

**AMNESTY INTERNATIONAL ÖSTERREICH**

Lerchenfelder Gürtel 43/4/3 1160 Wien

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

SPENDENKONTO 316326 BLZ 20111 Erste Bank

IBAN: AT142011100000316326 BIC: GIBAATWWXXX

DVR: 460028 ZVR: 407408993

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



# STELLUNGNAHME

**zum Entwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz betreffend Grundsätze für die Sozialhilfe (Sozialhilfe-Grundsatzgesetz) und ein Bundesgesetz über die bundesweite Gesamtstatistik über Leistungen der Sozialhilfe (Sozialhilfe-Statistikgesetz) erlassen werden**

7. Jänner 2019

Amnesty International bezieht zu Gesetzesentwürfen nur im Rahmen ihres Mandats, sohin nur insoweit Stellung, als menschenrechtliche Implikationen gegeben sind.

## GRUNDSÄTZLICHES

Die Sozialhilfe stellt das unterste Auffangnetz notleidender Menschen in einem Staat dar. Sie soll soziale Notlagen lindern und den betroffenen Menschen damit ein Leben in Würde ermöglichen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf betreffend Grundsätze zur Sozialhilfe erweist sich jedoch als „Verarmungsgesetz“, da sein Ziel – entgegen den Ausführungen in den Erläuterungen – nicht mehr ausdrücklich darin besteht, betroffene Menschen vor Armut zu schützen und ihnen ein Leben in Würde zu ermöglichen. Laut der vorgeschlagenen Zielbestimmung soll die Sozialhilfeleistung nur noch der „Unterstützung des allgemeinen Lebensunterhalts dienen“. Die Sozialhilfe soll also offensichtlich nicht mehr ein Sockel sein, der ein menschenwürdiges Leben ermöglicht, sondern nur noch ein „Beitrag“ zum Lebensunterhalt. Die Bundesregierung rückt somit klar vom Ziel der Armutsvermeidung ab.

Darüber hinaus erscheinen Amnesty International insbesondere folgende Regelungen bedenklich:

- Die Festlegung von Höchstsätzen an Sozialhilfeleistungen, die von den Ländern nicht überschritten werden dürfen, als solches unter der Armutsgefährdungsschwelle liegen und insbesondere die soziale Lage von Familien mit mehreren Kindern gegenüber dem Status quo gravierend verschlechtern.
- Zusatzbeträge für alleinerziehende Personen und Menschen mit Behinderung sind nicht verpflichtend umzusetzen, sondern stehen im Ermessen der Länder.
- Für Haushaltsgemeinschaften von volljährigen Personen wird die Sozialhilfeleistung generell und ohne Berücksichtigungsmöglichkeit der Art der Haushaltsgemeinschaft gedeckelt.
- Die Möglichkeit einer weiteren Kürzung (!) der Sozialhilfeleistung um mindestens (!) 35 % durch den sog. „Arbeitsqualifizierungsbonus“ bei fehlender Vermittelbarkeit am österreichischen Arbeitsmarkt, insbesondere aufgrund mangelhafter Sprachkenntnisse oder aufgrund mangelhafter Schul- oder Ausbildung.
- Die Abhängigkeit der Voraussetzung der Vermittelbarkeit am österreichischen Arbeitsmarkt insbesondere von bestimmten Sprachkenntnissen der deutschen oder englischen Sprache und der Umstand, dass diese Vermittelbarkeit per se dann angenommen wird, wenn eine Person über einen österreichischen Pflichtschulabschluss verfügt.
- Die Beschränkung von Straftäter\*innen und subsidiär Schutzberechtigten auf Kernleistungen „auf dem Niveau der Grundversorgung“.

Nach Ansicht von Amnesty International ist vor diesem Hintergrund zu erwarten, dass sich die soziale Lage vieler Menschen – darunter auch viele Kinder – gleich ob österreichischer oder anderer Staatsangehörigkeit massiv verschlechtern wird.

Dies ist auch aus menschenrechtlicher Sicht von Bedeutung:

Österreich ist zur Achtung, zum Schutz und zur Gewährleistung des Rechts auf soziale Sicherheit nach Art. 9 des UN-Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Pakt) verpflichtet. Dieses Recht bezieht sich auf Systeme sozialer Sicherheit zum Schutz vor existenziellen Lebensrisiken. Der vorliegende Gesetzesentwurf betrifft dieses Recht unmittelbar.

Zur Verwirklichung des Rechts auf soziale Sicherheit nach Art. 9 WSK-Pakt muss Österreich „unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen [...] treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung [...] zu

erreichen“.<sup>1</sup> Aus dieser Verpflichtung zu progressiver Realisierung des Rechts folgt insbesondere, dass rückschrittliche Maßnahmen einer besonderen Rechtfertigung bedürfen.<sup>2</sup>

Zu den Kernverpflichtungen nach dem Recht auf soziale Sicherheit gemäß Art. 9 WSK-Pakt zählt, dass staatliche Leistungen der sozialen Sicherheit hinsichtlich ihrer Menge und Dauer adäquat sein müssen, um die übrigen Rechte aus dem WSK-Pakt realisieren zu können (wazu etwa die Rechte auf Nahrung, Gesundheit, Wohnen, Bildung sowie auf kulturelle Teilhabe zählen). Zudem müssen die Leistungen jedem Menschen gleichermaßen und ohne direkte oder indirekte Diskriminierung gewährt werden.<sup>3</sup> Der vorliegende Gesetzesentwurf widerspricht diesen Erfordernissen mehrfach eklatant.

Darüber hinaus bestehen auch klare verfassungsrechtliche Mängel: Nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes ist nämlich ein Gesetz, das der Sicherung des Existenzminimums und der Gewährung eines menschenwürdigen Lebens dienen soll, unsachlich, wenn dieses Ziel durch die Regelungen in dem Gesetz faktisch nicht erreicht werden kann.<sup>4</sup> Der vorliegende Gesetzesentwurf geht aber mit vielen seiner Regelungen an dem (zumindest in den Erläuterungen sowie in vielen öffentlichen Statements von Regierungsvertreter\*innen) erklärten Ziel, Armut zu vermeiden, vorbei. Auch führt er zu ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen der betroffenen Menschen untereinander. Weiters werden mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf kompetenzrechtliche Vorgaben der Bundesverfassung missachtet.<sup>5</sup>

Die Einhaltung verfassungsrechtlicher Vorgaben bei der Erlassung von Gesetzen ist aber eine Grundvoraussetzung für einen funktionierenden Rechtsstaat, der Schutz vor willkürlichem staatlichen Handeln bietet und damit auch die Einhaltung menschenrechtlicher Garantien sicherstellt.

Ein einheitliches Grundsatzgesetz über Sozialhilfe ist nur dann wirklich begrüßenswert, wenn es die Voraussetzungen dafür schafft, dass all jenen Menschen, die sich unverschuldet in sozialen Notlagen befinden, ein adäquater Lebensstandard und ein menschenwürdiges Leben ermöglicht wird. Der vorliegende Gesetzesentwurf erfüllt dieses Erfordernis nicht, sondern lässt im krassen Gegenteil dazu gravierende gesellschaftsschädigende Konsequenzen erwarten. Aus menschenrechtlicher Sicht ist daher eine grundlegende Überarbeitung bzw. eine Neufassung des vorliegenden Gesetzesentwurfs unabdingbar.

---

<sup>1</sup> Art. 2 WSK-Pakt.

<sup>2</sup> S. Pkt. 9 des General Comment Nr. 2 des UN-Komitees für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 1. Jänner 1991.

<sup>3</sup> S. Pkt. 42 des General Comment Nr. 19 des UN-Komitees für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zum Recht auf soziale Sicherheit vom 4. Februar 2008.

<sup>4</sup> Vgl. VfSlg. 19.698/2012; VfSlg. 20.177/2017.

<sup>5</sup> So etwa durch Bestimmungen, die nicht auf den Kompetenztatbestand Armenwesen gestützt und daher auch nicht in Form eines Grundsatzgesetzes erlassen werden dürfen sowie durch die Aufnahme unmittelbar anwendbarer Regelungen in einem (bloßen) Grundsatzgesetz.

# STELLUNGNAHME ZUM VORLIEGENDEN ENTWURF

## Sozialhilfe-Grundsatzgesetz

### Vorbemerkung

Nach ständiger Judikatur des Verfassungsgerichtshofes hat sich ein Grundsatzgesetz auf die Aufstellung von Grundsätzen zu beschränken und darf über diese im Art. 12 B-VG gezogene Grenze hinaus nicht Einzelregelungen treffen, die der Landesgesetzgebung vorbehalten sind.<sup>6</sup> Der Gesetzesentwurf enthält eine Reihe von Regelungen, mit denen nicht Grundsätze aufgestellt, sondern einem unmittelbaren Vollzug zugängliche Einzelregelungen normiert werden (vgl. etwa die oftmals vorkommende Wendung, dass Leistungen „gewährt“ werden oder „zu gewähren“ seien, s. etwa § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1, § 5 Abs. 6, 8, § 6). Er erweist sich aus diesem Grund als klar verfassungswidrig.

Darüber hinaus wird der Spielraum der Landesgesetzgebung zu eng begrenzt, was ebenfalls gegen Art. 12 B-VG verstößt (s. dazu auch die Ausführungen zu § 3 Abs. 6 und zu § 5).

### Ziele des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes (§ 1)

Während die bundesweite bedarfsorientierte Mindestsicherung nach Art. 1 der Art. 15a-Vereinbarung ausdrücklich der „verstärkten Bekämpfung und Vermeidung von Armut und sozialer Ausschließung“ dienen sollte und auch in den bestehenden einschlägigen Landesgesetzen entsprechende Zielbestimmungen enthalten sind, zielt der vorliegende Gesetzesentwurf laut § 1 Z 1 nur noch auf die „Unterstützung des allgemeinen Lebensunterhalts“ und die „Befriedigung des Wohnbedarfs der Bezugsberechtigten“. In den Erläuterungen wird dazu zwar ausgeführt, dass es künftig der Landesgesetzgebung freistehen soll, ob sie Leistungen aus öffentlichen Mitteln auch mit dem Ziel der Vermeidung und Bekämpfung von Armut und sozialer Ausschließung verbindet. Dieser Spielraum der Länder wird jedoch sogleich wieder beschränkt, wenn festgehalten wird, dass dabei „die in § 1 genannten Zielsetzungen nicht in ihrer Wirksamkeit beeinträchtigt werden“ dürfen.

Im Unterschied zur bedarfsorientierten Mindestsicherung soll die Sozialhilfe also offensichtlich – entgegen anderslautenden Bekundungen der Bundesregierung – nicht der Armutsvermeidung bzw. dazu dienen, den betroffenen Menschen den „zu einem menschenwürdigen Leben erforderlichen Mindeststandard“<sup>7</sup> zu sichern. Dies stellt einen gravierenden Rückschritt bei der Gewährleistung des Rechts auf soziale Sicherheit nach Art. 9 des UN-Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Pakt) dar, der nicht gerechtfertigt ist und steht daher im Widerspruch zur Verpflichtung Österreichs zur fortschreitenden Realisierung („progressive realisation“) dieses Rechts.

Darüber hinaus erscheint es vor dem Hintergrund der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes, wonach sich die Sachlichkeit eines Sicherungssystems insbesondere danach bemisst, ob das von ihm verfolgte Ziel erreicht wird<sup>8</sup>, höchst bedenklich. Besteht das ausdrückliche Ziel eines gesetzlichen Sicherungssystems nämlich nicht mehr wie bisher darin, Menschen vor Armut und sozialer Ausgrenzung zu schützen, sondern nur in der „Unterstützung“ des allgemeinen Lebensunterhalts, sind die Anforderungen an dieses Sicherungssystem und an dessen Sachlichkeit umso geringer. Amnesty International sieht es daher als menschenrechtlich unablässig an, die

<sup>6</sup> ZB VfSlg. 2087/1951, 3340/1958, 3598/1959.

<sup>7</sup> VfSlg. 20.177/2017.

<sup>8</sup> VfSlg. 19.698/2012; vgl. auch VfSlg. 20.177/2017.

Zielbestimmung abzuändern und die Sozialhilfe wieder ihrem grundlegenden und ursprünglichen Ziel – der finanziellen Absicherung der Menschen vor existenziellen Lebensrisiken – zuzuführen. Nur damit wäre nämlich das Recht auf soziale Sicherheit nach Art. 9 WSK-Pakt hinreichend abgesichert.

Die in § 1 Z 2 genannten „integrationspolitische(n) und fremdenpolizeiliche(n) Ziele“ sowie das in § 1 Z 3 genannte Ziel der „optimale(n) Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes“ werfen kompetenzrechtliche und damit rechtsstaatliche Bedenken auf. Bei dem Gesetzesentwurf handelt es sich um ein Grundsatzgesetz des Bundes, das auf den Kompetenztatbestand „Armenwesen“ gemäß Art. 12 Abs. 1 Z 2 B-VG gestützt ist. Dieser Kompetenztatbestand umfasst die Regelung von öffentlichen Fürsorgeleistungen, die (allein) aus dem Grund der sozialen Hilfsbedürftigkeit gewährt werden.<sup>9</sup> Die Unterstützung integrationspolitischer, fremdenpolizeilicher oder arbeitsmarktpolitischer Ziele sind hingegen nicht davon erfasst und dürfen daher mit einem solchen Gesetz nicht verfolgt werden. Sie sind folglich zu streichen.

### **Persönlicher Anwendungsbereich (§ 3 Abs. 2)**

Im vorliegenden Entwurf bleibt der Anwendungsbereich der Sozialhilfe unklar. Nach dem Entwurf sollen Leistungen der Sozialhilfe ausdrücklich „nur“ Personen gewährt werden, die „von einer sozialen Notlage betroffen“ und „bereit“ sind, sich in angemessener und zumutbarer Weise um die Abwendung, Milderung oder Überwindung dieser Notlage zu bemühen. Nach den Erläuterungen soll es sich hierbei nur um einen „Programmsatz für den Regelfall“ halten, weshalb nicht ausgeschlossen sein soll, dass die Sozialhilfe auch Personen gewährt wird, „denen ein solches Bemühen nicht zumutbar“ ist (wie zB älteren Personen). Das ergibt sich aber nicht aus dem Gesetzestext, dieser ist vielmehr klar als entsprechendes Gebot zu verstehen (zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Formulierung s. im Übrigen die obigen Ausführungen). Die Bestimmung sollte daher dringend umformuliert werden, um sicherzustellen, dass jede von einer sozialen Notlage betroffene Person Anspruch auf eine angemessene Sozialhilfeleistung hat.

### **Abhängigkeit der Sozialhilfeleistung von unklaren Voraussetzungen (§ 3 Abs. 3, 4)**

Nach § 3 Abs. 3 und 4 müssen Leistungen der Sozialhilfe vom Fehlen eigener Mittel der Bezugsberechtigten oder diesen zustehender und einbringlicher Leistungen Dritter sowie von der „dauerhaften Bereitschaft zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft“ und von „aktiven, arbeitsmarktbezogenen Leistungen der Bezugsberechtigten“ abhängig gemacht werden. Diese Voraussetzungen werfen Auslegungsfragen auf, die auch in den Erläuterungen nicht beantwortet werden. Ihrem Wortlaut nach könnten sämtliche dieser Voraussetzungen dazu führen, dass eine betroffene Person – trotz sozialer Notlage – überhaupt keine Leistungen oder sehr verspätet Leistungen erhält. Dies ist nicht nur gesellschaftsschädigend, sondern insbesondere unsachlich und damit verfassungswidrig und es verstößt gegen das Recht auf soziale Sicherheit nach Art. 9 WSK-Pakt.

Unklar ist etwa, unter welchen Voraussetzungen von der Uneinbringlichkeit von Leistungen Dritter ausgegangen werden könnte bzw. welche Maßnahmen Betroffene setzen müssten, um Uneinbringlichkeit nachweisen zu können. Ausgehend vom Wortlaut könnte es notwendig werden, sämtliche möglichen Maßnahmen der Einbringung bis hin zu Gerichtsverfahren zu setzen, bevor ein Anspruch auf Sozialhilfeleistung entsteht, mit der Konsequenz, dass die betroffenen Personen – ohne aktive Handlungsmöglichkeiten – über einen langen, Monate oder sogar Jahre andauernden Zeitraum in einer sozialen Notlage sein müssten.

Ebenso ist unklar, was unter der „dauerhaften Bereitschaft“ zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft und unter „aktiven, arbeitsmarkt-bezogenen Leistungen“ der Bezugsberechtigten (§ 3 Abs. 4) als

---

<sup>9</sup> Vgl. VfSlg. 4609/1963.

Voraussetzungen für Leistungen der Sozialhilfe zu verstehen sein soll.<sup>10</sup> Handelt es sich dabei um zusätzliche, zu der in § 5 Abs. 6 genannten Voraussetzung der „Vermittelbarkeit am österreichischen Arbeitsmarkt“ hinzukommende Voraussetzungen? Und wenn ja, welche Leistungen müssen vom betroffenen Menschen in diesem Zusammenhang erbracht werden?

Um einen ungerechtfertigten Rückschritt hinsichtlich des Rechts auf soziale Sicherheit zu vermeiden, rät Amnesty International dringend dazu an, diese Voraussetzungen unter Beachtung der einschlägigen menschenrechtlichen Gewährleistungen zu überarbeiten oder ihren Inhalt zumindest in den Erläuterungen näher auszuführen.

### **Bedarfszeitraum der Sozialhilfe (§ 3 Abs. 6)**

Während es nach dem Gesetzeswortlaut hinsichtlich des Bedarfszeitraums auf den „tatsächlichen und rechtmäßigen Aufenthalt im Inland“ ankommen soll, wird in den Erläuterungen festgehalten, dass es (sowohl hinsichtlich des Bedarfszeitraums als auch hinsichtlich der Zuständigkeit) auf den tatsächlichen dauernden, rechtmäßigen Aufenthalt ankomme. Zwar wird einschränkend (unter Hinweis auf VfSlg. 20.035/2015) festgehalten, dass „eine Ortsabwesenheit des Bezugsberechtigten von bis zu zwei Wochen noch nicht zu einem Anspruchsverlust führen soll“. Weder ergibt sich dies aber aus dem Gesetzeswortlaut noch ist klar, ob die Länder auch längere zulässige Abwesenheiten vorsehen könnten. Um Rechtssicherheit für die Betroffenen herzustellen sowie den Anspruch der Betroffenen abzusichern, wird eine Klarstellung dringend empfohlen.

Die strikte bzw. ausnahmslose Befristung des zulässigen Leistungsbezuges auf 12 Monate ohne Möglichkeit der Länder, längere Befristungen vorzusehen, wenn dies im konkreten Einzelfall – wie etwa bei Personen, die das Pensionsalter erreicht haben – angemessen wäre, erscheint unsachlich und schon aus diesem Grund verfassungswidrig. Darüber hinaus werden dadurch die einem Grundsatzgesetz gemäß Art. 12 B-VG gezogenen Grenzen überschritten.

Ebenso ist das Erfordernis des Hauptwohnsitzes „und“ des tatsächlichen dauernden Aufenthalts nach Ansicht von Amnesty International überschießend, kann es dadurch doch in bestimmten Fällen – etwa durch Krankenhaus- oder Rehaaufenthalte, bei Kindern, die in Doppelresidenz leben, oder bei fehlenden Hauptwohnsitzen (vgl. § 19a Meldegesetz)<sup>11</sup> – zu Leistungsverlusten bei besonders vulnerablen Personen kommen. Es darf daher nur *entweder* auf den Hauptwohnsitz *oder* auf den tatsächlichen dauernden Aufenthalt ankommen.

### **Ausschluss von der Bezugsberechtigung (§ 4)**

Zunächst erscheint es schon dem Grunde nach nicht nachvollziehbar, inwiefern die „zuständige Fremdenbehörde“ Auskünfte zur Frage, ob ein Ausschluss von Leistungen der Sozialhilfe mit unionsrechtlichen Vorschriften unvereinbar wäre, geben könnte. Darüber hinaus steht dieses Erfordernis mit Unionsrecht in Widerspruch, soweit die entsprechenden unionsrechtlichen Regelungen unmittelbar anwendbar sind.

Der in § 4 Abs. 3 vorgesehene Ausschluss bzw. die Beschränkung auf Kernleistungen von Personen, die wegen einer mit Vorsatz begangenen strafbaren Handlung zu einer Freiheitsstrafe von zumindest sechs Monaten verurteilt wurden, „für einen der Freiheitsstrafe entsprechenden Zeitraum“, soll nach den Erläuterungen „eine adäquate öffentliche Sanktionswirkung“ gewährleisten. Straftäter\*innen sollen also zusätzlich zu ihrer gerichtlichen Strafe mit einer gravierenden Beschränkung der Sozialhilfe – und damit doppelt – bestraft werden. Dies scheint nicht nur dem menschenrechtlichen

---

<sup>10</sup> S. dazu auch die Stellungnahme der Bundesarbeitskammer, 16/SN-104/ME 26. GP, und der Arbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, 18/SN-104/ME 26. GP.

<sup>11</sup> Vgl. auch die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, 18/SN-104/ME 26. GP.

Verbot der Doppelbestrafung gemäß Art. 4 Abs. 1 7. ZPEMRK zu widersprechen.<sup>12</sup> Es schränkt auch das Recht dieser Menschen auf soziale Sicherheit gravierend und ohne vernünftige Rechtfertigung ein. Eher einer funktionierenden Gesellschaft zuträglich und vernünftig erschiene hingegen, den betroffenen Menschen geeignete Startbedingungen für eine erfolgreiche Resozialisierung zu schaffen, da dies die Gesellschaft weitaus effektiver vor Kriminalität schützen würde.<sup>13</sup>

Aus welchen Gründen subsidiär Schutzberechtigte hinsichtlich des Sozialhilfeanspruchs mit Straftäter\*innen gleichgesetzt werden, ist nicht ersichtlich und wird auch an keiner Stelle nachvollziehbar dargelegt. Aus den Ausführungen in den Erläuterungen, wonach mit dieser Maßnahme, „Anreize für nicht asylberechtigte Fremde [verringert werden sollen], zur Inanspruchnahme von Sozialleistungen nach Österreich zu migrieren“, lässt sich schließen, dass es sich um eine rein populistische Maßnahme handelt. Amnesty International lehnt diese Regelung schon aus diesem Grund entschieden ab. Die Regierung verkennt offensichtlich, dass es sich dabei um Menschen handelt, die aus besonderen berücksichtigungswürdigen Gründen (insbesondere zur Verhinderung von Eingriffen in das Recht auf Leben gemäß Art. 2 EMRK sowie das Verbot der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung gemäß Art. 3 EMRK) über ein Aufenthaltsrecht in Österreich verfügen und deren Rückkehr in ihr Heimatland oftmals über Jahre hinweg unmöglich ist. Diesen Menschen ohne Grund und entgegen ihrem Recht auf soziale Sicherheit faktisch ihre materielle Lebensgrundlage zu entziehen, ist unangemessen, zynisch und gesellschaftsschädigend. Im Übrigen steht mangels bisheriger einschlägiger Judikatur des EuGH eine Unionsrechtswidrigkeit dieser Maßnahme wegen Verstoßes gegen Art. 29 Abs. 2 der EU-Status-Richtlinie im Raum.<sup>14</sup> Die Regelung erscheint daher auch aus rechtsstaatlicher Sicht höchst bedenklich.

Abgesehen davon steht die strikte Beschränkung auf Kernleistungen ohne die Möglichkeit, in Einzelfällen Mehrleistungen vorzusehen (arg. „ausschließlich“ in § 4 Abs. 4), einer „einzelfallbezogene(n) und damit sachliche(n) Bedarfsprüfung“, wie sie vom Verfassungsgerichtshof in Bezug auf den Anspruch auf Mindestsicherung gefordert wird,<sup>15</sup> entgegen. Die Regelung widerspricht daher dem Sachlichkeitsgebot des Gleichheitssatzes und könnte insofern auch zu Ergebnissen führen, die im Hinblick auf die Sicherstellung menschenwürdiger Lebensstandards nach Art. 3 EMRK bedenklich sind.

### **Monatliche Leistungen der Sozialhilfe (§ 5 Abs. 1, 2)**

Nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes zum Verhältnis von Grundsatzgesetz und Ausführungsgesetzen hat sich das Grundsatzgesetz auf die Aufstellung von Grundsätzen zu beschränken und darf über diese im Art. 12 B-VG gezogene Grenze hinaus nicht Einzelregelungen treffen, die der Landesgesetzgebung vorbehalten sind. Andererseits darf das Ausführungsgesetz dem Grundsatzgesetz nicht widersprechen, es also auch nicht in seiner rechtlichen Wirkung verändern oder einschränken (zB VfSlg. 16.058/2000, 19.658/2012 jeweils mwN).

Die monatlichen Leistungen der Sozialhilfe werden im § 5 Abs. 2 des Entwurfes als „Höchstsätze“ angegeben. Die Länder dürfen daher selbst dann, wenn sie dies im Hinblick auf ihre Ziele für notwendig erachten würden, keine günstigeren Regelungen über höhere monatliche Leistungen erlassen (wie auch in den Erläuterungen betont wird). Es erscheint höchst fraglich, ob derartige strikte Höchstsätze der Befugnis des Bundes gemäß Art. 12 B-VG zur „Aufstellung von Grundsätzen“ entsprechen.

---

<sup>12</sup> Vgl. VfGH 14.3.2017, E 507/2017 mwN auf Vorjudikatur des Verfassungsgerichtshofes.

<sup>13</sup> Vgl. dazu auch die Stellungnahmen des Vereins Neustart vom 3. Dezember 2018, 2/SN-104/ME 26. GP, des Oberlandesgerichts Innsbruck vom 20. Dezember 2018, 17/SN-104/ME 26. GP, der Vereinigung der österreichischen Richterinnen und Richter, 19/SN-104/ME 26. GP, sowie der Interessensgemeinschaft der SozialarbeiterInnen an Justizanstalten Österreichs, 21/SN-104/ME 26. GP.

<sup>14</sup> S. dazu die ausführlichen Stellungnahmen des UNHCR sowie der Diakonie. Vgl. auch *Rebhahn*, Bedürftigkeitsabhängige Sozialleistungen – Bedingungen, Pauschalierungen, Differenzierungen, DRdA 6/2017, 431.

<sup>15</sup> Vgl. VfGH 7.3.2018, G 136/2017 ua., Rz 126.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Höchstbeträge per se unter der Armutsgefährdungsschwelle liegen, die bei 60 % des Medianeinkommens angenommen wird.<sup>16</sup> In diesem Zusammenhang erscheint insbesondere die stark degressive Staffelung der Sätze für unterhaltsberechtigte minderjährige Personen bis zu einem Satz von bloß 5 % (€ 43) ab dem dritten Kind bedenklich. Dass die Summe der Geldleistungen auf alle unterhaltsberechtigten minderjährigen Personen gleichmäßig aufzuteilen ist (wie in § 5 Abs. 3 vorgesehen ist), ändert nichts an dieser Ungleichbehandlung zwischen den Kindern einer Haushaltsgemeinschaft bzw. der Schlechterstellung von Kindern mit mehreren Geschwistern. Da außerdem die Zusatzbeträge für alleinerziehende Personen nicht verpflichtend vorgesehen sind, können diese Regelungen überdies zu einer weiteren Schlechterstellung von Kindern alleinerziehender Eltern – einer besonders von Armut bedrohten Gruppe – führen.

Entgegen dem in den Erläuterungen zu diesem Entwurf erklärten Ziel können daher nicht alle Menschen, die sich in sozialen Notlagen befinden, gleichermaßen darauf vertrauen, adäquate Hilfe zu erhalten. Ebenso wenig wie die soziale Lage alleinerziehender Personen (s. die obigen Ausführungen) wird die soziale Lage von Menschen mit Behinderung abgedeckt, da die Länder auch insofern nicht dazu verpflichtet werden, für diese Menschen zusätzliche Beitragsleistungen vorzusehen. Es wird ihnen bloß freigestellt.

Vor diesem Hintergrund steht nicht nur die Sachlichkeit des Gesetzesentwurfs in Frage. Der Entwurf steht auch aus diesem Grund in einem Spannungsverhältnis zum Recht auf soziale Sicherheit nach dem WSK-Pakt. Bereits anlässlich der Staatenprüfung zum WSK-Pakt im Jahr 2013 zeigte sich das Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte über die Unzulänglichkeit der Höhe der bedarfsorientierten Mindestsicherung zur Sicherung eines adäquaten Lebensstandards der Empfänger\*innen besorgt und forderte Österreich auf, effektive Maßnahmen zu setzen, um sicherzustellen, dass die bedarfsorientierte Mindestsicherung mit den aktuellen Lebenshaltungskosten übereinstimmt und all jenen, die sie brauchen, in konsistenter und effektiver Weise garantiert ist.<sup>17</sup> Der vorliegende Entwurf eines Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes erfüllt diese Aufforderung zur effektiven Umsetzung nicht einmal ansatzweise. Österreich verstößt damit klar gegen seine Verpflichtung, das Recht auf soziale Sicherheit fortschreitend zu realisieren („progressive realisation“) und rückschrittliche Maßnahmen nur bei Vorliegen besonderer Rechtfertigungsgründe zu erlassen.

#### **Deckelung für Haushaltsgemeinschaften volljähriger Personen (§ 5 Abs. 4)**

Für die Sachlichkeit einer Deckelung der Geldleistungen für volljährige Bezugsberechtigte innerhalb einer bestimmten Haushaltsgemeinschaft, wie sie in § 5 Abs. 4 vorgeschlagen wird, kommt es nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes darauf an, dass auch bei Hinzutreten einer weiteren minder- oder volljährigen Person insgesamt ein zur Vermeidung sozialer Notlagen ausreichender Betrag zur Verfügung steht.<sup>18</sup> In § 5 Abs. 4 wird hierfür ein Mindestbetrag in Höhe von 20% des Netto-Ausgleichszulagenrichtsatzes – und damit der Betrag von € 172,60 – vorgesehen. Ein solcher Betrag erscheint keinesfalls ausreichend um soziale Notlagen zu vermeiden; zumal zu berücksichtigen ist, dass bei Haushaltsgemeinschaften volljähriger Personen (im Gegensatz zu Haushaltsgemeinschaften mit minderjährigen Kindern) in vergleichsweise weniger Aspekten Synergieeffekte (die geringere Beträge rechtfertigen würden) bestehen. Daneben kommt es nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes bei Haushaltsgemeinschaften mit volljährigen Personen darauf an, dass es diesen freisteht, „die Größe der Haushaltsgemeinschaft derart festzulegen, dass ... eine soziale Notlage vermieden wird“<sup>19</sup>. Dieser Spielraum besteht aber faktisch nicht in allen

<sup>16</sup> Statistik Austria, Tabellenband EU-SILC 2017, Einkommen, Armut, Lebensbedingungen [26.4.2018], S. 9f.

<sup>17</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the fourth periodic report of Austria, 13.12.2013, Pkt. 17.

<sup>18</sup> VfGH 11.12.2018, G 156/2018, Rz 28.

<sup>19</sup> Vgl. VfGH 11.12.2018, G 156/2018, Rz 29.



Fällen von Haushaltsgemeinschaften erwachsener Personen, sondern könnte etwa bei Haushaltsgemeinschaften mit erwachsenen (etwa auch behinderten) Kindern oder bei bestimmten Formen „betreuten Wohnens“ (wie zB sozialpädagogisch betreuten Wohneinrichtungen) fehlen. Dies erweist sich angesichts der Vulnerabilität der betroffenen Personen als besonders bedenklich.

### **Wohnkostenpauschale (§ 5 Abs. 5)**

Nach § 5 Abs. 5 sollen die gesamten Wohnkosten auch von Amts wegen als Sachleistungen mit einem Pauschalbetrag in Höhe von 40 % der Bemessungsgrundlagen erbracht werden können. Die tatsächlichen Wohnkosten müssen dabei nicht berücksichtigt werden. Eine Kürzung der Geldleistungen um 40 % scheint daher auch dann möglich, wenn die Wohnkosten tatsächlich niedriger wären, mit dem Ergebnis, dass sich der Gesamtbetrag der Sozialhilfeleistung ohne Rechtfertigung vermindert. Dies erscheint unsachlich.

### **Arbeitsqualifizierungsbonus (§ 5 Abs. 6 bis 10)**

Nach dem Gesetzesentwurf soll ein „monatlicher Mindestanteil“ in Höhe von 35 % des Sozialhilfeanspruchs von der Voraussetzung der Vermittelbarkeit am österreichischen Arbeitsmarkt abhängig gemacht werden. Im Ergebnis läuft der sog. Arbeitsqualifizierungsbonus somit auf eine massive Kürzung der Sozialhilfeleistung um den willkürlich festgesetzten, signifikanten Betrag von 35 % hinaus. Im Ergebnis stünde den betroffenen Menschen dadurch ein Betrag zur Verfügung, der nicht allein unter der bereits erwähnten Armutsgefährdungsschwelle, sondern sogar unter dem Existenzminimum liegt. Inwiefern es sich dabei um einen „Bonus“ für die betroffenen Menschen handeln soll, erscheint daher nicht nachvollziehbar, sondern vielmehr als Ausdruck eines besonderen Zynismus.<sup>20</sup> Diese weitere gravierende Kürzung<sup>21</sup> jener (ohnedies bereits zu geringen, s.o.) Leistungen, die dazu dienen sollen, die Basisbedürfnisse jedes Menschen zu erfüllen, ist unsachlich. Sie verstößt auch gegen die Verpflichtung zur fortschreitenden Verwirklichung („progressive realisation“) des Rechts auf soziale Sicherheit und steht zudem in einem Spannungsverhältnis zu dessen Kernverpflichtung auf Gewährleistung eines adäquaten Mindeststandards an Sozialleistungen sowie der Sicherstellung eines menschenwürdigen Lebensstandards nach Art. 3 EMRK.

Erschwerend kommt hinzu, dass der Katalog der Ausnahmen vom Erfordernis der Vermittelbarkeit am österreichischen Arbeitsmarkt gemäß § 5 Abs. 6 zu eng ist und die Vorgaben, wann von Vermittelbarkeit am österreichischen Arbeitsmarkt auszugehen ist, in § 5 Abs. 7 bis 10 diskriminierend ausgestaltet erscheinen:

Im Ausnahmekatalog nach § 5 Abs. 6 fehlt es an einer generellen Ausnahme für Menschen, die aus physischen oder psychischen Gründen (vorübergehend oder dauerhaft) berufsunfähig sind, was vor allem für Menschen mit Behinderung oder mit chronischen Erkrankungen negative Auswirkungen haben kann.<sup>22</sup> Allein die Invalidität gemäß § 255 Abs. 3 ASVG zu erfassen, reicht nicht aus. Auch erscheint es im Hinblick auf Menschen mit Behinderung unsachlich, Ausnahmen erst ab der Pflegestufe 3 vorzusehen.<sup>23</sup> Ebenso kann die strikte Ausnahme einer „vor Vollendung des 18. Lebensjahres begonnenen“ Erwerbs- oder Schulausbildung zu unsachlichen Ergebnissen führen. Auch diese Regelungen führen daher im Ergebnis dazu, dass Menschen in sozialen Notlagen verharren müssen, ohne dass sie daran aus eigenem Zutun etwas ändern können. Zudem sind die Ausnahmen nach den Erläuterungen „grundsätzlich abschließend zu verstehen“, was insbesondere

---

<sup>20</sup> In mehreren Stellungnahmen – wie zB jener der Diakonie oder jener der Arbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe – wird folgerichtig von einem „Arbeitsqualifizierungsmalus“ gesprochen.

<sup>21</sup> Beispiele dazu, zu welchen geringen Beträgen diese Kürzung führen würde, finden sich in zahlreichen Stellungnahmen zum Gesetzesentwurf, etwa jener der Diakonie, der Caritas oder der Arbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe.

<sup>22</sup> S. dazu auch die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe vom 24. Dezember 2018, 18/SN-104/ME 26. GP.

<sup>23</sup> S. dazu auch die Stellungnahme des Anwalts für Gleichbehandlungsfragen für Menschen mit Behinderung vom 17. Dezember 2018, 9/SN-104/ME, 26. GP.

Unklarheiten hinsichtlich der Auslegung der Z 8 und den entsprechenden Spielraum der Länder aufwirft.

Vermittelbarkeit am österreichischen Arbeitsmarkt soll gemäß § 5 Abs. 7 dann vorliegen, wenn insbesondere Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1 oder Englischkenntnisse auf dem Niveau C1 nachgewiesen werden, wobei der Nachweis der ausreichenden Sprachkenntnisse durch einen österreichischen oder gleichwertigen Pflichtschulabschluss mit Deutsch als primärer Unterrichtssprache von vornherein erfüllt ist. Dies stellt eine ungerechtfertigte Diskriminierung von Fremden dar. Bei österreichischen Staatsbürger\*innen ist in der Regel davon auszugehen, dass sie die notwendigen Deutschkenntnisse besitzen. Auch wird von österreichischen Staatsbürger\*innen eher anzunehmen sein, dass sie über einen österreichischen Pflichtschulabschluss verfügen. Durch diese Regelung werden daher Fremde mittelbar diskriminiert, ohne dass eine Rechtfertigung dafür erkennbar ist.<sup>24</sup> Dies gilt insbesondere dann, wenn die betroffenen Personen erst seit kurzer Zeit in Österreich sind.<sup>25</sup> Zudem ist eine Vermittelbarkeit am österreichischen Arbeitsmarkt nicht jedenfalls und allein von bestimmten Sprachkenntnissen abhängig.<sup>26</sup> Eine Rechtfertigung für diese Schlechterstellung ist daher auch insofern nicht erkennbar. Schließlich fehlt überhaupt eine sachliche bzw. nachvollziehbare Begründung dafür, warum nur Kenntnisse der englischen Sprache neben der deutschen als Kriterium für die Vermittelbarkeit anerkannt werden, nicht aber andere Sprachen, wie zB österreichische Minderheitensprachen oder die Gebärdensprache.<sup>27</sup>

Besonders bedenklich erscheint die Voraussetzung bestimmter Sprachkenntnisse bzw. eines Schulabschlusses in menschenrechtlicher Sicht auch insofern, als sie etwa von Menschen mit Hör- oder Sprachbehinderungen oder von Menschen mit bestimmten kognitiven Beeinträchtigungen nicht oder nur mit besonderen Schwierigkeiten erbracht werden kann. Erschwerend kommt hinzu, dass (im Unterschied zur derzeitigen Gesetzeslage in einzelnen Ländern) nicht ein Bemühen hinsichtlich der Voraussetzungen gefordert ist, sondern ein Erfolg. Die Regelungen führen insofern zu unsachlichen Benachteiligungen dieser besonders vulnerablen Personen.

Insbesondere unter Berücksichtigung des Umstandes, dass viele Menschen in Österreich Sozialhilfeleistungen zur Aufstockung ihres niedrigen Erwerbseinkommens oder der Arbeitslosenhilfe benötigen, verschlechtert der vorliegende Gesetzesentwurf die soziale Lage für schlecht ausgebildete Menschen insgesamt gravierend. Auch dies erscheint unsachlich und verstößt gegen die Verpflichtung zur fortschreitenden Realisierung („progressive realisation“) des Rechts auf soziale Sicherheit.

Zusammenfassend ergibt sich für Amnesty International, dass der vorliegende Gesetzesentwurf unter Einbeziehung menschenrechtlicher Standards grundlegend zu überarbeiten bzw. neuzufassen ist.

---

<sup>24</sup> S. auch die dazu ausführliche Stellungnahme des Netzwerk Sprachenrechte.

<sup>25</sup> Vgl. dazu auch EuGH 21.11.2018, C-713/17, *Ayubi*, Rz. 30ff.

<sup>26</sup> Insbesondere hinsichtlich Asylberechtigten geht das Arbeitsmarktservice Österreich bereits mit dem Abschluss einer niedrigeren Niveaustufe der deutschen Sprache von Vermittelbarkeit aus, vgl. auch die Stellungnahmen der Diakonie, der Arbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe und des Netzwerk Sprachenrechte.

<sup>27</sup> Vgl. auch die Stellungnahme der Diakonie sowie des Netzwerk Sprachenrechte.