



„ALS WÜRDEST DU

ZUM FEIND GEHEN“:

HÜRDEN BEIM ZUGANG ZUR SOZIALHILFE IN ÖSTERREICH

**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 2024

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 office@amnesty.at.



Cover photo: © Amnesty International Österreich

INHALT

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	4
GLOSSAR	5
ZUSAMMENFASSUNG	7
METHODE	9
1. HINTERGRUND	12
1.1. ARMUT, GESCHLECHT UND MENSCHENRECHTE IN ÖSTERREICH.....	13
1.2. FRAUEN SIND STÄRKER ARMUTSGEFÄHRDET.....	14
1.3. DAS SOZIALHILFE-GRUNDSATZGESETZ STEHT NICHT IM EINKLANG MIT ÖSTERREICHS MENSCHENRECHTLICHEN VERPFLICHTUNGEN.....	16
2. ÖSTERREICHS MENSCHENRECHTLICHE VERPFLICHTUNGEN	20
3. SICH „WIE EIN SCHMAROTZER“ FÜHLEN: STIGMATISIERUNG ALS HÜRDE IM ZUGANG ZUR SOZIALHILFE	24
3.1. MENSCHEN SCHÄMEN SICH, SOZIALHILFE IN ANSPRUCH ZU NEHMEN.....	25
3.2. DAS SOZIALHILFE-GRUNDSATZGESETZ VERSTÄRKT STIGMATISIERUNG UND SCHAMGEFÜHLE.....	27
3.3. RISIKO DER NICHTINANSPRUCHNAHME ALS FOLGE VON STIGMATISIERUNG.....	29
4. RECHTLICHE UND PRAKTISCHE HÜRDEN IM ZUGANG ZUR SOZIALHILFE	31
4.1. RESTRIKTIVE ANSPRUCHSVORAUSSETZUNGEN.....	32
4.2. ZUSÄTZLICHE HÜRDEN IM ZUGANG ZUR SOZIALHILFE.....	39
4.3. GRUPPENSPEZIFISCHE HÜRDEN IM ZUGANG ZUR SOZIALHILFE.....	45
5. FAZIT UND EMPFEHLUNGEN	56

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
AMS	Arbeitsmarktservice
BMSGPK	Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
B-VG	Bundesverfassungsgesetz
CESCR	UN-Fachausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
ESC (rev.)	Europäische Sozialcharta (in revidierter Fassung)
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
NGO	Nichtregierungsorganisation
SH-GG	Sozialhilfe-Grundsatzgesetz
UN-BRK	Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen
UN-CEDAW	Konvention der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
WSK-Rechte	wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

GLOSSAR

Sozialhilfe-Grundsatzgesetz (SH-GG)	<p>Dieses Gesetz soll die Systeme der Sozialhilfe der Bundesländer vereinheitlichen. Da es ein Grundsatzgesetz ist, müssen die Bundesländer seine Bestimmungen für die Umsetzung auf Landesebene weiter konkretisieren.</p> <p>Abgesehen von einem verbindlichen Rahmen enthält es mehrere optionale Bestimmungen, was den Bundesländern in der Gestaltung ihrer Ausführungsgesetze erheblichen Spielraum gibt. Dem Gesetz zufolge, das am 1. Juni 2019 in Kraft trat, waren die Bundesländer verpflichtet, derartige Gesetze innerhalb von sieben Monaten zu beschließen.</p> <p>Für die Bemessung der Sozialhilfe ist das Gesamteinkommen des jeweiligen Haushalts ausschlaggebend.</p>
Sachbearbeiter*innen	<p>Der Begriff „Sachbearbeiter*innen“ bezieht sich in diesem Bericht auf die Mitarbeiter*innen von Sozialämtern und Bezirkshauptmannschaften die Anträge auf Sozialhilfe/ bedarfsorientierte Mindestsicherung bearbeiten.</p>
Erfüllungsvorbehalt	<p>Der sogenannte Erfüllungsvorbehalt legt dar, dass ein einschlägiger internationaler Vertrag oder Übereinkommen in Österreich nicht direkt anwendbar ist, auch wenn dieser Vertrag ratifiziert wurde.</p>
Härtefallklausel	<p>Die Härtefallklausel gibt den Bundesländern die Möglichkeit, nach eigenem Ermessen auch Personen Sozialhilfe zu bewilligen, die nicht in den allgemeinen Anwendungsbereich des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes fallen, sofern ihre Lebenshaltungs- und Wohnbedürfnisse nicht anders abgesichert werden können. Die betreffende Person muss in Österreich legal aufhältig sein.</p>
Arbeitsmarktservice (AMS)	<p>Das Arbeitsmarktservice (AMS) ist ein Anbieter von arbeitsmarktbezogenen Dienstleistungen, der sowohl Arbeitssuchende als auch Arbeitgeber*innen dabei unterstützt, Kandidat*innen an passende offene Stellen zu vermitteln. Es bietet Arbeitssuchenden allgemeine Unterstützung und Hilfe auf ihrem Weg, unter anderem durch Fortbildungsangebote und die Auszahlung von Arbeitslosengeld.</p>
Bedarfsorientierte Mindestsicherung	<p>Die bedarfsorientierte Mindestsicherung ist eine finanzielle Unterstützung für Menschen in Notsituationen, die ihre Lebenshaltungskosten nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können. Das System der bedarfsorientierten Mindestsicherung wurde vom Sozialhilfe-Grundsatzgesetz abgelöst.</p>
Wohnbauförderung	<p>Die Wohnbauförderung ist ein Fiskalinstrument, das finanzielle Unterstützung für angemessenes, qualitativ hochwertiges und leistbares Wohnen bietet. Die Wohnbauförderung unterliegt der Befugnis der Bundesländer und ist in der Landesgesetzgebung verankert. Die verfügbaren Finanzhilfen können unter anderem aus Darlehen, Zuschüssen oder finanziellen Beihilfen bestehen, wie zum Beispiel der Wohnbeihilfe.</p>

Selbsterhaltungsunfähigkeit	Dieser Begriff wird im Allgemeinen in Bezug auf Unterhaltsleistungen verwendet. Eltern sind verpflichtet, ihren Kindern (finanziellen) Unterhalt zu leisten, bis sie selbsterhaltungsfähig sind bzw. ihren eigenen Lebensunterhalt bestreiten können. Diese Verpflichtung kann über die Volljährigkeit hinausgehen, was mitunter bei Menschen mit Behinderungen der Fall sein kann.
Statistik Austria	Die Statistik Austria ist das Bundesstatistikamt. Ihr Auftrag umfasst die Sammlung von Daten und die Publikation von Statistiken in Bereichen von öffentlichem Interesse, etwa Wirtschaft, Verwaltung, Medien und Politik.
Subsidiärer Schutz	Der subsidiäre Schutz ergänzt den Flüchtlingsstatus. Personen erhalten subsidiären Schutz, wenn sie in ihr Herkunftsland oder das Land ihres gewöhnlichen Aufenthalts nicht zurückkehren können, weil ihr Leben oder ihre Unversehrtheit in Gefahr wäre.
Sozialhilfe	Sozialhilfe ist eine finanzielle Unterstützung für Menschen in einer Notsituation. Die Sozialhilfe leitet sich aus dem Sozialhilfe-Grundsatzgesetz und den entsprechenden Ausführungsgesetzen der Länder ab. In sechs von neun Bundesländern ersetzt die Sozialhilfe die Leistungen aus der bedarfsorientierten Mindestsicherung.

„ALS WÜRDEST DU ZUM FEIND GEHEN“¹:

HÜRDEN BEIM ZUGANG ZUR SOZIALHILFE IN ÖSTERREICH

ZUSAMMENFASSUNG

Die Sozialhilfe ist in Österreich das sogenannte „letzte soziale Auffangnetz“ – also eine finanzielle Unterstützung für diejenigen, die keine anderen Mittel oder ausreichendes Einkommen haben, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Sie stellt ein zentrales Instrument zur Linderung von Armut in Österreich dar. Die österreichische Bundesregierung beschloss 2019 das sogenannte Sozialhilfe-Grundsatzgesetz (SH-GG)², das zu vielen Veränderungen im beitragsfreien System der sozialen Sicherheit in Österreich geführt hat.

Personen, die Sozialhilfe beantragen, sind in Österreich mit unterschiedlichen Hürden konfrontiert. Besonders Frauen, und vor allem Frauen mit Behinderungen, Alleinerzieherinnen und Migrantinnen, haben grundsätzlich schon ein höheres Armutsrisiko. Daher analysiert dieser Bericht die Frage der Zugänglichkeit der Sozialhilfe aus einem geschlechtsspezifischen und intersektionalen Blickwinkel.

Dieser Bericht basiert auf 60 Interviews mit Personen, die Erfahrung mit der Sozialhilfe und/oder Mindestsicherung haben, und mit Expert*innen auf diesem Gebiet sowie auf einer umfassenden Analyse einschlägiger Sekundärliteratur, einschließlich der Allgemeinen Kommentare relevanter UN-Fachausschüsse und wissenschaftlicher Arbeiten zu diesem Thema.

Dieser Bericht zeigt auf, inwiefern Menschen, die Sozialhilfe erhalten, Scham und Stigmatisierung erleben, was das Risiko der Nichtinanspruchnahme erhöhen kann. Zudem beschreibt der Bericht die erste Hürde, mit der Menschen im Zugang zum Sozialhilfe-Grundsatzgesetz konfrontiert sind, nämlich die Anspruchsvoraussetzungen. Diese Voraussetzungen schließen Menschen mit subsidiärem Schutzstatus und nicht-österreichische Staatsangehörige, die in Österreich keinen dauerhaften Aufenthaltsstatus erworben haben, vom Zugang zu Leistungen im Rahmen des Gesetzes aus. Während Menschen mit subsidiärem Schutzstatus im Rahmen des sogenannten „Grundversorgungssystems“ einige Leistungen in Anspruch nehmen können, fehlt anderen nicht-österreichischen Staatsangehörigen häufig jeglicher Zugang zur Sozialhilfe. Sie sind daher gezwungen, alsbald bezahlte Arbeit zu finden.

¹ Interview mit Anna, 12. Juli 2023, persönlich

² Bundesgesetz betreffend Grundsätze für die Sozialhilfe (Sozialhilfe-Grundsatzgesetz), BGBl. I Nr. 41/2019,

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010649>

Dieser Bericht skizziert zudem spezifische Hürden im Prozess der Antragsstellung. Die Komplexität des Antragsverfahrens, das von den Betroffenen verlangt, Antragsformulare auszufüllen und alle relevanten Informationen und Unterlagen vorzulegen, überfordert viele Antragsteller*innen, weswegen sie Unterstützung von NGOs benötigen. Diese Komplexität ergibt sich aus mehreren Faktoren, unter anderem die formale Sprache, Sprachbarrieren und die Vorlage von vielen Dokumenten. Frauen, die von ihrer*ihrem Partner*in getrennt leben oder Menschen mit Behinderungen, die unter Umständen Unterhaltsansprüche von ehemaligen Partner*innen oder Familienangehörigen haben, müssen diesen Unterhaltsanspruch geltend machen, bevor sie Sozialhilfe erhalten, was bei den Betroffenen zu Belastungen und Stress führen kann. Diese Anforderung leitet sich aus dem subsidiären Charakter des Sozialhilfesystems her, das von den Menschen verlangt, alle anderen Möglichkeiten von Einkommen und Leistungen vorher auszuschöpfen.

Im Hinblick auf Österreichs internationale menschenrechtliche Verpflichtungen im Rahmen des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) sowie der Europäischen Sozialcharta (rev.), insbesondere jener Verpflichtung, sicherzustellen, dass jeder Mensch sein Recht auf soziale Sicherheit genießen kann, schließt dieser Bericht mit einigen Empfehlungen. Unter anderem ruft Amnesty International Österreich die österreichische Bundesregierung zu folgenden Maßnahmen auf:

- Sicherzustellen, dass die Sozialhilfe mit Österreichs internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen unter Artikel 9 IPwskR und Artikel 9 in Verbindung mit Artikel 2 IPwskR in Einklang steht.
- Ein Gesetz zur Sozialhilfe zu beschließen, das auf Mindestsätzen basiert, die ein Leben in Würde garantieren.
- Sich dringend der Hürden anzunehmen, mit denen Menschen konfrontiert sind, die in Österreich Zugang zur Sozialhilfe suchen.
- Dringend Schritte gegen das negative öffentliche Stigma der Sozialhilfe zu setzen.

Eine vollständige Liste der Empfehlungen findet sich am Ende dieses Berichts.

METHODE

Dieser Bericht basiert auf wissenschaftlicher Sekundärliteratur sowie qualitativer Forschung, die zwischen Mai 2023 und Dezember 2023 durchgeführt wurde. Er zielt darauf ab, den Aspekt der Zugänglichkeit in Bezug auf das Recht auf soziale Sicherheit zu analysieren, indem er die Elemente von Anspruchsberechtigung und Zugänglichkeit im Hinblick auf die Sozialhilfe betrachtet, also das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz. Er stellt eine Weiterführung der ersten Analyse von Amnesty International Österreich mit dem Titel „*Das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz in Österreich: Ein Schritt zurück für die Menschenrechte*“ dar, die im Oktober 2023 veröffentlicht wurde. Diese Analyse stellte fest, dass das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz (SH-GG) nicht im Einklang mit Österreichs internationalen Menschenrechtsverpflichtungen, das Recht auf soziale Sicherheit zu garantieren, steht.³

QUALITATIVE INTERVIEWS

Amnesty International Österreich führte mit 19 Personen semistrukturierte Interviews, die direkte Erfahrung mit der Sozialhilfe sowie der Mindestsicherung haben, entweder, weil sie selbst Empfänger*innen von Sozialhilfe/ Mindestsicherung waren, oder weil sie diese Leistungen beziehen wollten, aber von deren Erhalt ausgeschlossen waren beziehungsweise sie aus anderen Gründen nicht erhielten. Genauer gesagt hatten sechs Personen Erfahrung mit der bedarfsorientierten Mindestsicherung und elf mit der Sozialhilfe. Zwei der interviewten Personen suchten nie um Sozialhilfe an, in einem Fall aufgrund fehlender Information, im zweiten Fall aufgrund des fehlenden dauerhaftem Aufenthaltsstatus. Die Interviewpartner*innen wurden über Partnerorganisationen angesprochen.

Amnesty International verfolgt in dieser Arbeit einen intersektionalen Ansatz. Von den 19 interviewten Personen waren 16 Frauen. Die Interviewpartner*innen lebten in den Bundesländern Wien, Oberösterreich, Niederösterreich und Tirol. Mindestens fünf Personen hatten einen Migrationshintergrund, und mindestens vier Personen, mit denen Amnesty International Österreich sprach, waren Frauen mit Behinderungen. Alle interviewten Personen waren über 18 Jahre alt. Amnesty International Österreich priorisierte Interviews mit Frauen, weil Armut Frauen,⁴ Migrant*innen⁵ und Menschen mit Behinderungen⁶ in Österreich überproportional betrifft. Dies wird zusätzlich durch die Tatsache unterstrichen, dass in Österreich 51% der Menschen, die Sozialhilfe oder Mindestsicherung beziehen, weiblich sind.⁷

Amnesty International Österreich befragte die Menschen bezüglich ihrer Erfahrungen mit dem Zugang zur Sozialhilfe. Thematisiert wurde vor allem mit welchen Hürden sie konfrontiert waren und welche Empfehlungen sie für die Regierung hätten, um den Zugang zu verbessern. Die Frage, ob die Personen ausreichende Informationen über die Sozialhilfe hätten, wurde nicht gestellt, da sie diese Leistungen schon bezogen. Daher ist es nicht möglich, Schlüsse im Hinblick auf die Verfügbarkeit von Informationen über die Sozialhilfe zu ziehen.

³ Amnesty International, *Das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz in Österreich: Ein Schritt zurück für die Menschenrechte*, Oktober 2023, https://www.amnesty.at/media/11264/amnesty_report_das-sozialhilfe-grundsatzgesetz-in-oesterreich-ein-schritt-zurueck-fuer-die-menschenrechte-oktober-2023.pdf

⁴ Siehe zum Beispiel Stadt Wien, *Frauenarmut und Soziale Sicherheit*, <https://www.wien.gv.at/menschen/frauen/stichwort/armut/>

⁵ Siehe zum Beispiel Armutskonferenz, *Migration und Armut*, 2020, https://www.armutskonferenz.at/media/armutskonferenz_diskussionspapier_migration_2020.pdf

⁶ Siehe Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, *Österreichische Behindertenpolitik 2008-2016*, S. 33.

⁷ Statistik Austria, *Mindestsicherung und Sozialhilfe 2022*, <https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/sozialleistungen/mindestsicherung-und-sozialhilfe>

Amnesty International Österreich führte zudem mit 41 Expert*innen in den Bereichen Sozialhilfe und Armut Interviews. Sechs von ihnen waren Vertreter*innen der offiziellen (Verwaltungs-) Behörden. Zudem übermittelten die österreichische Volksanwaltschaft und die Landesvolksanwältin von Tirol Amnesty International Österreich schriftliche Informationen.

Die Interviews wurden entweder persönlich, online oder telefonisch geführt, wie in diesem Bericht durchgehend angeführt wird.

Alle Interviewpartner*innen gaben entsprechend der Richtlinien von Amnesty International ihre Einwilligung dazu, dass die Informationen, die sie teilten, in den Bericht einfließen dürfen. Der Bericht schützt die Identitäten einiger Interviewpartner*innen ihren Wünschen entsprechend durch die Verwendung eines Pseudonyms und anderer Methoden zur Anonymisierung der Person, ihres Wohnsitzes, ihrer Nationalität und anderer Erkennungsmerkmale.

Amnesty International Österreich hielt am 12. Oktober 2023 einen Konsultationsworkshop ab, an dem drei Frauen teilnahmen, die Erfahrung mit der Sozialhilfe oder Mindestsicherung hatten, sowie drei Vertreter*innen von Sozialorganisationen, die mit armutsbetroffenen Personen arbeiten. Alle sechs Teilnehmer*innen lieferten Feedback zu den Hauptkenntnissen und Empfehlungen dieses Berichts.

LITERATURRECHERCHE

Die Recherchen für diesen Bericht basieren sowohl auf primären als auch auf sekundären Quellen. Amnesty International analysierte offizielle Daten, die von der Statistik Austria, dem Bundesamt für Statistik, veröffentlicht wurden, sowie Regierungsberichte und Berichte von den Vertragsorganen relevanter Menschenrechtsabkommen, etwa des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR), der Europäischen Sozialcharta (rev.), des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) sowie der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (UN-CEDAW). Zusätzlich wurden die Allgemeine Bemerkungen und Abschließende Bemerkungen von relevanten UN-Fachausschüssen, das sind UN-Organe bestehend aus unabhängigen Expert*innen mit dem Auftrag, die Umsetzung der entsprechenden Menschenrechtsinstrumente zu überwachen, sowie auf relevante akademische Publikationen in der Analyse herangezogen.

REGIONALER FOKUS

Amnesty International Österreich führte Interviews in vier Bundesländern: Oberösterreich, Niederösterreich, Wien und Tirol. Oberösterreich und Niederösterreich wurden ausgewählt, weil sie unter den ersten Bundesländern waren, die die entsprechenden Ausführungsgesetze zum Sozialhilfe-Grundsatzgesetz (SH-GG) erlassen haben. Tirol wurde gewählt, weil dort noch immer die bedarfsorientierte Mindestsicherung gilt; und Wien, weil dort generell noch das Gesetz über die bedarfsorientierte Mindestsicherung gilt und das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz nur in Teilen umgesetzt wurde.

RÜCKMELDUNG VON POLITISCHEN ENTSCHEIDUNGSTRÄGER*INNEN

Am 21. November 2023 übermittelte Amnesty International Österreich E-Mails an die Landesregierungen aller Bundesländer und bat um schriftliche Informationen zu Fragen, die in dieser Studie angesprochen werden, unter anderem über die Härtefallklausel und die Maßnahmen, die getroffen wurden, um Antragsteller*innen auf Sozialhilfe zu unterstützen. Zudem übermittelte Amnesty International Österreich auch E-Mails an den Bundesminister für Soziales und die Bundesministerin für Frauen und bat um Informationen zum Sozialhilfe-Grundsatzgesetz. Amnesty International Österreich erhielt Antworten aus sechs Bundesländern, nämlich aus Oberösterreich, Niederösterreich, Wien, Kärnten, Vorarlberg und dem Burgenland. Die Organisation erhielt auch

schriftliche Antworten von den beiden Bundesministerien, die adressiert wurden. Die von den zuständigen Behörden übermittelten Informationen wurden in den Bericht aufgenommen und sind als solche gekennzeichnet.

Amnesty International Österreich teilte zudem am 26. Jänner 2024 die Haupterkenntnisse und Empfehlungen dieses Berichts mit dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK) sowie den Landesregierungen Wien, Oberösterreich, Niederösterreich und Tirol und gab ihnen die Möglichkeit, diese zu kommentieren. Dies weil das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz in die Zuständigkeit des BMSGPK fällt und die vier genannten Bundesländer im Fokus der Analyse dieses Berichts stehen. Amnesty International Österreich erhielt eine schriftliche Stellungnahme vom BMSGPK am 6. Februar 2024. Die übermittelte Stellungnahme wurde im Bericht sowohl berücksichtigt als auch darauf verwiesen. Von den vier genannten Bundesländern sind keine Stellungnahmen zu den Ergebnissen und Forderungen des Berichts eingegangen.

DANKSAGUNG

Amnesty International Österreich möchte all jenen Menschen danken, die zu diesem Bericht beigetragen haben. Unser besonderer Dank gilt vor allem den Menschen, die ihre persönlichen Geschichten und ihr Wissen mit Amnesty International Österreich für diesen Bericht geteilt haben. Ohne ihre Einblicke und Erfahrungen wäre dieser Bericht nicht zustande gekommen. Wir danken auch herzlich allen Organisationen, die uns im Interviewprozess unterstützt haben, indem sie mögliche Interviewpartner*innen angesprochen haben. Für ihren Input und ihr Feedback zum Bericht sind wir dankbar.

1. HINTERGRUND

HINTERGRUND DES FORSCHUNGSPROJEKTS

Dieser Bericht ist Teil eines umfassenden Projekts von Amnesty International Österreich zu *Armut & Menschenrechten*, das darauf abzielt, das Bewusstsein über die Verbindungen zwischen Armut und Menschenrechten in der österreichischen Bevölkerung und unter Entscheidungsträger*innen zu fördern und zu stärken sowie sicherzustellen, dass alle Menschen dazu befähigt werden, ihre wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in Anspruch zu nehmen und auszuüben. Er stellt einen Beitrag zu Amnesty International Österreichs bundesweiter Kampagne „*Armut hat viele Gesichter*“ dar.

Er ist auch Teil von Amnesty International Österreichs übergreifendem Arbeitsfokus zur Stärkung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (WSK-Rechte). Denn, obwohl Österreich den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) ratifiziert hat und damit rechtlich verpflichtet ist, seine Umsetzung in der nationalen Gesetzgebung sicherzustellen, sind WSK-Rechte in der österreichischen Bundesverfassung nicht garantiert, was dazu führt, dass sich Menschen vor nationalen Gerichten nicht direkt auf WSK-Rechte berufen können. Ebenso wenig können Menschen den individuellen Beschwerdemechanismus im Rahmen des Fakultativprotokolls zum IPwskR in Anspruch nehmen, da Österreich dieses nicht ratifiziert hat.

Amnesty International Österreich ist auch ein außerordentliches Mitglied der österreichischen Armutskonferenz. Die Armutskonferenz ist ein Netzwerk von mehr als 40 sozialen Organisationen sowie Bildungs- und Forschungsinstitutionen, die sich mit Ursachen, Daten und Fakten, Strategien und Maßnahmen gegen Armut und soziale Ausgrenzung in Österreich beschäftigen. Amnesty International Österreich und die Armutskonferenz haben in der Vergangenheit in der Öffentlichkeit und unter politischen Entscheidungsträger*innen gemeinsam Bewusstseinsarbeit über menschenrechtskonforme Ansätze in Bezug auf Armut geleistet.

Der vorliegende Bericht ist Teil einer Reihe, die Amnesty International Österreich über das Recht auf soziale Sicherheit in Österreich veröffentlicht. Die erste Analyse mit dem Titel „*Das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz in Österreich: Ein Schritt zurück für die Menschenrechte*“, ⁸ die im Oktober 2023 veröffentlicht wurde, analysierte die Bestimmungen des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes aus dem Blickwinkel der Menschenrechte. Der vorliegende Bericht ist eine Weiterführung dieser Untersuchung und befasst sich schwerpunktmäßig damit, ob die Sozialhilfe für jene zugänglich sind, die sie in Österreich in Anspruch nehmen können sollten.

⁸ Amnesty International, *Das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz in Österreich: Ein Schritt zurück für die Menschenrechte*, Oktober 2023, https://www.amnesty.at/media/11264/amnesty_report_das-sozialhilfe-grundsatzgesetz-in-oesterreich-ein-schritt-zurueck-fuer-die-menschenrechte_oktober-2023.pdf

1.1. ARMUT, GESCHLECHT UND MENSCHENRECHTE IN ÖSTERREICH

„Das Recht, ohne Armut zu leben, kann nicht isoliert von individuellen und kollektiven Rechten auf nennenswerte Gleichstellung verwirklicht werden.“

– Arbeitsgruppe zur Diskriminierung von Frauen und Mädchen ⁹

Armut ist nicht nur fehlendes Einkommen, sondern wirkt sich auch auf die Wahrnehmung anderer Menschenrechte aus, etwa die Rechte auf Wohnen, ein Höchstmaß an Gesundheit, Bildung, kulturelle Teilhabe oder freie Meinungsäußerung.¹⁰ Im Allgemeinen ist Armut ein multidimensionales Phänomen, das sich auf alle anderen Aspekte des Lebens und damit auf alle Menschenrechte auswirkt, wie der Sonderberichterstatter zu extremer Armut betont.¹¹

Die Verminderung und Linderung von Armut ist ein menschenrechtliches Anliegen. Staaten haben im Rahmen von internationalen Verträgen, wie dem IPwskR und der Europäischen Sozialcharta (rev.) die Pflicht, alle angemessenen Schritte zu setzen und sich der tieferen Ursachen von Armut anzunehmen, damit jeder Mensch in den Genuss der gesamten Bandbreite seiner Menschenrechte kommt.

Nach den jüngsten verfügbaren offiziellen Daten, waren im Jahr 2022 17,5% der Haushalte in Österreich armutsgefährdet oder von sozialem Ausschluss bedroht,¹² womit jeder siebte Mensch in Österreich betroffen war.¹³ Davon lebten 2,3% der Haushalte unter „materieller Deprivation“, was bedeutet, dass ihnen das notwendige Einkommen für Grundbedürfnisse wie Miete, Heizung, warme Mahlzeiten, Kleidung oder Internet fehlte.¹⁴ Die letzten abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses zu Österreich stammt aus dem Jahr 2013. Bereits im Jahr 2013 verlieh der UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) in seinen abschließenden

⁹ Arbeitsgruppe zur Diskriminierung von Frauen und Mädchen, *Working Group on Discrimination against Women and Girls Calls for a Feminist Human Rights-Based Economy to Tackle the Disproportionate Representation of Women and Girls Living in Poverty Globally*, (A/HRC/53/39), Paragraph 48, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G23/069/66/PDF/G2306966.pdf?OpenElement>

¹⁰ Siehe Amnesty International, „If housing was a human right, I would not live like this“: *Barriers to accessing homeless services in Austria* (Index: EUR 13/5458/2022), https://www.amnesty.at/media/9677/amnesty-report-wohnungs-und-obdachlosigkeit-oesterreich_april-2022_en.pdf und Amnesty International, „Die Hitze ist genauso ein Killer wie die Kälte“: *Wie Obdachlosigkeit die Gesundheit und das Leben der Menschen gefährdet* https://cdn.amnesty.at/media/10241/amnesty_Bericht-obdachlosigkeit-hitze-gesundheit.pdf?mode=pad&rnd=133119680160000000

¹¹ Siehe zum Beispiel Sonderberichterstatter zu extremer Armut und Menschenrechten, <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-poverty/about-extreme-poverty-and-human-rights>

¹² Sozialer Ausschluss bezieht sich auf die Situation, dass Menschen ein gleicher Zugang zur gesellschaftlichen Teilhabe in einer Gesellschaft verwehrt wird, und/oder den Mangel von gleichen Möglichkeiten zur Teilnahme. Sozialer Ausschluss bezieht sich auf Marginalisierung, d. h. an den Rand der Gesellschaft gedrängt zu werden. Weitere Informationen zu den Indikatoren für sozialen Ausschluss stellt das Ministerium für Soziales zur Verfügung: https://www.statistik.at/fileadmin/pages/338/NEUKennzahlen_zu_Lbensbedingungen_2021.pdf

¹³ Statistik Austria, Armut 2022, <https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/einkommen-und-soziale-lage/armut>

¹⁴ Statistik Austria, Armut 2022, <https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/einkommen-und-soziale-lage/armut>

Bemerkungen über Österreich seiner Besorgnis Ausdruck, dass im Jahr 2011, 12,6% aller Haushalte armutsgefährdet und von sozialem Ausschluss bedroht waren.¹⁵

1.2. FRAUEN SIND STÄRKER ARMUTSGEFÄHRDET

Weltweit sind Frauen überproportional von wirtschaftlicher und sozialer Marginalisierung und Armut betroffen.¹⁶ Gründe hierfür liegen unter anderem in ungleicher Entlohnung, geschlechtsspezifischer Gewalt und einer ungleichen Verteilung von Sorgepflichten, wobei Frauen den Großteil der unbezahlten Pflegearbeit auf sich nehmen. Das wirkt sich letztlich negativ auf die Wahrnehmung ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ebenso wie der bürgerlichen und politischen Rechte dieser Frauen aus.¹⁷ Daher besteht eine enge Verbindung zwischen Armut, Geschlecht und dem Genuss aller Menschenrechte.

Dies spiegelt sich auch im österreichischen Kontext wider. Im Jahr 2022 waren 18% der Frauen über 18 Jahren armuts- oder ausgrenzungsgefährdet, darunter lebten 3% unter der sogenannten materiellen Deprivation.¹⁸ Im Vergleich dazu waren 14% der Männer über 18 Jahre armuts- oder ausgrenzungsgefährdet.¹⁹ Zudem betrug im Jahr 2022 der Anteil der Frauen in Einpersonenhaushalten, die armuts- oder ausgrenzungsgefährdet waren, 25% (im Vergleich zu 21% bei Männern in Einpersonenhaushalten).²⁰

Verschiedene zugrundeliegende strukturelle und gesellschaftliche Ursachen führen zu diesem erhöhten Risiko. Zum Beispiel betrug der geschlechtsspezifische Lohnunterschied – der die durchschnittlichen Brutto-Stundenlöhne von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft vergleicht – im Jahr 2021 weiterhin 18,8%, und lag damit über dem EU-Durchschnitt von 12,3%, womit Österreich eines der Länder mit dem höchsten geschlechtsspezifischen Lohnunterschied in der EU ist.²¹ Der Statistik Austria zufolge können etwa 33% des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds in Österreich auf geschlechtsspezifische Unterschiede am Arbeitsmarkt zurückgeführt werden. Dazu zählt etwa, dass beispielsweise Frauen mit höherer Wahrscheinlichkeit in geringer bezahlten Berufen beschäftigt sind, zum Beispiel im Dienstleistungssektor.²² Bei Frauen besteht auch eine höhere Wahrscheinlichkeit einer Teilzeitbeschäftigung: 2022 lag der Teilzeitanteil (diese „ist der Anteil der

¹⁵ UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Abschließende Bemerkungen Österreich 2013, E/C.12/AUT/CO/4, <https://www.refworld.org/docid/52d3df864.html>

¹⁶ UN-Menschenrechtsrat, Report of the Working Group on the issue of discrimination against women in law and in practice, 1. April 2014, A/HRC/26/39, <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F26%2F39&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>

¹⁷ UN-Menschenrechtsrat, Report of the Working Group on the issue of discrimination against women in law and practice, 1. April 2014, A/HRC/26/39, <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F26%2F39&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>

¹⁸ Statistik Austria, Armut 2022, <https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/einkommen-und-soziale-lage/armut>

¹⁹ Statistik Austria, Armut 2022, <https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/einkommen-und-soziale-lage/armut>

²⁰ Statistik Austria, Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung, 2022, <https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/gender-statistiken/armuts-oder-ausgrenzungsgefaehrung>

²¹ Europäische Kommission, The gender pay gap situation in the EU, 2021, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/equal-pay/gender-pay-gap-situation-eu_en

²² Statistik Austria, Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern trotz Rückgang über dem EU-Durchschnitt, 2023, <https://www.statistik.at/fileadmin/announcement/2023/03/20230303GenderStatistik.pdf>

Teilzeitbeschäftigten an allen Erwerbstätigen bzw. unselbständig Erwerbstätigen“²³) bei Frauen bei 50,7%. Im Gegensatz dazu lag der Teilzeitanteil bei Männern mit 12,6% bei Weitem niedriger.²⁴

Dunja Mijatović, Menschenrechtskommissarin des Europarats, stellte in ihrem Bericht nach ihrem Besuch in Österreich 2021 fest, dass beinahe die Hälfte der angestellten Frauen in Teilzeit arbeitet. Sie merkte an, dass dies eine Folge dessen sein könnte, dass Frauen zu Hause die Hauptlast der Betreuungsaufgaben für Familienangehörige wie Kinder oder ältere Verwandte tragen.²⁵ Die Kommissarin betonte zudem das Fehlen von angemessenen Kinderbetreuungsangeboten, wodurch viele Frauen keine andere Wahl hätten als die Betreuungsarbeit in der Familie zu übernehmen.²⁶

Höheres Alter, Migrationsstatus oder Alleinerzieherin zu sein kann das Armutsrisiko für Frauen erhöhen. Zum Beispiel führt die Kombination dessen, dass Frauen hauptsächlich in Teilzeit arbeiten, und im Vergleich weniger verdienen als Männer und in den Familien den Großteil der unbezahlten Betreuungspflichten übernehmen, zu krassen geschlechtsspezifischen Unterschieden bei Pensionsansprüchen von 34,4% im Jahr 2022.²⁷

Eine vom Bundesministerium für Soziales in Auftrag gegebene Untersuchung stellte fest, dass bei Alleinerzieher*innen-Haushalten – die überwiegend von Frauen geführte Haushalte sind – ein höheres Risiko besteht Armut und soziale Ausgrenzung zu erleben als bei anderen Haushalten.²⁸ Im Jahr 2019 zum Beispiel waren 46% aller Alleinerzieher*innen-Haushalte in Österreich armutsgefährdet. Dieser Untersuchung zufolge tragen Faktoren wie der Mangel an Vollzeitbeschäftigung für Menschen in Alleinerzieher*innen-Haushalten sowie eine Zunahme von migrantischen Alleinerzieher*innen-Haushalten – beides Faktoren, die mit einem höheren Armutsrisiko einhergehen – zu diesem hohen Anteil bei.²⁹

Patrizia Dorn, eine Sozialarbeiterin bei *lilawohnt*, einer Organisation, die Frauen, die Wohnungslosigkeit erleben, Unterstützung bietet, erklärte gegenüber Amnesty International: „Frauen erleben ein höchstes Maß an Armutsgefährdung, teils wegen einer mangelnden Absicherung im Haushalt oder fehlender Erwerbstätigkeit. Armut hat viele Gesichter und es gibt vielfältige Maßnahmen, um mit Armut umzugehen. Was wir aber sagen können: Armut ist weiblich. Armut ist vererbbar und Armut macht einsam. Und das wird nur verstärkt, wenn es keine Existenzsicherung

²³ Statistik Austria, 2023, Teilzeitarbeit, Teilzeitquote,

<https://www.statistik.at/statistiken/arbeitsmarkt/arbeitszeit/teilzeitarbeit-teilzeitquote>

²⁴ Statistik Austria, Gender-Statistik, https://www.statistik.at/fileadmin/pages/360/Infotext_Gender-Statistik_Erwerbstaetigkeit.pdf

²⁵ Menschenrechtskommissarin des Europarats, *Report Following Her Visit To Austria From 13 To 17 December 2021*, 12. Mai 2022, CommDH(2022)10, Abs. 96-100, <https://rm.coe.int/commdh-2022-10-report-on-the-visit-to-austria-en/1680a6679a>

²⁶ Menschenrechtskommissarin des Europarats, *Report Following Her Visit To Austria From 13 To 17 December 2021*, 12. Mai 2022, CommDH(2022)10, Abs. 100, <https://rm.coe.int/commdh-2022-10-report-on-the-visit-to-austria-en/1680a6679a>

²⁷ Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, Informationen zum Equal Pension Day 2023, 2023, <https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:cc01f446-2e3d-45c7-b07e-8d628f382c9a/Informationen%20Equal%20Pension%20Day%202023.pdf>

²⁸ Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, Karin Heitzmann und Astrid Pennerstorfer, Armutsgefährdung und soziale Ausgrenzung von Ein-Eltern- Haushalten in Österreich, 2021.

²⁹ Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, Karin Heitzmann und Astrid Pennerstorfer, Armutsgefährdung und soziale Ausgrenzung von Ein-Eltern- Haushalten in Österreich, 2021.

gibt.“³⁰ Daher sollte die österreichische Bundesregierung bei der Analyse von und Maßnahmen gegen Armut einen geschlechtsspezifischen Blickwinkel berücksichtigen.

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

„Vorher gab es so etwas wie ein Recht auf Unterstützung. Jetzt geht es um Almosen, man muss darum betteln.“

– Johanna Reithner, Leiterin Volkshilfe FAIR³¹

In Österreich gibt es unterschiedliche Leistungen zur Verwirklichung des Rechts auf soziale Sicherheit. Diese reichen von Arbeitslosengeld, Familienbeihilfe, Mutterschutz und Elternkarenz, und Gesundheitsversorgung bis hin zum Pensionssystem.³² Die meisten dieser Systeme basieren auf Beiträgen und Versicherungen und setzen voraus, dass Menschen zu diesen Leistungen beitragen. Zusätzlich sind bestimmte Leistungen, etwa die Familienbeihilfe, universell. Die in diesem Bericht diskutierte Sozialhilfe ist eine der nicht-beitragsbasierten Leistungen in Österreich. Es ist ein bedarfsorientiertes Programm auf der Grundlage des individuellen finanziellen Bedarfs und wird häufig als das sogenannte „letzte soziale Auffangnetz“ für Menschen, die Armut erfahren, betrachtet.³³

Vor 2019 gab es in jedem Bundesland ein eigenes System einer bedarfsorientierten Mindestsicherung. Obwohl das System der bedarfsorientierten Mindestsicherung sich von Bundesland zu Bundesland unterschied, war ihnen allen gemeinsam, dass die Leistungen auf Mindestsätzen beruhten, wobei die Bundesländer den vereinbarten Betrag nicht unterschreiten konnten.³⁴

Im Jahr 2019 verabschiedete die ÖVP-FPÖ-geführte Bundesregierung das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz (SH-GG) gemäß Artikel 12 der österreichischen Bundesverfassung. Dieses Sozialhilfe-Grundsatzgesetz ersetzte die sogenannte 15a-Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Bundesländern. Es sollte eine stärkere Vereinheitlichung der Sozialhilfesysteme in den Bundesländern bewirken, indem es einen grundlegenden gesetzlichen Rahmen für die Sozialhilfe in Österreich vorlegte. Somit sollte das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz die regionalen bedarfsorientierten Mindestsicherungen ersetzen.

³⁰ Interview mit Patrizia Dorn, lilawohnt, 7. Juli 2023, persönlich

³¹ Interview mit Johanna Reither, 22. Mai 2023, online

³² Die ILO definiert universelle Sozialschutzniveaus folgendermaßen: „Sozialschutzniveaus sind national definierte Sätze von grundlegenden Sozialschutzgarantien, die mindestens sicherstellen sollten, dass über den Lebenszyklus alle Bedürftigen Zugang zu notwendiger Gesundheitsversorgung und grundlegender Einkommenssicherheit haben, die gemeinsam den effektiven Zugang zu Gütern und Diensten sicherstellen, die auf nationaler Ebene als notwendig definiert wurden.“ – siehe International Labour Organization, Social protection floor, <https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/policy-development-and-applied-research/social-protection-floor/lang--en/index.htm>

³³ Amnesty International, *Das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz in Österreich: Ein Schritt zurück für die Menschenrechte*, Oktober 2023, https://www.amnesty.at/media/11264/amnesty_report_das-sozialhilfe-grundsatzgesetz-in-oesterreich-ein-schritt-zurueck-fuer-die-menschenrechte-oktober-2023.pdf, page 14

³⁴ Siehe auch oesterreich.gv.at, Mindestsicherung, <https://www.oesterreich.gv.at/lexicon/M/Seite.9900223.html>

Das SH-GG trat am 1. Juni 2019 in Kraft. Der Plan sah vor, dass es von allen Bundesländern innerhalb von sieben Monaten umgesetzt würde.³⁵ Mit Stand vom Jänner 2024 hatten erst sechs der neun Bundesländer das SH-GG in ihrer jeweiligen regionalen Gesetzgebung umgesetzt. Diese sechs Bundesländer sind Oberösterreich, Niederösterreich, Salzburg, Steiermark, Kärnten und Vorarlberg. Tirol und Burgenland müssen die jeweiligen Ausführungsgesetze erst verabschieden; und Wien hat das SH-GG teilweise umgesetzt.³⁶

SOZIALHILFE IN ÖSTERREICH

Wie oben erwähnt, haben sechs der neun Bundesländer – das sind Oberösterreich, Niederösterreich, Salzburg, Steiermark, Kärnten und Vorarlberg – die Ausführungsgesetze in Übereinstimmung mit dem SH-GG umgesetzt und ermöglichen es damit Menschen, die Armut erleben, unter den Ausführungsgesetzen, um Sozialhilfe anzusuchen. Generell sind alle österreichischen Staatsbürger*innen und alle Personen mit gleichgestelltem Status (vgl. Kapitel 4.3) berechtigt, um Sozialhilfe anzusuchen, wenn ihr Haushaltseinkommen unter dem Richtsatz liegt, den die Sozialhilfe gewähren würde. Im Jahr 2024 hat ein Einpersonenhaushalt Anspruch auf maximal 1.156 Euro.³⁷ Somit wäre jeder Haushalt mit einem niedrigeren Einkommen nach dem SH-GG anspruchsberechtigt, sofern die weiteren Anspruchskriterien erfüllt sind.

Da die Sozialhilfe subsidiärer Natur ist, müssen Menschen zunächst jegliche andere Leistung in Anspruch nehmen, auf die sie von anderen Behörden oder Dritten Anspruch haben, unter gewissen Umständen auch von Familienangehörigen (vgl. Kapitel 4.3). Zudem wird jedes verfügbare Einkommen bei der Beurteilung der Notwendigkeit dieser Leistungen eingerechnet, auch das Gesamteinkommen eines Haushalts, versicherungsbasierte Eingänge wie Arbeitslosengeld oder finanzielle Unterstützung durch Verwandte oder ehemalige Lebenspartner*innen.³⁸ Gleichzeitig, wenn jemand beispielsweise in einem Einpersonenhaushalt lebt und Arbeitslosengeld in Höhe von 500 Euro erhält, kann die Person Anspruch darauf haben, dieses Einkommen mit der Sozialhilfe aufzustocken.

In Österreich ist die Sozialhilfe eine bedarfsorientierte Leistung im Rahmen des Rechts auf soziale Sicherheit, was bedeutet, dass Sozialhilfe erst nach der Beurteilung des individuellen Bedarfs und der Erfüllung der Anspruchskriterien gewährt werden. Menschen müssen Nachweise für ihren Einkommensstatus vorlegen. Zudem haben nur Personen das Recht, Sozialhilfe zu beantragen, deren Vermögen weniger als 6.935 Euro beträgt.³⁹ Das Vermögen kann auch Eigentum und Fahrzeuge einschließen. Sofern diese nicht von der Person selbst benötigt und genutzt werden, muss dieses Eigentum verkauft werden, um Sozialhilfe erhalten zu können.⁴⁰

³⁵ Siehe auch [oesterreich.gv.at](https://www.oesterreich.gv.at/themen/soziales/armut/3/2/Seite.1693914.html), Allgemeines zur Sozialhilfe/Mindestsicherung, <https://www.oesterreich.gv.at/themen/soziales/armut/3/2/Seite.1693914.html>

³⁶ Wien hat einen Teil des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes umgesetzt.

³⁷ Siehe Bundesministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Konsumentenschutz, Leistungen, <https://www.sozialministerium.at/Themen/Soziales/Sozialhilfe-und-Mindestsicherung/Leistungen.html>

³⁸ Gewisse Leistungen, wie zum Beispiel die Familienbeihilfe sind jedoch explizit ausgenommen. Siehe Sozialhilfe-Grundsatzgesetz, § 7, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010649>

³⁹ Siehe Bundesministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Konsumentenschutz, Anspruchsvoraussetzungen, <https://www.sozialministerium.at/Themen/Soziales/Sozialhilfe-und-Mindestsicherung/Anspruchsvoraussetzungen.html>

⁴⁰ Siehe § 7, Sozialhilfe-Grundsatzgesetz

Man kann die Sozialhilfe persönlich oder online beantragen, indem man ein Antragsformular ausfüllt und den Behörden alle relevanten Informationen und Unterlagen für die Beurteilung des Anspruchs auf Sozialhilfe zur Verfügung stellt.

Mit Ausnahme von jenen Menschen, die beispielsweise das offizielle Pensionsantrittsalter erreicht haben oder Kinderbetreuungspflichten haben, müssen Bezieher*innen der Sozialhilfe häufig weitere Anforderungen, beziehungsweise sogenannte Mitwirkungspflichten, erfüllen, um die Leistungen durchgehend zu beziehen. Derartige Anforderungen können etwa der Beweis der Arbeitswilligkeit oder Nachweise über den Besuch von Deutschkursen sein.

BEDARFSORIENTIERTE MINDESTSICHERUNG

Im Vergleich zu den oben genannten Bundesländern gibt es in Tirol, Burgenland und Wien weiterhin die bedarfsorientierte Mindestsicherung. Auch diese versteht sich als eine subsidiäre Leistung. Einer der Hauptunterschiede zur Sozialhilfe besteht allerdings darin, dass die bedarfsorientierte Mindestsicherung auf Mindestsätzen und -standards beruht und nicht auf Leistungshöchstsätzen. Diesen Bundesländern ist es möglich, vorteilhaftere Leistungen zu vergeben. Während bei der Sozialhilfe ein Einpersonenhaushalt Anspruch auf maximal 1.156 Euro hat, können Menschen, die bedarfsorientierte Mindestsicherung erhalten, mindestens denselben Betrag, aber theoretisch unter bestimmten Umständen auch mehr erhalten. Zum Beispiel werden Wohnbeihilfen bei Menschen, die bedarfsorientierte Mindestsicherung erhalten, nicht als zusätzliches Einkommen gezählt. Daher könnte man in den Bundesländern, die das SH-GG noch nicht umgesetzt haben, sowohl Wohnbeihilfe als auch bedarfsorientierte Mindestsicherung beziehen.

Das SH-GG führte zu verschiedenen Veränderungen in der Sozialhilfe und diese sind im Hinblick auf die Menschenrechte äußerst bedenklich. Zum Beispiel nennt das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz die Linderung von Armut nicht als Hauptziel und führt Höchstsätze für Sozialhilfe pro Haushalt ein (im Gegensatz zu Mindestsätzen, was zuvor der Fall war).

Amnesty International Österreichs menschenrechtliche Analyse mit dem Titel „*Das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz in Österreich: Ein Schritt zurück für die Menschenrechte*“⁴¹ evaluierte, inwiefern die Einführung des SH-GG in mehrfacher Hinsicht menschenrechtlich bedenklich ist. Zum Beispiel stellt die Einführung von Höchstsätzen *prima facie* eine rückschrittliche Maßnahme dar, da sie in Bezug auf die bedarfsorientierte Mindestsicherung, die zuvor galt, eine Verschlechterung darstellt.⁴² Ähnlich stellt das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz mit dem Ausschluss von Menschen mit subsidiärem Schutzstatus und der fünfjährigen Wartefrist für Nichtstaatsangehörige keinen nicht-diskriminierenden Zugang zur Sozialhilfe sicher.⁴³ Dreizehn von Amnesty International interviewte Expert*innen hoben hervor, dass sich das System der Sozialhilfe seit der Einführung des SH-GG verschlechtert hat.⁴⁴

⁴¹ Amnesty International, *Das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz in Österreich: Ein Schritt zurück für die Menschenrechte*, Oktober 2023, https://www.amnesty.at/media/11264/amnesty_report_das-sozialhilfe-grundsatzgesetz-in-oesterreich-ein-schritt-zurueck-fuer-die-menschenrechte_oktober-2023.pdf

⁴² Amnesty International, *Das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz in Österreich: Ein Schritt zurück für die Menschenrechte*, Oktober 2023, https://www.amnesty.at/media/11264/amnesty_report_das-sozialhilfe-grundsatzgesetz-in-oesterreich-ein-schritt-zurueck-fuer-die-menschenrechte_oktober-2023.pdf

⁴³ Amnesty International, *Das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz in Österreich: Ein Schritt zurück für die Menschenrechte*, Oktober 2023, https://www.amnesty.at/media/11264/amnesty_report_das-sozialhilfe-grundsatzgesetz-in-oesterreich-ein-schritt-zurueck-fuer-die-menschenrechte_oktober-2023.pdf

⁴⁴ Siehe Interview mit Sabine Kofler, 6. Juli 2023, online; Interview mit Doris Pettighofer, 22. Mai 2023, persönlich; Interview mit Alexander Leitner, 4. Juli 2023, online; Interview mit Konstantin Prager und Janine Kroner, 12. Mai 2023, online; Interview mit einer Sozialarbeiterin in einem Frauenhaus in Oberösterreich (Name aufgrund von Sicherheitsbedenken anonymisiert), 22. Juli 2023, online; Interview mit Ulrike Oforha, 17. Mai 2023, online; Interview mit Barbara Bühler, 17. Mai 2023, online; Interview mit

Barbara Bühler, Koordinatorin der regionalen Armutskonferenz in Niederösterreich und Sozialarbeiterin, erklärte zum Beispiel gegenüber Amnesty International Österreich: „Das allergrößte und massivste Problem ist die Einführung von Höchstsätzen. Das ist das Grundübel, dass die Richtsätze nach den Höchstsätzen gehen, und diese aufgeteilt sind in Wohn- und Lebensunterhaltskosten. Das geht an der Lebensrealität vorbei.“⁴⁵

Zu den Unterschieden zwischen der bedarfsorientierten Mindestsicherung und dem Sozialhilfe-Grundsatzgesetz erklärte Ilse Zapletal, Mitarbeiterin der Rechtsabteilung des VertretungsNetz, Amnesty International: „Die bedarfsorientierte Mindestsicherung und die Sozialhilfe, das ist ein Unterschied wie Tag und Nacht. Die Sozialhilfe ist auch ein Beispiel dafür, was passiert, wenn man keine sozialen Menschenrechte in der Verfassung verankert hat. Man sieht, wie schnell ein System relativ guter Absicherung aus politischem Kalkül zerstört werden kann. Die bedarfsorientierte Mindestsicherung war auch nicht perfekt, aber der Ansatz war klar: Bei der Mindestsicherung basierend auf einer Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG einigte man sich auf ein Mindestmaß, das Menschen in einer sozialen Notlage zustand und das nicht unterschritten werden durfte. Das formulierte Ziel war, Armut zu bekämpfen und zu vermeiden. Nicht einmal zehn Jahre später hat man in der Sozialhilfe Höchstsätze verankert, das heißt: Mehr darf es nicht geben. Damit hat man ein System errichtet, das von vornherein untauglich war, Menschen in Krisenzeiten, beispielsweise während der Pandemie, der Energiekrise und der hohen Inflation, ausreichend zu unterstützen.“⁴⁶

Generell hat die Einführung des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes das Sozialhilfesystem nicht nur fragmentiert, da nicht alle Bundesländer die entsprechenden Ausführungsgesetze verabschiedet haben und sich sogar die Ausführungsgesetze unterscheiden können, sondern es bedeutet auch einen Rückschritt gegenüber dem vorherigen System. Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Verschlechterungen im Sozialhilfesystem, unter anderem der Einführung von Höchstsätzen sowie der eingeführten Hürden in der Anspruchsberechtigung, zog Amnesty International den Schluss, dass das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz nicht mit Österreichs menschenrechtlichen Verpflichtungen unter Artikel 9 IPwskR, Artikel 9 in Verbindung mit Artikel 2 IPwskR und unter Artikel 13 ESC (rev.) im Einklang steht.⁴⁷

Karin Heitzmann, 27. Juli 2023, online; Interview mit Ilse Zapletal, 1. August 2023, persönlich; Interview mit Norbert Krammer, 27. Juli 2023, online; Interview mit Josef Pürmayr, 2. August 2023, online; Interview mit Michael Fuchs, 2. August 2023, persönlich

⁴⁵ Interview mit Barbara Bühler, 17. Mai 2023, online

⁴⁶ Interview mit Ilse Zapletal, 1. August 2023, persönlich

⁴⁷ Amnesty International, *Das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz in Österreich: Ein Schritt zurück für die Menschenrechte*, Oktober 2023, https://www.amnesty.at/media/11264/amnesty_report_das-sozialhilfe-grundsatzgesetz-in-oesterreich-ein-schritt-zurueck-fuer-die-menschenrechte-oktober-2023.pdf

2. ÖSTERREICHS MENSCHENRECHTLICHE VERPFLICHTUNGEN

„Die Sozialhilfe sollte gut sein für jene Menschen, die aktuell ihre Grundbedürfnisse nicht abdecken können, also Wohnen, Schlafen, Essen und auch die Teilnahme an der Gesellschaft – damit diese nicht in die Armut rutschen.“

– Sozialarbeiterin in einem Frauenhaus in Linz⁴⁸

Artikel 9 IPwskR garantiert das Recht auf soziale Sicherheit und legt dabei fest: „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf soziale Sicherheit an; diese schließt die Sozialversicherung ein.“ Auf regionaler Ebene garantieren Artikel 12 und Artikel 13 der Europäischen Sozialcharta (rev.) jeweils das Recht auf soziale Sicherheit sowie auf soziale und ärztliche Hilfe (Fürsorge). Zusätzlich wird das Recht auf soziale Sicherheit auch durch andere internationale Menschenrechtsverträge garantiert, unter anderem die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (UN-CEDAW) und das UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK).⁴⁹

Das Recht auf soziale Sicherheit ist für ein Leben in Würde unverzichtbar, da es sicherstellt, dass Menschen über ihr gesamtes Leben hinweg Schutz vor Risiken durch Einkommensverluste genießen, etwa im Krankheitsfall, bei Arbeitslosigkeit oder im Alter. Es steht in enger Verbindung mit der Wahrnehmung anderer Menschenrechte, wie auch Artikel 22 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte festhält.⁵⁰

In Bezug auf das Recht auf soziale Sicherheit stellte der UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 19 fest, dass „das Recht auf soziale Sicherheit jenes Recht umfasst, Zugang zu Leistungen, seien es Geld- oder Sachleistungen, ohne Diskriminierung zu haben und sie zu erhalten. [Dies betrifft vor allem Fälle, wo dieser Schutz insbesondere] zu gewährleisten [ist, nämlich bei] (a) Fehlen von Arbeitseinkommen aufgrund von Krankheit, Behinderung, Mutterschaft, Arbeitsunfall, Arbeitslosigkeit, Alter oder Tod eines Familienmitglieds; (b) nicht leistbarem Zugang zu Gesundheitsversorgung; sowie im Falle (c) unzureichender familiärer Unterstützung, insbesondere für Kinder und erwachsene Unterhaltsberechtigte.“⁵¹

Artikel 2 (1) IPwskR hält fest, dass Vertragsstaaten die Pflicht haben, die im IPwskR verankerten Rechte fortschreitend zu verwirklichen. Dem UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zufolge erlegt dieses Prinzip der schrittweisen Umsetzung „Vertragsstaaten die Pflicht auf, sich diesem Ziel so rasch und effizient wie möglich anzunähern.“⁵² Zudem sei jede

⁴⁸ Interview mit einer Sozialarbeiterin in einem Frauenhaus in Linz (Name aus Datenschutzgründen ungenannt), 22. Juni 2023, online.

⁴⁹ Der UN-Behindertenrechtskonvention verankert das Recht auf Sozialschutz in Artikel 28. Sozialschutz und soziale Sicherheit sind austauschbare Begriffe. Artikel 11 (e) der Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung gegenüber Frauen (CEDAW) sieht ein Recht auf soziale Sicherheit vor.

⁵⁰ Vereinte Nationen, Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Artikel 22.

⁵¹ UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkungen Nr. 19, UN Doc E/C.12/GC/19, 2008, Abs. 2.

⁵² UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkungen Nr. 3, Abs. 9.

rückschrittliche Maßnahme „mit Verweis auf die Gesamtheit der im Pakt vorgesehenen Rechte und im Kontext der Ausschöpfung der maximalen verfügbaren Ressourcen zu rechtfertigen.“⁵³

Der UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte führt weiter aus, dass die im Pakt verankerten Rechte zwar schrittweise umzusetzen sind, Vertragsstaaten jedoch sicherstellen müssen, dass Kernverpflichtungen unmittelbar umgesetzt werden, auch um:

- ein notwendiges Mindestniveau der Leistungen zu gewährleisten, „die es ermöglichen, zumindest notwendige Gesundheitsversorgung, Unterkunft, Wasser und Hygiene, Nahrungsmittel und die fundamentalsten Formen von Bildung zu erwerben“;
- das Recht auf Zugang zu Sozialschutzsystemen auf nicht-diskriminierender Grundlage zu gewährleisten, insbesondere für benachteiligte und marginalisierte Personen und Gruppen;
- gezielte Schritte zur Umsetzung von Sozialschutzsystemen zu setzen, insbesondere jener, die benachteiligte und marginalisierte Personen und Gruppen schützen;
- das Ausmaß der Umsetzung des Rechts auf soziale Sicherheit zu überwachen.⁵⁴

Der UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte geht auch stark davon aus, dass der Pakt rückschrittliche Maßnahmen im Hinblick auf das Recht auf soziale Sicherheit verbietet. Wenn rückschrittliche Maßnahmen ergriffen werden, braucht es dafür eine angemessene Begründung, eine vorherige umfassende Prüfung von Alternativen, Beteiligung betroffener Gruppen sowie eine unabhängige Bewertung der Maßnahmen auf nationaler Ebene, wofür der betreffende Staat jeweils Beweise vorlegen muss.⁵⁵ Der UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wird insbesondere prüfen, ob die getroffene Maßnahme direkt oder indirekt diskriminierend ist und/oder dauerhafte Auswirkungen auf die Verwirklichung des Rechts auf soziale Sicherheit hat, oder ob einer Person oder Gruppe der Zugang zum notwendigen Mindestmaß an sozialer Sicherheit verwehrt wird.⁵⁶

Schließlich anerkennt der UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, dass Vertragsstaaten unterschiedliche Systeme anwenden können, um das Recht auf soziale Sicherheit zu gewährleisten, unter anderem versicherungsbasierte Programme. Allerdings betont der UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 19 auch die Notwendigkeit, dass Vertragsstaaten beitragsfreie Leistungen einführen, „da es unwahrscheinlich ist, dass alle Menschen durch ein versicherungsbasiertes System ausreichend erfasst werden können.“⁵⁷ Zudem legt Artikel 13 ESC (rev.), namentlich das Recht auf soziale und ärztliche Hilfe (Fürsorge), fest, dessen einziges Kriterium für den Erhalt von Leistungen der „individuellen Bedarfs“ sein sollte.⁵⁸

⁵³ UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkungen Nr. 3, Abs. 9; die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 3 des Fachausschusses stellen folgendes fest: „Der Ausschuss hält fest, dass der Satz „unter Ausschöpfung aller verfügbaren Möglichkeiten“ von den Verfassern des Paktes dahingehend gemeint war, dass er sich sowohl auf die innerhalb eines Staates verfügbaren Ressourcen als auch auf jene bezieht, die im Rahmen von internationaler Zusammenarbeit und Hilfe zur Verfügung stehen.“ (Abs. 13) Somit haben Vertragsstaaten die Verpflichtung, angemessene Ressourcen dafür bereitzustellen, eine schrittweise Umsetzung sicherzustellen, sowie die Kernverpflichtungen aus dem Pakt zu garantieren

⁵⁴ UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkungen Nr. 19, Abs. 59

⁵⁵ UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkungen Nr. 10, Abs. 42

⁵⁶ UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkungen Nr. 19, Abs. 42

⁵⁷ UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkungen Nr. 19, Abs. 4

⁵⁸ Karin Lukas, *The Revised European Social Charter, An Article by Article Commentary*, 2021, S. 186.

FRAUEN UND DAS MENSCHENRECHT AUF SOZIALE SICHERHEIT

Untrennbar mit dem Recht auf soziale Sicherheit verbunden sind die Grundsätze der Nicht-Diskriminierung und Gleichheit (Artikel 2(2) und 3 IPwskR). In dieser Hinsicht garantiert Artikel 11(e) UN-CEDAW das Recht aller Frauen auf soziale Sicherheit. Frauen sind jedoch in der Wahrnehmung ihres Rechts auf soziale Sicherheit immer noch mit Hürden konfrontiert. Im Jahr 1995 erlegte die Pekinger Erklärung und Aktionsplattform, die von der vierten UN-Weltfrauenkonferenz verabschiedet wurde, allen Vertragsstaaten die Verpflichtung auf, ihre Sozialschutzsysteme im Hinblick darauf zu überprüfen, „einzelne Frauen und Männer in jeder Lebensphase einander gleichzustellen.“⁵⁹

Unter Berücksichtigung bestehender Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen stellte der UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seinen Allgemeinen Bemerkungen Nr. 16 fest, dass „Vertragsstaaten bei der Umsetzung von Artikel 3 in Betracht ziehen sollten, dass es möglich ist, dass derartige Gesetze, Maßnahmen und Verfahren die Ungleichheit zwischen Männern und Frauen nicht verringern oder sogar perpetuieren, weil sie bestehende wirtschaftliche, soziale und kulturelle Ungleichheiten nicht berücksichtigen, insbesondere jene, die Frauen betreffen.“⁶⁰

Tatsächlich wirken sich hartnäckige Geschlechterunterschiede auf dem Arbeitsmarkt direkt auf die Absicherung von Frauen durch Sozialversicherungen aus. Weltweit ist der Anteil von Frauen in der erwerbstätigen Bevölkerung aufgrund eines ungleichen Zugangs zu Bildung und Ausbildung und einer ungleichen Verteilung der Pflegearbeit innerhalb von Haushalten niedriger. Zudem kann die Nichtberücksichtigung von Frauen in der Gestaltung von Sozialversicherungsprogrammen dazu führen, dass die Herausforderungen, mit denen Frauen in dieser Hinsicht konfrontiert sind, noch größer werden, und damit weitere Ungleichheiten nach sich ziehen.⁶¹ Zum Beispiel dort, wo Haushalte anstatt einzelner Frauen angesprochen werden, werden Dynamiken innerhalb des Haushalts häufig vernachlässigt, was den Zugang von Frauen zu Ressourcen beeinflusst.⁶²

Um einen gleichen Zugang zu den Leistungen der Sozialhilfe zu gewährleisten, müssen diese Systeme daher soziokulturelle Kontexte berücksichtigen, die Frauen betreffen, und sie müssen so gestaltet werden, dass sie bestehende Ungleichheiten nicht verschärfen.⁶³

In Erwägung dessen, dass Frauen keine homogene Gruppe darstellen, müssen Sozialschutzsysteme auch die Tatsache berücksichtigen, dass Frauen mit unterschiedlichen Lebensumständen und aus unterschiedlichen Hintergründen spezifische Bedürfnisse haben können. Dies betont insbesondere Artikel 28 Abs.(2) lit.(b) der UN-BRK, der lautet, dass Vertragsstaaten den „Zugang von Menschen mit Behinderungen zu sozialen Sicherungssystemen und Armutsbekämpfungsprogrammen“ gewährleisten müssen, „insbesondere den Zugang von Frauen und Mädchen mit Behinderungen und älteren Menschen mit Behinderungen“.

⁵⁹ Vereinte Nationen, Report of the Fourth World Conference on Women, Peking, 4.-15. September 1995, A/CONF.177/20/Rev.1, Paragraphen 58(o) and 106(d),

<https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20E.pdf>

⁶⁰ Allgemeine Bemerkungen Nr. 16, Abs. 8

⁶¹ Siehe auch Amnesty International, “If housing was a human right, I wouldn’t live like this” – Barriers to accessing homeless assistance services in Austria, (Index: EUR 13/5458/2022), 2022, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur13/5458/2022/en/>

⁶² Vereinte Nationen, Abteilung Wirtschaft und Soziales, *Chapter I: Social protection and social progress in 2018 Report on the World Social Situation*, S. 18-19, <https://www.un.org/development/desa/dspd/world-social-report/2018-2.html>

⁶³ Vereinte Nationen, Abteilung Wirtschaft und Soziales, *Chapter I: Social protection and social progress in 2018 Report on the World Social Situation*, S. 19, <https://www.un.org/development/desa/dspd/world-social-report/2018-2.html>

Österreich ist ein Vertragsstaat aller erwähnten Menschenrechtsinstrumente, unter anderem des IPwskR⁶⁴, der UN CEDAW⁶⁵, der UN-BRK⁶⁶ sowie der Europäischen Sozialcharta (rev.)⁶⁷ und ist daher verpflichtet, das Recht auf soziale Sicherheit zu achten, zu schützen und zu erfüllen. Als Vertragsstaat ist Österreich dafür verantwortlich sicherzustellen, dass alle Handlungen und Unterlassungen jedes Staatsorgans, einschließlich Bundes- und Landesregierungen, mit diesen menschenrechtlichen Verpflichtungen im Einklang stehen.⁶⁸

Wie in der ersten Analyse von Amnesty International Österreich zum Recht auf soziale Sicherheit skizziert wurde, hat sich Österreich, obwohl wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nicht in der österreichischen Verfassung verankert sind, durch die Ratifizierung einer Reihe von einschlägigen internationalen Verträgen und Konventionen, in erster Linie des IPwskR und der Europäischen Sozialcharta (rev.) dazu verpflichtet, diese Menschenrechte zu garantieren.⁶⁹ Als Vertragsstaat hat Österreich die Pflicht, die maximalen verfügbaren Ressourcen dafür einzusetzen, die volle Verwirklichung der darin niedergelegten Rechte zu erreichen. Es ist auch anzumerken, dass Österreich, obwohl es in seiner nationalen Gesetzgebung in Übereinstimmung mit Artikel 27 des Übereinkommens über das Recht der Verträge einen „Erfüllungsvorbehalt“ verabschiedet hat, der Gerichte und Verwaltungsorgane daran hindert, ihn direkt zu implementieren, dennoch an die Implementierung aller im IPwskR dargelegten Rechte gebunden ist.⁷⁰

⁶⁴ Ratifizierungsdatum 10. September 1978, Vertragsorgane der UN-Menschenrechtsverträge, Ratifikationsstatus nach Ländern, Österreich,

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=10&Lang=EN

⁶⁵ Ratifizierungsdatum 31. März 1982, Vertragsorgane der UN-Menschenrechtsverträge, Ratifikationsstatus nach Ländern, Österreich,

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=10&Lang=EN

⁶⁶ Ratifizierungsdatum 26. September 2008, Vertragsorgane der UN-Menschenrechtsverträge, Ratifikationsstatus nach Ländern, Österreich,

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=10&Lang=EN

⁶⁷ Österreich ratifizierte die Europäische Sozialcharta am 29.10.1969 und stimmte am 20.05.2011 den 98 Absätzen der revidierten Charta European zu. Siehe Europarat, Österreich,

<https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/austria>

⁶⁸ UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 4, Abs. 12

⁶⁹ Amnesty International, *Das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz in Österreich: Ein Schritt zurück für die Menschenrechte*, Oktober 2023, https://www.amnesty.at/media/11264/amnesty_report_das-sozialhilfe-grundsatzgesetz-in-oesterreich-ein-schritt-zurueck-fuer-die-menschenrechte_oktober-2023.pdf

⁷⁰ Vereinte Nationen, Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, 1969: Artikel 27 hält fest: „Eine Vertragspartei kann sich nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen.“

3. SICH „WIE EIN SCHMAROTZER“ FÜHLEN: STIGMATISIERUNG ALS HÜRDE IM ZUGANG ZUR SOZIALHILFE

„Sie [die Sozialämter] geben dir das Gefühl, du bist wie ein Aussätziger, wie ein Schmarotzer.“

– Anna, die Erfahrung mit bedarfsorientierter Mindestsicherung hat ⁷¹

Da Armut über mangelndes Einkommen hinausgeht, geht sie häufig mit weiterer Marginalisierung, sozialer Ausgrenzung und Stigmatisierung einher.⁷² Diese Stigmatisierung kann durch verbreitete Narrative über Armut verstärkt werden.⁷³ Aussagen von prominenten Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens nähren die Vorstellung, Armut wurzele nicht in breiteren strukturellen Ursachen, sondern sei ein Zeichen persönlichen Versagens, was die Stigmatisierung von Armut verschärft.

In einem im Sommer 2023 an die Öffentlichkeit durchgesickerten Video legte der amtierende Bundeskanzler Karl Nehammer zum Beispiel nahe, dass es am Einzelnen liege, Armut zu überwinden: „Wenn ich zu wenig Geld habe, gehe ich mehr arbeiten.“⁷⁴ In ähnlicher Weise sagte der ehemalige österreichische Bundeskanzler Sebastian Kurz, es sei „keine gute Entwicklung, wenn immer mehr Menschen keine Arbeit haben und von der Mindestsicherung abhängig sind“.⁷⁵ Sein Koalitionspartner, der ehemalige Vizekanzler Heinz-Christian Strache, sagte, dass die politische Absicht hinter dem Sozialhilfe-Grundsatzgesetz darin liege, die „Zuwanderung in das Sozialsystem“ zu stoppen.⁷⁶ Statt die wirtschaftlichen und sozialen Rechte der Menschen zu wahren und zu gewährleisten, dass ihnen mit Respekt und Würde begegnet wird, laufen derartige Aussagen durch politische Entscheidungsträger*innen Gefahr, negative Stereotype und die Stigmatisierung von armutsbetroffenen Menschen zu verstärken.

⁷¹ Interview mit Anna, 12. Juli 2023, persönlich

⁷² Siehe Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights, S. 2, <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-poverty/guiding-principles-extreme-poverty-and-human-rights>

⁷³ Folgender bekannter politischer Slogan wurde in dieser Form erst kürzlich von Martin Kocher benutzt, dem Arbeits- und Wirtschaftsminister, siehe Parlament Österreich, *Arbeitsminister Kocher: Leistung muss sich lohnen*, 2023, https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2023/pk0354 oder Salzburger Nachrichten, Nehammer äußert sich nach Aufregung um Burger-Video: „Ich stehe dazu, dass sich Leistung lohnen muss“, <https://www.sn.at/politik/innenpolitik/aufregung-nehammer-video-mcdonalds-burger-mahlzeit-146039113>, letzter Aufruf 2. Oktober 2023

⁷⁴ Die Presse, Kein warmes Essen für Kinder? Nehammer verweist auf McDonald's, <https://www.diepresse.com/17705415/kein-warmes-essen-fuer-kinder-nehammer-verweist-auf-mcdonalds>, letzter Aufruf 28. September 2023

⁷⁵ ORF, Kurz und Strache attackieren Wien, <https://orf.at/stories/3107221/>

⁷⁶ Kurier, *Neue Sozialhilfe: Worauf sich die Bundesregierung einigen konnte*, [Neue Sozialhilfe: Worauf sich die Bundesregierung einigen konnte | kurier.at, 28.11.2018](https://www.kurier.at/2018/11/28/neue-sozialhilfe-worauf-sich-die-bundesregierung-einigen-konnte)

3.1. MENSCHEN SCHÄMEN SICH, SOZIALHILFE IN ANSPRUCH ZU NEHMEN

„Selbst wenn sie theoretisch für Leistungen der sozialen Sicherheit anspruchsberechtigt sind, und selbst dort, wo die Vorteile der Antragstellung die Kosten übertreffen, stehen Menschen beim Versuch, Systeme der sozialen Sicherheit in Anspruch zu nehmen, zunächst lähmenden Hindernissen gegenüber. Zu diesen Hindernissen zählt unter anderem ... die Stigmatisierung bei der Kontaktaufnahme mit öffentlichen Verwaltungen.“

– Sonderberichterstatter Olivier de Schutter⁷⁷

Die Stigmatisierung und negative Stereotypisierung von armutsbetroffenen Menschen und Menschen, die Sozialhilfe beziehen, hat nicht nur Auswirkungen auf ihre Würde, sondern kann sich auch darauf auswirken, wie wohl sich Menschen damit fühlen, auf Leistungen der sozialen Sicherheit zurückzugreifen und somit ihre Rechte in Anspruch zu nehmen. Dies wird verschärft, wenn Politiker*innen und Personen des öffentlichen Lebens ihre Bühne nutzen, um derartige negative Stereotype zu bestätigen, anstatt eine bestärkende Umgebung für Menschen zu schaffen, damit diese ihre Rechte in Anspruch nehmen können.

Amnesty International Österreich sprach mit 17 Menschen, die über das österreichische Sozialhilfesystem um Unterstützung angesucht hatten. Der Sonderberichterstatter vermerkte in seinem Bericht, „über Scham und Stigma wird häufig nicht berichtet“⁷⁸. Trotzdem erwähnten sieben Interviewpartner*innen, dass sie sich geschämt hätten, es ihnen peinlich gewesen sei, oder sie in anderer Weise geögert hätten, Leistungen in Anspruch zu nehmen.⁷⁹

Zum Beispiel **Susi***, eine 60-jährige Frau, die zum Zeitpunkt des Interviews Sozialhilfe bekam, erzählte gegenüber Amnesty International Österreich:

„Ich war 35 Jahre lang selbstständig, hatte dann einen Herzinfarkt und war lange Zeit krank und habe daher mein Geschäft geschlossen. Zwei Jahre lang habe ich dann von meinem Ersparten gelebt, dann hat eine Freundin für mich einen Antrag auf Sozialhilfe gestellt, da ich gar keine Einkünfte mehr hatte... Ich hätte nie gedacht, dass es mich mal trifft... Es kann jeden treffen, ganz schnell. Das muss jedem bewusst sein. ... Ich hätte von mir aus nie um Sozialhilfe angefragt, der Grund dafür ist Stolz und vor allem auch Scham... Das größte Problem ist der Stolz, die Scham. Das ist schon demütigend, wenn man schon beim Sozialamt steht, und dann wird man auch noch zur Caritas geschickt [einer NGO, die Menschen Unterstützung und weitere Hilfe bietet].“⁸⁰

⁷⁷ Bericht an den Menschenrechtsrat, Non-take-up of rights in the context of social protection, Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Olivier De Schutter, 2022, A/HRC/50/38, Abs. 43 und 56, <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5038-non-take-rights-context-social-protection-report-special>

⁷⁸ Bericht an den Menschenrechtsrat, Non-take-up of rights in the context of social protection, Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Olivier De Schutter, 2022, A/HRC/50/38, Abs. 56, <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5038-non-take-rights-context-social-protection-report-special>

⁷⁹ Interview mit Susi (Name geändert), 14. Juni 2023, persönlich; Interview mit Hanna (Name geändert), 15. Juni 2023, persönlich; Interview mit Anna, 12. Juli 2023, persönlich; Interview mit Lara (Name geändert), 20. Juli 2023, persönlich; Interview mit Sandra, 28. Juli 2023, persönlich; Interview mit Lisa (Name geändert), 31. Juli 2023, persönlich; Interview mit Nina, 10. August 2023, persönlich.

⁸⁰ Interview mit Susi (Name geändert), 14. Juni 2023, persönlich

Wie im vorigen Kapitel beschrieben, beruht Armut grundsätzlich auf strukturellen Ursachen und macht das Versagen effektiver menschenrechtskonformer Zugänge zur Prävention und Beseitigung von Armut deutlich. Diese strukturellen Ursachen verbunden mit individuellen Risiken im Laufe des Lebens können dazu führen, dass Menschen Armut erleben und auf Leistungen der sozialen Sicherheit zurückgreifen müssen, die entscheidend dafür sind, einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten. **Lara***, eine 36 Jahre alte Frau, erklärte Amnesty International Österreich, wie sie sich mit dem Wissen fühlt, dass Sozialhilfe wegen des Fehlens von Alternativen aufgrund ihrer Behinderung die einzige verbleibende Möglichkeit ist:

*„Ich bin in die Situation [die Sozialhilfe zu beziehen] wegen meiner Autoimmunerkrankung gekommen. Diese ist zwei Jahre vor meiner Matura ausgebrochen. Damals gab es dann nichts für mich, keine Ausbildung oder Arbeit und ich bin durch das Pensionssystem gefallen. Ich hatte keinen Erwerb... Ich kenne sie als Sozialhilfe, dann Mindestsicherung und jetzt wieder als Sozialhilfe... Wenn wir die Sozialhilfe nicht für Essentielles, wie den Kühlschrank zu füllen, gebraucht hätten, dann hätte ich sie nicht beantragen wollen, weil es ein schlechtes Gefühl ist... Es ist kein schönes Gefühl. Man geht nicht gerne um Geld betteln. Das ist bei allen Behörden so. Man ist Bittsteller und ist immer im Rechtfertigungszwang... Und dann gibt es auch dieses Stigma: Wer oder was ist der Sozialhilfe-Bezieher? Das ist nicht schön. Viele sagen, es sind nur faule Leute, die die Sozialhilfe beziehen. Ich habe sogar meinen eigenen Bekanntenkreis aufgeklärt und gezeigt, dass das nicht so ist... Die Abhängigkeit ist schrecklich. Diese Willkür der Behörden... Was wirklich wichtig wäre: Die einzelnen Menschen, die damit leben, sehen. Ich wäre gerne dieses schlechte Gefühl los. Ich habe das Gefühl etwas angestellt zu haben. Es wird ja immer nachgebohrt und alle Details abgefragt. Den Druck rausnehmen. Die Mindestsicherung war als Wort schöner als die Sozialhilfe. Das macht etwas im Kopf. Mindestsicherung klingt solidarischer, als würde man die Menschen mitnehmen. Sozialhilfe klingt nach etwas, das man erbettelt. Da ist das Bild im Kopf: Es gibt die normale Arbeiter*innengesellschaft und es gibt den Rest.“⁸¹*

In einem anderen Interview erklärte **Anna**, eine 61 Jahre alte Frau, Amnesty International Österreich, wie es sich für eine alleinerziehende Mutter von vier Kindern anfühlte, eine passende Arbeit zu finden und auf Sozialhilfe zurückzugreifen, wenn sie diese brauchte:

„Ich hatte Wutausbrüche und Tränen. Ich habe es schon in meinem Umfeld erzählt, aber es war so ein Schock, so ein Tiefschlag. ‚Wieso ich? Mindestsicherung kriegen doch Leute, die krank sind!‘ ... Als ich die Mindestsicherung nicht mehr brauchte, war es so eine Erleichterung, nicht mehr von ihnen [den Behörden] abhängig zu sein. ... Ich verdränge diese Zeit. Ich will mich einfach nicht dran erinnern. ... Am Amt habe ich wahnsinnig viel Beschämung erfahren, man wurde schlecht behandelt beim Beantragen. Meine Tochter hat es nicht beantragt, weil es am Amt so viel Aggression gibt. Wir haben Angst gehabt, dahinzugehen. ... Die Sozialarbeiter waren unglaublich unfreundlich, sie haben Dinge gesagt wie: ‚Für Sie gibt’s gar nix, gehen’s mehr arbeiten.‘ Ich habe vier Kinder, zwei davon sind behindert, ich konnte nicht mehr arbeiten gehen.“⁸²

⁸¹ Interview mit Lara (Name geändert), 20. Juli 2023, persönlich

⁸² Interview mit Anna, 12. Juli 2023, persönlich

Zusätzlich zeigte ein früherer Bericht von Amnesty International auf, wie das Fehlen eines menschenrechtsbasierten Ansatzes gegen Armut Menschen das Gefühl gibt, nicht Inhaber*innen von Rechten, sondern Bittsteller*innen zu sein.⁸³ Dies wird durch die Tatsache unterstrichen, dass in Österreich wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nicht in der Verfassung verankert sind, wodurch Menschen ihre Rechte nicht vor Gericht einklagen können.⁸⁴ In seinem Bericht aus dem Jahr 2022 stellte der Sonderberichterstatter über extreme Armut fest, dass „Staaten mehr tun können und müssen, das Stigma und die Scham zu vermindern, denen sich potentielle Empfänger*innen von Leistungen der sozialen Sicherheit ausgesetzt sehen,“ und weiter, dass es „vielleicht am wichtigsten ist, dass soziale Sicherheit als Menschenrecht verankert werden sollte, als Recht anstatt als Gnade oder Wohltätigkeit. In Anbetracht dessen, dass das Stigma geringer ist, wenn die Herangehensweise lautet, dass Antragsteller*innen Anspruch auf ihre Leistungen haben, sollten Staaten sicherstellen, dass Sozialschutz von Verwaltungen und anderen öffentlichen Institutionen als Recht betrachtet wird, auf das jeder Mensch Anspruch hat.“⁸⁵

3.2. DAS SOZIALHILFE-GRUNDSATZGESETZ VERSTÄRKT STIGMATISIERUNG UND SCHAMGEFÜHLE

„Man traut sich das gar nicht zu sagen. Jeder denkt, man ist ein Sozialschmarotzer. Ich sage es nicht gerne.“

– Hanna*, eine 57-jährige Frau, die Sozialhilfe bezieht.⁸⁶

Amnesty International Österreich hat zwei wichtige Aspekte im Zusammenhang mit dem Sozialhilfe-Grundsatzgesetz und dessen stigmatisierenden Folgen identifiziert: den Sachleistungszwang und den disziplinierenden Ton des Gesetzes. Interviewpartner*innen teilten Amnesty International Österreich mit, dass diese - im Vergleich zum früheren System - das Schamgefühl der Bezieher*innen von Sozialhilfe verstärken.

§ 7 Abs. (7) des SH-GG verpflichtet Bezugsberechtigte „zur Abgabe eines Einkommens- und Vermögensverzeichnisses, zur Vorlage geeigneter Urkunden zum Nachweis ihrer wirtschaftlichen Situation.“ Zudem sieht es auch die „unverzügliche Bekanntgabe nachträglicher Änderungen, längstens binnen eines Monats“ vor.⁸⁷ Zudem verpflichtet § 9 des Gesetzes die Bundesländer dazu, „wirksame Kontrollsysteme einzurichten,“ um „die gesamten tatsächlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse von Bezugsberechtigten periodisch zu überprüfen und die Rechtmäßigkeit des Bezugs von Leistungen der Sozialhilfe ... sicherzustellen“;⁸⁸ und § 9 Abs. (2) sieht vor, „für eine zweckwidrige Verwendung von Leistungen der Sozialhilfe wirksame und abschreckende Sanktionen vorzusehen.“

⁸³ Siehe Amnesty International, „If housing was a human right, I would not live like this“: *Barriers to accessing homeless services in Austria*, (Index: EUR 13/5458/2022), <https://www.amnesty.at/media/9677/amnesty-report-wohnungs-und-obdachlosigkeit-oesterreich-april-2022-en.pdf>

⁸⁴ Siehe Amnesty International, „If housing was a human right, I would not live like this“- *Barriers to accessing homeless assistance services in Austria*, 2022, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur13/5458/2022/en/>

⁸⁵ Menschenrechtsrat, Bericht des Sonderberichterstatters zu extremer Armut und Menschenrechten, Olivier De Schutter, *Non-take-up of rights in the context of social protection* (A/HRC/50/38), 19. April 2022, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/322/17/PDF/G2232217.pdf?OpenElement>

⁸⁶ Interview mit Hanna (Name geändert), 15. Juni 2023, persönlich

⁸⁷ §7 (7) Sozialhilfe-Grundsatzgesetz

⁸⁸ §9 (1) Sozialhilfe-Grundsatzgesetz

Zehn von Amnesty International Österreich interviewte Expert*innen betonten die stigmatisierende Wirkung, die die Einführung des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes hatte.⁸⁹ Zum Beispiel Ilse Zapletal vom VertretungsNetz, einer Organisation, die Erwachsene mit Behinderungen vertritt, teilte Amnesty International Österreich gegenüber ihre Ansicht mit, „dass sich die neue Sozialhilfe den alten Strategien der Armutsverwaltung und der Disziplinierung der Menschen, die Armut erfahren, verschrieben hat. Damit soll nicht nur Druck auf Leistungsbeziehende erzeugt, sondern auch Konkurrenzdruck auf aktuell Beschäftigte ausgeübt werden. Die Sprache und der Aufbau eines Gesetzes sind wichtig. Mit einem Gesetz kann Solidarität und Verständnis geschaffen werden. Das SH-GG schafft beides nicht. In der ersten Hälfte des Gesetzes wird ausgeführt, was ich tun muss und sein muss, beziehungsweise wer ich nicht sein darf, erst dann, wird über die konkrete Hilfe gesprochen. Die Menschen sollen kein Geld in die Hand bekommen, sondern vorrangig Sachleistungen erhalten. Die Sanktionen müssen nicht nur wirksam, sondern „abschreckend“ sein. Das SH-GG zeichnet ein Menschenbild, das uns keinesfalls gerecht wird.“⁹⁰

Michael Fuchs vom European Centre for Social Welfare Policy and Research legte Amnesty International Österreich gegenüber dar, dass die Einführung des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes zu einer Verschlechterung im System der sozialen Sicherheit in Österreich geführt hat und diese weiterhin negativ formuliert und konnotiert ist: „Die Wiedereinführung der Sozialhilfe ist auch psychologisch eine Verschlechterung für die Menschen. Sie wird wieder geframed mit Stigmatisierung und behaftet die Menschen grundsätzlich mit Scham, und die typischen Ansichten zu Sozialhilfe-Empfänger*innen tun das Übrige.“⁹¹

Zusätzlich sieht das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz sowohl Geld- als auch Sachleistungen vor, wobei die Behörden für die Deckung der Wohnkosten Sachleistungen vorzuziehen haben, weshalb sie die Kosten für den Wohnbedarf direkt an die Vermieter*innen überweisen.⁹² Das bedeutet nicht nur, dass Vermieter*innen wissen, ob ihre Mieter*innen Sozialhilfe beziehen oder nicht. Es könnte auch die Chancen vermindern, überhaupt eine Mietwohnung zu finden. Zudem kann der Sachleistungsvorrang zu weiterer Stigmatisierung und Scham führen, da er die Annahme bekräftigen kann, dass Menschen, die Sozialhilfe beziehen, selbst nicht die Fähigkeit haben, ihre Einnahmen und Ausgaben zu regulieren. **Lara*** fasste zusammen, wie diese Maßnahme dazu führen kann, dass Menschen, die Sozialhilfe beziehen, unmündig werden:

„Ich bekomme nicht die volle Sozialhilfe überwiesen und tu mit dem Geld, was ich tun muss. Sondern die Miete wird direkt an den Vermieter überwiesen. Man ist wieder unmündig... Und der Vermieter weiß automatisch, wenn man Sozialhilfe bezieht.... Es gibt Teilaspekte, da fragt man sich: Hat sich das wer überlegt?“⁹³

⁸⁹ Interview mit Martin Schenk, 8. August 2023, persönlich; Interview mit Michael Fuchs, 2. August 2023, persönlich; Interview mit Barbara und Katharina (Name geändert), 1. September 2023, online; Interview mit Katharina Heitzmann, 27. Juli 2023, online; Interview mit Doris Pettighofer, 22. Mai 2023, persönlich; Interview mit Ulrike Oforha, 17. Mai 2023, online; Interview mit Barbara Bühler, 17. Mai 2023, online; Interview mit Alexander Leitner, 3. Juli 2023, online; Interview mit Johanna Reithner, 22. Mai 2023, online

⁹⁰ Interview mit Ilse Zapletal, 1. August 2023, persönlich

⁹¹ Interview mit Michael Fuchs, European Centre for Social Welfare Policy and Research, 2. August 2023, persönlich

⁹² Siehe Sozialhilfe-Grundsatzgesetz, BGBl. I Nr. 41/2019, §3 (5), [RIS - Sozialhilfe-Grundsatzgesetz - Bundesrecht konsolidiert, Fassung vom 12.02.2024 \(bka.gv.at\)](https://www.ris.bka.gv.at/Bundesrecht_konsolidiert_Fassung_vom_12.02.2024_bka.gv.at)

⁹³ Interview mit Lara (Name geändert), 20. Juli 2023, persönlich

3.3. RISIKO DER NICHTINANSPRUCHNAHME ALS FOLGE VON STIGMATISIERUNG

Eine Stigmatisierung durch Politiker*innen, Amtsträger*innen und die Gesellschaft erhöht das Risiko, dass sich Menschen gegen einen Antrag auf Sozialhilfe entscheiden, obwohl sie die Voraussetzungen dafür erfüllen, da sie befürchten, Stigmatisierung und Scham zu erleben.⁹⁴ Dieses Phänomen wird als primäre Nichtinanspruchnahme (oder auch *primary non-take up*) bezeichnet.⁹⁵ Sechs Expert*innen berichteten gegenüber Amnesty International Österreich, dass sie Fälle kennen, in denen sich Menschen in Österreich gegen einen Antrag auf Sozialhilfe entschieden hatten, weil sie sich schämten oder in irgendeiner Weise vor dem Stigma fürchteten.⁹⁶ Sie beobachteten etwa, dass die Stigmatisierung aufgrund der fehlenden Anonymität in ländlichen Gegenden Menschen tatsächlich davon abschrecken kann, einen Antrag auf Sozialhilfe zu stellen.⁹⁷

In einem Interview mit Barbara Bühler erklärte die Sozialarbeiterin: „Die Sozialhilfe führt zu Stigmatisierung. Die Zahl der Personen, die einen Anspruch auf die Sozialhilfe hätten, aber keinen Antrag stellen, ist ein Problem. In Fachkreisen sprechen wir da von der „Non-Take up - Rate“ ... Man kann die Zahl aber nur errahnen, sie ist schwierig zu fassen. Auch aus meiner Arbeit als Sozialarbeiterin habe ich diese Erfahrungen gemacht, weil Menschen zuerst versuchen, alle anderen Möglichkeiten auszuschöpfen.“⁹⁸

Nichtinanspruchnahme ist ein verbreitetes Phänomen und betrifft die Sozialhilfesysteme vieler Länder.⁹⁹ Tatsächlich stellten einer Studie aus dem Jahr 2020 über die Nichtinanspruchnahme von bedarfsorientierter Mindestsicherung zufolge in Wien etwa 30% aller Haushalte, keinen Antrag, obwohl sie die Voraussetzungen dafür erfüllten. Die Gründe für die Nichtinanspruchnahme waren vielfältig, darunter sind aber vor allem Informationskosten, Verwaltungskosten sowie soziale und psychologische Kosten wie Stigmatisierung.¹⁰⁰ Somit kann Stigmatisierung einer der Gründe sein, warum Menschen sich entscheiden, keine Sozialhilfe zu beantragen. Während es bisher keine Daten in Bezug auf die Einführung des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes und die entsprechenden Nichtinanspruchnahme-Raten gibt, meinen die Expert*innen in den Interviews mit Amnesty International Österreich, dass der Anteil der Nichtinanspruchnahme seit 2020 gestiegen ist.

Michael Fuchs vom European Centre for Social Welfare Policy and Research und Co-Autor der Studie über Nichtinanspruchnahme in Österreich meinte im Interview mit Amnesty International Österreich, dass der Anteil der Nichtinanspruchnahme mit der Einführung des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes

⁹⁴ Menschenrechtsrat, Bericht des Sonderberichterstatters zu extremer Armut und Menschenrechten, Olivier De Schutter, *Non-take-up of rights in the context of social protection* (A/HRC/50/38), 19. April 2022, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/322/17/PDF/G2232217.pdf?OpenElement>

⁹⁵ A/HRC/50/38, Abs. 6, <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5038-non-take-rights-context-social-protection-report-special>

⁹⁶ Interview mit Konstantin Prager und Janine Kroner, AMS, 12. Mai 2023, online; Interview mit Barbara, 1. September 2023, online; Interview mit Nicole Keplinger-Sitz, miteinander, 10. August 2023, persönlich; Interview mit Sabine Kofler, 6. Juli 2023, online, Interview mit Stefan Hindinger, mosaik, 12. Oktober 2023, online

⁹⁷ Siehe zum Beispiel Interview mit Michael Fuchs, 2. August 2023, persönlich, oder Fuchs, M., Hollan, K., Gasior, K., Premrov, T. & Scoppetta, A. (2020). Falling through the social safety net? Analysing non-take-up of means-tested minimum income benefit and monetary social assistance in Austria, *Social Policy and Administration*, 54(5): 827-843

⁹⁸ Interview mit Barbara Bühler, 17. Mai 2023, online

⁹⁹ A/HRC/50/38, Abs. 58, <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5038-non-take-rights-context-social-protection-report-special>

¹⁰⁰ Fuchs, M., Hollan, K., Gasior, K., Premrov, T. & Scoppetta, A. (2020). Falling through the social safety net? Analysing non-take-up of means -tested minimum income benefits and monetary social assistance in Austria, *Social Policy and Administration*, 54(5): 827-843

erneut gestiegen sein könnte: „Das Problem des *Non-Take-Up* haben bedarfsgeprüfte Leistungen praktisch immer: Sie sind oft Stigma-behaftet, man muss einen Antrag stellen, vieles offenlegen, in Österreich ist die Zugänglichkeit zur Leistung auch teilweise von Bezirk zu Bezirk unterschiedlich. Man kann den Zugang niederschwellig halten, zum Beispiel Online-Anträge ermöglichen, in größeren Städten gibt es auch Unterstützung durch NGOs. Am Land ist es aber generell schwieriger, es gibt weniger Anonymität und die Wege sind auch weiter.“¹⁰¹

Der Sonderberichterstatter über extreme Armut und Menschenrechte, Olivier de Schutter, unterstrich seine Besorgnis in Bezug auf hohe Non-Take-Up-Raten, da diese die Effizienz des Sozialhilfesystems untergraben, da diejenigen, die die Leistungen benötigen, nicht erreicht werden. Zweitens kann dies psychologische Auswirkungen haben, „unter anderem ein erhöhtes Unsicherheitsgefühl ebenso wie Gefühle von Hilflosigkeit, Isolation, Depression und sogar Selbstmord.“¹⁰² Weitere Folgen sind zudem unter anderem die Erosion des Vertrauens in den Staat und vor allem größere Armut und Ungleichheit in einer Gesellschaft.¹⁰³

Dem Sonderberichterstatter zufolge „können und müssen Staaten mehr tun, um Stigma und Scham zu vermindern, denen potenzielle Empfänger*innen von Sozialleistungen ausgesetzt sind.“ Weiter nennt er als eine Lösung die Einführung von universellen Sozialschutzsystemen sowie vor allem die Verankerung der sozialen Sicherheit als Menschenrecht.¹⁰⁴ Wie beschrieben, kann die Angst vor Stigma und Scham ein Hindernis für Menschen darstellen, die Zugang zur Sozialhilfe suchen.

Wo Sozialschutzsysteme bedarfsorientierte Maßnahmen setzen, um Menschen zu erreichen, müssen Vertragsstaaten sicherstellen, dass die angewandten Methoden „nicht zu weiterer Spaltung und Stigmatisierung führen“.¹⁰⁵ Zudem unterstrich der Sonderberichterstatter die Notwendigkeit, dass Amtsträger*innen Sozialschutzprogramme als Menschenrechte verstehen, auf die Menschen Anspruch haben, und nicht als rein karitative Almosen. „In Anbetracht dessen, dass das Stigma geringer sein wird, wenn Antragsteller*innen als für ihre Leistungen anspruchsberechtigt betrachtet werden, sollten Staaten sicherstellen, dass sozialer Schutz [soziale Sicherheit] in Verwaltungen und anderen öffentlichen Institutionen als das Recht wahrgenommen wird, das zu erhalten [auf welches] jeder Mensch Anspruch hat.“¹⁰⁶

¹⁰¹ Interview mit Michael Fuchs, European Centre for Social Welfare Policy and Research, 2. August 2023, persönlich

¹⁰² A/HRC/50/38, Abs. 22, <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5038-non-take-rights-context-social-protection-report-special>

¹⁰³ A/HRC/50/38, Abs. 22, <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5038-non-take-rights-context-social-protection-report-special>

¹⁰⁴ A/HRC/50/38, Abs. 57 und 58, <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5038-non-take-rights-context-social-protection-report-special>

¹⁰⁵ Magdalena Sepúlveda und Carly Nyst, The Human Rights Approach to Social Protection, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/EPoverty/HumanRightsApproachToSocialProtection.pdf>

¹⁰⁶ A/HRC/50/38, Abs. 58, <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5038-non-take-rights-context-social-protection-report-special>

4. RECHTLICHE UND PRAKTISCHE HÜRDEN IM ZUGANG ZUR SOZIALHILFE

Grundsätzlich umfasst die Komponente der Zugänglichkeit die Abdeckung aller Menschen ohne Diskriminierung aufgrund aller unter Artikel 2 IPwskR verbotenen Merkmale, nämlich „hinsichtlich der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status“. Jegliche „Anspruchsvoraussetzungen für Leistungen müssen angemessen, verhältnismäßig und transparent sein.“¹⁰⁷ Als Vertragsstaat des IPwskR muss Österreich das Recht aller auf soziale Sicherheit ohne Diskriminierung garantieren. Das bedeutet unter anderem, dass Österreich gewährleisten muss, dass Systeme der sozialen Sicherheit für alle zugänglich sind, ohne Diskriminierung aus unrechtmäßigen Gründen wie Geschlecht, Behinderung, ethnische Herkunft oder Wohnort.¹⁰⁸

Laut dem UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte umfasst Zugänglichkeit auch folgende Aspekte:¹⁰⁹

- a. Abdeckung: Alle Menschen, vor allem Angehörige der am stärksten benachteiligten und marginalisierten Gruppen, sollen ohne Diskriminierung vom System der sozialen Sicherheit abgedeckt werden.
- b. Anspruchsberechtigung: Anspruchsvoraussetzungen für Leistungen müssen angemessen, verhältnismäßig und transparent sein.
- c. Leistbarkeit: Dieser Punkt betrifft Systeme der sozialen Sicherheit, in denen Beiträge erhoben werden.
- d. Klare und transparente Partizipation und Information.
- e. Physischer Zugang: Die Leistungen sollen zeitnah erbracht werden, und leistungsberechtigte Menschen sollen physischen Zugang zu den Diensten der sozialen Sicherheit haben, um Leistungen und Informationen in Anspruch nehmen und gegebenenfalls Beiträge leisten zu können. Besondere Aufmerksamkeit soll in dieser Hinsicht Menschen mit Behinderungen, Migrant*innen sowie Personen gelten, die in abgelegenen oder katastrophenanfälligen Gebieten leben.

Dem UN-Forschungsinstitut für soziale Entwicklung (UNRISD) und der ehemaligen Sonderberichterstatterin über extreme Armut und Menschenrechte, Magdalena Sepúlveda, zufolge besagen diese Standards, dass Staaten es unterlassen müssen, administrative Erschwernisse zu schaffen, die den Zugang von Menschen zu Systemen der sozialen Sicherheit behindern, unter anderem komplizierte Antragsformulare und eine übertrieben formale Sprache.¹¹⁰ Zudem verlangt die Verpflichtung zur Nicht-Diskriminierung, dass Staaten sicherstellen müssen, dass Frauen und Männer das Recht auf soziale Sicherheit auf gleicher Basis genießen, und Staaten müssen alle spezifischen

¹⁰⁷ UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkungen Nr. 19, Abs. 24

¹⁰⁸ Social Protection – Human Rights, Standards of Accessibility, Adaptability and Acceptability, <https://socialprotection-humanrights.org/framework/principles/standards-of-accessibility-adaptability-and-acceptability>

¹⁰⁹ UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkungen Nr. 19, Abs. 23 ff

¹¹⁰ Social Protection and Human Rights, *Standards of Accessibility, Adaptability and Acceptability*, <https://socialprotection-humanrights.org/framework/principles/standards-of-accessibility-adaptability-and-acceptability>

Hürden berücksichtigen, denen Frauen im Genuss ihres Rechts auf soziale Sicherheit gegenüberstehen.¹¹¹

Allerdings ist die Sozialhilfe, wie dieses Kapitel zeigen wird, in Österreich aufgrund von rechtlichen und praktischen Hürden nicht für alle Menschen zugänglich.

4.1. RESTRIKTIVE ANSPRUCHSVORAUSSETZUNGEN

In Bezug auf das Sozialhilfesystem in Österreich ist die erste Hürde im Zugang zu diesen Leistungen bereits im Gesetz selbst zu finden: § 4 SH-GG legt spezifische Anspruchsvoraussetzungen fest. Grundsätzlich sieht das Gesetz vor, dass nur österreichische Staatsangehörige, Menschen mit Asylstatus sowie nicht-österreichische Staatsangehörige, die sich seit mindestens fünf Jahren dauerhaft und rechtmäßig in Österreich aufhalten, unter dem SH-GG Anspruch auf Sozialhilfe haben. Dies zieht den Ausschluss spezifischer Personengruppen aus dem vollen Umfang der durch das SH-GG vorgesehenen Sozialhilfe nach sich:

MENSCHEN MIT SUBSIDIÄREM SCHUTZSTATUS SIND AUSGESCHLOSSEN

Das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz behandelt Menschen mit subsidiärem Schutzstatus anders als Flüchtlinge. Während beide, Flüchtlinge und Menschen mit subsidiärem Schutzstatus, dasselbe Asylverfahren durchlaufen, haben Flüchtlinge Anspruch auf Sozialhilfe, während Menschen mit subsidiärem Schutzstatus gesetzlich davon ausgeschlossen sind. § 4 des Grundsatzgesetzes sieht vor, dass Menschen mit Anspruch auf subsidiären Schutzstatus nur für „Kernleistungen“ der Sozialhilfe anspruchsberechtigt sind, die das Niveau der Unterstützung von Asylsuchenden nicht übersteigen. Somit haben Menschen mit subsidiärem Schutzstatus de facto nur Anspruch auf die sogenannte Grundversorgung, also die Leistungen, die Asylsuchende während ihres Asylverfahrens erhalten. Sie haben damit keinen Anspruch auf den vollen Umfang an Sozialhilfe.

SUBSIDIÄRER SCHUTZSTATUS

Der subsidiäre Schutz ist ein befristeter Schutzstatus für Asylsuchende, die keinen Anspruch auf Asylstatus haben. Dieser Status kann Drittstaatsangehörigen oder staatenlosen Personen verliehen werden, nachdem nachgewiesen wurde, dass der Betreffende „bei einer Rückkehr in sein Herkunftsland oder, bei einem Staatenlosen, in das Land seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts tatsächlich Gefahr laufe, einen ernsthaften Schaden“ im Sinne von Artikel 15 der Richtlinie 2011/95/EU (Neufassung der Anerkennungsrichtlinie) zu erleiden.¹¹²

Als ernsthafter Schaden gilt „(a) die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe; oder (b) Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung eines Antragstellers im Herkunftsland oder (c) eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts.“¹¹³

¹¹¹ Siehe Pekinger Erklärung und Aktionsplattform, <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf> und CEDAW Allgemeine Empfehlung Nr. 27

¹¹² Europäische Kommission, Definitionen, Subsidiärer Schutz, https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/subsidiary-protection_en

¹¹³ Richtlinie des europäischen Rates 2004/83/EG vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als

Josef Pürmayr, Geschäftsführer der Sozialplattform Oberösterreich, einem aus 43 Mitgliedsorganisationen bestehenden Netzwerk, sprach mit den Studienautor*innen von Amnesty International über das Problem, mit dem Menschen mit subsidiärem Schutzstatus konfrontiert sind: „Sie leben wirklich in prekären Umständen im Grundversorgungssystem. Dieses hat schlechtere Standards... In Oberösterreich sind sie auch dezidiert vom Bezug der Sozialhilfe ausgenommen – es gibt ja diese Härtefallregelung auf Basis des Privatrechts, dass hier an Menschen ausgezahlt werden darf, die die Ansprüche nicht erfüllen, aber auch diese Regelung ist in Oberösterreich nach wie vor nicht auf subsidiär Schutzberechtigte anzuwenden.“¹¹⁴

Karina*, eine Beraterin in Oberösterreich, die in einer Organisation arbeitet, die Migrant*innen unterstützt, erzählte Amnesty International von einigen Herausforderungen, mit denen Menschen mit subsidiärem Schutzstatus konfrontiert sind: „Was die Alternativen in Oberösterreich betrifft: Die arbeiten sofort. Wer es schwierig hat, das sind alleinstehende Frauen, oder Frauen, die alleine geflüchtet sind oder geschieden. Sie sind dann auf Menschen in ihrem privaten Umfeld angewiesen, die sie gut aufnehmen und begleiten.“¹¹⁵

Dem UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zufolge „wird unterschiedliche Behandlung aufgrund verbotener Gründe als diskriminierend betrachtet, sofern die Rechtfertigung für die Unterscheidung nicht vernünftig und objektiv ist. Dies schließt eine Einschätzung ein, ob Ziel und Auswirkungen der Maßnahmen oder Unterlassungen legitim und mit dem Wesen der Rechte im Pakt kompatibel sind und nur dem Zweck dienen, das Allgemeinwohl in einer demokratischen Gesellschaft zu fördern.“¹¹⁶ In seinen Allgemeinen Bemerkungen Nr. 20 stellte der Fachausschuss fest, dass Staatsangehörigkeit und Migrationsstatus verbotene Gründe für Diskriminierung sind, und zwar mit folgenden Worten: „Der Grund der Staatsangehörigkeit sollte den Zugang zu Paktrechten nicht verschließen ... Die Paktrechte gelten für alle, einschließlich ausländischer Staatsangehöriger wie geflüchtete Personen, Asylwerbende, Staatenlose, Wanderarbeitnehmer und Opfer des internationalen Menschenhandels, unabhängig vom rechtlichen Status und der Sachlage der Dokumente.“¹¹⁷

Der Ausschluss von Menschen mit subsidiärem Schutzstatus vom Anspruch auf volle Sozialhilfe gemäß dem SH-GG stellt eine unterschiedliche Behandlung aufgrund der Nationalität und/oder des Migrationsstatus dar. Personen mit anerkanntem Asylstatus und subsidiär Schutzberechtigte befinden sich in Österreich in vergleichbaren Situationen: geflüchtete Personen und Menschen mit subsidiärem Schutzstatus können wegen ihrer Gefährdung bei einer Rückkehr nicht in ihre Herkunftsländer zurückgeführt werden.¹¹⁸ Personen mit subsidiärem Schutzstatus wird nicht nur ein internationaler Schutzstatus gewährt, sondern sie sind in der Praxis auch ebenso lange wie Personen mit anerkannten Asylstatus auf ihren internationalen Schutzstatus angewiesen.¹¹⁹

Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, Artikel 15, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0083>

¹¹⁴ Interview mit Josef Pürmayr, 2. August 2023, online

¹¹⁵ Interview mit Karina (Name geändert) Oberösterreich, 03. August 2023, online

¹¹⁶ Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 20, Abs. 13, E/C.12/GC/20

¹¹⁷ Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 20, E/C.12/GC/20, Abs. 30

¹¹⁸ UNHCR Comments on the European Commission Proposal for a Qualification Regulation – COM (2016) 466, February 2018, <https://www.refworld.org/docid/5a7835f24.html>, S. 33

¹¹⁹ UNCHR, *UNHCR-Analyse des Entwurfs für ein Sozialhilfe-Grundsatzgesetz*, 2019, <https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2019/01/Analyse-des-Entwurfs-f%C3%BCr-ein-SozialhilfeGrundsatzgesetz.pdf>, S. 3.

In einem derartigen Kontext erscheinen die Ziele der Unterscheidung zwischen diesen beiden Gruppen hinsichtlich ihres Zugangs zu Sozialhilfe nicht als legitim, noch dienen sie im Sinne der Bemerkungen des Fachausschusses „dem Zweck, das Allgemeinwohl in einer demokratischen Gesellschaft zu fördern“. ¹²⁰ Den erklärenden Anmerkungen zu SH-GG zufolge bestehen die Gründe für den Ausschluss von Personen mit subsidiärem Schutzstatus darin, „Anreize für nicht asylberechtigte Fremde zu verringern, zur Inanspruchnahme von Sozialleistungen nach Österreich zu migrieren“. ¹²¹ Mit anderen Worten, diese Gruppe wird vom gleichen Zugang zu sozialem Schutz ausgeschlossen, weil die Regierung Nichtstaatsangehörige, die keinen Anspruch auf Asylstatus haben, davon abschrecken will, ins Land zu kommen, um von seinem Sozialhilfesystem zu profitieren. Angesichts dessen, dass Staaten die Verpflichtungen haben, allen Personen, die in ihrem Land einer tatsächlichen Gefahr ernsthafter Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sind, internationalen Schutz zu bieten, gleich, ob sie Anspruch auf Asylstatus haben oder nicht, kann die Schaffung eines Unterschieds im Niveau des sozialen Schutzes aufgrund des Asylstatus mit dem Zweck, von der Einreise abzuschrecken, nicht als legitimer Zweck betrachtet werden.

Diese Frage beschäftigte bereits auch schon die österreichischen Gerichte. Während der österreichische Verfassungsgerichtshof im Hinblick auf die bedarfsorientierte Mindestsicherung in Niederösterreich keine rechtswidrige unterschiedliche Behandlung von Personen mit anerkanntem Asylstatus und Menschen mit subsidiärem Schutzstatus festgestellt hat, ¹²² hat das Höchstgericht Österreichs in einem zivilrechtlichen Fall festgestellt, dass trotz des ihnen verliehenen unterschiedlichen Schutzstatus Menschen mit subsidiärem Schutzstatus in der Praxis dieselbe Schutzdauer wie Flüchtlinge benötigen, da ihre Situation aufgrund der Tatsache ähnlich ist, dass beide einen Schutzstatus bedürfen und sie diesen Status aller Wahrscheinlichkeit nach über einen ähnlichen Zeitraum hinweg benötigen werden. ¹²³

Daher stellt in Anbetracht der Tatsache, dass sowohl Personen mit anerkanntem Asylstatus als auch Menschen mit subsidiärem Schutzstatus sich hinsichtlich dessen, dass sie internationalen Schutz vor *Refoulement* benötigen, in ähnlichen Situationen befinden, der Ausschluss von Menschen mit subsidiärem Schutzstatus von der Sozialhilfe eine diskriminierende Behandlung dar. Die einzige Rechtfertigung für diese unterschiedliche Behandlung scheint – aufgrund der von der Regierung erklärten Ziele dieses Gesetzes – in der Vorstellung zu bestehen, dass der Ausschluss von Menschen mit subsidiärem Schutzstatus Migrationsanreize verringern wird, ¹²⁴ wodurch die Frage bestehen bleibt, ob dies als legitimes Ziel zu betrachten ist. Somit kann der Ausschluss von Menschen mit

¹²⁰ Artikel 4, IPwskR

¹²¹ Erläuterungen zum Sozialhilfe-Grundsatzgesetz (104/ME XXVI. GP - Ministerialentwurf – Erläuterungen), S. 4, https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVI/ME/104/fname_724090.pdf

¹²² Österreichischer Verfassungsgerichtshof, E 3297/2016, 28.06.2017, Österreichischer Verfassungsgerichtshof, G 164/2019-25, G 171/2019-24, 12.12.2019; in seinem Urteil in Bezug auf den Ausschluss einer Person mit subsidiärem Schutzstatus vom Bezug der bedarfsorientierten Mindestsicherung in Niederösterreich argumentierte der österreichische Verfassungsgerichtshof, die „Unterschiede im faktischen und im daraus abgeleiteten rechtlichen Status zwischen Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten reichen aus, um auch eine unterschiedliche Behandlung bei Sozialleistungen zu rechtfertigen.“ Insbesondere wurde im Urteil angeführt, dass Menschen mit subsidiärem Schutzstatus im Unterschied zu Flüchtlingen nur ein befristetes Aufenthaltsrecht genießen: Siehe auch https://www.vfgh.gv.at/medien/Mindestsicherung_NOe_Subsidiaer_Schutzberechtigte.de.php

¹²³ OGH 19.10.2010, 10 Ob 46/10b, 23.10.2012, 10 Ob 35/12p, 26.02.2013, 10 Ob 4/13f, 10.05.2016, 10 Ob 6/16d, 20.02.2018, 10 Ob 70/17t, vom 13.09.2018, 10 Ob 28/18t und 13.09.2018, 10 Ob 73/18k zitiert nach UNHCR, UNHCR-Analyse des Entwurfs für ein Sozialhilfe-Grundsatzgesetz, 2019, S. 3, <https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2019/01/Analyse-des-Entwurfs-f%C3%BCr-ein-SozialhilfeGrundsatzgesetz.pdf>

¹²⁴ Vgl. 104/ME XXVI. GP – Ministerialentwurf – Erläuterungen, S. 4

subsidiärem Schutzstatus als diskriminierend und damit als nicht im Einklang mit Artikel 9 iZm Artikel 2 Abs. (2) IPwskR stehend betrachtet werden.¹²⁵

NICHT-ÖSTERREICHISCHE STAATSANGEHÖRIGE UNTER EINER BESTIMMTEN AUFENTHALTSDAUER SIND GESETZLICH AUSGESCHLOSSEN

Menschen, die aufgrund der Anforderung des fünfjährigen ständigen und rechtmäßigen Aufenthalts keinen Zugang zu Sozialhilfe haben, sind einem höheren Risiko ausgesetzt, finanziell abhängig zu sein, in ausbeuterischen Beziehungen zu verharren, und insgesamt Probleme bei der Sicherstellung ihres Lebensunterhalts zu haben, wie Expert*innen gegenüber Amnesty International ausgeführt haben.

Laut § 4 des Sozialhilfe - Grundsatzgesetzes sind nicht-österreichische Staatsangehörige, die weniger als fünf Jahre rechtmäßig und ständig in Österreich aufhältig sind, von der Sozialhilfe ausgeschlossen.¹²⁶ Diese Gruppe ist auch von Leistungen im Rahmen der Grundversorgung ausgeschlossen, was potenziell prekäre Situationen ohne Einkommen nach sich zieht. In Situationen, in denen Menschen nicht auf Sozialhilfeprogramme oder andere Mittel zurückgreifen können, um ihren Lebensunterhalt und ihre Existenzgrundlage zu sichern, steigt das Risiko, dass sie eine prekäre oder ausbeuterische Arbeit annehmen.¹²⁷ Zudem erhöht fehlendes Einkommen für den Lebensunterhalt das Risiko, dass Frauen nicht aus Gewaltbeziehungen aussteigen können.¹²⁸ Ähnlich erkennt der UN-Fachausschuss für Frauenrechte den Zusammenhang zwischen sozialen und wirtschaftlichen Rechten und Gewalt gegen Frauen, wie er in seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 formuliert: „Mangelnde wirtschaftliche Unabhängigkeit zwingt viele Frauen dazu, in gewalttätigen Beziehungen auszuharren.“¹²⁹

Malaika*, eine alleinerziehende Mutter und nicht-österreichische Staatsangehörige, die in Niederösterreich lebt und zum Zeitpunkt des Interviews von der Sozialhilfe ausgeschlossen war, weil sie nicht die Anspruchsvoraussetzung eines dauerhaften Aufenthaltsstatus erfüllt, erzählte Amnesty International Österreich von ihrer Situation: „Ich habe zwei Kinder... Ich arbeite Teilzeit wegen den Kindern... Ich wohne mit meinen Kindern alleine... Nach der Karenz habe ich schnell eine Arbeit gesucht und gefunden, damit ich wieder Geld habe. Drei Monate habe ich gebraucht, dazwischen habe ich beim AMS 600 Euro bekommen... Ich habe ein bisschen Hilfe bekommen von Bekannten. Ich habe sie gebeten, dass sie mir helfen. Sozialhilfe habe ich da auch nicht bekommen... Ich weiß nicht, warum ich die Sozialhilfe nicht bekomme. Vielleicht ist es wegen meinem Aufenthaltstitel, aber ich verstehe es nicht... Wenn ich nächstes Jahr vielleicht einen längeren Aufenthaltstitel bekomme, bekomme ich vielleicht mehr Hilfe... Momentan ist es schwer.“¹³⁰

¹²⁵ Zusätzlich erheben sich durch das aktuelle SH-GG ernste Bedenken hinsichtlich seiner Übereinstimmung mit der EU-Richtlinie 2011/95/EU, insbesondere mit § 29 (2) der Richtlinie, der verlangt, dass jegliche Voraussetzungen für Menschen mit subsidiärem Schutzstatus jenen für Staatsangehörige entsprechen müssen. Vgl. Amnesty International, S. 17, [amnesty_report_das-sozialhilfe-grundsatzgesetz-in-oesterreich-ein-schritt-zurueck-fuer-die-menschenrechte_oktober-2023.pdf](#)

¹²⁶ § 4 (1) bestimmt: Sozialhilfeleistungen sind „im Übrigen nur dauerhaft niedergelassenen Fremden zu gewähren, die sich seit mindestens fünf Jahren dauerhaft tatsächlich und rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten.“

¹²⁷ Europäisches Parlament, Policy Department, Precarious Employment in Europe: Patterns, Trends and Policy Strategies, 2016, S. 20, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/587285/IPOL_STU\(2016\)587285_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/587285/IPOL_STU(2016)587285_EN.pdf)

¹²⁸ Vg. Europäische Kommission, Francesca Bettio und Elisa Ticci, Violence Against Women and Economic Independence. Publications Office, 2017, <https://data.europa.eu/doi/10.2838/394400>

¹²⁹ CEDAW Allgemeine Empfehlung Nr. 19, Abs. 23

¹³⁰ Interview mit Malaika (Name geändert), 08. September 2023, telefonisch

Menschen, die in ihrer Arbeit Nichtstaatsangehörige unterstützen, teilten diese Bedenken in Interviews mit Amnesty International Österreich ebenfalls. Eine Sozialarbeiterin in einem Frauenhaus in Oberösterreich, die auf viele Frauen trifft, die seit der Einführung des SH-GG nicht mehr anspruchsberechtigt sind, war hinsichtlich dieser Situation besonders besorgt: „Die Sozialhilfe sollte für Menschen, die ihre und ihrer Kinder Grundbedürfnisse nicht abdecken können, sein. Es erfüllt momentan nicht diesen Zweck. Es sollte nicht sein, dass in Österreich Menschen ganz ohne Mittel sind. Es braucht für diese Menschen die Möglichkeit, dass sie in ihre eigene Existenz kommen. Sie sollten nicht aufgrund von Existenzproblemen wieder in Gewaltbeziehungen zurückmüssen. Oft haben sie zwei, drei Kinder – das geht ja gar nicht, sich um das alles zu kümmern.“¹³¹ Sabine Kofler von Frauen helfen Frauen Innsbruck beschrieb die Anforderungen für Nichtstaatsangehörige so: „Die Fünfjahresregel wäre ein Wahnsinn, in dieser Zeit müssen die Menschen eine Arbeit suchen, Deutsch lernen, und so weiter. Wie sollen sie das ohne Geld schaffen?“¹³²

Dem Europäischen Ausschuss für soziale Rechte zufolge „impliziert Gleichbehandlung auch, dass ausländischen Staatsangehörigen keine zusätzlichen Bedingungen wie Aufenthaltsdauer oder andere Voraussetzungen auferlegt werden dürfen, die für sie schwieriger zu erfüllen sind.“¹³³ Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte hatte bereits zuvor festgestellt, dass „die Situation nicht im Einklang mit der Charta steht, aus dem Grund, dass Nicht-EWR-Staatsangehörige, die sich rechtmäßig in Österreich aufhalten, einer Aufenthaltsdauerbedingung unterworfen sind, um Anspruch auf Sozialhilfe zu haben ... Der Ausschuss erinnert daran, dass unter Artikel 13 §1 die Gleichbehandlung zu gewährleisten ist, sobald der ausländische Staatsangehörige die Erlaubnis erhalten hat, sich rechtmäßig auf dem Territorium einer Vertragspartei aufzuhalten. Gleichbehandlung impliziert auch, dass ausländischen Staatsangehörigen keine zusätzlichen Bedingungen wie Aufenthaltsdauer oder Voraussetzungen auferlegt werden dürfen, die für sie schwieriger zu erfüllen sind.“¹³⁴ In seinem Bericht über Österreich „wiederholt der Europäische Ausschuss für soziale Rechte zudem, dass trotz der Einführung der Möglichkeit, im Einklang mit internationalen Verpflichtungen auf den fünfjährigen Aufenthalt zu verzichten, die meisten Bundesländer keine entsprechenden Änderungen vorgenommen haben.“¹³⁵

DIE „HÄRTEFALLKLAUSEL“ IST KEINE ANGEMESSENE LÖSUNG

Zur Linderung der prekären Lebenssituation von Personen, die gesetzlich von der Sozialhilfe ausgeschlossen sind, wurde durch eine Novelle zum Sozialhilfe-Grundsatzgesetz die Möglichkeit einer sogenannten Härtefallklausel eingeführt, die vom Parlament im Juni 2022 beschlossen wurde.¹³⁶ § 6 Abs. (2) des SH-GG sieht nun vor, dass die Landesgesetzgebung vorsehen kann, „dass Sozialhilfe im Einzelfall – abweichend von § 4 Abs. (1) SH-GG– auf der Grundlage des Privatrechts geleistet werden kann, soweit der Lebensunterhalt und der Wohnbedarf nicht anderweitig gesichert sind oder gesichert werden können und dies zur Vermeidung besonderer Härten unerlässlich ist und sich die betroffene Person rechtmäßig im Bundesgebiet aufhält.“ Zudem wird auf § 3 Abs. (5) SH-GG verwiesen, der einen Sachleistungsvorrang vorsieht.

Diese Härtefallklausel erlaubt es Bundesländern und ihren zuständigen Ämtern aufgrund von Einzelfallbetrachtungen zu entscheiden, ob Personen, die nicht die Mittel haben, ihren

¹³¹ Interview mit einer Sozialarbeiterin in einem Frauenhaus in Linz (anonym), 22. Juni 2023, online

¹³² Interview mit Sabine Kofler, Frauen helfen Frauen Innsbruck, 6. Juli 2023, online

¹³³ Europäischer Ausschuss für soziale Rechte, Conclusions 2021, Austria, März 2022, S. 37, <https://rm.coe.int/conclusions-2021-austria-en/1680a5d9e8>

^E Europäischer Ausschuss für soziale Rechte, Conclusions 2021, Austria, März 2022, S. 37-38, <https://rm.coe.int/conclusions-2021-austria-en/1680a5d9e8>

¹³⁵ Europäischer Ausschuss für soziale Rechte, Conclusions 2021, Austria, März 2022, S. 38, <https://rm.coe.int/conclusions-2021-austria-en/1680a5d9e8>

¹³⁶ BGBl. I Nr. 78/2022; <https://www.oesterreich.gv.at/themen/soziales/armut/3/2/Seite.1693914.html>

Lebensunterhalt zu bestreiten und die Anspruchskriterien nicht erfüllen entweder einmalig oder über einen längeren Zeitraum gewisse Sozialhilfeleistungen gewährt werden. Eine wichtige Voraussetzung ist allerdings der rechtmäßige Aufenthalt in Österreich. Es besteht jedoch für die Bundesländer keine Umsetzungspflicht und es besteht daher auch kein einklagbarer gesetzlicher Anspruch darauf. Zudem besteht über die Härtefallklausel kein allgemeines „Recht“ auf Hilfe, und die Gewährung derartiger Hilfen liegt im Ermessen der Sozialämter und Bezirkshauptmannschaften.¹³⁷

Amnesty International fragte bei den Landesregierungen schriftlich an, wie viele Anträge im Rahmen der Härtefallklausel gestellt wurden und wie oft Menschen nach deren Einführung Zugang zu Leistungen im Rahmen der Härtefallklausel gewährt worden war. Laut den an Amnesty International Österreich übermittelten Informationen, wurden bis Ende 2023, also seit der Einführung der Härtefallklausel im Dezember 2022, in Niederösterreich 109 von 134 Anträgen stattgegeben.¹³⁸ Im Vergleich dazu hat Oberösterreich im Zeitraum von 1. Januar 2022 bis 30. Juli 2023 39 Anträge bewilligt, die im Rahmen der Härtefallklausel gestellt wurden.¹³⁹ Darüber hinaus hat Wien unabhängig vom SH-GG eine Härtefallklausel eingeführt und laut schriftlicher Auskunft haben zwischen 70 und 90 Personen die Härtefallklausel in Anspruch genommen.¹⁴⁰ Die Frage nach der Härtefallklausel wurde im Antwortschreiben von der Landesregierung Tirol mit dem Hinweis beantwortet, dass das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz in Tirol nicht umgesetzt wurde.¹⁴¹

Da die Härtefallklausel keinen individuellen Rechtsanspruch begründet und die Entscheidung im Ermessen der Bundesländer liegt, kann sie nicht als ausreichender Ersatz für einen grundsätzlichen Anspruch auf die Leistungen der Sozialhilfe betrachtet werden. Ulrike Oforha, Sozialarbeiterin und Teamleiterin bei der Caritas Niederösterreich, sagte zu Amnesty International Österreich: „Da es keinen Rechtsanspruch darauf gibt, bleibt den Menschen ansonsten nur zu arbeiten. Dies betrifft vor allem Leute, die schon länger hier sind [und die Voraussetzung des dauerhaften Aufenthalts nicht erfüllen] und vor allem aber auch kranke und alte Menschen, die schon lange in Österreich leben und eigentlich nicht mehr arbeitsfähig sind.“¹⁴² Dieser Ausschluss, dieser Mangel an sozialem Schutz, kann dazu führen, dass Menschen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts prekäre Arbeitsverhältnisse eingehen müssen.

Eine weitere Sozialarbeiterin, die in Oberösterreich mit von Wohnungs- und Obdachlosigkeit betroffenen Frauen arbeitet, beschrieb die Bedenken im Hinblick auf das Fehlen von sozialer und finanzieller Sicherheit sehr klar. Sie betonte, inwiefern insbesondere Frauen dieses Fehlen an sozialer Sicherheit betrifft: „Die Alternative, wenn man ausgeschlossen ist, ist arbeiten gehen. Die Menschen sind dann oft in Arbeitsverhältnissen, die sehr prekär sind, sie müssen dann alles nehmen. Zum Beispiel bei einer Reinigungsfirma [arbeiten]; sie müssen mehrere Gebäude in Linz reinigen, aber die Fahrtzeiten dazwischen werden nicht als Arbeitszeit gezählt. Oder die Arbeitszeiten sind nicht mit den Kindern vereinbar. Die Frauen müssen es aber annehmen, es gibt keine anderen Möglichkeiten.“¹⁴³

¹³⁷ Dem SH-GG zufolge können Menschen sich auf die Härtefallklausel nur „privatrechtlich“ berufen, was heißt, dass sie im Ermessen beider Parteien, Antragstellers und dem Sozialamt, liegt.

¹³⁸ Siehe schriftliches Antwortschreiben, Landesregierung Niederösterreich, Abteilung Soziales, 15. Dezember 2023

¹³⁹ Siehe schriftliches Antwortschreiben, Landesregierung Oberösterreich, Abteilung Soziales, 13. Dezember 2023

¹⁴⁰ Siehe schriftliches Antwortschreiben, Stadt Wien, Magistratsabteilung 40, 1. Dezember 2023

¹⁴¹ Siehe schriftliches Antwortschreiben, Landesregierung Tirol, Abteilung für Soziales, 26. Januar 2024

¹⁴² Interview mit Ulrike Oforha, 17. Mai 2023, online

¹⁴³ Interview mit einer Sozialarbeiterin, die mit Menschen arbeitet, die Wohnungs- und Obdachlosigkeit erfahren, 13. Juli 2023, online

In seinen Allgemeinen Bemerkungen stellt der Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte fest, dass jeder Mensch ein Recht auf soziale Sicherheit hat und dass „Vertragsstaaten besonders jenen Personen und Gruppen Aufmerksamkeit schenken sollten, die generell Schwierigkeiten haben, von diesem Recht Gebrauch zu machen, insbesondere Frauen; Menschen, die arbeitslos sind; Arbeitnehmer*innen, die unzureichend von sozialer Sicherheit geschützt sind; Personen, die in der informellen Wirtschaft arbeiten; kranke oder verletzte Arbeitnehmer*innen; Menschen mit Behinderungen; ältere Menschen; Kinder und erwachsene Unterhaltsberechtigte; Hausangestellte; Heimarbeiter*innen; Minderheitengruppen, Geflüchtete; Asylsuchende; Binnenvertriebene; Rückkehrer*innen; Nicht-Staatsangehörige.“¹⁴⁴ Staaten haben zudem die Verpflichtung gemäß Artikel 2 Abs. (2) IPwskR sicherzustellen, dass alle Menschen die im Pakt festgelegten Menschenrechte frei von Diskriminierung, und zwar direkter und indirekter Diskriminierung, genießen können.

Zusätzlich müssen Staaten, während sie einen gewissen Ermessensspielraum haben, wenn es um die Behandlung von Nicht-Staatsangehörigen geht, dennoch sicherstellen, dass alle Menschen in ihrem Hoheitsbereich ihre Menschenrechte genießen können. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 19 betonte der UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Zusammenhang mit den anspruchsbegründenden Zeiträumen oder anderen Anforderungen für Nicht-Staatsangehörige, dass diese verhältnismäßig und angemessen sein müssen.¹⁴⁵ Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte stellte auch fest, dass zusätzliche Bedingungen, die Nicht-Staatsangehörigen auferlegt werden, etwa eine bestimmte rechtmäßige Aufenthaltsdauer, eine „übermäßig lange Aufenthaltsdauer“ darstellen könnten, die einen Verstoß gegen Artikel 13 ESC (rev.) sein könnten, insbesondere in Bezug auf die Gleichbehandlung von Staatsangehörigen und Nicht-Staatsangehörigen.¹⁴⁶ Daher stellen sich aufgrund der Anforderung eines fünfjährigen Aufenthalts nicht nur Bedenken in Bezug auf ihre mögliche Unverhältnismäßigkeit, sondern diese Bedingung stellt auch eine Hürde für Nicht-Staatsangehörige dar, wenn diese Zugang zu Sozialhilfe suchen.

Das Recht auf soziale Sicherheit umfasst zudem das Kriterium des umfassenden Anwendungsbereichs, d. h. dass alle Menschen in Sozialhilfesystemen eingeschlossen sein sollten.¹⁴⁷ In seinen bisherigen Schlussfolgerungen hat der Europäische Ausschuss für soziale Rechte allerdings gefolgert, dass Österreich nicht im Einklang mit Artikel 13 Abs. (1) ESC (rev.) steht, und zwar weil „das Recht auf das angemessene Niveau der Sozialhilfe nicht für alle Menschen gewährleistet ist; in einigen [Bundes-]Ländern unterliegen rechtmäßig aufhältige Nicht-EWR-Staatsangehörige der Anforderung einer fünfjährigen Aufenthaltsdauer, um Anspruch auf Sozialhilfe zu haben.“¹⁴⁸ Der Ausschuss hält zudem fest, dass das aktuelle Sozialhilfesystem nicht gewährleisten kann, dass alle Menschen vollen Zugang zur Sozialhilfe haben. Der Europäische Ausschuss war daher der Auffassung, dass das Recht auf ein angemessenes Niveau an Sozialhilfe nicht für alle Menschen gewährleistet ist.¹⁴⁹

¹⁴⁴ Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkungen Nr. 19, Abs. 31

¹⁴⁵ Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkungen Nr. 19, Abs. 37

¹⁴⁶ Karin Lukas, *The Revised European Social Charter, An Article by Article Commentary*, 2021, S. 190.

¹⁴⁷ Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkungen Nr. 19.

¹⁴⁸ Europäischer Ausschuss für soziale Rechte, Conclusions of the European Committee of Social Rights 2021 concerning Austria (Thematic group Health, social security and social protection), S. 32, <https://rm.coe.int/conclusions-2021-austria-en/1680a5d9e8>

¹⁴⁹ Europäischer Ausschuss für soziale Rechte, Conclusions of the European Committee of Social Rights 2021 concerning Austria (Thematic group Health, social security and social protection), S. 37ff, <https://rm.coe.int/conclusions-2021-austria-en/1680a5d9e8>

Abschließend ist im Hinblick auf die Anspruchsvoraussetzungen, die das Gesetz festlegt, festzustellen, dass einerseits die diskriminierende Behandlung von Personen mit subsidiärem Schutzstatus, andererseits die lange anspruchsbegründende Aufenthaltsdauer für Nicht-Staatsangehörige, die als übermäßig lang betrachtet werden kann, den Schluss erlauben, dass Österreichs Sozialhilfe-Grundsatzgesetz nicht im Einklang mit seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen gemäß Artikel 9 sowie Artikel 13 (1) ESC (rev.) steht.

4.2. ZUSÄTZLICHE HÜRDEN IM ZUGANG ZUR SOZIALHILFE

Wenn eine Person in den gesetzlichen Anwendungsbereich der Sozialhilfe fällt, muss diese Person ein Antragsverfahren durchlaufen, um letztlich die Sozialhilfe auch zu erhalten.¹⁵⁰ Menschen, die Sozialhilfe beantragen, müssen Unterlagen und Dokumente für die Feststellung, ob die Sozialhilfe bewilligt wird oder nicht, vorlegen. In der Praxis überfordert diese Situation viele Menschen, die Sozialhilfe beantragen, nicht nur aufgrund des anfänglichen komplizierten Antragsverfahrens, sondern auch weil diese den vorgegebenen Voraussetzungen entsprechen zu müssen.

PROZESS DER EINREICHUNG DER ANTRAGSFORMULARE

Anträge auf Sozialhilfe müssen bei einer Bezirksverwaltung, Bezirkshauptmannschaft, Gemeinde oder bei Sozialämtern eingereicht werden. Neben der persönlichen Einreichung haben Antragsteller*innen auch die Möglichkeit, alle notwendigen Unterlagen per Post zu schicken oder mit einem E-Mail einen Online-Antrag zu stellen.

Die Länge des Antragsformulars ist unterschiedlich: In Tirol zum Beispiel besteht das Antragsformular aus fünf Seiten, während es in Niederösterreich neun Seiten inklusive einer Checkliste für alle Unterlagen umfasst, die mit dem Antrag eingereicht werden müssen.¹⁵¹ Die verlangten Informationen reichen von persönlichen Daten, wie Alter über Angaben zu Wohnsituation, Beschäftigungsstatus, bis hin zum Einkommensstatus der Person. Als Beilage zu diesem Formular müssen Antragsteller*innen auch Unterlagen zum Nachweis dieser Informationen vorlegen.

Am Höhepunkt der COVID-19-Pandemie schränkten viele Ämter, aufgrund des Gesundheitsrisikos, den physischen Zugang und Kontakt ein. Bedenken hinsichtlich der Zugänglichkeit von Ämtern bleiben jedoch bestehen. Die Zugangshürden sind insbesondere in Hinblick auf Menschen, die Schwierigkeiten haben Antragsformulare auszufüllen oder die Voraussetzungen zu verstehen, besorgniserregend, da der direkte physische Kontakt mit den verantwortlichen Sachbearbeiter*innen eingeschränkt ist. Außerdem bestehen diese Bedenken auch vor dem Hintergrund, dass manche Menschen möglicherweise keinen Zugang zu digitalen Anträgen haben oder sich mit Online-Anträgen schwertun.

In Gesprächen mit Amnesty International Österreich äußerten die Gesprächspartner*innen mehrere Bedenken hinsichtlich der Komplexität des Antragsverfahrens. Insbesondere gaben die Gesprächspartner*innen an, dass sie Probleme mit der formalen Sprache des Antragsformulars und Schwierigkeiten erfahren haben, sicherzustellen, dass das Antragsformular korrekt ausgefüllt wurde und alle erforderlichen Dokumente rechtzeitig eingereicht wurden. Infolgedessen sind die Betroffenen oft auf die Unterstützung von NGOs und Sozialarbeiter*innen angewiesen, um Verzögerungen beim Zugang zur Sozialhilfe zu vermeiden.

¹⁵⁰ Ähnliches gilt ebenso für die bedarfsorientierte Mindestsicherung.

¹⁵¹ Siehe zum Beispiel Antragsformulare: Sozialhilfe nach dem NÖ SAG, https://www.noel.gv.at/noel/Sozialhilfe/NOE_Sozialhilfe_Ausfuhrungsgesetz.html und Antragsformulare Mindestsicherung Tirol, <https://www.tirol.gv.at/gesellschaft-soziales/soziales/mindestsicherung/antragsformulare-mindestsicherung/>, letzter Aufruf 25. August 2023

Barbara Bühler, Koordinatorin der regionalen Armutskonferenz in Niederösterreich und Sozialarbeiterin, betonte ihre Besorgnis im Hinblick auf den eingeschränkten Zugang zu Ämtern: „Die Zugänglichkeit der Bezirksverwaltungsbehörden ist auch ein Problem. Durch die COVID-19 Pandemie wurden viele Zugänge zu den Behörden eingeschränkt, so war das auch bei den Bezirksverwaltungsbehörden. Ich habe den Eindruck, dass das aber nicht mehr zurückgenommen wurde. Oft wollen Klient*innen die Anträge persönlich abgeben, zum Beispiel am Empfang. Jetzt bekommen wir oft die Rückmeldung, dass das nicht mehr möglich ist. Man kommt nicht mehr hinein oder es steht Security am Eingang und man kann die Anträge nur ins Postfach schmeißen. Es ist schwierig mit den Öffnungszeiten und es gibt kaum mehr Sprechtag oder -stunden. Das war schon zuvor schwierig und ist jetzt noch schwieriger geworden. Mit den komplexen Anträgen verzweifeln die Menschen und geben die Anträge dadurch erst gar nicht ab.“

Lisa*, eine 69 Jahre alte Frau, die Sozialhilfe bezieht, bestätigte Amnesty International Österreich gegenüber, dass es nicht möglich ist, mit Sachbearbeiter*innen persönlich in Kontakt zu treten, und dass das seit der COVID-19-Pandemie noch schwieriger geworden ist.¹⁵² In einem weiteren Interview beschrieb **Klaudia**, die andere Menschen mit Behinderungen unterstützt, die Erfahrungen ihrer verstorbenen Freundin, die Sozialhilfe bezogen hatte, und erzählte Amnesty International Österreich, dass es ihrer Meinung nach praktisch unmöglich sei, die zuständigen Sachbearbeiter*innen [im Sozialamt] persönlich zu sprechen.¹⁵³ Das wurde in einem weiteren Interview bestätigt, in dem Amnesty International Österreich gesagt wurde, dass der physische Zugang zu Sozialämtern stark vom jeweiligen Amt abhängig ist.¹⁵⁴

Wenn physischer Zugang und Unterstützung in Sozialämtern und Bezirkshauptmannschaften eingeschränkt sind, wird die Rolle von NGOs, insbesondere Sozialorganisationen, die Menschen, die Sozialhilfe beziehen wollen, Unterstützung bieten, entscheidend. Ulrike Oforha, eine Sozialarbeiterin bei der Caritas Niederösterreich, die Menschen beim Ausfüllen der Antragsformulare für Sozialhilfe unterstützt, erzählte Amnesty International Österreich, dass das Antragsformular selbst eine Herausforderung für die Mitarbeiter*innen von sozialen Einrichtungen darstellt, da es "sehr schwer auszufüllen" ist und man sehr viele Unterlagen beilegen muss.¹⁵⁵ In einem anderen Interview betonte Stefan Hindinger, Leiter bei mosaik, einer Organisation, die Menschen unterstützt, die Wohnungs- und Obdachlosigkeit erfahren: „Die Antragsstellung für die Sozialhilfe hat sich verschlechtert. Klient*innen würden das alleine nicht schaffen. Sie brauchen unsere Hilfe.“¹⁵⁶

SPRACHBARRIEREN

Die Schwierigkeit der Antragsstellung für Sozialhilfe oder Mindestsicherung wird durch die Tatsache verschärft, dass die Sprache selbst sehr formal und technisch ist. Besonders für Menschen, die nicht fließend Deutsch sprechen, kann das eine zusätzliche Hürde darstellen. Laura Ströbel, Integrationsberaterin bei der Diakonie Tirol, einer sozialen Einrichtung der evangelischen Kirche, merkte an: „Sprachliche Barrieren sind eine Herausforderung. Es gibt keine einfache Sprache, alles ist sehr komplex formuliert.“¹⁵⁷ In einigen Bundesländern, zum Beispiel in Niederösterreich, stehen Informationen zur Sozialhilfe in „einfacher Sprache“ zur Verfügung. Das Formular selbst jedoch ist wieder in Standardsprache gehalten.

¹⁵² Interview mit Lisa (Name geändert), 31. Juli 2023, persönlich

¹⁵³ Interview mit Klaudia, 10. August 2023, persönlich

¹⁵⁴ Interview mit Bettina (Name geändert), 31. Juli 2023, persönlich

¹⁵⁵ Interview mit Ulrike Oforha, 17. Mai 2023, online

¹⁵⁶ Interview mit Stefan Hindinger, 12. Oktober 2023, online

¹⁵⁷ Interview mit Laura Ströbel, 8. August 2023, online

Vor dem Hintergrund, dass persönlicher Kontakt zu Sachbearbeiter*innen in den Sozialämtern/Bezirkshauptmannschaften eingeschränkt ist und hauseigene Übersetzer*innen im Allgemeinen entweder nicht oder in einigen Ämtern nur über Video-Anrufe zur Verfügung stehen, können Migrant*innen und Menschen, die nicht fließend Deutsch sprechen, bei der Beantragung von Sozialhilfe mit spezifischen und zusätzlichen Hürden konfrontiert sein, mit dem Ergebnis, dass sie für Unterstützung und Übersetzung oft auf Freund*innen oder Familienangehörige angewiesen sind.

Tanja*, eine 30-jährige Frau, die bedarfsorientierte Mindestsicherung bezieht und Frauen dabei unterstützt, bedarfsorientierte Mindestsicherung zu beantragen, erzählte Amnesty International, dass sie sich wünschen würde, dass die genutzte Sprache einfacher wäre, damit Antragsteller*innen von Sozialhilfe verstehen können, was sie unterschreiben.¹⁵⁸

Amnesty International Österreich fragte bei den Landesregierungen schriftlich an, welches Angebot an konkreten Hilfestellungen es für das Ausfüllen der Formulare gibt, insbesondere für Personen mit nicht deutscher Muttersprache. Laut der schriftlichen Auskunft, die Amnesty International Österreich erhielt, sind in Wien die Informationen zur Beantragung der bedarfsorientierten Mindestsicherung – neben Deutsch – in acht weiteren Sprachen online abrufbar. Darüber hinaus können Antragsteller*innen auf bedarfsorientierte Mindestsicherung laut der schriftlichen Auskunft ohne vorherige Terminvereinbarung das Amt aufsuchen, um direkte Unterstützung beim Ausfüllen der Formulare zu erhalten. Außerdem besteht für Personen die Möglichkeit der Videoübersetzung, und für die Zukunft sei geplant, Antragsformulare in verschiedenen Sprachen anzubieten.¹⁵⁹ Im Vergleich dazu gibt es in Niederösterreich die Möglichkeit, während der Öffnungszeiten einen Termin zu vereinbaren, wenn man direkten Kontakt zu den Sachbearbeiter*innen sucht. Die Personen können sich auch von Sozialarbeiter*innen beraten lassen. Auf die Frage hin, welche Unterstützung für Personen, die nicht fließend Deutsch sprechen, in Niederösterreich zur Verfügung steht, erhielt Amnesty International Österreich die Auskunft, dass hier Unterstützung durch Sachbearbeiter*innen und Sozialarbeiter*innen vor Ort zur Verfügung steht. Darüber hinaus gibt es „Leicht-Lesen“ Informationen auf der Webseite. Amnesty International Österreich erhielt jedoch keine spezifischen Informationen über die Möglichkeiten von Übersetzungen.¹⁶⁰ In Oberösterreich, so wurde im Schreiben darauf hingewiesen – gibt es fast 70 soziale Organisationen und NGOs, die Einzelpersonen bei der Beantragung von Sozialhilfe unterstützen.¹⁶¹ Nach Angaben der Landesregierung Tirol, will die Landesregierung dort die Information über Sozialleistungen sowie Hilfs- und Beratungsleistungen verbessern. Im Hinblick auf die Zugänglichkeit der bedarfsorientierten Mindestsicherung in Tirol selbst, können sich Personen direkt in den Ämtern beraten lassen und der direkte Kontakt zu den Sachbearbeiter*innen ist möglich. Darüber hinaus werden den Angaben zufolge bei Bedarf auch Dolmetscherdienste herangezogen.¹⁶²

Das Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz teilte Amnesty International Österreich in einem schriftlichen Antwortschreiben folgendes mit: „Die Zugänglichkeit von Informationen, das Wissen um Ansprüche und Möglichkeiten der Antragstellung sind entscheidend dafür, dass Betroffene die ihnen zustehenden Leistungen auch geltend machen. Ob diese „Zugänglichkeit“ durch den Abbau bürokratischer, finanzieller und sprachlicher Hürden unterstützt wird, ist primär eine Frage des Vollzugs (Länder) In seinem eigenen Einflussbereich achtet das BMSGPK insbesondere bei der Vermittlung von Inhalten ... Weiters tauscht sich das BMSGPK mit den Ländern auch zu Vollzugsfragen aus, indem „good practices“ geteilt und diskutiert werden.

¹⁵⁸ Interview mit Tanja* (Name wurde geändert), 5. September 2023, online

¹⁵⁹ Stadt Wien, Magistratsabteilung 40, Antwortschreiben vom 1. Dezember 2023

¹⁶⁰ Land Niederösterreich, Abteilung Soziales, Antwortschreiben vom 15. Dezember 2023

¹⁶¹ Land Oberösterreich, Abteilung Soziales, Antwortschreiben vom 13. Dezember 2023

¹⁶² Land Tirol, Soziales, Antwortschreiben vom 26. Jänner 2024

Zuletzt wurden im Rahmen der „Plattform-SH-GG“ beispielsweise die Möglichkeiten der Verkürzung von Verfahrensdauern durch verstärkte digitale Abfragen gemeinsam erörtert.“¹⁶³

DIE MENGE DER UNTERLAGEN

Zusätzlich zum Antragsformular müssen Antragsteller*innen auf Sozialhilfe etliche Unterlagen zum Nachweis ihrer Identität sowie ihrer finanziellen und familiären Situation einreichen. Sechs Frauen und ein Mann, mit denen Amnesty International Österreich Interviews führte, merkten an, dass die Anzahl an Unterlagen und Dokumenten, die vorgelegt werden müssen, um den Antrag auf Sozialhilfe/Mindestsicherung einzureichen, eine Herausforderung darstellt.¹⁶⁴ Es kann das Antragsverfahren sogar hinauszögern, wenn jemand nicht alle verlangten Unterlagen zur Hand hat und sie erst beschaffen muss. Eine Verzögerung des Antragsverfahrens bedeutet auch eine Verlängerung des Zeitraumes, in dem die Person keine Sozialhilfe erhält.

Wie die folgenden Beispiele zeigen, wiesen die Gesprächspartner*innen von Amnesty International Österreich auf drei besondere Herausforderungen im Zusammenhang mit der Anzahl der erforderlichen Dokumente hin. Erstens sagten fünf Interviewpartner*innen, dass die Beschaffung der notwendigen Dokumente selbst mit Kosten verbunden sein könnte, insbesondere Bankauszüge, die regelmäßig verlangt werden. Das verstärkt den Stress zusätzlich, insbesondere wenn man nicht genug Einkommen hat, um seinen Lebensunterhalt zu sichern.¹⁶⁵ Zweitens schilderten sechs Personen, dass einige der geforderten Dokumente nicht leicht zu beschaffen waren, insbesondere wenn die Personen nach Österreich gezogen waren und die verlangten Dokumente nur in ihrem Geburtsland verfügbar waren.¹⁶⁶ Drittens erklärten weitere fünf Interviewpartner*innen, dass es nur begrenzte Unterstützung bei der Beschaffung und dem Ausfüllen dieser Dokumente gab.¹⁶⁷ Infolgedessen fühlten sich die Personen, die Leistungen beantragten, gestresster und verpassten in einigen Fällen die Fristen für die Einreichung bestimmter Dokumente – mit dem Ergebnis, dass sich ihr Zugang auf Sozialhilfe verzögerte.

Erstantragsteller*innen müssen alle entsprechenden Unterlagen vorlegen, etwa einen behördlichen Identitätsausweis, den Mietvertrag, persönliche Dokumente bezüglich des Familienstandes (Ehe oder Scheidung), Staatsbürgerschaftsnachweis, Nachweis über Vermögen und Einkommen, Bankauszüge der letzten drei Monate und Einkommenserklärung. Menschen mit nicht-österreichischer Staatsangehörigkeit müssen zusätzlich ihren aktuellen Aufenthaltstitel und die Geburtsurkunden ihrer Eltern sowie ihren Staatsbürgerschaftsnachweis vorlegen. Weiters ist eine Bestätigung der Meldung

¹⁶³ BMSGPK, Antwortschreiben vom 14. Dezember 2023

¹⁶⁴ Siehe Interview mit Anna, 12. Juli 2023, persönlich; Interview mit Lara (Name geändert), 20. Juli 2023, persönlich; Interview mit Tanja*, 5. September 2023, online; Interview mit Bettina (Name geändert), 31. Juli 2023, persönlich; Interview mit Janine (Name geändert), 31. Juli 2023, persönlich; Interview mit Sandra, 28. Juli 2023, persönlich; Interview mit Mo (Name geändert), 31. Juli 2023, persönlich

¹⁶⁵ Interview mit Mo (Name geändert), 31. Juli 2023, persönlich; Interview mit einer Sozialarbeiterin (anonymisiert), 10. August 2023, persönlich; Interview mit einer Sozialarbeiterin (anonymisiert), 7 Juli 2023, online; Interview mit Nina (Name geändert) 10. August 2023, persönlich; Interview mit Tanja*, 5. September 2023, persönlich

¹⁶⁶ Interview mit einer Sozialarbeiterin (anonymisiert), 10. August 2023, persönlich; Interview mit Anna, 12. Juli 2023, persönlich; Interview mit Mo (Name geändert), 31. Juli 2023, persönlich; Interview mit Lara, 20. Juli 2023, persönlich; Interview mit Janine (Name geändert), 31. Juli 2023, persönlich; Interview mit Sabine Kofler, 6. Juli 2023, online

¹⁶⁷ Interview mit Tanja*, 5. September 2023, persönlich; Interview mit Lisa (Name wurde geändert), 31. Juli 2023, persönlich; Interview mit Bettina (Name geändert), 31. Juli 2023, persönlich; Interview mit Janine (Name geändert), 31. Juli 2023, persönlich; Interview mit Sandra, 28. Juli 2023, persönlich

als Arbeitssuchende*r beim Österreichischen Arbeitsmarktservice (AMS) eine Voraussetzung für die Sozialhilfe.¹⁶⁸

Hinzu kommt, dass anspruchsberechtigte Personen, die bereits beim AMS gemeldet sind, die Anforderungen beider Ämter erfüllen müssen, nämlich des Sozialamtes und des AMS. **Bettina***, eine 56 Jahre alte Frau, die in Oberösterreich Sozialhilfe bezieht, erzählte Amnesty International Österreich: „Ja, ich habe immer beides [Arbeitslosengeld und Sozialhilfe] bekommen. Die Unterlagen muss man dann immer selber zu beiden Stellen bringen, die wollen manchmal beide das gleiche. Ich glaube schon, dass sie in Kontakt sind, aber ich muss trotzdem immer alles zweimal selber hinbringen.“¹⁶⁹

Zudem können die verlangten Unterlagen nicht nur dazu führen, dass Menschen sich entmutigt fühlen, sondern die Beschaffung kann auch mit Kosten verbunden sein. In einem Interview mit Amnesty International Österreich erzählte **Mo***, der zum Zeitpunkt des Interviews Sozialhilfe bekam, dass die Anforderungen der Sozialämter, etwa, dass er sein Auto verkaufen hätte müssen, da es als Vermögen galt, oder die Menge an erforderlichen Unterlagen, ihn davon abgeschreckt hätten, erneut um Sozialhilfe anzusuchen: „Das erste Mal war der Antrag sehr schwierig. Es gab sehr viel Kontrolle wofür man sein Geld ausgibt... Ich musste Lohnzettel für die ganze Familie abgeben ... das Sozialamt wollte, dass ich das Auto verkaufe. Ich konnte es aber nicht verkaufen, ich habe eine 50%ige Behinderung und benötige das Auto für die Fortbewegung, weil ich nicht viel gehen kann. Dann musste ich trotzdem immer eine aktuelle Bewertung vom ÖAMTC abgeben, das kostete aber Geld. Zusätzlich die Schulbesuchsbestätigungen der Kinder, den Integrationskurs, die Deutschkurse etc... Ich habe dann selbst entschieden, die Sozialhilfe nicht mehr zu beantragen, weil der Aufwand zu groß ist, es ist zu kompliziert. Sie wollen immer alles wissen, man muss dauernd Dokumente geben. Ich verliere dadurch 800 Euro im Monat, aber es ist viel zu kompliziert.“¹⁷⁰

Selbst in Fällen, in denen Menschen schon jahrelang Sozialhilfe beziehen, können die verlangten Informationen und Unterlagen eine Herausforderung darstellen. **Bettina***, eine 56 Jahre alte Frau, die in Niederösterreich lebt, erzählte Amnesty International Österreich von ihrer Erfahrung mit dem Antragsverfahren: „Ich beziehe schon einige Jahre die Sozialhilfe... Sie sind jetzt sehr viel strenger mit den Unterlagen geworden. Man muss immer genau hinschauen, ob alles passt. Aber immer passt irgendwas nicht, immer muss man etwas nachschicken oder es gehen Sachen verloren. Einmal musste ich sogar zweimal die gleichen Sachen schicken. Ich schicke den Antrag und die Unterlagen immer per Fax.“¹⁷¹

Zudem könnten Migrant*innen Gefahr laufen, für die Sozialhilfe mit zusätzlichen Hürden konfrontiert zu sein. Diese Hürden können entstehen, wenn verlangte Unterlagen in ihrem Herkunftsland beschafft werden müssen. Bei diesen Unterlagen kann es sich um Identitätsausweise, Scheidungspapiere oder Geburtsurkunden handeln. Je nach Herkunftsland verzögert die Beschaffung dieser Unterlagen auch den Prozess der Antragsstellung, da sie eine Voraussetzung dafür sind, in Österreich um Sozialhilfe anzusuchen.¹⁷² Außerdem kann es auch vorkommen, dass die Beschaffung dieser Unterlagen möglicherweise mit zusätzlichen Kosten für die Menschen verbunden ist – entweder, weil sie in ihr Herkunftsland reisen müssen oder wegen den entstehenden Verwaltungskosten.

¹⁶⁸ Ähnliches gilt für die Mindestsicherung

¹⁶⁹ Interview mit Bettina (Name geändert), 31. Juli 2023, persönlich

¹⁷⁰ Interview mit Mo (Name geändert), 31. Juli 2023, persönlich

¹⁷¹ Interview mit Bettina (Name geändert), 31. Juli 2023, persönlich

¹⁷² Siehe zum Beispiel Interview mit einer Sozialarbeiterin in Oberösterreich (anonymisiert), 10. August 2023, persönlich

Gewisse Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Unterlagen bleiben selbst nach dem Erstantrag bestehen. Das betrifft besonders Bankauszüge, da von den Menschen verlangt wird, die Bankauszüge der vorhergehenden Monate regelmäßig vorzulegen, wobei die Häufigkeit vom Sozialamt/Bezirkshauptmannschaft von Fall zu Fall festgelegt wird. Bankauszüge werden immer wieder verlangt, da sie mögliche Veränderungen der finanziellen Situation von Menschen zeigen. In Bezug auf Bankauszüge wiesen sieben Interviewpartner*innen darauf hin, dass das Sammeln von Bankauszügen wegen des fehlenden Zugangs zu Internet-Banking schwierig sein kann.¹⁷³ „Der Antrag auf Sozialhilfe ist eine Frechheit. Du musst alles beilegen, alles kopieren. Kannst du das von daheim aus nicht, musst du es auf der Bank machen – da musst du es aber extra beantragen und man zahlt dafür eine Bearbeitungsgebühr, 10-15 Cent pro Zettel. Das sind immer 5-6 Euro und es dauert ein paar Tage, bis der Antrag bearbeitet ist.“ sagte **Nina***, eine 51 Jahre alte Frau, die Sozialhilfe zum Zeitpunkt des Interviews bezog.¹⁷⁴

Tanja*, eine 30 Jahre alte Frau, erzählte von einem ähnlichen Problem:

„Es sind viele Dokumente, die man einreichen muss. Zum Beispiel Kontoauszüge, wenn du bei [einer bestimmten Bank] bist, dann müssen sie diese von Wien holen und das dauert dann lange, bis du sie hast. Sie lassen sich übertrieben viel Zeit. Das ist schwierig. Ich habe Angst, die Fristen zu verpassen, weil dann musst du den Antrag neu stellen und das dauert dann wieder sehr lange. Ich habe Angst, weil ich zwei Kinder habe und dann kein Geld habe. Die Kontoauszüge kosten auch. Stell dir vor du hast keinen Cent, dann musst du das Geld zusammensuchen. Das muss ich alle drei Monate einreichen und dann schauen, dass es sich ausgeht.“¹⁷⁵

Außerdem wird von Menschen, die in Wohngemeinschaften oder bei ihrer Familie leben, verlangt, Unterlagen und Informationen über alle im Haushalt lebenden Personen vorzulegen, da das Einkommen des gesamten Haushalts für die Berechnung der Sozialhilfe herangezogen wird. Das kann zu etlichen Herausforderungen führen und auch zusätzliche Belastungen innerhalb der Familie verursachen, wie **Lara***, eine 36 Jahre alte Frau mit Behinderung, Amnesty International Österreich erzählte: „Die Sozialhilfe war schlimm, als ich bei meiner Familie gewohnt habe. Du bist auf die Zusammenarbeit deiner Familie angewiesen. Du musst auch die Kontoauszüge und Lohnzettel der letzten drei Monate deiner Familie einreichen. Das ist nicht schön, das sind so intime Informationen. Da ist mir schon unwohl dabei. Auch bei meinen eigenen... Weil, man hat keine Privatsphäre mehr. Das führt zu Reibereien. Man muss dann den Dokumenten nachlaufen und erklären, warum man es braucht. Und die anderen brauchen es ja gar nicht, aber ich brauche die Sozialhilfe. Das ist hässlich. Es kam zu Streitereien und das ist nicht schön.“¹⁷⁶

Ein weiteres Beispiel in Bezug auf den Aufwand für den Prozess der Antragsstellung bezieht sich auf die Auflage, alle anderen Möglichkeiten der finanziellen Unterstützung auszuschöpfen, auch Wohnbeihilfen. Wohnbeihilfen werden von einer anderen Behörde gewährt, um Menschen mit niedrigem Einkommen bei ihren Wohnkosten zu unterstützen. Daher müssen Menschen zuerst um die Wohnbeihilfe ansuchen, bevor sie Leistungen im Rahmen des SH-GG in Anspruch nehmen

¹⁷³ Interview mit Thomas Scherthaner, Verein für Obdachlose Innsbruck, 31. August 2023, persönlich; Interview mit Sabine Kofler, 6. Juli 2023, online; Interview mit Sozialarbeiterin in Oberösterreich, 10. August 2023, persönlich; Interview mit Josef Pürmayr, 2. August 2023, online; Interview mit Tanja*, 5. September 2023, online; Interview mit Nina (Name geändert), 10. August 2023, persönlich

¹⁷⁴ Interview mit Nina (Name geändert), 10. August 2023, persönlich

¹⁷⁵ Interview mit Tanja*, 5. September 2023, persönlich

¹⁷⁶ Interview mit Lara (Name geändert), 20. Juli 2023, persönlich

können, was den Zeitraum, bis sie Sozialhilfe erhalten, noch weiter hinauszögern kann. Auf diese Situation wies auch der oberösterreichische Landesrechnungshof hin und bezeichnete dies als „weder effizient noch bürgerfreundlich“. ¹⁷⁷ In seinem Bericht unterstrich der Landesrechnungshof auch die Tatsache, dass trotz unterschiedlicher Anforderungen und Ziele von Menschen, die Sozialhilfe beziehen, verlangt wird, beide Beihilfen zu beantragen, ohne von der Mietbeihilfe zu profitieren. ¹⁷⁸ In seinem Bericht verwies er weiters darauf, „dass Sozialhilfeempfänger gezwungen sind, einen Antrag auf Wohnbeihilfe zu stellen. Die Gewährung einer Wohnbeihilfe für einen Sozialhilfeempfänger hat somit nur den Effekt, dass Auszahlungen von einer öffentlichen Stelle zu einer anderen verschoben werden, ohne dem Bezieher bzw. der Bezieherin einen Vorteil zu bringen ... Aus Sicht des LRH [oberösterreichischer Landesrechnungshof] ist das weder ein effizientes Verwaltungshandeln noch bürgerfreundlich.“ ¹⁷⁹

Wegen des Aufwands für den Antragsprozess bieten verschiedene Sozialeinrichtungen und NGOs Hilfe für Menschen, die einen Antrag auf Sozialhilfe stellen möchten. Da es in den Sozialämtern an umfassender Unterstützung fehlt, ist die Unterstützung, die NGOs bieten, in vielen Fällen für die Menschen entscheidend. Diese NGOs unterstützen nicht nur beim Ausfüllen von Antragsformularen, sondern auch bei der Beschaffung der erforderlichen Unterlagen und sie sind manchmal die ersten Instanzen, die Menschen auf die Möglichkeit, Sozialhilfe zu beantragen, aufmerksam machen. **Janine***, eine 36 Jahre alte Frau, die Wohnungs- und Obdachlosigkeit erfahren hat, beschrieb Amnesty International Österreich folgendermaßen, wie sie die Unterstützung durch eine Sozialarbeiterin wahrgenommen hat: „Sonst wäre es sehr schwierig gewesen. Das hätte ich alleine nicht geschafft.“ ¹⁸⁰

4.3. GRUPPENSPEZIFISCHE HÜRDEN IM ZUGANG ZUR SOZIALHILFE

Zusätzlich zum bürokratischen und komplizierten Antragsverfahren bestehen für bestimmte Gruppen spezifische Hürden. Der Zugang zur Sozialhilfe kann für Menschen mit gewissen Identitätsmerkmalen, die sich überschneiden können, wie etwa Geschlecht, Behinderungen und Migrationshintergrund schwieriger sein.

MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN

ANSPRUCH AUF UNTERHALT

Die §§ 231 bis 234 des österreichischen Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches (ABGB) sehen den Anspruch auf Unterhalt für Kinder sowie Eltern vor, die von den Angehörigen zu leisten sind. Die Bestimmungen des österreichischen Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuchs gelten für alle Menschen, die in Österreich leben (§ 1 ABGB). Das häufigste Szenario ist, dass Eltern verpflichtet sind, Unterhalt für ihre Kinder zu leisten, solange die Kinder sich nicht selbst erhalten können. Im Allgemeinen bezieht sich dies auf alle Bedürfnisse des Lebens – entweder als Sach- oder als

¹⁷⁷ Landesrechnungshof Oberösterreich, *Förderungen im Bereich der Wohnbeihilfe des Landes OÖ*, https://www.lrh-ooe.at/Mediendateien/Berichte2022/IP_Wohnbeihilfe_Bericht_signed.pdf

¹⁷⁸ Landesrechnungshof Oberösterreich, *Förderungen im Bereich der Wohnbeihilfe des Landes OÖ*, https://www.lrh-ooe.at/Mediendateien/Berichte2022/IP_Wohnbeihilfe_Bericht_signed.pdf, S. 16-17

¹⁷⁹ Landesrechnungshof Oberösterreich, *Förderungen im Bereich der Wohnbeihilfe des Landes OÖ*, https://www.lrh-ooe.at/Mediendateien/Berichte2022/IP_Wohnbeihilfe_Bericht_signed.pdf, Abs. 9.4

¹⁸⁰ Interview mit Janine (Name geändert), 31. Juli 2023, persönlich

Geldleistungen. Wenn diese Verpflichtungen nicht erfüllt werden, können Menschen diese rechtliche Verpflichtung auch gerichtlich durchsetzen.¹⁸¹

Diese Unterhaltsbestimmung bleibt aufrecht, solange eine Person, zum Beispiel ein Kind, als nicht selbsterhaltungsfähig betrachtet wird.¹⁸² Obwohl es keine rechtliche Definition der „Selbsterhaltungsfähigkeit“ gibt, wird sie allgemein folgendermaßen verstanden: „Die Selbsterhaltungsfähigkeit ist ein Begriff, der v. a. im Zusammenhang mit Unterhaltungspflichten verwendet wird. So müssen Eltern grundsätzlich bis zur Selbsterhaltungsfähigkeit ihrer Kinder Unterhalt leisten. Ein Kind ist selbsterhaltungsfähig, wenn es die seinen Lebensverhältnissen angemessenen Bedürfnisse aus eigenen Einkünften zur Gänze selbst abdecken kann. Dieser Zeitpunkt kann (z. B. wegen weiterführender Bildung) auch erst nach Erreichen der Volljährigkeit eintreten. Ob Selbsterhaltungsfähigkeit vorliegt, muss immer im Einzelfall beurteilt werden.“¹⁸³

Die im § 3 SH-GG festgelegten allgemeinen Voraussetzungen für Sozialhilfe besagen: „Leistungen der Sozialhilfe sind subsidiär und nur insoweit zu gewähren, als der Bedarf nicht durch eigene Mittel des Bezugsberechtigten oder durch diesem zustehende und einbringliche Leistungen Dritter abgedeckt werden kann.“¹⁸⁴ Zudem wird in § 7 SH-GG erläutert, „Leistungen der Sozialhilfe sind davon abhängig zu machen, dass die diese Leistungen geltend machende Person bedarfsdeckende Ansprüche gegen Dritte verfolgt, soweit dies nicht offenbar aussichtslos oder unzumutbar ist“, zum Beispiel, wenn offensichtlich ist, dass die Eltern kein ausreichendes Einkommen haben, um ihre Kinder finanziell zu unterstützen. Das Gesetz führt weiter aus: „Die Zulässigkeit einer unmittelbar erforderlichen Unterstützung bleibt unberührt. Die Ansprüche können auch zu deren Rechtsverfolgung an den zuständigen Träger übertragen werden.“¹⁸⁵

Daraus folgt, dass bei der Feststellung des Vorliegens eines Anspruchs auf Sozialhilfe die Frage des Unterhalts gemäß den Bestimmungen des österreichischen Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches relevant werden. Die Unterhaltsleistung durch Familienangehörige wird in diesem Sinn als „Leistung Dritter“ betrachtet, auf die eine Person Anspruch hat. Daher verlangen die Behörden von Antragsteller*innen auf Sozialhilfe, grundsätzlich jede andere Forderung/ jeden Anspruch zu verfolgen, auch von Familienangehörigen. Dies hat unverhältnismäßig negative Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen – und insbesondere jene, die als „nicht selbsterhaltungsfähig“ eingestuft werden und schafft für diese Menschen häufig zusätzliche Hürden.

Wenn eine Person mit Behinderung für „selbsterhaltungsunfähig“ erklärt wird, muss sie aufgrund des Subsidiaritätsprinzips des SH-GG zunächst von ihren Eltern Unterhalt (in Form von finanzieller

¹⁸¹ Oesterreich.gv.at; Allgemeines zum Unterhalt, https://www.oesterreich.gv.at/themen/steuern_und_finanzen/unterhalt/Seite.530100.html

¹⁸² Diese Feststellung wird gewöhnlich im Zusammenhang mit Anträgen auf erhöhte Familienbeihilfe von einem Arzt getroffen. Vgl. auch oesterreich.gv.at, Erhöhte Familienbeihilfe, https://www.oesterreich.gv.at/themen/menschen_mit_behinderungen/kindheit_und_behinderung/1/Seite.1220330.html

¹⁸³ Oesterreich.gv.at, Selbsterhaltungsunfähigkeit, <https://www.oesterreich.gv.at/lexicon/S/Seite.992447.html>

¹⁸⁴ Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Sozialhilfe-Grundsatzgesetz, Fassung vom 23.03.2023, § 3 (3), <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010649&FassungVom=2023-03-23>

¹⁸⁵ Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Sozialhilfe-Grundsatzgesetz, Fassung vom 23.03.2023, § 7 (2), <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010649&FassungVom=2023-03-23>

Unterstützung) einfordern. Dies trifft auch zu, wenn diese Menschen mit Behinderungen die Volljährigkeit erreicht haben, sie also rechtlich nicht mehr als Kinder betrachtet werden.¹⁸⁶

Diese Anforderung, zunächst den Unterhalt einzuklagen zu müssen, gilt, sofern dieser Anspruch nicht „offenbar aussichtslos oder unzumutbar“ ist. Ausnahmen von diesem generellen Prinzip gibt es zum Beispiel, wenn die Eltern selbst Sozialhilfe beziehen oder in einem anderen Land leben, was Forderungen nach finanzieller Unterstützung unzumutbar macht. Die Einschätzung, ob diese Forderungen aussichtslos oder unzumutbar sind, liegt im Ermessen der Sozialämter.

Da die Qualifizierung „offenbar aussichtslos oder unzumutbar“ nicht weiter definiert wird und daher der Interpretation unterliegt, haben Sozialämter in der Beurteilung, ob ein gerichtliches Vorgehen aussichtslos oder unzumutbar ist, einen großen Ermessensspielraum. Wenn ein Sozialamt eine Forderung als entweder aussichtslos oder unzumutbar einschätzt, wird den Personen, die um Sozialhilfe ansuchen, eine derartige Klage erlassen. Wenn allerdings nicht, muss eine solche Unterhaltsklage eingereicht werden und Antragsteller*innen müssen belegen, dass die Forderung gestellt wurde.

Ilse Zapletal, Mitarbeiterin der Rechtsabteilung des VertretungsNetz, weist im Gespräch mit Amnesty International Österreich darauf hin, dass für diese Personengruppe lediglich „eine segregierte Beschäftigungsmöglichkeit in Tageseinrichtungen besteht. Dort wird kein Lohn, sondern lediglich ein Taschengeld (iHv € 35 bis knapp 100 pro Monat) bezahlt, mit dem der Lebensunterhalt unmöglich bestritten werden kann. Aus der Tätigkeit resultiert (abgesehen von der gesetzlichen Unfallversicherung) auch keine sozialversicherungsrechtliche Absicherung (Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Pensionsversicherung). Das heißt, auch wenn Menschen mit Behinderungen, die als selbsterhaltungsunfähig gelten, ein Leben lang einer Beschäftigung nachgehen, bleiben sie auf die Sozialhilfe angewiesen. Aus eigener Kraft können sie sich daraus nicht befreien. Mit der Klassifikation eines Menschen mit Behinderungen als „selbsterhaltungsunfähig“ ist sein Leben in Armut und finanzieller Abhängigkeit vorgezeichnet. Nicht selten stürzen seine Eltern mit ihm in die Armutsfalle.“¹⁸⁷

Diese Gesamtsituation schafft eine Abhängigkeitsdynamik zwischen Erwachsenen mit Behinderungen und ihren Eltern. Amnesty International sprach mit drei Frauen, die die Belastung erlebt haben, mit der Situation konfrontiert zu sein, eine gerichtliche Forderung gegen ihre Familienangehörigen einbringen zu müssen, um die notwendigen Unterlagen für die Sozialhilfe vorlegen zu können. Ohne die Vorlage der Forderungen gegen Familienangehörige, wurde ihnen mitgeteilt, würden sie keine Sozialhilfe erhalten. Das galt auch für **Lara***, eine 36-jährige Frau mit Behinderung, die erklärte:

„2018 gab es einen negativen Entscheid, es hat also mehr als sechs Monate gedauert, bis ich den negativen Bescheid erhalten habe. In der Zeit gab es kein Geld. Und kein Geld heißt kein Geld. Dann wurde nach Jahren durch den Rechtsstreit entschieden, dass eine Klage gegen meine Eltern erfolglos wäre. Weil sie sind ja selbst verschuldet. Ich wurde als selbsterhaltungsunfähiges Kind eingestuft.“ Weiter erzählte sie, wie sich das auf ihre Fähigkeit auswirkt, ein selbstbestimmtes Leben zu führen: „Ich wurde als Kind deklariert, obwohl ich über 30 Jahre alt war. Also damals bin ich aus der Sozialhilfe gefallen, weil es hieß, ich müsse meine Eltern auf

¹⁸⁶ Laut der schriftlichen Stellungnahme des BMSGPK vom 6. Februar 2024 stellen Themen wie „die Rechtsverfolgungspflicht (ins. von Unterhaltsberechtigungen) ... keine Neuerungen des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes dar, sondern waren bereits davor Bestandteil der einschlägigen landesgesetzlichen Regelwerke.“

¹⁸⁷ Interview mit Ilse Zapletal, 1. August 2023, persönlich

Unterhalt klagen. Wenn ich in einer Partnerschaft leben würde, dann müsste ich meinen Partner auf Unterhalt klagen oder ich würde den verringerten Beitrag bekommen, weil sein Einkommen mitgerechnet werden würde. Ich darf meine Beziehungen also nicht selbst bestimmen – wegen meiner Erkrankung. Meine finanzielle und gesundheitliche Situation belastet mein persönliches Umfeld. Ein selbstbestimmtes Leben gibt es nicht.“¹⁸⁸

Wie bereits erwähnt können nach dem Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuch in ähnlichen Situationen auch Kinder aufgefordert sein, für ihre Eltern Unterhalt zu leisten. § 234 ABGB bestimmt, dass Kinder verpflichtet werden können, Unterhalt für ihre Eltern zu leisten, wenn ihre Eltern ihren Lebensunterhalt nicht anderweitig bestreiten können.¹⁸⁹ In einem Interview erzählte **Nina***, eine 51 Jahre alte Frau, Amnesty International, dass von ihr verlangt wurde, von ihrer Tochter Unterhalt einzuklagen, und dass sie deshalb zum Zeitpunkt des Interviews keine Sozialhilfe bezog. Sie meinte weiter: „Ich habe eine Verzichtserklärung für den Unterhalt von meiner Tochter unterschrieben. Wenn es Auswirkungen auf die Sozialhilfe hat, dann muss ich etwas machen.“¹⁹⁰ In einem weiteren Interview teilte **Lisa*** mit, dass auch von ihr verlangt wurde, eine Unterhaltsforderung gegen ihre Kinder einzubringen.¹⁹¹

Da die Sozialämter hinsichtlich der Voraussetzung der Verfolgung von Unterhaltsansprüchen einen gewissen Ermessensspielraum haben, meinten Expert*innen und von diesem Sachverhalt direkt Betroffene gegenüber Amnesty International Österreich, dass diese Situation insbesondere in einigen Bundesländern auftritt, die auch die entsprechenden Ausführungsgesetze zur Sozialhilfe verabschiedet haben, insbesondere in Nieder- und Oberösterreich.¹⁹²

Zudem leben Menschen mit Behinderungen, die für „selbsterhaltungsunfähig“ erklärt werden, mit höherer Wahrscheinlichkeit bei Familienangehörigen zusammen. Ein Grund dafür ist, da sie am Arbeitsmarkt höheren Hürden gegenüberstehen und daher auch größere Schwierigkeiten haben, sich eine eigene Wohnung leisten zu können. In Folge sind die Hürden im Zugang zu Sozialhilfe noch höher, da die Feststellung der Höhe von Sozialhilfe auf der Basis des Haushaltseinkommens erfolgt, also des Gesamteinkommens aller im selben Haushalt lebenden Menschen. Dieses Haushaltseinkommen entscheidet dann auch darüber, ob ein Mensch mit Behinderung Anspruch auf Sozialhilfe hat oder nicht. Auch das schafft Situationen der Abhängigkeit von der Familie.

Allerdings ist diese Situation nicht im gesamten Bundesland gleich. Im Vergleich zu Nieder- und Oberösterreich, die beide die entsprechenden Ausführungsgesetze verabschiedet haben, wird in Wien eine Person, sobald sie 25 Jahre alt ist, als eigener Haushalt betrachtet, auch wenn sie mit anderen im gleichen Haushalt lebt, und kann daher unabhängig vom Haushaltseinkommen bedarfsorientierte Mindestsicherung beziehen. Das erlaubt somit eine größere finanzielle Unabhängigkeit.¹⁹³

Sowohl der IPwskR und die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) fordern einen nicht-diskriminierenden Zugang zu Sozialschutzsystemen. Artikel 28 der UN-BRK garantiert Menschen mit

¹⁸⁸ Interview mit Lara (Name geändert), 20. Juli 2023, persönlich

¹⁸⁹ Bundesrecht konsolidiert: Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch § 234, Fassung vom 16.01.2024, <https://www.ris.bka.gv.at/NormDokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001622&FassungVom=2024-01-16&Artikel=&Paragraf=234&Anlage=&Uebergangsrecht=>

¹⁹⁰ Interview mit Nina (Name geändert), 10. August 2023, persönlich

¹⁹¹ Interview mit Lisa (Name geändert), 31. Juli 2023, persönlich

¹⁹² Vgl. z. B. Interview mit Ilse Zapletal, 0.1 August 2023, persönlich; Interview mit Lisa (Name geändert), 31. Juli 2023, persönlich; Interview mit Lara (Name geändert), 20. Juli 2023, persönlich; Interview mit Nina (Name geändert), 10. August 2023, persönlich

¹⁹³ Vgl. Wiener Mindestsicherungsgesetz, § 7 (2)

Behinderungen das Recht auf angemessenen Lebensstandard und das Recht auf soziale Sicherheit.¹⁹⁴ Zudem verankert Artikel 5 der UN-BRK das Prinzip von Gleichheit und Nicht-Diskriminierung und anerkennt, dass „alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind, vom Gesetz gleich zu behandeln sind und ohne Diskriminierung Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz und gleiche Vorteile durch das Gesetz haben.“¹⁹⁵ Artikel 5 der UN-BRK und das Prinzip der Nicht-Diskriminierung erstrecken sich auch auf indirekte Formen der Diskriminierung, wenn also bestimmte Gesetze oberflächlich neutral erscheinen, jedoch indirekte und „unverhältnismäßig gravierende Auswirkungen auf bestimmte Gruppen“¹⁹⁶ haben.

Während das SH-GG die Anforderung, alle Ansprüche auf finanzielle Unterstützung auszuschöpfen, allen Menschen auferlegt, die um Sozialhilfe ansuchen, betrifft sie Menschen mit Behinderungen überproportional und verlangt oft von Erwachsenen mit Behinderungen, Forderungen gegen ihre Familie einzubringen, bevor sie Zugang zu Sozialhilfe erhalten können. Diese Situation leitet sich hauptsächlich von den Bestimmungen des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuchs und der Art ab, wie diese Bestimmungen bei der Implementierung des SH-GG interpretiert werden. Das kann zu Verzögerungen im Zugang zu Sozialhilfe führen und auch Auswirkungen auf die Selbstbestimmtheit eines Menschen mit Behinderung haben, da zuerst finanzielle Forderungen gegen ihre Familie erhoben werden müssen, bevor staatliche Leistungen in Anspruch genommen werden können.

Zudem ergeben sich aus der Forderung, dass Erwachsene mit Behinderung Ansprüche gegen ihre Eltern erheben müssen, Bedenken unter Artikel 28 UN-BRK, da die Konvention Staaten verpflichtet, Unterstützungsformen einzuführen, die „die potentiellen Widersprüche zwischen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen und den Bedürfnissen ihrer Familien vermindern.“¹⁹⁷ Hürden im Zugang zu Sozialhilfe können für Menschen mit Behinderungen auch Hürden im Hinblick auf ihre finanzielle Unabhängigkeit schaffen; damit wirken sie sich auch negativ auf ihre Selbstbestimmung aus.

FRAUEN, DIE GESCHLECHTERBASIERTE GEWALT ÜBERLEBT HABEN

UNTERHALTSANSPRUCH NACH EINER TRENNUNG

Nach einer Scheidung oder der Auflösung einer Lebenspartnerschaft können die ehemaligen Partner*innen einen Anspruch auf Unterhalt erheben. Rechtsgrundlage für den Unterhalt nach Scheidung oder Auflösung einer Lebenspartnerschaft ist das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch (ABGB), insbesondere § 747 ABGB. In diesem Gesetz ist auch der Anspruch auf Kindesunterhalt geregelt, mit diesem ist „grundsätzlich die Unterhaltsverpflichtung von Eltern gegenüber ihren Kindern gemeint. Dabei haben beide Elternteile ihren Kindern gegenüber die gleichen Rechte und Pflichten.“¹⁹⁸

§ 7 SH-GG verlangt von Menschen, in Scheidungs- und Trennungsfällen finanziellen Unterhalt von Ex-Partner*innen einzuklagen. Auch diese Bestimmung ergibt sich aus dem subsidiären Charakter der Sozialhilfe und der gesetzlichen Anforderung, alle anderen möglichen Einkommens- oder

¹⁹⁴ UN-Behindertenrechtskonvention, Artikel 28,

<https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=19>

¹⁹⁵ UN-Behindertenrechtskonvention, Artikel 5,

<https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=19>

¹⁹⁶ Jessica Lynn Corsi, *Art. 5 Equality and Non-Discrimination*, in *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, hg. von Bantekas et al., 2018

¹⁹⁷ Kevin Cremin, *Art. 28 Adequate Standard of living and Social Protection*, in *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, hg. von Bantekas et al., 2018.

¹⁹⁸ oesterreich.gv.at, Arten von Unterhaltsleistungen,

https://www.oesterreich.gv.at/themen/familie_und_partnerschaft/alleinerziehung/5/Seite.490510.html

Unterhaltsquellen auszuschöpfen. Dieser subsidiäre Charakter spiegelt sich auch in den jeweiligen Ausführungsgesetzen der Bundesländer wider. So heißt es etwa in § 14 Abs. (3) des Ausführungsgesetzes zur Sozialhilfe in Oberösterreich eindeutig: "Leistungen der Sozialhilfe sind nur dann zu gewähren, wenn die diese Leistungen geltend machende hilfeschuchende Person bedarfsdeckende Ansprüche gegen Dritte verfolgt, soweit dies nicht offenbar aussichtslos oder unzumutbar ist." Auch wenn es in der Praxis je nach Amt Unterschiede gibt, führt diese Vorgabe in der Praxis dazu, dass Antragsteller*innen auf Sozialhilfe Unterhaltsansprüche gegenüber ehemalige (Ehe-)Partner*innen verfolgen, oder gar verklagen müssen, ehe sie Sozialhilfe beziehen können.

In Situationen, in denen die Beziehungen bereits angespannt sind, bedeutet die Forderung, eine*n Ex-Partner*in zu verklagen, für die Menschen weitere Schwierigkeiten. **Lisa***, eine Frau mit Behinderung, erzählte Amnesty International Österreich: „Ich musste nach der Scheidung meinen Ex-Mann auf Unterhalt klagen... Ich habe mich sehr schlecht gefühlt, dass ich ihn verklagen musste. Ich wurde danach krank... Jetzt muss ich meine eigenen Kinder verklagen, das ist sehr schlimm für mich... Es ist eine schwierige Situation, weil meine eigenen Kinder auch nichts mehr mit mir zu tun haben wollen... Der Kontakt zu ihnen ist am Abbrechen, weil ich sie wegen der Sozialhilfe jetzt auf Unterhalt verklagen muss... Ich fühle mich gemobbt. Das Sozialamt fragt immer wieder was Neues an.“¹⁹⁹

Die Anforderung, Ex-Partner*innen auf Unterhalt zu verklagen, besteht speziell dann, wenn das Paar Kinder hat. Doris Pettighofer, Geschäftsführerin der Österreichischen Plattform für Alleinerziehende, fasste es in einem Interview mit Amnesty International klar zusammen: „Bei der Sozialhilfe gilt: Familie, privat zuerst. Das ist halt extrem schwierig.“²⁰⁰

Wenn es sich allerdings um eine Trennung handelt und die*dir Ex-Partner*in ist noch an derselben Adresse gemeldet, wird das Einkommen des gesamten Haushalts, also einschließlich des Einkommens der*des Ex-Partner*in, für die Berechnung der Gesamthöhe der Sozialhilfe herangezogen. Ist das Einkommen der*des Ex-Partner*in höher als der Gesamtbetrag der Sozialhilfe, ist es sehr wahrscheinlich, dass die Sozialhilfe nicht in Anspruch genommen werden kann.²⁰¹ Ein weiteres Problem ist, dass es nicht klar ist, ob und wie viel Sozialhilfe einer Person zusteht, bevor nicht alle Umstände bezüglich des Haushalts und des Einkommens geklärt sind. Wenn eine Person dann über eine Trennung nachdenkt, kann dieser Umstand zu einem Gefühl der Unsicherheit beitragen.

Barbara Bühler fasste dieses Problem folgendermaßen zusammen: „Auch in Situationen von Trennung oder Scheidung ist die Haushaltskonstellation ein Problem. Wenn man eine Trennung durchmacht, aber noch gemeinsam gemeldet ist, kann die Frau dadurch in eine Abhängigkeitsbeziehung gedrängt werden. Hier ist es schwierig und das kann zu Spannungen führen. Die Autonomie und die Trennung werden dadurch erschwert oder unmöglich gemacht. Der Unterhalt muss zuerst geklärt werden, bevor man Sozialhilfe beziehen kann. So ein Dokument zu bekommen ist aber schwierig und langwierig. Es ist auch besonders schwierig für Frauen mit Kindern und jene, die in Gewaltbeziehungen leben.“²⁰²

Diese rechtlichen Voraussetzungen stellen für Frauen, die geschlechtsspezifische Gewalt überlebt haben, eine besondere Herausforderung dar, wie eine Sozialarbeiterin, die in einem Frauenhaus in Oberösterreich arbeitet, Amnesty International erklärte: „Wenn Dokumente von den Frauen zurückgelassen werden, oder etwa vom Täter zurückgehalten werden, ist es sehr schwer, diese

¹⁹⁹ Interview mit Lisa (Name geändert), 31. Juli 2023, persönlich

²⁰⁰ Interview mit Doris Pettighofer, 22. Mai 2023, persönlich

²⁰¹ Vergleiche insbesondere § 7 SH-GG,

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010649>

²⁰² Interview mit Barbara Bühler, 17. Mai 2023, online

wieder zu beschaffen. Die Frauen kommen aus einer Gewaltsituation heraus, sie kommen oft nachts und gehen schnell und nehmen nur das Notwendigste mit.“²⁰³ Weiters plädierte sie dafür, dass Sozialhilfe zunächst ohne zu viele Anforderungen gewährt werden sollte, um es Menschen zu ermöglichen, ihren Lebensunterhalt sofort zu sichern. Zudem führte sie aus, dass es wichtig sei, dass Frauen ihren Lebensunterhalt unabhängig sichern können, damit sie Gewaltbeziehungen beenden können. „Sie sollten nicht aufgrund von Existenzproblemen wieder in Gewaltbeziehungen zurückmüssen. Das größte Problem ist, dass sie die Sozialhilfe gar nicht beantragen können, weil sie die Voraussetzungen nicht erfüllen. Hier geborene Frauen können sich oft anders schützen, aber für die Migrantinnen ist es ein Problem.“

Martin Pruckner, ein Sozialarbeiter in einem Gemeindeamt in Niederösterreich, erklärte Amnesty International, dass im schlimmsten Fall – und nicht nur in Fällen, in denen Frauen Überlebende von Gewaltbeziehungen sind – Frauen auf ihren Anspruch auf Sozialhilfe verzichten, weil sie es vorziehen, mit ihrem Ex-Partner nicht in Kontakt zu treten: „Es kommt auch vor, dass die Menschen auf Sozialhilfe verzichten: Bei Frauen, wenn es wirklich sehr problematisch ist, und sie wollen mit dem Ex-Mann gar nichts mehr zu tun haben; bei Kindern ist es oft, dass sie die Eltern nicht verklagen wollen.“²⁰⁴

FRAUEN MIT KINDERBETREUUNGSPFLICHTEN

§ 3 Abs. (4) SH-GG sieht vor, dass „Leistungen der Sozialhilfe ... von der dauerhaften Bereitschaft zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft und von aktiven, arbeitsmarktbezogenen Leistungen der Bezugsberechtigten abhängig zu machen“ sind, „soweit dieses Bundesgesetz keine Ausnahmen vorsieht“. Daher sind Menschen, die als „arbeitsfähig“ betrachtet werden, verpflichtet, ihre Arbeitswilligkeit zu beweisen und sich auf offene Stellen zu bewerben.

Die Anforderung der „Arbeitswilligkeit“ wird in den regionalen Ausführungsgesetzen des Grundsatzgesetzes ausgeführt und umfasst die Auflage, sich beim Arbeitsmarktservice (AMS) zu melden, unabhängig davon, ob die Person Anspruch auf Arbeitslosengeld hat oder dieses bereits bezieht, und den im Arbeitslosenversicherungsgesetz vorgeschriebenen Anforderungen zu entsprechen. In der Praxis bedeutet das, regelmäßig Termine beim AMS wahrzunehmen, den Nachweis einer festgesetzten Anzahl von Bewerbungen zu erbringen und Stellenangebote anzunehmen, sofern dies als zumutbar zu erachten ist. Ein Stellenangebot wird als zumutbar betrachtet, wenn die Entlohnung angemessen ist, wenn es den körperlichen Fähigkeiten der arbeitslosen Person angemessen ist, und wenn die Entfernung zur Arbeitsstelle bei einer Vollzeitstelle innerhalb einer täglichen Wegzeit von zwei Stunden liegt.²⁰⁵

Die regionalen Ausführungsgesetze legen auch fest, wer von diesen Anforderungen ausgenommen ist, zum Beispiel Menschen, die das gesetzliche Rentenalter erreicht haben; Menschen, die Kinder unter drei Jahren betreuen oder sofern keine passende Kinderbetreuung wie etwa ein Kindergartenplatz gefunden werden kann.²⁰⁶ Zusätzlich sind auch Kinder, die zur Schule gehen oder Personen in Lehrausbildung ausgenommen, ebenso wie „von Invalidität [das heißt Arbeitsunfähigkeit oder Behinderung]“²⁰⁷ betroffene Personen.

²⁰³ Interview mit einer Sozialarbeiterin in einem Frauenhaus in Oberösterreich (Name aufgrund von Sicherheitsbedenken anonymisiert), 22. Juli 2023, online

²⁰⁴ Interview mit Martin Pruckner, 9. August 2023, persönlich

²⁰⁵ Siehe Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977, § 9 (2):

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008407>

²⁰⁶ Siehe zum Beispiel Gesamte Rechtsvorschrift für NÖ Sozialhilfe-Ausführungsgesetz, Version 25.9.2023, § 9 (7), <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrNO&Gesetzesnummer=20001239>

²⁰⁷ Siehe zum Beispiel Gesamte Rechtsvorschrift für NÖ Sozialhilfe-Ausführungsgesetz, Version 25.9.2023, § 9 (7), <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrNO&Gesetzesnummer=20001239>

Neben jenen, die ausgenommen sind, müssen Personen „vermittelbar“ sein, das heißt, die Person muss „dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen“. Diese Anforderung gilt auch für Menschen mit Kindern über drei Jahren. In einem Interview mit dem AMS Tirol wurde Amnesty International Österreich erklärt, dass das AMS Kinderbetreuungspflichten berücksichtigt, bis das Kind 15 Jahre alt ist: „Bei einer Frau mit Betreuungspflichten sind das 16 Stunden für die Vermittelbarkeit... Das AMS muss abklären, wo es Betreuungsmöglichkeiten gibt und klärt es auch mit den Gemeinden ab. Wenn es einen Platz gibt, dann müssen die 16 Stunden auf 20 Stunden ausgeweitet werden. Am Land ist es eher eine Schwierigkeit, auch wenn es Verbesserungen und Initiativen gibt. Und im urbanen Gebiet ist es auch vielleicht teuer einen Kinderbetreuungsplatz zu finden.“²⁰⁸

Der Mangel an angemessenen Kinderbetreuungsplätzen in Österreich ist Teil einer größeren Diskussion.²⁰⁹ Denn betroffen davon sind vor allem Frauen, da sie im Allgemeinen den Großteil der unbezahlten Kinderbetreuungspflichten übernehmen.²¹⁰ Dadurch laufen sie Gefahr, im Hinblick auf ihre Sozialhilfe oder Arbeitslosengelder sanktioniert zu werden [Strafen in Form von Kürzungen in der Sozialhilfe], wenn sie ein Stellenangebot wegen ihrer Kinderbetreuungspflichten nicht annehmen können.

Personen, die diese Anforderungen nicht erfüllen, drohen Sanktionen, das heißt Abzüge von den Leistungen, die sie beziehen. Personen, die Arbeitslosengeld beziehen, kann das Arbeitslosengeld gekürzt werden, und auch die Sozialhilfe wird davon beeinflusst. Auch Personen, die ausschließlich Sozialhilfe beziehen, können dadurch von Kürzungen betroffen werden. Diese Kürzungen sind zeitlich begrenzt und dauern an solange die Person die vom Sozialamt/ Bezirkshauptmannschaft oder dem AMS festgelegten Anforderungen nicht erfüllt. Das Sanktionssystem ist jedoch nicht in ganz Österreich gleich. Zum Beispiel sieht das Ausführungsgesetz zur Sozialhilfe in Niederösterreich, wenn eine Person die Anforderungen nicht erfüllt, z. B. ein Stellenangebot ablehnt, anfängliche Kürzungen um 50% vor.²¹¹ In Wien beträgt die anfängliche Kürzung dagegen nur 25%²¹² der Gesamthöhe der Mindestsicherung. Bei fortgesetzter Nichterfüllung steigt der Prozentsatz der Kürzung in Wien dann schrittweise auf 50% und danach auf 75%. Es drohen Abzüge von mindestens einem Monat oder so lange, wie die Anforderungen nicht erfüllt werden.²¹³

In einem Interview mit Amnesty International Österreich fasste Thomas Schernthaler, ein Sozialarbeiter in Tirol, das Problem folgendermaßen zusammen: „Das Sozialamt hält Frauen mit Kindern über drei Jahren an, sich aktiv um einen Arbeitsplatz zu bemühen, Bewerbungen zu schreiben etc. Das betrifft auch oft AMS-Bezieherinnen, die aufstocken. Also die Auflagen vom AMS reichen nicht mehr, man braucht zusätzlich Bewerbungen für das Sozialamt.“

²⁰⁸ Interview mit dem AMS Tirol, 14. September 2023, online

²⁰⁹ Obwohl das Angebot an Kindergartenplätzen erweitert wird, besteht ein Mangel an ausreichenden und angemessenen Plätzen – besonders in ländlichen Regionen. Siehe zum Beispiel: Markus Kaindl und Rudolf Karl Schipfer, *Familien in Zahlen 2022*, https://www.oif.ac.at/fileadmin/user_upload/p_oif/FiZ/FiZ_2022.pdf

²¹⁰ Siehe zum Beispiel Stadt Wien, Unbezahlte Arbeit: Doppelbelastung für Frauen, <https://www.wien.gv.at/menschen/frauen/stichwort/arbeit/unbezahlt.html> und Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, EU-Projekt: Männer und Vereinbarkeit von Beruf und Familie: Wege zur gerechten Verteilung von Karenz-, Betreuungs- und Arbeitszeiten, 2018, S. 8ff, https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/arbeitundsoziales/familie/Endbericht_Maenner_und_Vereinbarkeit_von_Beruf_und_Familie.pdf

²¹¹ Siehe NÖ Sozialhilfe-Ausführungsgesetz, 25.9.2023, § 11, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrNO&Gesetzesnummer=20001239>

²¹² Siehe Wiener Mindestsicherungsgesetz (WMG), 25.9.2023, § 15, <https://ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrW&Gesetzesnummer=20000503>

²¹³ Siehe Wiener Mindestsicherungsgesetz (WMG), 25.9.2023, § 15, <https://ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrW&Gesetzesnummer=20000503>

Frauen müssen auch Betreuungsplätze zahlen, das geht sich finanziell gar nicht aus. Im Sommer hatte ich zwei Fälle, wo das sogar vom AMS festgestellt wurde, dass im Sommer keine Plätze gesucht werden müssen, weil es keine gibt. Dem Sozialamt war das aber egal, sie musste sich trotzdem bemühen. Also das Sozialamt ist strenger als das AMS.“²¹⁴

MIGRANTINNEN

Gemäß § 16 lit. c) und d) des Integrationsgesetzes haben Personen, die Sozialhilfe beziehen und Geflüchtete oder Migrant*innen sind, diverse Anforderungen zu erfüllen, die auf Integration und das Erlernen der deutschen Sprache abzielen. Sowohl das Integrationsgesetz als auch das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz verweisen diesbezüglich aufeinander.

Dem Integrationsgesetz zufolge müssen Personen mit Asylstatus oder subsidiärem Schutzstatus einen sogenannten Werte- und Orientierungskurs absolvieren und an Deutschkursen teilnehmen, in denen sie ein Sprachniveau B1 erwerben sollen.²¹⁵

Gemäß § 16 lit. c) und d) Integrationsgesetz gehören diese Verpflichtungen zu den Bedingungen, damit Personen Sozialhilfedienste in Anspruch nehmen können, ihre Nichterfüllung zieht Sanktionen nach sich. Diese Anforderung kann von bestimmten Gruppen strengere Auflagen fordern. Zum Beispiel, ähnlich den Schwierigkeiten, die Frauen mit Kinderbetreuungspflichten in Bezug auf Vermittelbarkeit erleben, können Kinderbetreuungspflichten auch bei der Teilnahme an diesen Kursen Schwierigkeiten bereiten.²¹⁶

Wie dargestellt, müssen Menschen je nach ihren individuellen Lebensumständen etliche Kriterien erfüllen, um die Sozialhilfe in Anspruch nehmen zu können. Zum Beispiel müssen als arbeitsfähig betrachtete Menschen als Arbeitssuchende angemeldet sein und die Kriterien der Vermittelbarkeit erfüllen. Eltern, insbesondere Frauen mit Kinderbetreuungspflichten, können bei der Erfüllung dieser Voraussetzung mit Hürden konfrontiert sein. Laut CEDAW sind Vertragsstaaten verpflichtet, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung sicherzustellen. Daher sollten sie bei der Gestaltung von Sozialschutzsystemen, einschließlich nicht beitragspflichtigen Sozialhilfesystemen, die unterschiedlichen Erfahrungen von Frauen im Lauf ihres Lebens, etwa Kinderbetreuungspflichten, berücksichtigen, um das Recht von Frauen auf soziale Sicherheit, wie in Artikel 11 (e) aufgeführt, sicherzustellen.

In Anbetracht dessen, dass Menschen, die Anspruch auf Sozialhilfe haben, Armut erfahren, kann jegliche Kürzung oder Verzögerung in Bezug auf Sozialhilfe das Alltagsleben von Menschen beeinträchtigen. Daher hat der UN-Wirtschafts- und Sozialausschuss für Asien und den Pazifischen Raum – eine der fünf regionalen Kommissionen der Vereinten Nationen – sogar festgestellt, dass Sanktionen aufgrund der Nichteinhaltung von Anforderungen gegen Personen, die Sozialhilfe beziehen, generell Bedenken hinsichtlich dieser Anforderungen aufwerfen, und selbst die Frage nach ihrem Wert, da sie „dem Zweck von Sozialschutzsystemen zuwiderlaufen“ könnten, „da diejenigen, die die Bedingungen nicht erfüllen, oft zu den am stärksten marginalisierten und vulnerabelsten Gruppen zählen“.²¹⁷

²¹⁴ Interview mit Thomas Scherthaner, Verein für Obdachlose Innsbruck, 31. August 2023, persönlich.

²¹⁵ Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Integrationsgesetz, siehe zum Beispiel § 7 (2) und § 12,

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20009891&FassungVom=2017-12-31>

²¹⁶ Interview mit Tanja* (Arbeitsplatz aufgrund von Datenschutzbedenken nicht genannt), 5. September 2023, online

²¹⁷ United Nations ESCAP, *How to Design Inclusive Social Protection Systems*, 2018, S. 7-8,

<https://www.socialprotection-toolbox.org/files/documents/Social-Protection-module-2.pdf>

Die Anforderungsvoraussetzungen für Sozialhilfe können auch zu weiterer Stigmatisierung und Scham beitragen. Dem Sonderberichterstatter zu extremer Armut zufolge sind „Scham und Stigma besonders stark, wo mit der Bereitstellung von [sozialer Sicherheit] Auflagen verbunden sind, da das implizite (und manchmal ziemlich explizite) Narrativ, dass derartigen Auflagen zugrunde liegt, besagt, dass Empfänger*innen gemaßregelt werden müssen, damit sie ihr Verhalten bessern.“²¹⁸ In seinem Bericht forderte er zudem: „Die Gestaltung und Durchsetzung von Wohlfahrtsprogrammen, die für Leistungsberechtigte Auflagen verhängen, Antragsteller*innen typischerweise als eine ‚Unterklasse‘ charakterisieren, der die Arbeitsethik fehlt, die in kriminelle Aktivitäten involviert ist und sich für verantwortungslose Lebensstile entscheidet.“²¹⁹ Weiters wird im Bericht festgehalten: „Derartige Programme vermitteln einen stigmatisierenden Diskurs, der sich gegen den Einzelnen anstatt gegen den sie umgebenden wirtschaftlichen und sozialen Kontext richtet, und über Scham und Stigma wird nicht ausreichend berichtet.“²²⁰

Wie dieses Kapitel gezeigt hat, wirft das aktuelle Antragsverfahren ernste Bedenken bezüglich der Zugänglichkeit des Sozialhilfesystems im Sinne des Artikel 9 IPwskR auf, wobei die besonderen Herausforderungen für Frauen, Migrant*innen und Menschen mit Behinderungen aufgezeigt wurden.

Internationale Menschenrechtsstandards verpflichten Staaten dazu, Informationen über den Zugang zu Leistungen der sozialen Sicherheit allen Menschen zugänglich zu machen.²²¹ Zudem müssen Vertragsstaaten sicherstellen, dass alle Menschen Zugang zu Sozialschutzsystemen haben. Besondere Aufmerksamkeit hat Menschen zu gelten, die grundsätzlich Marginalisierung und Diskriminierung ausgesetzt sind, unter anderem Menschen mit Behinderungen, Frauen und Nichtstaatsangehörige. Das Antragsverfahren muss so gestaltet sein, dass es für alle zu bewältigen ist – was bedeutet, dass Menschen, die Sozialhilfe beantragen, Unterstützung zur Verfügung gestellt werden sollte.

Zusammengefasst beinhaltet die österreichische Sozialhilfe diverse Hürden, die Menschen daran hindern, ihr Recht auf soziale Sicherheit tatsächlich auszuüben und wahrzunehmen. Bereits der Sonderberichterstatter betonte: „Eine größere Komplexität zieht beträchtliche Transaktionskosten nach sich und reduziert die Inanspruchnahme durch anspruchsberechtigte Personen.“²²²

Wie dieses Kapitel auch aufgezeigt hat, können die im Gesetz vorgesehenen restriktiven Kriterien im Zugang zur Sozialhilfe in Kombination mit den praktischen Schwierigkeiten im Antragsverfahren Menschen, die diese Leistungen in Anspruch nehmen können sollten, abschrecken oder ausschließen. Dies betrifft insbesondere Personen aus marginalisierten Gruppen, was die Gefahr mit sich bringt, dass diese ihr Recht auf soziale Sicherheit nicht ausüben können.

²¹⁸ A/HRC/50/38, Non-take-up of rights in the context of social protection – Bericht des Sonderberichterstatters zu extremer Armut und Menschenrechten, Abs. 55

²¹⁹ A/HRC/50/38, Non-take-up of rights in the context of social protection – Bericht des Sonderberichterstatters zu extremer Armut und Menschenrechten, Abs. 55

²²⁰ A/HRC/50/38, Non-take-up of rights in the context of social protection – Bericht des Sonderberichterstatters zu extremer Armut und Menschenrechten, Abs. 55

²²¹ UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 19., Abs. 23 und 29

²²² A/HRC/50/38, Non-take-up of rights in the context of social protection – Bericht des Sonderberichterstatters zu extremer Armut und Menschenrechten, Abs. 25

5. FAZIT UND EMPFEHLUNGEN

Der Bericht hat die vielen Herausforderungen und Hürden beschrieben, mit denen Menschen und insbesondere Frauen im Zugang zu Sozialhilfe in Österreich rechtlich und in der Praxis konfrontiert sind.

Österreich muss dringend Maßnahmen ergreifen, um diese Hürden abzubauen und sicherzustellen, dass Menschen ihr Recht auf soziale Sicherheit in vollem Umfang in Anspruch nehmen können. Dies schließt alle Menschen, die in Österreich leben, ein, vor allem Frauen, Frauen mit Kinderbetreuungspflichten, Menschen mit Behinderungen und Migrantinnen.

Die aktuelle Situation mit der Sozialhilfe wird dadurch verschärft, dass Österreich das Recht auf soziale Sicherheit und weitere wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechten nicht vollständig ins nationale Recht umgesetzt hat. Dies trägt zur negativen öffentlichen Wahrnehmung und Stigmatisierung von Menschen bei, die Anspruch auf Sozialhilfe haben, da diese derzeit als Almosen anstatt als Recht betrachtet wird. Der Erfüllungsvorbehalt zum IPwskR hindert Gerichte und Verwaltungsorgane auch daran, den Pakt direkt anzuwenden, und trägt zu weiteren Herausforderungen bei, die sich durch die fehlende verfassungsrechtliche Verankerung des Rechtes auf soziale Sicherheit ergeben. Allerdings befreit dieser Erfüllungsvorbehalt Österreich nicht von seinen Verpflichtungen des IPwskR, wie in Artikel 27 des Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge festgeschrieben ist, der feststellt, „ein Vertragsstaat kann sich nicht auf sein innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen.“ Auch die Nichtratifizierung des Zusatzprotokolls zum IPwskR – das einen individuellen Beschwerdemechanismus für Personen vorsieht, ihr Recht auf internationaler Ebene einzuklagen – schafft eine zusätzliche Herausforderung für jeglichen Rechtsbehelf für das Recht auf soziale Sicherheit in Österreich.

Das vorherrschende öffentliche Narrativ, welches durch Äußerungen von Entscheidungsträger*innen und in der Öffentlichkeit stehenden Menschen verfestigt wird, stellt die Sozialhilfe als Almosen anstatt als Recht dar. Dies trägt zu zusätzlicher Beschämung und Stigmatisierung der Menschen bei, die Sozialhilfe beziehen, und kann Menschen im Endeffekt daran hindern, ihre Rechte und Ansprüche geltend zu machen.

Dieser Bericht stellt auch die unterschiedlichen gesetzlichen und sich aus der Vollzugspraxis ergebenden Hürden dar, mit denen die Menschen konfrontiert sind. Bereits die restriktiven Anspruchsberechtigungskriterien, die das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz festlegt, bilden die erste Hürde für Menschen. Manche Personengruppen sind gänzlich von Leistungen der Sozialhilfe ausgeschlossen: Menschen mit subsidiärem Schutzstatus und Drittstaatsangehörige, die keinen dauerhaften Aufenthaltstitel besitzen. Die sogenannte „Härtefallklausel“, die es Bundesländern erlaubt, Menschen im Einzelfall Leistungen zu gewähren, ist keine angemessene Alternative, da es auf sie keinen Rechtsanspruch gibt und es im Ermessen jedes Bundeslandes liegt, sie Menschen zu gewähren.

Hürden bestehen auch noch, wenn Menschen für Sozialhilfe anspruchsberechtigt sind. Informationen, die Amnesty International Österreich über die Interviews und Recherchen für diesen Bericht gesammelt hat, unterstreichen die vielfältigen Schwierigkeiten im Prozess der Antragsstellung. Das Antragsformular verlangt eine Vielzahl an Begleitunterlagen, die – je nach Umständen – schwer zu beschaffen sein können. Insbesondere in Trennung lebende Frauen mit Kindern können Probleme damit haben, von ihren Ex-Partner*innen Unterlagen zu erhalten.

Weitere Herausforderungen entstehen für bestimmte Personengruppen. Menschen mit Behinderungen oder Frauen, die von ihren Partner*innen getrennt leben, können aufgefordert werden, gegen ihre Familienangehörigen Unterhaltsansprüche geltend zu machen, bevor sie für

Leistungen im Rahmen des SH-GG anspruchsberechtigt sind. Menschen die von den Behörden als „arbeitsfähig“ eingestuft werden und Migrant*innen sind mit zusätzlichen Anforderungen konfrontiert, wenn sie um Sozialhilfe ansuchen, wie beispielsweise die Erfüllung aller Mitwirkungspflichten in Bezug auf Bewerbungen und die Suche nach einer Kinderbetreuung, falls erforderlich. Wenn diese Voraussetzungen nicht erfüllt werden, wird die Höhe der Sozialhilfe gekürzt und dies gefährdet Menschen in prekären finanziellen Situationen.

Trotz Österreichs gut ausgebautem Sozialstaat bestehen gerade bei der Sozialhilfe, dem sogenannten „letzten sozialen Auffangnetz“, für die Menschen Hürden, die sie letztlich auch daran hindern können, die Sozialhilfe – trotz Anspruchsberechtigung – nicht in Anspruch zu nehmen.

Das Recht auf soziale Sicherheit ist ein Menschenrecht. Wie auch der UN-Sonderberichterstatter betonte, ist das Bezeichnen und Verständnis dafür, dass die Sozialhilfe ein Menschenrecht ist, der erste Schritt, damit Menschen ihr Menschenrecht auf soziale Sicherheit tatsächlich genießen können.²²³

VOR DIESEM HINTERGRUND APPELLIERT AMNESTY INTERNATIONAL ÖSTERREICH AN DIE ÖSTERREICHISCHE BUNDESREGIERUNG UND DEN ÖSTERREICHISCHEN NATIONALRAT:

- Die dringende Neugestaltung der Sozialhilfe, im Einklang mit Artikel 9 IPwskR und Artikel 12-13 ESC (rev), die den Menschen ein Leben in Würde und soziale Teilhabe ermöglicht.
 - Die Sicherstellung - im Einklang mit Menschenrechtstandards - dass im Prozess der Neugestaltung Sozialhilfe alle relevante zivilgesellschaftliche Akteur*innen und Menschen, die direkt von den gesetzlichen Bestimmungen betroffen sind, aktiv und ernsthaft in den Prozess einbezogen werden.
- Bis zur Verabschiedung eines neuen Gesetzes dringend das bestehende Sozialhilfe-Grundsatzgesetz zu überarbeiten, um sicherzustellen, dass folgende Aspekte umfasst sind:
 - Seine Ziele sollten die Verwirklichung des Rechts auf soziale Sicherheit widerspiegeln, und insbesondere das Ziel einschließen, Ungleichheit zu verringern und Menschen vor Armut zu schützen sowie ein Leben in Würde und unter sozialer Teilhabe sicherzustellen.
 - Die Gewährleistung, dass Leistungen im Rahmen des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes ausreichend sind, um Menschen einen angemessenen Lebensstandard zu ermöglichen, unter anderem durch die Wiedereinführung von bundesweit geltenden Mindestsätzen.
 - Die Gewährleistung, dass der Zugang zu den Leistungen im Rahmen dieses Gesetzes für alle Menschen ohne Diskriminierung möglich ist, unter anderem Menschen mit subsidiärem Schutzstatus, Frauen und Menschen mit Behinderungen.
 - Die Verabschiedung einer expliziten Ausnahme für Erwachsene mit Behinderungen in § 7 SH-GG, damit diese von der Verfolgung von Unterhaltsansprüchen gegenüber Familienangehörigen ausgeschlossen sind, um für die Sozialhilfe anspruchsberechtigt zu sein.
 - Die Überprüfung der Wartezeit für nicht-österreichische Staatsangehörige, um sicherzustellen, dass Nichtstaatsangehörige ihr Recht auf soziale Sicherheit genießen können und nicht eine übermäßig lange Zeit warten müssen, bis sie Anspruch auf Sozialhilfe haben.

²²³ UN-Sonderberichterstatter Olivier De Schutter, Non-take-up of rights in the context of social protection, A/HRC/50/38, Abs 58

- Regelmäßiges Monitoring und Überprüfung von bestehenden Bestimmungen, insbesondere in Bezug auf die Angemessenheit von Leistungen für ein Leben in Würde und im Hinblick auf die Verwirklichung des Rechts auf soziale Sicherheit.
 - Sicherstellen, dass dieses Monitoring eine konstruktive Teilnahme von Rechteinhaber*innen und anderen relevanten Akteur*innen erleichtert und gewährleistet, etwa zivilgesellschaftliche Organisationen, die in diesem Bereich arbeiten.

AN DAS BUNDESMINISTERIUM FÜR SOZIALES, GESUNDHEIT, PFLEGE UND KONSUMENTENSCHUTZ²²⁴:

- Einleitung von Schritten, um der Stigmatisierung von Menschen, die Sozialhilfe beziehen, zu begegnen und die Rate der Nicht-Inanspruchnahme zu verringern, und Maßnahmen zu ergreifen, die einer Stigmatisierung und folglich der Nichtinanspruchnahme von Leistungen entgegenwirken:
 - Regelmäßiges Monitoring der Rate der Nicht-Inanspruchnahme;
 - Öffentliches Eintreten für ein Menschenrecht auf soziale Sicherheit, z.B. durch eine öffentliche Sensibilisierungskampagne;
 - Maßnahmen, um das negative öffentliche Narrativ von Sozialhilfe zu bekämpfen.
- Dringend die Hürden abzubauen, mit denen Menschen in Österreich im Zugang zur Sozialhilfe konfrontiert sind, unter anderem durch:
 - Überprüfung des SH-GG im Hinblick auf die Schwierigkeit des Antragsverfahrens und die verfügbare Unterstützung für Menschen, die Zugang zur Sozialhilfe suchen, mit dem Ziel, einen effektiven und zeitnahen Zugang zur Sozialhilfe sicherzustellen;
 - Überprüfung der Anforderungen, die vorsehen, dass Leistungen gegenüber Dritten geltend gemacht werden müssen, insbesondere dahingehend, um die faktische Anforderung abzuschaffen, dass Menschen mit Behinderungen und in Trennung lebende Frauen Unterhaltsansprüche gegenüber Familienangehörigen oder ehemalige Ehepartner*innen verfolgen zu müssen;
 - Überprüfung der Anforderungen gegenüber Menschen, die Sozialhilfe beziehen, nach denen sie den Nachweis ihrer Arbeitswilligkeit zu erbringen haben, um insbesondere im Fall von Frauen mit Kinderbetreuungspflichten Flexibilität in der Umsetzungspraxis zu ermöglichen;
 - Durchführung einer Evaluierung der Hürden, mit denen Menschen im Zugang zu Leistungen nach dem SH-GG konfrontiert sind, wobei die spezifischen Bedürfnisse marginalisierter Gruppen zu berücksichtigen sind. Dies sollte auf eine Weise geschehen, die im Einklang mit den Menschenrechten steht, und unter Beteiligung von betroffenen Gruppen.
- Das Sozialhilfesystem im Hinblick darauf zu überarbeiten, für alle Menschen das Recht auf soziale Sicherheit sicherzustellen, wie dies im internationalen Menschenrechtsschutz und österreichischen Menschenrechtsverpflichtungen vorgesehen ist.

²²⁴ Laut der schriftlichen Stellungnahme des BMSGPK vom 6. Februar 2024 kommt dem Bund lediglich die Rolle des Gesetzgebers zu, „die es ihm verwehrt, Schulungen von Mitarbeiter:innen der vollziehenden Stellen durchzuführen.“ Darüber hinaus ist der Stellungnahme der Hinweis zu entnehmen, dass das Sozialministerium in einem laufenden Austausch mit diversen NGOs steht, um „evidenzbasierte Informationen über den Lebensalltag und die bürokratischen Hürden von sozialhilfebeziehenden Menschen zu erlangen“

WIE BEREITS IN FRÜHEREN BERICHTEN²²⁵ ERWÄHNT, RUFT AMNESTY INTERNATIONAL ÖSTERREICH DIE ÖSTERREICHISCHE BUNDESREGIERUNG ZUDEM AUF:

- sicherzustellen, dass der IPwskR, in dem Österreich Vertragsstaat ist, wirksam in nationales Recht einfließt, unter anderem durch
 - die Abschaffung des Erfüllungsvorbehalts zum IPwskR; und
 - die Überprüfung des österreichischen „Grundrechkatalogs“ im Hinblick darauf, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in das österreichische Verfassungsrecht aufzunehmen.
- das Zusatzprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu ratifizieren;
- dringend Schritte zu unternehmen, um sicherzustellen, dass die Rechte, die im IPwskR verankert sind, an österreichischen Gerichten einklagbar sind; insbesondere sicherzustellen, dass alle Opfer von Verstößen gegen das Recht auf soziale Sicherheit Zugang zu wirksamen Rechtsmitteln haben, einschließlich innerstaatlichen gerichtlichen Rechtsbehelfen;
- die dringende Umsetzung der Empfehlungen des UN-Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, insbesondere Empfehlungen zu gleicher Bezahlung für gleichwertige Arbeit und die Abschaffung geschlechtsspezifischer Lohnunterschiede, wie Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Frauen am Arbeitsplatz zu ergreifen, wobei insbesondere auf die Bedürfnisse von Frauen aus benachteiligten Gruppen einzugehen ist.

ZUSÄTZLICH RUFT AMNESTY INTERNATIONAL ÖSTERREICH ALLE LANDESREGIERUNGEN DER NEUN BUNDESLÄNDER AUF, SCHRITTE ZU SETZEN, UM SICHERZUSTELLEN, DASS ALLE MENSCHEN IHR RECHT AUF SOZIALE SICHERHEIT GENIEßEN KÖNNEN, UND ZWAR DURCH:

- Schritte, um Hürden im Zugang zur Sozialhilfe/ bedarfsorientierten Mindestsicherung abzubauen, insbesondere für marginalisierte und benachteiligte Gruppen, unter anderem durch:
 - Prüfung der Verfügbarkeit von Unterstützung an Sozialämtern/ Bezirkshauptmannschaften, um sicherzustellen, dass Menschen Zugang zur Sozialhilfe/ bedarfsorientierter Mindestsicherung haben;
 - Informationsangebote über Sozialhilfe/ bedarfsorientierte Mindestsicherung in unterschiedlichen Sprachen und in einfacher Sprache ebenso wie die Sicherstellung von Unterstützung für Antragsteller*innen in allen Sozialämtern/ Bezirkshauptmannschaften;
 - Überprüfung der Anforderung und Praxis, dass Menschen mit Behinderungen und in Trennung lebende Frauen Unterhaltsansprüche gegenüber Familienangehörige verfolgen müssen;
 - Überprüfung der Anforderungen, die an den Nachweis der Arbeitswilligkeit von Bezieher*innen von Sozialhilfe geknüpft sind, um ein gewisses Maß an Flexibilität auch für Frauen mit Kinderbetreuungspflichten zu ermöglichen;
- Sicherstellung von angemessener Fortbildung für alle Sachbearbeiter*innen, die Anträge auf Sozialhilfe beurteilen, um eine vereinheitlichte Umsetzung der jeweiligen Sozialhilfe-Ausführungsgesetze und einen respektvollen Umgang zwischen Sachbearbeiter*innen und Sozialhilfebezieher*innen zu gewährleisten;

²²⁵ Amnesty International, *Das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz in Österreich: Ein Schritt zurück für die Menschenrechte*, Oktober 2023, https://www.amnesty.at/media/11264/amnesty_report_das-sozialhilfe-grundsatzgesetz-in-oesterreich-ein-schritt-zurueck-fuer-die-menschenrechte-oktober-2023.pdf or Amnesty International, „If housing was a human right, I would not live like this“: *Barriers to accessing homeless services in Austria* (Index: EUR 13/5458/2022), <https://www.amnesty.at/media/9677/amnesty-report-wohnungs-und-obdachlosigkeit-oesterreich-april-2022-en.pdf>

- Durchführung einer Evaluierung der Hürden, mit denen Menschen konfrontiert sind, unter Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von marginalisierten Gruppen. Dies sollte auf eine Weise geschehen, die im Einklang mit den Menschenrechten steht, und unter Beteiligung von betroffenen Gruppen.

VOR DEM HINTERGRUND DER BEVORSTEHENDEN NATIONALRATSWAHLEN 2024, RUFT AMNESTY INTERNATIONAL ÖSTERREICH ALLE WAHLWERBENDEN PARTEIEN DRINGEND AUF,

- sich für eine Sozialhilfe einzusetzen, das im Einklang mit menschenrechtlichen Standards und Österreichs menschenrechtlichen Verpflichtungen steht, unter anderem die Einführung von Mindestsätzen und das Versprechen, ein Leben in Würde und sozialer Teilhabe für alle Menschen in Österreichs Zuständigkeit sicherzustellen; und
- sich dafür einzusetzen, dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in Österreichs Verfassung aufgenommen werden; beispielsweise durch Aufnahme dieses Ziels in das Arbeitsprogramm einer nächsten Regierung.

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

KONTAKT:



office@amnesty.at



+43-1-78008

Amnesty International Österreich

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

www.amnesty.at/datenschutzhinweis