig wird sichtbar, dass die COVID-19-Pandemie zu einer Welle an Solidarität zwischen den Menschen geführt hat – von nachbarschaftlicher Unterstützung bis hin zu Mieterlassen durch Vermieter\*innen. Auch hat der Staat selbst Mittel und Unterstützungsprogramme zur Verfügung gestellt, um die unmittelbaren Auswirkungen der COVID-19-Pandemie abzufedern. Dennoch – die Achtung und Wahrung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, wie das Recht auf angemessene und sichere Arbeitsbedingungen und das Recht auf soziale Sicherheit, sind nicht bloß Wohltätigkeiten Österreichs, sondern menschenrechtliche Verpflichtungen, die Österreich durch die Ratifizierung entsprechender völkerrechtlicher Verträge eingegangen ist.

Demzufolge ist Österreich völkerrechtlich dazu verpflichtet, die volle Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nach und nach und unter Ausschöpfung aller zur Verfügung stehenden Ressourcen zu gewährleisten. Darüber hinaus müssen die Kernelemente dieser Rechte – selbst in herausfordernden Zeiten, wie der COVID-19-Pandemie – stets unter Berücksichtigung des Diskriminierungsverbots und des Verbots von rückschrittlichen Maßnahmen gewährleistet werden.

## **METHODOLOGIE**

Seit Beginn der COVID-19-Pandemie beobachtet, dokumentiert und analysiert Amnesty International Österreich die Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus in Österreich. Der von Amnesty International Österreich veröffentlichte Zwischenbericht *Auswirkungen der COVID-19 Pandemie auf Menschenrechte in Österreich* gibt einen ersten, nicht abschließenden Überblick über die menschenrechtlichen Spannungsfelder der gesetzten Maßnahmen.

Während viele menschenrechtliche Einschränkungen aufgrund der erfolgreichen Eindämmung der Pandemie bereits zurückgenommen oder gelockert wurden, werden deren langfristige Auswirkungen, insbesondere auf die soziale Sicherheit, deutlich. Die Wesentlichkeit des Rechts auf soziale Sicherheit hat Amnesty International Österreich bereits in ihrer Stellungnahme zum Sozialhilfegrundgesetz unterstrichen.<sup>2</sup> Zudem wird die Wichtigkeit von angemessenen Arbeitsbedingungen immer ersichtlicher, vor allem im Kontext einer wirksamen Strategie zur

---

<sup>1</sup> Statistik Austria, Armut und soziale Eingliederung, Pressemitteilung: 12.247-087/20, [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/soziales/armut\\_und\\_soziale\\_eingliederung/123287.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/armut_und_soziale_eingliederung/123287.html)

<sup>2</sup> Amnesty International Österreich, *Stellungnahme zum Entwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz betreffend Grundsätze für die Sozialhilfe (Sozialhilfe-Grundgesetz) 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](https://www.amnesty.at/media/4791/amnesty_stellungnahme-sozialhilfegesetz_jaenner-2019.pdf)

Eindämmung des Coronavirus. Daher hat Amnesty International Österreich diese Aspekte genauer analysiert und dokumentiert, um eine Einschätzung zur Situation dieser Menschenrechte zu treffen und Empfehlungen zur Verbesserung zu formulieren. Dabei haben wir uns auf die folgenden Quellen gestützt:

- Gespräche mit Menschen, die von der COVID-19-Pandemie direkt betroffen sind sowie mit Expert\*innen und Vertreter\*innen zivilgesellschaftlicher Organisationen und des Bundesministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz.
- Umfangreiche Literaturrecherche, die Medienberichterstattung, Berichte von zivilgesellschaftlichen Organisationen, arbeitsmarktpolitischen Einrichtungen und Forschungseinrichtungen sowie Statements internationaler Expert\*innen umfasst. Informationen aus den Gesprächen wurden durch dieses Monitoring – bestmöglich – verifiziert und bestätigt.
- Eine Befragung von Unterstützer\*innen, einschließlich Aktivist\*innen und Menschenrechtsbildner\*innen (April 2020).

Aufgrund der sich schnell ändernden Situation im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und den damit verbundenen Schwierigkeiten, Informationen zu bekommen und diese zu verifizieren, hat diese Analyse keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern beinhaltet eine Momentaufnahme der Situation anhand der zur Verfügung stehenden Informationen, die stellenweise auch anekdotisch sein können – die aber nichtsdestotrotz eine aussagekräftige Darstellung der mit der COVID-19-Pandemie verbundenen Probleme wiedergeben.

## **SOZIALE MENSCHENRECHTE WÄHREND DER COVID-19-PANDEMIE**

Rund drei Monate nach der Verabschiedung und Umsetzung von drastischen – und wohl auch notwendigen – Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung der COVID-19-Pandemie durch die österreichische Bundesregierung und den Nationalrat, zeigen sich erste längerfristige Folgen dieses *Lockdown*. Wachsende Ungleichheit, insbesondere die Verteilung von wirtschaftlichen Möglichkeiten, aber auch der Anstieg an Armutsgefährdung, sind in Österreich, aber auch weltweit, eine dramatische Konsequenz der COVID-19 Maßnahmen.<sup>3</sup>

Auch in Österreich gibt es erste Anzeichen dafür – aufgrund der COVID-19-Pandemie sind im Mai 2020 mehr als 500.000 Menschen arbeitslos und rund 1.3 Millionen Menschen zur Kurzarbeit angemeldet gewesen.<sup>4</sup> Betroffen davon sind insbesondere Menschen in atypischen oder prekären Arbeitsverhältnissen, wie beispielweise geringfügig Beschäftigte, Teilzeitbeschäftigte, Zeitarbeitskräfte (sogenannte „Leiharbeiter\*innen“), oder Menschen, die zur Gruppe der *working-poor* gehören.<sup>5</sup> Dadurch werden direkt deren Rechte auf Arbeit und soziale Sicherheit berührt. Darüber hinaus gibt es auch erste Befunde, wonach sich die soziale (Chancen-)Ungleichheit von armutsgefährdeten Kindern aufgrund des *Home Schooling* verstärken wird. Das berührt direkt das Recht dieser Kinder auf einen nichtdiskriminierenden

---

<sup>3</sup> UN-Sonderberichterstatter für extreme Armut, Statement, *Responses to COVID-19 are failing people in poverty worldwide*, 22.04.2020,

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25815&LangID=E>

<sup>4</sup> Arbeitsmarktservice Österreich, Aktuelle Monatsdaten, Mai 2020, <https://www.ams.at/arbeitsmarktdaten-und-medien/arbeitsmarkt-daten-und-arbeitsmarkt-forschung/arbeitsmarktdaten>

<sup>5</sup> Arbeitsmarktservice Österreich, *Spezialthema zum Arbeitsmarkt: Die Covid-19-Krise und ihre Auswirkungen auf den österreichischen Arbeitsmarkt im April 2020*, April 2020

Zugang zu adäquater und qualitativvoller Bildung. Als Faktoren, die zu dieser steigenden Bildungsungleichheit führen, wurden von den Studienautor\*innen vor allem die schlechte technische Ausstattung, beengte Wohnverhältnisse und geringe Möglichkeiten der Unterstützung durch Eltern oder Geschwister, genannt.<sup>6</sup>

Armutsgefährdete oder manifest arme Menschen sind tendenziell häufiger einer Gefährdung ihrer Gesundheit ausgesetzt, wie eine Studie von 2017 aufzeigt.<sup>7</sup> Laut Statistik Austria, sterben von Armut betroffene Menschen um zehn Jahre früher, als der Rest der Bevölkerung. Die Gründe dafür sind vielfältig und reichen von erhöhter Beeinträchtigung durch Lärm und Schadstoffe aufgrund ihrer Wohnungssituation bis hin zu erhöhtem Stress aufgrund von finanziellen Sorgen. Gleichzeitig haben viele armutsgefährdete Menschen, aufgrund zahlreicher Barrieren, keinen adäquaten Zugang zum Gesundheitssystem. Dies erschwert eine angemessene Gesundheitsvorsorge und –versorgung.<sup>8</sup> So berichteten Expert\*innen der Wiener Sozialorganisation neunerhaus Amnesty International Österreich, dass während der COVID-19-Pandemie immer mehr Menschen das neunerhaus Gesundheitszentrum aufsuchten und dass vor allem psychosoziale Belastungen, wie Stress, große Verunsicherung oder Ohnmachtsgefühle, bei den Menschen enorm hoch gewesen sind.

**„Die COVID-19-Pandemie hat vor allem für Menschen, die obdachlos oder wohnungslos sind, gravierende psychische Belastungen zur Folge. Diese Menschen haben nicht die Resilienz und das soziale Netz, welche diese psychischen Belastungen vermindern könnten.“**

Elisabeth Hammer, neunerhaus, Wien

Die Achtung und der Schutz der Menschenrechte sind gerade jetzt unabdingbar und Teil der Lösung, um die Gesundheit, das Leben und die Lebensgrundlage aller Menschen zu schützen. Die staatlichen Verpflichtungen während der COVID-19-Pandemie umfassen die Verabschiedung von gezielten Programmen, um Jobs und Gehälter für alle arbeitenden Menschen zu sichern, die Umsetzung von sozialen Hilfsprogrammen, um Menschen in Not zu unterstützen, und das Ergreifen von gezielten Maßnahmen, die die Gesundheit und Lebensgrundlage aller Menschen, insbesondere jener, die Unterstützung brauchen, schützen.<sup>9</sup>

## **SICHERE UND GESUNDE ARBEITSBEDINGUNGEN – VORAUSSETZUNG FÜR DEN SCHUTZ VOR DEM CORONAVIRUS**

Es ist unbestritten, dass Menschen, die in sogenannten „systemerhaltenden“ Branchen beschäftigt sind, wie beispielsweise im Gesundheitsbereich, in der Lebensmittelversorgung oder in anderen Bereichen der kritischen Infrastruktur, dem Virus Risiko stärker ausgesetzt sind. Das bedeutet weiter, dass vor allem Frauen dem Virus Risiko stärker ausgesetzt sind, wie Expert\*innen Amnesty International Österreich berichteten, da vorrangig Frauen in diesen

<sup>6</sup> S.G. Huber, P.S. Günther, N. Schneider, C. Helm, M. Schwander, J. Schneider, J. Pruitt: *COVID-19 und aktuelle Herausforderungen in Schule und Bildung. Erste Befunde des Schul-Barometers in Deutschland, Österreich und der Schweiz*, April 2020, <http://www.bildungsmanagement.net/Schulbarometer/>

<sup>7</sup> EU-SILC 2017, Analyse von Daten des EU-SILC-Moduls 2017 zu Gesundheit und Kindergesundheit, [https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_PDF\\_FILE&dDocName=123283](https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&dDocName=123283)

<sup>8</sup> Siehe Armutskonferenz, *Neue Daten zu Armut und Lebenserwartung, 21. Jänner 2019*, <http://www.armutskonferenz.at/news/news-2019/armutsbetroffene-sterben-um-10-jahre-frueher-als-rest-der-bevoelkerung-bei-wohnungslosen-macht-der-unterschied-sogar-20-jahre-aus.html>

<sup>9</sup> UN-Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, *Statement on the coronavirus disease (COVID-19) pandemic and economic, social and cultural rights*, 06.04.2020, UN Doc. E/C.12/2020/1, para. 15

Bereichen tätig sind. Damit besteht zwangsläufig für sie auch ein erhöhtes Risiko, sich mit dem Virus zu infizieren, daran zu erkranken oder im schlimmsten Fall, daran zu sterben, wenn sie während der Ausübung ihrer Arbeit nicht ausreichend davor geschützt werden.

In diesem Zusammenhang werden die völkerrechtlichen Verpflichtungen, nämlich die Wichtigkeit des Arbeitnehmer\*innenschutzes während der COVID-19-Pandemie und die Gesundheit eines\*iner jeden Arbeitnehmers\*in zu garantieren, untermauert und sowohl von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) <sup>10</sup> als auch von den UN-Sonderberichterstatter\*innen in einer gemeinsamen Aussendung in Erinnerung gerufen.<sup>11</sup>

**„Jede\*r Arbeitnehmer\*in ist von wesentlicher Bedeutung [...]. Jede\*r Arbeitnehmer\*in hat das Recht, vor Gefahren am Arbeitsplatz, einschließlich des Coronavirus, geschützt zu werden.“**

UN-Sonderberichterstatter\*innen

In Österreich existiert eine Vielzahl an einfachgesetzlichen Regelungen, die den Arbeitnehmer\*innenschutz grundsätzlich gewährleisten.<sup>12</sup> Daneben wurden auch Maßnahmen gesetzt, um den Schutz der Arbeitnehmer\*innen speziell während der COVID-19-Pandemie zu garantieren. So hatte insbesondere am Höhepunkt der Pandemie, die Sicherstellung von geeigneter persönlicher Schutzausrüstung, wie Mund-Nase-Schutzmasken, Handschuhen oder Desinfektionsmittel – vor allem für Menschen im Gesundheitsbereich und in der Lebensmittelversorgung – eine hohe Priorität.<sup>13</sup> Dennoch gab es Berichte aus den Medien sowie direkt an Amnesty International Österreich, die belegen, dass es zu wenige geeignete Mund-Nase-Schutzmasken für das Gesundheitspersonal gab<sup>14</sup> und 24h-Pflegebetreuer\*innen sehr spät geeignete Schutzausrüstung zur Verfügung gestellt bekamen oder diese selbst besorgen mussten.

Weiters wurde eine gesetzliche Grundlage geschaffen, die einen Anspruch der zu einer Risikogruppe gehörenden Arbeitnehmer\*innen auf Home Office, Arbeitsplatzumgestaltung bzw. befristeter Dienstfreistellung festlegt.<sup>15</sup> Nachdem anfangs Arbeitnehmer\*innen in

<sup>10</sup> Die ILO hält dazu in einer Aussendung fest, dass vor allem die Arbeitgeber\*innen die Gesamtverantwortung tragen, dass alle praktikablen Präventions- und Schutzmaßnahmen zur Minimierung der Arbeitsrisiken getroffen werden müssen und auch dafür verantwortlich sind, dass erforderlichenfalls und soweit zumutbar angemessene Schutzkleidung und Schutzausrüstung kostenlos für den\*die Arbeitnehmer\*in bereitzustellen ist. Internationale Arbeitsorganisation (ILO): ILO Standards and COVID-19 (coronavirus), FAQ, Key provisions of international labour standards relevant to the evolving COVID-19 outbreak, 29.05.2020, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/genericdocument/wcms\\_739937.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/genericdocument/wcms_739937.pdf)

<sup>11</sup> UN-Sonderberichterstatter\*innen, Statement, *Every worker is essential and must be protected from COVID-19, no matter what*, 18.05.2020, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25892&LangID=E>

<sup>12</sup> Beispielsweise das Bundesgesetz über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit (BGBl. Nr. 450/1994, geändert durch BGBl. I. Nr. 100/2018), das Bundes-Bedienstetenschutzgesetz, BGBl. I Nr. 70/1999, Heimarbeitergesetz, BGBl. Nr. 105/1961, Landarbeitergesetz, §6 Arbeitskräfteüberlassungsgesetz BGBl. Nr. 196/1988, geändert durch BGBl. Nr. I 104/2019

<sup>13</sup> orf.at, Lieferung von Schutzausrüstung aus China, 21.02.2020, <https://orf.at/stories/3158846/>; Bundesministerium Digitalisierung und Wirtschaftsstandardort, Schramböck: Künftig bis zu 500.000 Schutzmasken der Marke „Made in Austria“, 04.04.2020, <https://www.bmdw.gv.at/Presse/AktuellePressemeldungen/Schutzmasken-Made-in-Austria.html>

<sup>14</sup> Wiener Zeitung, *„Schutzausrüstung für Ärzte fehlt hinten und vorne“*, 07.04.2020, <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/oesterreich/2056761-Schutzausruestung-fuer-Aerzte-fehlt-hinten-und-vorne.html>

<sup>15</sup> Bundesgesetz, mit dem das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz, das Bauern-Sozialversicherungsgesetz, das Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsgesetz, das Gehaltsgesetz 1956 und das Vertragsbedienstetengesetz 1948 geändert werden (9. COVID-19-Gesetz) iVm Verordnung des

systemrelevanten Berufen von dieser Schutzregelung explizit ausgenommen waren, wurde diese ungerechtfertigte Unterscheidung schließlich behoben. Dennoch findet diese Schutzregelung weiterhin keine Anwendung auf Arbeitnehmer\*innen, deren Familienangehörige zu einer Risikogruppe gehören oder für Selbständige oder Landwirt\*innen. Die Gründe für diese unterschiedliche Behandlung sind nicht nachvollziehbar und wurden von den zuständigen Entscheidungsträger\*innen nicht erläutert.

Wie Berichte aus der ganzen Welt zeigen,<sup>16</sup> werden nicht alle Arbeitnehmer\*innen während ihrer Arbeit gleichermaßen vor dem Coronavirus geschützt, wie auch die UN-Sonderberichterstatter\*innen in einer gemeinsamen Aussendung festhielten.<sup>17</sup>

**„Migrantische Arbeiter\*innen werden wie eine ‚Sondergruppe‘ behandelt. Es ist anscheinend so, dass es einfacher ist, bei ihnen Kompromisse zu machen, die man sonst nicht machen würde.“**

Aktivistin, Wien

Auch in Österreich wurde der Arbeitnehmer\*innen-Schutz missachtet. In einem Postverteilerzentrum, in dem Zeitarbeitskräfte (sogenannte „Leiharbeiter\*innen“) beschäftigt waren, wurde ein Infektionscluster entdeckt<sup>18</sup> und Erntehelfer\*innen berichteten von schockierend ausgestatteten Unterkünften<sup>19</sup> und dass Abstandsregeln nicht eingehalten werden (können), weil zu viele Menschen gleichzeitig arbeiten, um die vorgegebene Zeit einhalten zu können.<sup>20</sup> Weiters wurde über Infektionen mit dem Coronavirus in einem Amazon-Verteilerzentrum berichtet.<sup>21</sup> Expert\*innen berichteten Amnesty International Österreich auch davon, dass 24h-Betreuer\*innen aus dem EU-Ausland sich bei ihrer Einreise nach Österreich auf das Coronavirus testen lassen mussten, es jedoch nicht klar und einheitlich geregelt war, wer die Kosten für die Tests letztendlich übernehmen wird.

---

Bundesministers für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz über die Definition der allgemeinen COVID-19-Risikogruppe (COVID-19-Risikogruppe-Verordnung), StF: BGBl. II Nr. 203/2020

<sup>16</sup> Amnesty International, *The Cost of Curing: Health Workers' Rights in the Americas During Covid-19 and Beyond*, 2020, [https://www.amnesty.at/media/7179/amnesty\\_the-cost-of-curing-health-workers-rights-in-the-americas-during-covid-19-and-beyond-bericht-mai-2020.pdf](https://www.amnesty.at/media/7179/amnesty_the-cost-of-curing-health-workers-rights-in-the-americas-during-covid-19-and-beyond-bericht-mai-2020.pdf); Amnesty International, *Bericht einer Hausangestellten: „Ich wollte der Ausbeutung in Katar endlich entkommen – dann kam COVID-19“*, 2020, <https://www.amnesty.at/news-events/bericht-einer-hausangestellten-ich-wollte-der-ausbeutung-in-katar-endlich-entkommen-dann-kam-covid-19/>

<sup>17</sup> „Wir sind auch äußerst besorgt über das unverhältnismäßige Risiko das Arbeitnehmer\*innen mit niedrigem Einkommen, die Minderheiten angehören, Migrant\*innen, alte Menschen oder Arbeitnehmer\*innen mit Vorerkrankungen, Frauen und Menschen, die im informellen Sektor und der gig-economy beschäftigt sind, ausgesetzt sind.“ UN-Sonderberichterstatter\*innen, Statement, *Every worker is essential and must be protected from COVID-19, no matter what*, 18. Mai 2020, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25892&LangID=E>

<sup>18</sup> Kurier, *Post-Leiharbeiter: Gewerkschafter nach Bundesheer-Anrufung wütend*, 21.05.2020, <https://kurier.at/wirtschaft/post-leiharbeiter-gewerkschafter-nach-bundesheer-anrufung-wuetend/400848365>; derStandard, *Corona infiziert Post- Heer trägt Brief und Pakete aus*, 16.05.2020, <https://www.derstandard.at/story/2000117537303/corona-infiziert-post-heer-tragt-briefe-und-pakete-aus>

<sup>19</sup> Falter, *Frischer Spargel, kaum Kontrollen*, Falter 26/20, <https://www.falter.at/zeitung/20200624/frischer-spargel-kaum-kontrollen/> 8f58be86e2; derStandard, *Eine Erntearbeiterin will Gerechtigkeit*, 16.06.2020, <https://www.derstandard.at/story/2000118110455/eine-erntearbeiterin-will-gerechtigkeit>

<sup>20</sup> Zeit im Bild, <https://tvthek.orf.at/topic/Coronavirus-Schrittweise-Lockerung-der-Massnahmen/13869547/ZIB-2/14053245/Arbeiten-unter-mangelhaften-Schutzmassnahmen/14704510>

<sup>21</sup> Wiener Zeitung, *Amazon reagiert nach acht Coronafällen in Niederösterreich*, 01.06.2020, <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/oesterreich/2062551-Amazon-reagiert-nach-acht-Coronafaellen-in-Niederoesterreich.html>

Das zeigt deutlich, dass Menschen, die in prekären oder a-typischen Arbeitsverhältnissen stehen, oft nicht die Möglichkeit haben, sich bei der Arbeit angemessen und ausreichend vor dem Coronavirus zu schützen.

**„Bei 24h-Pflegebetreuer\*innen fehlten komplett die Schutzmaßnahmen und sie wurden weder vom Staat noch von den Vermittlungsfirmen bereitgestellt. Das ist extrem problematisch. Denn einerseits gehören die Menschen, die von ihnen betreut werden, zur Risikogruppe und andererseits gehören oft viele 24h-Pflegebetreuer\*innen selbst zu einer Risikogruppe.“**

Aktivistin, Wien

Gerade bei Menschen, die geringfügig beschäftigt sind oder Zeitarbeitskräfte, erlauben die generellen Arbeitsrahmenbedingungen, wie beispielsweise Zeitdruck oder beengte Arbeitsräumlichkeiten, es nicht, diese notwendigen Schutzmaßnahmen einzuhalten. Da jedoch ein Wegfall dieser, wenn auch unsicheren, Beschäftigungsverhältnisse für viele a-typisch oder prekäre Beschäftigte eine Existenzbedrohung darstellt, können es sich viele Menschen nicht leisten, ihrer Arbeit fernzubleiben. Das kann gerade in Zeiten wie der COVID-19-Pandemie verheerende Folgen für die Gesundheit und das Leben der Arbeitnehmer\*innen und auch ihrer Arbeitskolleg\*innen haben – und wie der weitreichende Ausbruch des Coronavirus in Deutschland gezeigt hat, letztlich auch für die allgemeine Eindämmung der Pandemie, wodurch die Gesundheit aller gefährdet wird.<sup>22</sup>

## **DAS RECHT AUF SICHERE UND GESUNDE ARBEITSBEDINGUNGEN**

Sichere und gesunde Arbeitsbedingungen sind als Teil des Rechts auf Arbeit Garantien für eine menschenwürdige Arbeit und werden als solche in internationalen und regionalen Menschenrechtsverträgen<sup>23</sup> und in Verträgen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) fest verankert.<sup>24</sup>

Artikel 7 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) besagt, dass ein Vertragsstaat „das Recht eines\*iner jeden auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen anerkennt, durch die insbesondere sichere und gesunde Arbeitsbedingungen gewährleistet werden.“ Somit steht Artikel 7 IPwskR in enger Korrelation mit dem Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit im Sinne des Artikel 12 IPwskR.<sup>25</sup>

Darüber hinaus legt das sogenannte „AAAQ-Framework“ vier Kriterien fest, wonach die Umsetzung dieses Rechts im nationalen Kontext gemessen werden kann. Diese sind Vorhandensein (*availability*), Zugänglichkeit im Sinne von nichtdiskriminierender Zugang, physische Barrierefreiheit, Leistbarkeit und kommunikativ verständlich (*accessibility*),

<sup>22</sup> Siehe auch derStandard, *Virusausbruch bei Fleischkonzern: Covid und Käsekrainer*, 22.06.2020, <https://www.derstandard.at/story/2000118219049/virusausbruch-bei-fleischkonzern-covid-und-kaesekrainer?ref=article>

<sup>23</sup> Beispielsweise ist das Recht auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen in Art. 23, 24 AEMR, Art. 7 IPwskR, Art. 2, 3, 4 Europäische Sozialcharta, Art. 31 Grundrechtecharta der Europäischen Union bzw. auch UN Guiding Principles on Business and Human Rights verankert.

<sup>24</sup> Beispielsweise das Übereinkommen über Arbeitsschutz und Arbeitsumwelt, Nr. 155, 1981; Protokoll von 2002 zum Übereinkommen über den Arbeitsschutz, 1981; Übereinkommen über die Beschäftigung und die Arbeits- und Lebensbedingungen des Krankenpflegepersonals, Nr. 149, 1977

<sup>25</sup> Siehe UN-Komitee für wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, Allgemeine Erläuterungen Nr 23 *on the right to just and favourable conditions of work*, 2016, UN Doc. E/C.12/GC/23, 27.04.2016

Annehmbarkeit im Sinne einer kulturellen und ethischen Akzeptanz (*acceptability*) und Qualität (*quality*).

Grundsätzlich ist ein Vertragsstaat dazu verpflichtet entsprechende Arbeitnehmer\*innenschutzgesetze zu erlassen und sicherzustellen, dass Arbeitgeber\*innen, aufgrund ihrer besonderen Rolle, die Gesundheit und Sicherheit ihrer Arbeitnehmer\*innen schützen.<sup>26</sup> Weiters gibt es Gruppen von Arbeitnehmer\*innen, die besonders schutzwürdig sind – wie beispielsweise Frauen, Menschen mit Behinderung, ältere Arbeitnehmer\*innen, Menschen mit Migrationshintergrund, Menschen, die im informellen Sektor, in der Landwirtschaft oder selbstständig beschäftigt sind.<sup>27</sup>

Das Recht auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen sieht weiters den Schutz vor Arbeitsunfällen und Krankheiten als einen fundamentalen Aspekt des Rechts auf gerechte und begünstigende Arbeitsbedingungen an und Arbeitnehmer\*innen sollen ohne Angst vor Repressalien in der Lage sein, Arbeitsbedingungen zu monitorieren. Vor allem ein bezahlter Krankenstand für alle Arbeitnehmer\*innen ist essentiell, damit sie ihre Gesundheit schützen können und gleichzeitig auch das Infektionsrisiko für Kolleg\*innen verringert wird.<sup>28</sup>

Darüber hinaus legt auch die ILO in zahlreichen Dokumenten Standards zum Arbeitnehmer\*innenschutz fest. So haben Unternehmen, neben Staaten, laut ILO, während der COVID-19 Pandemie eine besondere Verpflichtung, den notwendigen und angemessenen Schutz vor dem Virus, durch Bereitstellen von persönlicher Schutzausrüstung für Arbeitnehmer\*innen zu garantieren.<sup>29</sup> Dadurch werden die menschenrechtlichen Verpflichtungen seitens der Unternehmen ersichtlich, die insbesondere in den UN *Guiding Principles on Business and Human Rights* (sogenannte „*Ruggie Principles*“) zum Ausdruck kommen.<sup>30</sup>

Im Hinblick auf diese menschenrechtlichen Standards zeigt sich, dass es – obwohl die Regierung Regeln erlassen hat, um die Gesundheit und das Leben der Arbeitnehmer\*innen zu schützen<sup>31</sup> – Probleme in der Umsetzung gab. Zudem scheinen Arbeitgeber\*innen mit der

<sup>26</sup> Ibid. para 28

<sup>27</sup> Ibid. para 47ff

<sup>28</sup> Ibid. para 30

<sup>29</sup> Die ILO hält dazu in einer Aussendung fest, dass vor allem die Arbeitgeber\*innen die Gesamtverantwortung tragen, dass alle praktikablen Präventions- und Schutzmaßnahmen zur Minimierung der Arbeitsrisiken getroffen werden müssen und auch dafür verantwortlich sind, dass erforderlichenfalls und soweit zumutbar angemessene Schutzkleidung und Schutzausrüstung kostenlos für den\*die Arbeitnehmer\*in bereitzustellen ist. Internationale Arbeitsorganisation (ILO): ILO Standards and COVID-19 (coronavirus), FAQ, Key provisions of international labour standards relevant to the evolving COVID-19 outbreak, 29. Mai 2020, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/genericdocument/wcms\\_739937.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/genericdocument/wcms_739937.pdf)

<sup>30</sup> UN Guiding Principles on Business and Human Rights, Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, 2011, [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf); UN Working Group on Business and Human Rights, *COVID-19: State and business respect for human rights critical to resilience and recovery, say UN experts*, 28.04.2020, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25836&LangID=E>

<sup>31</sup> Siehe dazu auch die Leitlinien des Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, *Handlungsempfehlung: Informationen für Personenbetreuungskräfte in der 24-Stunden-Betreuung*, [https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:f553c424-2e06-4103-9bc6-74b62ed2e9a4/20200401\\_Handlungsempfehlung\\_Informationen%20f%C3%BCr%20Personenbetreuungskr%C3%A4fte%20in%20der%2024-Stunden-Betreuung.pdf](https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:f553c424-2e06-4103-9bc6-74b62ed2e9a4/20200401_Handlungsempfehlung_Informationen%20f%C3%BCr%20Personenbetreuungskr%C3%A4fte%20in%20der%2024-Stunden-Betreuung.pdf); *Information hinsichtlich neuankommender Schlüsselarbeitskräfte für die österreichische Landwirtschaft aus dem Ausland, sofern nach der geltenden Rechtslage Quarantäneauflagen zu erfüllen sind*, [https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:33699b3d-9433-4180-a2e5-63bb438bce05/20200410%20%20Informationsschreiben%20BMSGPK\\_BMLRT\\_LK%C3%96\\_Schl%C3%BCsselarbeitskr%C3%A4fte\\_Landwirtschaft\\_aus\\_dem\\_Ausland\\_%20Quarant%C3%A4neauflagen.pdf](https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:33699b3d-9433-4180-a2e5-63bb438bce05/20200410%20%20Informationsschreiben%20BMSGPK_BMLRT_LK%C3%96_Schl%C3%BCsselarbeitskr%C3%A4fte_Landwirtschaft_aus_dem_Ausland_%20Quarant%C3%A4neauflagen.pdf)

Zurverfügungstellung von Mund-Nase-Schutzmasken, Plexiglaswänden, Abstandsregelungen etc. ihre Verpflichtung zum Arbeitnehmer\*innenschutz als für ausreichend erfüllt zu erachten. Weiters zeigt sich, dass es insbesondere in „systemrelevanten“ Berufen gravierende Missstände gab. Zudem wurde deutlich, dass für a-typisch oder prekär beschäftigte Menschen, die eigentlich besonders schutzwürdig sind, oftmals die notwendigen Schutzvorkehrungen nicht zugänglich oder einfach nicht annehmbar sind, da die realen Arbeitsbedingungen dies nicht ermöglichen, wie die angeführten Berichte darlegen – wodurch diese Arbeitnehmer\*innen benachteiligt werden. Dies legt nahe, dass Österreich seiner Schutzverpflichtung nicht ausreichend nachgekommen ist.

## **SOZIALE SICHERHEIT – VORAUSSETZUNG FÜR EIN MENSCHENWÜRDIGES DASEIN**

Daten für den Monat Mai 2020 belegen, dass als Folge des *Lockdown* mehr als 500.000 Menschen arbeitslos und rund 1.3 Millionen Menschen zur Kurzarbeit angemeldet gewesen sind.<sup>32</sup> Auch wenn Delogierungen während der Zeit der COVID-19-Pandemie ausgesetzt wurden,<sup>33</sup> kann ein gänzlicher oder teilweiser Wegfall des Einkommens dennoch ganze Existenzen bedrohen, wie Expert\*innen Amnesty International Österreich schilderten.

**„Im April, zum Höhepunkt der Corona-Krise, nahmen 856 Menschen Kontakt zur Sozialberatung Wien auf, davon 442 erstmalig. Zum Vergleich: im Vorjahr waren es 530 Personen, von denen sich 221 zum ersten Mal an uns wandten.“**

Lea Laubenthal, Caritas Sozialberatung, Wien

Frauen und Asylberechtigte<sup>34</sup> sind bereits grundsätzlich stärker armutsgefährdet. Durch die COVID-19-Pandemie hat sich die Armutgefährdung vor allem für Alleinerzieherinnen noch verstärkt, da sie stark von Arbeitslosigkeit betroffen sind und teilweise auch keine speziellen „Corona-Leistungen“ bekommen. Darüber hinaus berichteten Expert\*innen in Gesprächen, dass es seit der COVID-19-Pandemie zu einem Anstieg an Anfragen von sogenannten „neuen und kleinen Selbständigen“ – also a-typische Beschäftigungsverhältnisse und Ein-Personen-Unternehmen – gekommen ist, die akute Überbrückungshilfen benötigen, da diese Menschen oftmals nicht die notwendigen finanziellen Rücklagen haben, um längere Schließungen ihrer Geschäfte zu überstehen und ein Wechsel zwischen den Sozialversicherungssystemen äußerst schwierig ist und somit der Zugang zu Arbeitslosenunterstützung erschwert ist.

In Zeiten, wie der COVID-19-Pandemie, haben Staaten unter anderem die Aufgabe, (a) gezielte Programme umzusetzen, die Arbeitsplätze, Löhne und Leistungen für alle Arbeitnehmer\*innen sicherstellen; (b) soziale Unterstützung und Einkommensunterstützung zu gewährleisten; (c) speziell zugeschnittene Maßnahmen zu ergreifen, um die Gesundheit und die Lebensgrundlage

<sup>32</sup> Arbeitsmarktservice Österreich, *Spezialthema - Mai 2020*, [https://www.ams.at/content/dam/download/arbeitsmarktdaten/%C3%B6sterreich/berichte-auswertungen/001\\_spezialthema\\_0520.pdf](https://www.ams.at/content/dam/download/arbeitsmarktdaten/%C3%B6sterreich/berichte-auswertungen/001_spezialthema_0520.pdf) Kurier, *123.000 Arbeitslose mehr als vor der Corona-Krise*, 26. Mai 2020, <https://kurier.at/wirtschaft/live-pressekonferenz-zu-standort-und-beschaeftigung/400852301>

<sup>33</sup> Bundesgesetz betreffend Begleitmaßnahmen zu COVID-19 in der Justiz (2. COVID-19-Justiz-Begleitgesetz - 2. COVID-19-JuBG); 4. COVID-19-Gesetz, BGBl. I Nr. 24/2020

<sup>34</sup> Es ist festzuhalten, dass in Österreich Asylsuchende nicht generell arbeiten dürfen. Siehe dazu auch Österreichischer Verwaltungsgerichtshof, Ro 2019/09/0011-5, 28. April 2020, [https://www.vwgh.gv.at/medien/mitteilungen/ro\\_2019090011.pdf?7hypm6](https://www.vwgh.gv.at/medien/mitteilungen/ro_2019090011.pdf?7hypm6)

von vulnerablen Gruppen und Minderheiten zu schützen.<sup>35</sup> Zu diesen besonders schutzwürdigen Menschen gehören unter anderem:

- Frauen
- Menschen mit Behinderungen
- Alte Menschen
- Menschen, die im informellen Sektor beschäftigt sind
- Hausangestellte
- Geflüchtete Menschen, Asylsuchende und Binnenvertriebene oder
- Menschen, die einer Minderheit angehören

**„Der Bedarf an akuter Hilfe ist sehr hoch. Seit der Corona-Krise kommen neue Klient\*innen zu uns, die zu den ‚neuen und kleinen Selbstständigen‘ zählen. Viele von ihnen konnten von einem Tag auf den anderen ihre Arbeit nicht mehr ausüben oder mussten ihre Geschäfte schließen und standen bildlich vor leeren Kühlschränken.“**

Lea Laubenthal, Caritas Sozialberatung, Wien

**„Wir konnten beobachten, dass Menschen sich Essen bei uns holen, die normalerweise nicht zu uns kommen.“**

Daniela Unterholzner, neunerhaus, Wien

In Österreich wurden Instrumente geschaffen, um so rasch wie möglich die Auswirkungen des *Lockdown* abfedern zu können, wie beispielsweise der Härtefall-Fonds, das Corona-Kurzarbeitsmodell oder der Familienhärtefonds.<sup>36</sup> Darüber hinaus wurde auch die Notstandshilfe auf die Höhe des Arbeitslosengeldes rückwirkend aufgestockt<sup>37</sup> und es soll eine

<sup>35</sup> UN-Fachausschuss zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (CESCR), *Statement on the coronavirus disease (COVID-19) pandemic and economic, social and cultural rights*, para 15f, UN Doc. E/C.12/2020/1, 6. April 2020

<sup>36</sup> Bundesgesetz, mit dem das Telekommunikationsgesetz 2003, das Bundesgesetz über besondere Förderungen von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU-Förderungsgesetz), das Arbeitslosenversicherungsgesetz, das Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz, das Arbeitsmarktservicegesetz, das Arbeitsverfassungsgesetz, das Gleichbehandlungsgesetz, das Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz, das Allgemeine bürgerliche Gesetzbuch, das Gebührengesetz 1957, das Tabaksteuergesetz 1995, die Bundesabgabenordnung, das Zivildienstgesetzes 1986, das Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985, das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953, das Bundes-Verfassungsgesetz, das Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetz, die Exekutionsordnung, die Insolvenzordnung, die Strafprozessordnung 1975, das Finanzstrafgesetz, das COVID-19-Maßnahmengesetz, das Zustellgesetz, das Künstler-Sozialversicherungsfondsgesetz, das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, das Vertragsbedienstetengesetz 1948, das Heeresdisziplinalgesetz 2014, das Epidemiegesetz 1950, das Ärztegesetz 1998, das Sanitätengesetz, das Gesundheits- und Krankenpflegegesetz, das MTD-Gesetz, das Bundesgesetz über Krankenanstalten und Kuranstalten, das Medizinproduktegesetz, das Apothekengesetz, das Gesundheitstelematikgesetz 2012, das Suchtmittelgesetz, das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz und das Pflegefondsgesetz geändert sowie ein Bundesgesetz über die Festlegung von Fristen für Eignungs-, Aufnahme- und Auswahlverfahren an Universitäten, Pädagogischen Hochschulen, Einrichtungen zur Durchführung von Fachhochschul-Studiengängen, Fachhochschulen und Privatuniversitäten für das Studienjahr 2020/21, ein Bundesgesetz betreffend Begleitmaßnahmen zu COVID-19 im Verwaltungsverfahren, im Verfahren der Verwaltungsgerichte sowie im Verfahren des Verwaltungsgerichtshofes und des Verfassungsgerichtshofes, ein Bundesgesetz betreffend Begleitmaßnahmen zu COVID-19 in der Justiz, ein Bundesgesetz betreffend besondere Maßnahmen im Gesellschaftsrecht aufgrund von COVID-19 (Gesellschaftsrechtliches COVID-19-Gesetz – COVID-19-GesG) und ein Bundesgesetz über die Errichtung eines Härtefallfonds (Härtefallfondsgesetz) erlassen werden (2. COVID-19-Gesetz); Bundesgesetz, mit dem das Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977, das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 und das Arbeiterkammergesetz 1992 geändert werden (6. COVID-19-Gesetz)

<sup>37</sup> Bundesgesetz, mit dem das Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977, das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 und das Arbeiterkammergesetz 1992 geändert werden (6. COVID-19-Gesetz)

Einmalzahlung in Höhe von EUR 450,- an alle arbeitslosen Menschen und einen Familienbonus in Höhe von EUR 360,- pro Kind geben.<sup>38</sup>

Auch wenn diese Maßnahmen grundsätzlich ein positives Signal aussenden, ist aus menschenrechtlicher Sicht kritisch zu hinterfragen, ob sie tatsächlich zu einem menschenwürdigen Dasein beitragen können. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, ob diese Unterstützungen tatsächlich bei den Menschen, die akute Unterstützung benötigen, ankommen und ob diese in Höhe und Dauer auch angemessen sind. Denn es sollte dabei nicht übersehen werden, dass arbeitslose Menschen – bereits vor der COVID-19-Pandemie – häufig kein menschenwürdiges Dasein sicherstellen konnten.<sup>39</sup> Durch die Pandemie wurde dies nun weiter verstärkt, wie auch Berichte über einen Anstieg der Anträge von sogenannten „Aufstockern“ während der COVID-19-Pandemie – Menschen, deren Arbeitslosengeld unter den Mindeststandards der bedarfsorientierten Mindestsicherung liegt – darlegen.<sup>40</sup> Darüber hinaus darf nicht übersehen werden, dass vor allem Frauen überdurchschnittlich oft vor Hürden stehen, ihre Existenz zu sichern. Expert\*innen der Caritas Sozialberatung Wien berichteten Amnesty International Österreich, dass aus den Sozialstatistiken, die jedes Jahr erstellt werden, hervorgeht, dass rund 70 % der hilfesuchenden Klient\*innen in Wien Frauen sind; ein Drittel dieser Frauen sind Alleinerzieherinnen.

Expert\*innen und Vertreter\*innen zivilgesellschaftlicher Organisationen berichteten Amnesty International Österreich auch, dass es in der Umsetzung der geschaffenen Corona-Unterstützungsinstrumente zu – unvorhergesehenen – Hürden kommt, da bestimmte soziale Gruppen nicht ausreichend berücksichtigt werden, was Fragen im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung aufwirft.<sup>41</sup>

**„Durch die Kurzarbeit bekommt man weniger Geld, was bei manchen Menschen zu Existenzbedrohungen führen kann. Diese Existenzbedrohung macht Angst; Angst, die letztlich krankmacht.“**

Anna S., Alleinerzieherin

Die Umsetzung des Rechts auf soziale Sicherheit umfasst unter anderem auch das Kriterium der Zugänglichkeit zu Unterstützungsleistungen. Die Berücksichtigung dieses Kriterium bei den getroffenen COVID-19-bezogenen Maßnahmen erscheint fraglich. So exkludiert der

<sup>38</sup> Vergleiche die Presse, *Arbeitslosenbonus auch für Mindestsicherungsbezieher*, 26.06.2020, <https://www.diepresse.com/5831322/arbeitslosenbonus-auch-fur-mindestsicherungsbezieher>; diePresse, *Setzt die Regierung die richtigen Maßnahmen?*, 16.06.2020, <https://www.diepresse.com/5826956/setzt-die-regierung-die-richtigen-massnahmen>; OTS, Presseaussendung, OTS0038, 14.06.2020, [https://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20200614\\_OTS0038/arbeitslosengeld-spo-e-soziallandesraetinnen-einmalzahlungen-sind-almosen-die-nicht-ankommen](https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20200614_OTS0038/arbeitslosengeld-spo-e-soziallandesraetinnen-einmalzahlungen-sind-almosen-die-nicht-ankommen); Momentum Institut, Senkung des Eingangsteuersatzes reicht nicht aus, um Konsum und Konjunktur zu stützen, Juni 2020, <https://www.momentum-institut.at/news/die-vorgezogene-steuerreform-entlastet-die-untersten-einkommen-nicht>

<sup>39</sup> In diesem Zusammenhang sind auch die Folgen der Finanzkrise 2008 zu berücksichtigen. Zahlen belegen, dass sich die Zahl der langzeitarbeitslosen Menschen sich innerhalb von zehn Jahren (i.e. Zeitraum zwischen 2009 und 2019) fast verdreifacht hat. Siehe dazu arbeit+, Soziale Unternehmen Österreich: *Langzeitbeschäftigungslosigkeit: Entwicklung von 2008 bis 2019*, <https://arbeitsplus.at/statistiken/langzeitbeschaeftigungslosigkeit-entwicklung-von-2007-bis-heute/>

<sup>40</sup> orf.at, Mindestsicherung: Länder rechnen mit Steigerung, 09.05.2020, <https://orf.at/stories/3164980/>

<sup>41</sup> Siehe auch Armutskonferenz, *Löchriger Familienhärtefonds lässt 100.000 Kinder im Regen stehen*, 16.04.2020, <http://www.armutskonferenz.at/news/news-2020/loechriger-familienhaertefonds-laesst-100-000-kinder-im-regen-steinen.html>; Armutskonferenz, *Vom Familienhärtefonds sind die hunderttausend ärmsten Kinder ausgeschlossen*, 09.04.2020, <http://www.armutskonferenz.at/news/news-2020/vom-familienhaertefonds-sind-die-hunderttausend-aermsten-kinder-ausgeschlossen.html>

Familienhärtefallfonds beispielsweise Bezieher\*innen von Sozialhilfe / Mindestsicherung<sup>42</sup> oder Menschen, die geringfügig beschäftigt waren und durch die COVID-19-Pandemie nun arbeitslos sind, als Antragsteller\*innen für Unterstützung aus dem Familienhärtefonds.<sup>43</sup> Weiters ist es nicht nachvollziehbar, weshalb für eine Auszahlung aus dem Härtefall-Fonds ein inländisches Konto notwendig ist, da dies de facto selbstständige 24h-Pflegebetreuer\*innen aus dem EU-Ausland als Antragsteller\*innen ausschließt.<sup>44</sup> Obwohl eine Lösung dieser Ungleichbehandlung in Aussicht gestellt wurde, warten viele Menschen, die keine Rücklagen haben, weiterhin dringend auf dieses Geld.<sup>45</sup> Expert\*innen berichteten Amnesty International Österreich, dass 24h-Pflegebetreuer\*innen gleich vor mehrfachen Hürden stehen. Denn neben der Voraussetzung eines inländischen Kontos, wurde das Vorliegen einer österreichischen Steuernummer als alternative Voraussetzung angesehen. Allerdings verdienen 24h-Pflegebetreuer\*innen aus dem EU-Ausland oftmals so wenig, dass sie bisher nie eine Steuererklärung in Österreich abgeben mussten und deshalb auch keine Steuernummer haben. Expert\*innen berichteten uns weiter, dass, wenn es auch theoretisch möglich wäre, diese zu beantragen, viele 24h-Pflegebetreuer\*innen aus dem EU-Ausland davor zurückschrecken, da dies letztendlich mit einem finanziellen Mehraufwand für sie verbunden wäre, da sie dadurch zukünftig eine jährliche Steuererklärung abgeben müssten. Expert\*innen unterstrichen auch, dass es – neben diesen bürokratischen – noch praktische Hürden gibt: nämlich die Sprachbarrieren, die den Zugang zu den Antragsstellungen erschweren.

Expert\*innen in Beratungsstellen kritisieren auch die Tatsache, dass Auszahlungen aus dem Härtefall-Fonds lange dauern und Antragsteller\*innen in Unsicherheit gelassen werden, ob und wann sie die Unterstützungsauszahlungen bekommen – obwohl gerade diese Menschen akute und unbürokratische Unterstützungsleistungen benötigen. Antragsteller\*innen für den Familienhärtefonds berichteten Amnesty International Österreich auch von langen Wartezeiten ohne nähere Informationen zum Stand ihres Antrags oder Informationen zur Vollständigkeit ihres Antrags.

## **DAS RECHT AUF SOZIALE SICHERHEIT**

Österreich ist völkerrechtlich verpflichtet, Menschen, die aufgrund von Arbeitslosigkeit oder Krankheit, nicht mehr in der Lage sind, selbst ihre Grundbedürfnisse abzudecken, jene Unterstützung zur Verfügung zu stellen, die ihnen ein menschenwürdiges Dasein garantiert. Dieses Recht auf soziale Sicherheit ist sowohl in internationalen als auch regionalen Menschenrechtsverträgen fest verankert.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> §38a Abs. 11 Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 geändert durch 6. COVID-19-Gesetz, sieht vor, dass „verbleibende Mittel aus dem Familienhärteausgleich gemäß Abs. 9 dem Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz zur Verfügung gestellt werden. Aus diesen Mitteln sollen Eltern, die Bezieherinnen oder Bezieher von Leistungen der Sozialhilfe oder Mindestsicherung sind, für ihre Kinder eine Unterstützung zur Bewältigung von Mehraufwendungen aufgrund der Pandemiefolgen erhalten können.“ Dennoch ist unklar, wie auch diese „verbleibenden Mittel“ sein werden bzw. wie eine „Unterstützung zur Bewältigung von Mehraufwendungen“ genauer aussehen soll.

<sup>43</sup> Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend, Corona Familienhärtefonds,

<https://www.bmfi.gv.at/Services/News/Coronavirus/Corona-Familienhaerteausgleich.html>

<sup>44</sup> orf.at, Härtefallfonds auch für Pflegekräfte, 29. April 2020, <https://orf.at/stories/3163803/>

<sup>45</sup> Laut den FAQ zum Corona-Hilfspaket auf der Webseite des Finanzministeriums können 24-Stunden Pflegekräfte eine Förderung erhalten, wenn sie eine Steuernummer haben, selbständige oder gewerbliche Einkünfte erzielt und über ein inländisches Konto verfügen. Bundesministerium für Finanzen, *FAQ: Das Corona-Hilfspaket der Österreichischen Bundesregierung*, <https://www.bmf.gv.at/public/top-themen/corona-hilfspaket-faq.html#Haertefallfonds>

<sup>46</sup> Beispielsweise Art. 22-25 AEMR, Art. 9 IPwskR, Art. 12-13 Europäische Sozialcharta, Art. 34 Grundrechtecharta der Europäischen Union

Das Recht auf soziale Sicherheit ist vor allem der Schlüssel dafür, um in den „Genuss der für seine\*ihre Würde und die freie Entwicklung seiner\*ihrer Persönlichkeit unentbehrlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen.“<sup>47</sup>

Das Recht auf soziale Sicherheit wird auch im Kontext von Arbeitsschutz-Standards als Menschenrecht anerkannt.<sup>48</sup> Die ILO definiert dieses Recht näher als Zugang zu Gesundheitsversorgung und Einkommenssicherheit, insbesondere bei Alter, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Arbeitsunfall, Mutterschaft oder Todesfall.<sup>49</sup>

Das UN-Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) hat in einer Allgemeinen Erläuterung den Inhalt dieses Rechts, welches in Artikel 9 IPwskR verbrieft ist,<sup>50</sup> näher beschrieben.<sup>51</sup>

Demnach umfasst es das Recht auf Zugang und Erhaltung von Unterstützung – ob in Geld- oder Sachleistungen – ohne Diskriminierung, unter anderem bei (a) Krankheit, Behinderung, Mutterschaft, Arbeitsunfall, Arbeitslosigkeit, Alter, Tod eines Familienmitglieds; (b) unleistbare Gesundheitsversorgung; (c) unzureichende Unterstützung durch die Familie, besonders für Kinder und abhängige Erwachsene.<sup>52</sup>

Betrachtet man die Elemente des Rechts auf soziale Sicherheit durch die Linse des sogenannten „AAAQ-Frameworks“, ergeben sich die folgenden Mindeststandards:<sup>53</sup>

**Vorhandensein:** Das Vorhandensein eines oder mehrerer Systeme, die gegen soziale Risiken und unvorhergesehene Ereignisse absichern, wie beispielsweise Gesundheitsversorgung, Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfall, Familien- und Kinderunterstützung, Mutterschaft, Behinderung, Hinterbliebene und Waisen.

**Zugänglichkeit:** Alle Menschen müssen vom Netzwerk der sozialen Sicherheit erfasst werden – vor allem besonders schutzwürdige Menschen; und die notwendigen Informationen darüber in klarer und transparenter Weise zur Verfügung gestellt bekommen. Die Voraussetzung für Unterstützungsleistungen müssen begründet, verhältnismäßig und transparent sein und ein Ausschluss, eine Reduktion oder eine Aussetzung von Unterstützungsleistungen sollte begründet sein. Jede\*Jeder muss ohne Diskriminierung Anträge auf Unterstützungsleistungen im Fall der oben genannten Situationen stellen können. Das umfasst auch einen barrierefreien physischen Zugang zu relevanten öffentlichen Ämtern.

**Annehmbarkeit:** Die Leistungen müssen in Höhe und Dauer angemessen sein, um ein menschenwürdiges Dasein zu sichern und es den Menschen ermöglichen, in den Genuss weiterer Rechte zu kommen.

<sup>47</sup> Siehe dazu Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR)

<sup>48</sup> International Labour Organization (ILO) Declaration of Philadelphia (1944); ILO Income Security Recommendation 1944 (No. 67)

<sup>49</sup> International Labour Organization, *Facts on Social Security*, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_067588.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067588.pdf)

<sup>50</sup> Artikel 9 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR): „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Soziale Sicherheit an; diese schließt die Sozialversicherung ein.“

<sup>51</sup> UN- Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Erläuterungen Nr. 19, UN Doc. E/C.12/GC/19, 04.02.2008

<sup>52</sup> CESCR, Allgemeine Erläuterungen Nr. 19, para 2

<sup>53</sup> CESCR, Allgemeine Erläuterungen Nr. 19, para 10ff

Somit zeigt sich im Zusammenhang mit den geschaffenen Unterstützungsinstrumenten, dass beim Familienhärtefonds ein Großteil an armutsgefährdeten Menschen bereits a priori als Antragsteller\*innen ausgeschlossen ist. Darüber hinaus stehen Antragsteller\*innen zudem häufig vor großen bürokratischen und auch sprachlichen Hürden oder warten lange auf tatsächliche Unterstützung. Vor denselben bürokratischen Hürden stehen auch Antragsteller\*innen für Unterstützungszahlungen aus dem Härtefall-Fonds. Außerdem kann die Höhe und Dauer der Unterstützungsleistungen aus diesen Unterstützungsfonds und - Maßnahmen – insbesondere im Hinblick auf das Prinzip der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins – kritisch gesehen werden. Das betrifft insbesondere die Ankündigung einer Einmalzahlungen an Arbeitslose und den Familienbonus.

## **DIE COVID-19-PANDEMIE – EINE CHANCE FÜR SOZIALE MENSCHENRECHTE IN ÖSTERREICH?**

Diese Analyse zeigt einige menschenrechtlichen Bedenken hinsichtlich der Umsetzung der von Österreich ergriffenen Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie für das Recht auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen und das Recht auf soziale Sicherheit auf, die insbesondere hinsichtlich der Zugänglichkeit und Annehmbarkeit bestehen.

Österreich gilt als einer der höchstentwickelten Sozialstaaten weltweit mit zahlreichen einschlägigen einfachgesetzlichen Regelungen für den Schutz von Arbeitnehmer\*innen oder für Unterstützungsleistungen bei Arbeitslosigkeit, Gesundheitsversorgung, Arbeitsunfall, Alter, etc.<sup>54</sup> Auch gibt es erste positive Ansätze – wie die von der Bundesregierung vorgeschlagenen und im Nationalrat beschlossenen Unterstützungsmaßnahmen – die zeigen, dass Österreich sich grundsätzlich seiner Verantwortung betreffend soziale Menschenrechte bewusst ist.

Dennoch finden sich keine sozialen Rechte im österreichischen Grundrechtskatalog,<sup>55</sup> es gibt keine Sozialstaatsbestimmung in der Verfassung und keine verfassungsrechtliche Verankerung der Unantastbarkeit der Würde des Menschen, die Mindeststandards für gesetzliche Regelungen schafft, die ein menschenwürdiges Dasein für alle Menschen garantieren könnte, und als Referenz für Gerichte und Höchstgerichte in der Auslegung gesetzlicher Bestimmungen dienen könnte.<sup>56</sup> Auch wenn Österreich den IPwskR ratifiziert hat, steht er unter Erfüllungsvorbehalt im Sinne des Artikel 50 Abs 2 B-VG steht<sup>57</sup> - wodurch es unmöglich ist, die im Pakt eingeräumten Rechte im Einzelfall in Österreich anzuwenden. Ein entsprechendes Fakultativprotokoll,<sup>58</sup> welches ein internationales Beschwerdeverfahren für Individuen vor dem

---

<sup>54</sup> Siehe auch Heinz Schäffer; Reinhard Klaushofer in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer (Hrsg): Handbuch der Grundrechte, 2. Auflage, MANZ, 2014, 761ff

<sup>55</sup> Ausnahme davon sind Artikel 1,2 und 6 des Kinder-B-VG. Eine mittelbare Umsetzung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte wird unter gewissen Umständen mit der Anwendbarkeit anderer – ziviler und bürgerlicher – Grundrechte argumentiert, wie beispielsweise Artikel 5, 6, 12 StGG, Artikel 2, 3 EMRK oder Artikel 1, 2 des 1.ZP EMRK.

<sup>56</sup> Vgl. dazu Artikel 1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland; Siehe dazu auch Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 05.11.2019, 1 BvL 7/16, Rn. 1-225, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/1s20191105\\_1bvl000716.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/1s20191105_1bvl000716.html)

<sup>57</sup> In diesem Zusammenhang bedeutet Erfüllungsvorbehalt, dass keine Bestimmung des IPwskR als Einräumung subjektiver Rechte ausgelegt werden kann, da der IPwskR nicht unmittelbar durch die Gerichte und Höchstgerichte anwendbar ist.

<sup>58</sup> UN Generalversammlung, Resolution 63/117, *Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*, 10.12.2008, [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/Pakte\\_Konventionen/ICESCR/icescr\\_op1\\_dt.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_op1_dt.pdf)

UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vorsieht, wurde von Österreich auch noch nicht ratifiziert.

Gerade die COVID-19-Pandemie führt uns aber eindringlich vor Augen, wie wesentlich soziale Menschenrechte generell in Österreich sind, damit alle Menschen, ohne Diskriminierung, ein menschenwürdiges Dasein führen können und ihre Gesundheit, und folglich auch ihr Leben, geschützt ist.

Die Welle an Solidarität und Verantwortung gegenüber Mitmenschen hat dies in den letzten Wochen und Monaten eindrücklich bezeugt. Auch die von Österreich ergriffenen spezifischen Corona-Unterstützungsmaßnahmen stellen eine Chance dar, auf diesen ersten positiven Ansätzen aufzubauen und den Schutz der sozialen Menschenrechte in Österreich zu verankern und zu stärken. Denn dies ist vor allem während der COVID-19-Pandemie – und ihren längerfristigen sozialen, wie auch finanziellen Folgen – unumgänglich.

## **EMPFEHLUNGEN**

Daher fordert Amnesty International Österreich, basierend auf den oben dargelegten Informationen, von den zuständigen politischen Entscheidungsträger\*innen das Folgende:

- Die umfassende Erweiterung des österreichischen Grundrechtskatalogs durch die Aufnahme von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten in die österreichische Bundesverfassung, einschließlich des Rechts auf soziale Sicherheit im Sinne eines menschenwürdigen Daseins.
- Die Ausweitung des gesetzlichen Diskriminierungsschutzes, durch die Erweiterung des Schutzes vor Diskriminierung aufgrund des Gesundheitszustandes, des Wohnortes und der wirtschaftlichen oder sozialen Situation.
- Die Abschaffung des Erfüllungsvorbehalts zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR), um die Anwendbarkeit im Einzelfall möglich zu machen, sowie die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum IPwskR.
- Die Entwicklung klarer Maßnahmen zur verfassungsrechtlichen Stärkung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im geplanten Nationalen Aktionsplan für Menschenrechte – unter wirksamer Einbindung der Zivilgesellschaft.
- Die Einbettung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten in die juristischen Ausbildungscurricula, mit dem Ziel einer der Europäischen Menschenrechtskonvention gleichwertigen Behandlung der Europäischen Sozialcharta.

### Sichere und gesunde Arbeitsbedingungen:

- Die Verabschiedung von gesetzlichen Regelungen für adäquate und wirksame Arbeitnehmer\*innenschutzbestimmungen sowie die Sicherstellung der regelmäßigen Kontrolle durch Arbeitsinspektorate in Bezug auf die Einhaltung dieser Schutzbestimmungen.
  - Besonderes Augenmerk soll dabei auf a-typische und prekäre Beschäftigungsverhältnisse und den informellen Sektor gelegt werden.

- Ausweitung der Kontrolle durch Arbeitsinspektorate auf von Arbeitgeber\*innen zur Verfügung gestellte Unterkünfte.
- Konsequente Sanktionierung durch Arbeitsinspektorate von Verstößen gegen Arbeitnehmer\*innenschutzbestimmungen durch Arbeitgeber\*innen.
- Die Schaffung einer gesetzlichen Regelung, die eine Absicherung von Selbständigen garantiert, die zu einer Risikogruppe gehören und daher besonderen Schutzes bedürfen und aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer Risikogruppe Einkommenseinbußen haben.
- Die Sicherstellung von ausreichender persönlicher Schutzkleidung, einschließlich angemessener Mund-Nase-Schutzmasken für Menschen in systemrelevanten Branchen, und Bereitstellung dieser bei unzureichender Zurverfügungstellung durch die Arbeitgeber\*innen.

#### Soziale Sicherheit:

- Die Sicherstellung, dass die Corona-Unterstützungsinstrumente, wie Familienhärtefonds oder Härtefall-Fonds, allen Menschen ohne physische, bürokratische oder kommunikative und sprachliche Barrieren zugänglich sind, durch
  - Die Aufstockung der notwendigen personellen Ressourcen in den zuständigen Behörden und Ämtern, damit eine rasche Bearbeitung der Anträge sichergestellt ist.
  - Die Ausweitung der Antragsteller\*innenberechtigung für den Familienhärtefonds, einschließlich auf Sozialhilfe / Mindestsicherungsbezieher\*innen und geringfügig Beschäftigte sowie die Abschaffung der Voraussetzung eines inländischen Kontos oder Vorweis einer Steuernummer für Anträge aus dem Härtefall-Fonds.
- Die Sicherstellung, dass die Einmalzahlung allen arbeitslosen Menschen gleichermaßen und ohne Diskriminierung zukommt, indem gesetzlich verankert wird, dass diese Einmalzahlung nicht von der Mindestsicherung abgezogen werden darf.
- Die Berücksichtigung des Grundsatzes eines menschenwürdigen Daseins, im Sinne des Artikel 22 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, bei der grundsätzlichen Festlegung eines Mindeststandards bezüglich Dauer und Höhe der Unterstützungsleistungen aus den unterschiedlichen Corona-Unterstützungsfonds oder –Maßnahmen durch
  - Effektive Konsultierung mit sozialen Organisationen in der Erarbeitung dieses Grundsatzes eines menschenwürdigen Daseins und
  - Berücksichtigung der besonderen schutzwürdigen Situation von armutsbetroffenen, armutsgefährdeten oder arbeitslosen Menschen.