



VOLKSANWALTSCHAFT



NGO-Forum Soziale Grundrechte

Sonderbericht

2022

Soziale Grundrechte
NGO-Forum 2022
Sonderbericht

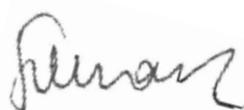
Vorwort

Die Grund- und Menschenrechte sind prägende Elemente eines jeden Rechtsstaats. Wenn von den Menschenrechten die Rede ist, geht es meistens um die politischen Bürgerrechte. Weniger bekannt ist, dass es auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte gibt. In vielen Staaten sind sie auch in den jeweiligen Verfassungen verankert. Österreich ist das einzige EU-Land, wo das nicht der Fall ist. Unser Verfassungsrecht enthält weder soziale Grundrechte, noch eine Sozialstaatsklausel oder einen speziellen Grundrechtsschutz für sozialrechtliche Leistungen.

Diskussionen gab es immer wieder, etwa 2003 und 2004 beim Österreich-Konvent. Die Verankerung sozialer Grundrechte scheiterte aber bislang regelmäßig an der politischen Konsensfähigkeit. Nun hat sich auch die Bundesregierung in ihrem Programm die „Erarbeitung eines umfassenden österreichischen Grundrechtskatalogs und Prüfung einer allfälligen Erweiterung des Grundrechtsschutzes“ vorgenommen. Dazu leistet natürlich auch die Volksanwaltschaft als Österreichs Haus der Menschenrechte einen Beitrag.

Sie hat daher, nach einer längeren Pandemie-bedingten Pause, wieder zu einem NGO-Forum eingeladen, um gemeinsam mit der Zivilgesellschaft dieses gesellschaftspolitisch und menschenrechtlich so wichtige Thema zu vertiefen. Anhand der Themenfelder Armutsvermeidung, Gesundheit, soziale Absicherung (Arbeitslosigkeit, Alter, Unfall), Wohnen/Obdachlosigkeit, Daseinsvorsorge sowie Bildung wurde über Sinnhaftigkeit bzw. Ausgestaltung neuer, sozialer Grundrechte und deren Verankerung in der österreichischen Verfassung beraten.

Die Ergebnisse des NGO-Forums liegen in diesem Sonderbericht gesammelt vor. Sie wurden bereits im Rahmen des NGO-Forums präsentiert und mit Abgeordneten der Parlamentsparteien diskutiert. Die Podiumsdiskussion dazu können Sie in einem Video unter folgendem Link <https://volksanwaltschaft.gv.at/artikel/soziale-grundrechte-in-die-verfassung-parlamentsparteien-diskutieren> nachverfolgen.



Gaby Schwarz



Mag. Bernhard Achitz



Dr. Walter Rosenkranz

Wien, im September 2022

Inhalt

1	Empfehlungen der Volksanwaltschaft	9
2	Organisationen beim NGO-Forum	11
3	Forderungen der Arbeitsgruppen auf einen Blick	13
3.1	Armutsvermeidung	13
3.2	Gesundheit	13
3.3	Soziale Absicherung	14
3.4	Wohnen	14
3.5	Daseinsvorsorge	15
3.6	Bildung.....	15
4	Eine moderne Verfassung garantiert soziale Grund- und Menschenrechte Einleitung von Volksanwalt Bernhard Achitz	17
5	Eckpunkte zum NGO-Forum der Volksanwaltschaft „Soziale Grundrechte“ Keynote von Walter Pfeil (Universität Salzburg)	21
6	Ergebnisse der Arbeitsgruppen	35
6.1	Arbeitsgruppe „Armutsvermeidung“	35
6.2	Arbeitsgruppe „Gesundheit“	41
6.3	Arbeitsgruppe „Soziale Absicherung“	47
6.4	Arbeitsgruppe „Wohnen/Obdachlosigkeit“	51
6.5	Arbeitsgruppe „Daseinsvorsorge“	57
6.6	Arbeitsgruppe „Bildung“	61
	Abkürzungsverzeichnis.....	67
	Anhang	69
	Walter Pfeil: Soziale Grundrechte – auch in Österreich? (Präsentation).....	69
	Andreas Wöckinger: Armutsbekämpfung (Präsentation).....	83
	Ilse Zapletal: Themenfeld Gesundheit (Diskussions-Input).....	93

Karin Lukas: Soziale Absicherung (Diskussions-Input)	103
Valentin Wedl: Daseinsvorsorge (Diskussions-Input).....	111
Armutskonferenz: Entwurf für ein „Bundesverfassungsgesetz soziale Sicherheit“	115

NGO-Forum „Soziale Grundrechte in die Verfassung“

1 Empfehlungen der Volksanwaltschaft

Die im vorliegenden Sonderbericht enthaltenen Diskussionsbeiträge und Anregungen spiegeln den Meinungsstand der über Vorschlag des Menschenrechtsbeirats beim NGO-Forum der Volksanwaltschaft anwesenden Beteiligten wider und sind als Ausgangspunkt eines Prozesses anzusehen. Dieser Prozess soll dazu führen, dass die Gesetzgebung und Vollziehung von Bund und Ländern auch im Bereich der sozialen Daseinsvorsorge menschenrechtsbasierte Prinzipien beachten und einer gerichtlichen Nachprüfung durch den VfGH standhalten.

In diesem Sinn empfiehlt die Volksanwaltschaft:

1. Da Österreich der einzige Mitgliedsstaat der Europäischen Union ist, der bislang keine sozialen Grundrechte in der Verfassung verankert hat, sollten die im Regierungsprogramm 2020-2024 vorgesehene „Wiederaufnahme der Allparteienverhandlungen zur Erarbeitung eines umfassenden österreichischen Grundrechtskatalogs und Prüfung einer allfälligen Erweiterung des Grundrechtsschutzes sowie Erarbeitung eines einheitlichen Katalogs von Staatszielbestimmungen“ schnellstmöglich in Angriff genommen werden.
2. Prioritäre Bedeutung sollte dabei den ebenfalls im Regierungsprogramm 2020 – 2024 festgelegten Zielen zur „sozialen Absicherung von durch Armut betroffenen Menschen“ als auch der Ermöglichung der gleichberechtigten „Teilhabe am gesellschaftlichen und kulturellen Leben ohne Ausgrenzung und Diskriminierung“ zugemessen werden. Deshalb ist bei Gesetzesinitiativen auf die konsequente und transparente Einbeziehung von Betroffenen selbstorganisationen und Menschenrechtsorganisationen zu achten.

2 Organisationen beim NGO-Forum

- Amnesty International Österreich
- Arbeiterkammer (AK)
- Arbeiter-Samariter-Bund Österreich (ASBÖ)
- Armutskonferenz
- Armutsnetzwerk Oberösterreich
- Beratungszentrum für Migranten und Migrantinnen
- Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAWO)
- Bundesjugendvertretung (BJV)
- Caritas Österreich
- Diakonie
- Food First Information & Action Network (FIAN)
- IdEE Wien – Interessenvertretung der Erfahrungsexpertinnen und Erfahrungsexperten
- IG 24 – Verband zur Förderung der Interessen der 24-Stunden-Betreuer_innen in Österreich
- Lebenshilfe Österreich
- Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte
- Menschenrechtsbeirat
- Netzwerk österreichischer Frauen- und Mädchenberatungsstellen
- NÖ Armutsnetzwerk
- Österreichischer Berufsverband der Sozialen Arbeit (OBDS)
- Österreichisches Rotes Kreuz
- Plattform Sichtbar Werden
- Sozialberatung Wien
- SozialRechtsNetz
- Verein BIZEPS – Zentrum für Selbstbestimmtes Leben
- VertretungsNetz
- Volksanwaltschaft
- Volkshilfe Österreich
- Wiener Hilfswerk
- Zara – Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit

3 Forderungen der Arbeitsgruppen auf einen Blick

3.1 Armutsvermeidung

Es geht um Menschen in Notlagen und Ausnahmesituationen. Entsprechend wichtig ist, dass Hilfe schnell ankommt. Notwendig ist daher ein Rechtsanspruch auf Vorleistungen. Bestimmte Gruppen in Österreich haben gar keinen Anspruch auf Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe, obwohl sie diese dringend benötigen würden. Ein großes Problem ist, dass es bei der Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung keine verbindlichen Mindeststandards gibt, sondern festgesetzte Höchstbeträge. Da auch Kinderarmut steigt, ist eine Kindergrundsicherung notwendig. Bei Menschen mit Behinderungen stellt sich die Frage, ob Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung überhaupt das richtige Mittel zur Existenzsicherung ist.

Der Zugang zum Recht ist ein wichtiges Thema. Verfahren werden häufig als kompliziert wahrgenommen, Vereinfachungen wären notwendig. Hilfreich wäre zum Beispiel ein Amtstag für Antragsteller*innen, wie es ihn bei den Bezirksgerichten gibt.

Ein Bewusstwerdungsprozess ist notwendig. Von der Zivilgesellschaft werde zwar einiges getan, aber zu wenig von staatlicher Seite.

Soziale Grundrechte gehören in die Verfassung – weil das ein Bekenntnis wäre, dass soziale Garantieren notwendig sind, und weil diese juristisch einen erhöhten sozialen Schutz garantieren würden.

3.2 Gesundheit

Die österreichische Politik rühmt sich gerne, dass wir eines der besten Gesundheitssysteme der Welt haben. Tatsächlich gibt es aber ganz beträchtliche Versorgungslücken, etwa bei der Pflege zuhause.

Aber auch in der Krankenversorgung gibt es erhebliche Lücken, etwa bei der Psychotherapie. Weil es keinen Gesamtvertrag gibt, besteht kein Anspruch auf Sachleistung. In anderen Bereichen gibt es zwar einen Gesamtvertrag, aber zu wenig Ärzt*innen, etwa bei den Kinderärzt*innen. Man muss zum Wahlarzt, zahlt selbst und bekommt nur einen kleinen Teil der Kosten von der Krankenkasse refundiert. Noch dramatischer ist es bei sonstigen Therapien für Kinder, etwa bei Logopädie.

Das ist nicht nur menschlich fatal, sondern auch wirtschaftlich dumm, denn aus kranken Kindern werden keine gesunden Erwachsenen. Der Gesellschaft entstehen hohe Kosten im Sozialbereich, AMS, Heimen etc.

Notwendig ist daher ein Grundrecht auf tatsächliche lückenlose Sachleistungsversorgung. Dieses Grundrecht sollte mit einer sehr präzisen Planung verbunden sein, um die entsprechenden Kapazitäten aufzubauen. Die dafür notwendige Datengrundlage ist zu erheben. Ist die Krankenkasse nicht in der Lage, die Sachleistung zu erbringen, dann soll sie die vollen Kosten erstatten müssen. Dafür ist eine Anschubfinanzierung des Bundes notwendig.

3.3 Soziale Absicherung

Arbeitslosigkeit, Alter, Unfall, Recht auf Arbeit – Österreich ist Schlusslicht beim sozialen Grundrechtsschutz. Wir sind das einzige EU-Land, das keine sozialen Grundrechte in der Verfassung hat. Jetzt wäre genau der richtige Zeitpunkt, um das zu ändern, denn die aktuelle Teuerungskrise trifft Menschen mit wenig Geld am härtesten.

Wir müssen das Rad nicht neu erfinden: Die revidierte europäische Sozialcharta kann als Vorlage herangezogen werden. Da Österreich einige darin enthaltenen Rechte ohnehin unterzeichnet hat, müssten sie nur noch in die Verfassung übernommen werden. Andere, wie das Recht auf Wohnung oder das Recht auf Alterssicherung, hat Österreich nicht ratifiziert, aber auch sie müssten in die Verfassung übernommen werden. Inhaltlich heißt das, dass alle Gruppen sozialversicherungsrechtlich abgesichert werden müssen, etwa Menschen mit Behinderungen, die oft keine eigenständige Sozialversicherung haben, aber auch Drittstaatsangehörige, prekär oder geringfügig Beschäftigte, die in Sozialversicherungszweigen benachteiligt sind. Darüber hinaus sind Frauen weit gefährdeter als Männer, in die Armut abzurutschen.

Wir müssen weg von versicherungsbasierten Transfers, hin zu einem Rechtsanspruch auf Existenzsicherung für alle! Dazu müssen wir Geld in die Hand nehmen. Dafür müssen auch Vermögenssteuern herangezogen werden.

Auch der Zugang zum Recht muss ein Thema sein. Die Digitalisierungskluft wächst – insbesondere Ältere und Menschen mit Behinderungen müssen strukturiert eingebunden werden.

3.4 Wohnen

Wir brauchen ein Grundrecht auf angemessenes und leistbares Wohnen, denn es gibt in Österreich mehr als 20.000 Obdachlose. Das Grundrecht auf Wohnen ist auch die Basis für die Wahrnehmung weiterer Rechte: auf Privat- und Familienleben, auf Gesundheit, auf Teilhabe an der Gesellschaft.

Ein Grundrecht auf Wohnen wäre auch ein Beitrag zur Entstigmatisierung von Obdachlosigkeit, die meist nicht selbst verschuldet ist. Vielmehr stecken strukturelle Probleme dahinter. Die Betroffenen würden nicht mehr als Almosenempfänger*innen und Bittsteller*innen dastehen.

Das Grundrecht auf Wohnen würde mehr Investitionen in den sozialen Wohnbau in Form von Gemeindewohnungen in öffentlichem Eigentum erfordern. Auch in die Delogierungsprävention müsste investiert werden. Eine nationale Wohnstrategie müsste entworfen werden, in der die Unterschiede zwischen den Bundesländern vereinheitlicht werden. Derzeit haben Obdachlose in vielen Fällen nur in ihrem eigenen Bundesland Anspruch auf Obdachlosenhilfe.

Es gilt, „leistbares“ und „angemessenes“ Wohnen zu definieren. Darüber hinaus ist festzulegen, ob neben österreichischen Staatsbürger*innen auch alle anderen in Österreich lebenden Menschen von diesem Grundrecht profitieren können. Ziel dieser Bemühungen ist, Obdachlosigkeit abzuschaffen.

3.5 Daseinsvorsorge

Beim Grundrecht auf Daseinsvorsorge handelt es sich um ein Auffanggrundrecht, ein subsidiäres Grundrecht, ein allgemeines Grundrecht. Die Gesellschaft steht vor gigantischen Herausforderungen. Niemand soll zurückgelassen werden. Damit das gelingt, brauchen wir soziale Grundrechte.

Es geht um lebenswichtige Leistungen wie die Versorgung mit Wasser, mit Energie, mit Verkehrsleistungen, aber auch mit Freizeitinfrastruktur und Kultur. Die Bandbreite ist groß. All diese Leistungen müssen in guter Qualität und diskriminierungsfrei zur Verfügung gestellt werden.

Zentral ist, dass das Grundrecht auf Daseinsvorsorge vor Gerichten einklagbar ist. Es muss mit einer Drittwirkung ausgestattet werden, weil viele der Leistungen aufgrund von Liberalisierungen und Auslagerungen nicht mehr von der öffentlichen Hand erbracht werden. Denn die Betroffenen sollen sich nicht als Bittsteller*innen an die Politik wenden müssen.

3.6 Bildung

20 bis 25 Prozent der Menschen in Österreich beherrschen nach der Pflichtschulzeit die Grundkompetenzen nicht ausreichend. Das ist ein grobes systemisches Versagen – man stelle sich vor, 20 Prozent aller Flüge würden nicht regulär landen oder 25 Prozent aller Operationen gingen schief!

Die Schulen müssen ein Recht auf ausreichende Ressourcen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu erhalten. Davon sind wir noch meilenweit entfernt.

Die frühkindliche Bildung muss aufgewertet werden. Die auf dem Papier bestehende Kostenfreiheit der Schule muss tatsächlich umgesetzt werden. Bildung ist auf vielen Ebenen für viele Menschen nicht leistbar.

Das Kind muss ins Zentrum des Handelns gestellt werden. Alle sozialen Unterstützungsleistungen müssen an die Teuerung angepasst werden.

4 Eine moderne Verfassung garantiert soziale Grund- und Menschenrechte – und nicht nur Grund- und Freiheitsrechte

Von Volksanwalt Bernhard Achitz

Soziale Sicherheit und sozialer Ausgleich haben Österreich erfolgreich gemacht. Der Sozialstaat hat sich in vielen Fällen bewährt, aber das heißt nicht, dass er gut abgesichert ist. Pensionen konnten gekürzt, die Mindestsicherung beschnitten werden, ganz ohne Kontrolle durch den VfGH. Die COVID-19-Pandemie hat dann erneut gnadenlos die Schwächen des Sozialstaats aufgezeigt. Im Pflegebereich wurde offensichtlich, dass der Staat seinen Verpflichtungen nicht zu 100 Prozent nachkommen konnte. Der Personalmangel ist immer gravierender geworden. Durch die Pandemie wurden wir darauf aufmerksam gemacht, dass weitere Investitionen dringend notwendig sind. Sehr viel Geld wurde ausgegeben, und bald werden Diskussionen aufkommen, wo der Staat dieses Geld wieder hereinbekommen soll. Dann werden wieder Sozialkürzungen diskutiert werden. Daher ist es notwendig, den Sozialstaat besser abzusichern.

Die Höhe der Sozialleistungen ist die eine Frage, eine andere aber die nach der Verankerung in der österreichischen Verfassung. Die meisten europäischen Verfassungen enthalten Bezugnahmen auf die soziale Aufgabe des Staates. Das Spektrum reicht von einer allgemeinen Sozialstaatsklausel in Deutschland bis zu üppigen Katalogen sozialer Grundrechte in manchen süd- und osteuropäischen Ländern. Österreich hingegen hat soziale Garantien zwar in mehreren Landesverfassungen berücksichtigt, nicht aber in der Bundesverfassung. Die Bundesverfassung macht dem einfachen Gesetzgeber dazu keine Vorgaben und zieht seiner Gestaltungsfreiheit auch keine Grenzen. In der Bundesverfassung findet sich auch keine Sozialstaatsklausel als Staatszielbestimmung.

Immer wieder wurde versucht, soziale Grundrechte in die Bundesverfassung einzufügen:

- Schon die Entwürfe für die Bundesverfassung 1920 – offenbar unter dem Eindruck der Weimarer Verfassung mit ihrem umfangreichen Katalog sozialer Garantien – enthielten Grundrechtskataloge mit sozialen Verbürgungen. Deren Aufnahme in die neue Bundesverfassung scheiterte jedoch.
- Ab Anfang der 1960er-Jahre wurde eine Reform des österreichischen Grundrechtskataloges überlegt. Soziale Grundrechte waren dabei zentrales Thema und Gegenstand von Beratungen der Grundrechtsreformkommission, die aber ohne Ergebnis blieben.

- Auch im Österreich-Konvent war die Einführung sozialer Grundrechte sowohl im zuständigen Ausschuss 4 wie auch anschließend im Präsidium von 2003 bis 2005 Gegenstand intensiver Beratungen. Es zeichnete sich ein grundsätzlicher politischer Konsens für die Aufnahme sozialer Garantien in eine neue Verfassung ab. Verbleibende Divergenzen bezogen sich nicht mehr darauf, ob bestimmte soziale Garantien geschaffen werden sollen, sondern mehr auf rechtstechnische Fragen der Ausgestaltung der konkreten Garantien.
- Dahinter stand und steht das Problem der Durchsetzbarkeit der betreffenden Garantien. Damit hängen auch Fragen der systematischen Einpassung derartiger Garantien in die österreichische Verfassung und der angemessenen Berücksichtigung ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zusammen.
- 2021 erarbeitete die Armutskonferenz ein „Bundesverfassungsgesetz soziale Sicherheit“, das neben der Gewährleistung eines „menschewürdigen Daseins“ folgende Rechte vorsieht: das Recht auf Gesundheitsversorgung, das Recht auf Bildung, das Recht auf Mindestversorgung und auf Unterkunft, das Recht auf Pflege, das Recht auf Teilhabe am wissenschaftlichen Fortschritt sowie ein Recht auf Arbeit. Die Gebietskörperschaften hätten damit eine diskriminierungsfreie und bedarfsorientierte Gestaltung der öffentlichen Budgets und eine diskriminierungsfreie Bereitstellung von öffentlichen Gütern und infrastrukturellen Diensten zu garantieren.

Auch die Bundesregierung plant einen umfassenderen Grundrechtskatalog

Zuletzt hat sich auch die derzeitige Bundesregierung in ihrem Regierungsprogramm 2020 – 2024 die „Erarbeitung eines umfassenden österreichischen Grundrechtskatalogs und Prüfung einer allfälligen Erweiterung des Grundrechtsschutzes“ vorgenommen.

Die Volksanwaltschaft als Österreichisches Haus der Menschenrechte bringt sich aktiv in diese Diskussion ein. Ich habe daher am 12. und 13. Mai 2022 Mitglieder des Menschenrechtsbeirats sowie Vertreter*innen der Armutskonferenz und zahlreicher NGOs und zivilgesellschaftlicher Gruppen zu einem NGO-Forum eingeladen.

Das Ergebnis sind Beispiele, welche verfassungsrechtlichen Garantien zu welchen konkreten Maßnahmen führen sollen: Das Recht auf Bildung soll dazu führen, dass die freie Schulwahl durch tatsächliche Kostenfreiheit gesichert wird. Ein Grundrecht auf Gesundheit soll dazu führen, dass eine Behandlungsgarantie umgesetzt werden muss, inklusive Zugang zu Psychotherapie. Ein Rechtsanspruch auf Pflege müsste auch durchsetzbar sein. Ein Grundrecht auf leistbares Wohnen muss zu einem massiven Ausbau des sozialen Wohnbaus führen. Um Armut zu vermeiden, müssten alle Sozialleistun-

gen laufend an die Inflation angepasst werden. Scheinselbstständige müssten unter den Schutz von Arbeits- und Sozialrecht gestellt werden. Aber auch ein komplett neu zu denkendes Grundrecht auf Daseinsvorsorge wurde diskutiert.

Wer soziale Grundrechte sichert, sichert auch Persönlichkeits- und Freiheitsrechte

Es besteht ein klarer Zusammenhang zwischen sozialen Rechten und den persönlichen Grund- und Freiheitsrechten. Wo die Volksanwaltschaft Menschenrechtskontrollen durchführt, etwa in Pflegeheimen, zeigt sich: Wenn die materiellen Rahmenbedingungen nicht stimmen, wenn Personalmangel herrscht, dann sind Eingriffe in Grund- und Freiheitsrechte programmiert.

Auch wenn es schwierig ist, soziale Grundrechte individuell einklagbar zu machen, ist ihre Verankerung in der Verfassung sinnvoll. Dadurch würden nicht bestimmte Leistungen, erst recht nicht deren Höhe, in Stein gemeißelt. Wenn das Recht auf Absicherung im Alter einmal in der Verfassung verankert ist, entbindet das nicht von der Diskussion, ab wann und in welcher Höhe diese Absicherung zu geben ist. Selbstverständlich würde man über die Art und den Grad der Absicherung weiterhin Diskussionen führen müssen, und auch immer wieder Anpassungen durchführen. Das passiert schließlich auch bei den Freiheitsrechten, deren Interpretation sich im Lauf der Jahre immer wieder änderte. Wäre früher etwa erst das Einsperren im Netzbett ein unzumutbarer Eingriff gewesen, wird heute auch eine medikamentöse Behandlung unter Umständen als Freiheitsentzug gewertet. Diese Weiterentwicklung des Grundrechts ist möglich, weil dieses Grundrecht in der Verfassung verankert ist, weil der VfGH immer wieder seine Meinung dazu abgibt und weil Expertinnen und Experten im Rahmen des Verfassungsbogens immer wieder darüber diskutieren.

VfGH soll Sozialkürzungen kontrollieren

Zusammengefasst: Die COVID-19-Pandemie hat gezeigt, wie schnell es passieren kann, dass die Politik in Grundrechte eingreift, sogar in verfassungsrechtlich verbrieft Grundrechte. Die sozialen Grundrechte sind leider nicht im selben Ausmaß verfassungsrechtlich verbrieft – und unterliegen daher nicht der Kontrolle des VfGH. Aber auch ein Eingriff in soziale Rechte sollte der Kontrolle des VfGH unterliegen.

Die Volksanwaltschaft trägt nun die Ergebnisse des NGO-Forums an Nationalrat, Bundesrat und Bundesregierung heran und ersucht dringend, diese in der weiteren Diskussion zu berücksichtigen. Parallel dazu werden wir gemeinsam mit Verfassungsjurist*innen die mögliche Umsetzung diskutieren und Vorschläge für die konkrete Formulierung entsprechender Verfassungsbestimmungen erarbeiten.

Wie Professor Walter Pfeil von der Universität Salzburg in seinem Vortrag beim NGO-Forum 2022 der Volksanwaltschaft sagte: „Österreich sollte nicht mehr der einzige EU-Staat ohne soziale Grundrechte in seiner Verfassung sein.“

5 Eckpunkte zum NGO-Forum der Volksanwaltschaft „Soziale Grundrechte“

Von Univ. Prof. Walter Pfeil (Universität Salzburg)

Was sind Grundrechte?

In jeder Verfassung werden grundsätzliche Feststellungen über die Staatsform und die Regierungsform, den Aufbau des Staates sowie die Stellung und Rechte dort Lebender getroffen. Grundrechte sind dabei innerstaatlich garantierte Rechte mit besonderer Bestandsgarantie und besonderer Durchsetzbarkeit. Sie anerkennen, schützen und verwirklichen fundamentale Rechtspositionen der Einzelnen, aber auch jene von Gruppen oder juristischen Personen als Teile des Gemeinwesens.

Der Begriff „Grundrecht“ kommt im österreichischen Verfassungsrecht nur in wenigen Regelungen vor. Die Verfassung definiert den Begriff auch nicht. Vielmehr ergibt sich seine Bedeutung indirekt aus den Befugnissen des VfGH. Im Verfassungskontext versteht man in Österreich unter Grundrechten die mit Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament verabschiedeten subjektiv-öffentlichen Rechte im Verfassungsrang. Die Durchsetzung dieser „verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte“ erfolgt vor dem VfGH insbesondere durch Beschwerde gemäß Art. 144 B-VG oder durch einen Antrag auf Verordnungs- oder Gesetzesprüfung (Art. 139 und 140 B-VG). Zumeist geht schon aus dem Wortlaut einer Verfassungsbestimmung hervor, ob dem Einzelnen ein Recht gewährt wird. Mitunter kann die Frage, ob eine Verfassungsnorm ein solches gerichtlich durchsetzbares Recht enthält oder nicht, erst durch Auslegung ermittelt werden. Der zum Schutz subjektiv-öffentlicher Rechte berufene VfGH stellt dabei in seiner Rechtsprechung darauf ab, ob ein hinlänglich individualisiertes Interesse an der Einhaltung einer objektiven Verfassungsnorm besteht. Um zu wissen, was die einzelnen Grundrechte in der Staatspraxis bedeuten, muss man daher die Judikatur des VfGH zu den verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten kennen.

Von echten grundrechtlichen Garantien abzugrenzen sind allgemeine, vom Einzelnen nicht rechtlich einklagbare Staatszielbestimmungen im Verfassungsrang, die als Interpretationshilfen bloß eine ausdrückliche gesetzliche Anerkennung eines wichtigen öffentlichen Interesses ausdrücken. Ein solches Verständnis liegt etwa dem Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und der Forschung (BVG Nachhaltigkeit) oder auch den Sozialstaatsklauseln einzelner Landesverfassungsgesetzlich statuerter Normen zugrunde.

Auch im Verfassungsrang stehende Organisationsvorschriften wie die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern beinhalten nur Handlungs-

ermächtigungen an Staatsorgane, ohne dass diesen eine zeitlich oder örtlich bestimmte Verpflichtung anhaftet. Im Verfassungsrang stehende Einrichtungsgarantien (Gemeinden, Universitäten, Selbstverwaltung) binden hingegen nur den Gesetzgeber, ohne aber jemanden daraus unmittelbar zu berechtigen. Besteht hingegen ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht, haben Einzelne oder Gruppen die Rechtsmacht, vom Staat zur Verfolgung eigener Interessen ein bestimmtes Verhalten zu verlangen.

Die Grundrechte werden nach verschiedenen Gesichtspunkten eingeteilt. Beispielsweise ob sie unter einem Gesetzesvorbehalt stehen oder nicht. Sowohl Eingriffs- als auch Ausübungsvorbehalte legitimieren den Gesetzgeber, den Inhalt der Grundrechte unter der nachfolgenden Kontrolle des VfGH zu gestalten.

Die Entscheidungsbefugnis des VfGH beschränkt sich bei der Gesetzesprüfung auf die Aufhebung einer als verfassungswidrig erkannten Norm. Als „negativem Gesetzgeber“ ist es dem VfGH aber verwehrt, das Fehlen einer gesetzlichen Regelung oder einer Verordnung zum Gegenstand seiner Entscheidung zu machen. Eine – wenn auch allenfalls verfassungswidrige – Untätigkeit des Gesetzgebers kann der VfGH daher im Grundsatz nicht sanktionieren. Explizite Aufträge an die Gesetzgebung zu erteilen, steht dem VfGH nicht zu (mag er auch in Einzelfällen in der Begründung einer Entscheidung diesbezügliche Hinweise geben). Wohl aber kann der VfGH Fristen zur Reparatur von Lücken vorgeben, die durch die Aufhebung einer Norm entstanden sind. Zudem kann es zu Konstellationen kommen, wo gesetzgeberisches Tätigwerden bei gleichzeitigem partiellen Unterlassen zur Aufhebung von Gesetzes- oder Verordnungsbestimmungen wegen Verfassungswidrigkeit führt.

Während Grundrechte erst durch die Verfassung eingeräumt werden müssen und sich anfänglich überwiegend auf Staatsbürger*innen bezogen, werden Menschenrechte in völkerrechtlichen Verträgen festgelegt und verpflichten die Vertragsstaaten. Sie können vor Organen der Völkerrechtsgemeinschaft geltend gemacht werden. Die universelle Geltung von Menschenrechten erstreckt sich auf alle Menschen kraft ihres Menschseins, unabhängig von ethnischer Zugehörigkeit, politischer Anschauung, Religion, sozialem Status, Alter und Geschlecht usw. Menschenrechtliche Garantien müssen auch nicht erst eigens erworben oder nachgewiesen werden und sie können auch nicht verwirken.

Die von Österreich ratifizierten Völkerrechtsverträge umfassen sowohl bürgerliche und politische als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Das Menschenrechtssystem ist kein abgeschlossenes System, sondern unterliegt – als Spiegelbild der gesellschaftlichen Herausforderungen und Werte – einem permanenten Entwicklungsprozess. Menschenrechte waren historisch vor allem naturrechtlich geprägt (z.B. § 16 ABGB) und wurden dann ab dem 18. Jh. auch verschriftlicht. Seither wurden Menschen-

rechtsstandards in einer Vielzahl von (rechtlich unverbindlichen) Erklärungen und Resolutionen und in (völkerrechtlich verbindlichen) Menschenrechtsverträgen festgelegt, die global oder regional für den europäischen Bereich gelten. Besonders wichtige Dokumente sind in diesem Zusammenhang die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Dazu kommen Verträge, die auf einzelne besonders schutzbedürftige Gruppen abzielen, wie z.B. die UN-Anti-Folter-Konvention, die UN-Frauenrechtskonvention, die UN-Kinderrechtskonvention oder die UN-Behindertenrechtskonvention. Primärer Adressat der Pflicht zum Schutz der Menschenrechte ist der Staat. Dieser ist rechtlich (aufgrund völkerrechtlicher und innerstaatlicher Verpflichtungen) dazu angehalten, Menschenrechte innerhalb seines Wirkungsbereichs zu achten bzw. nicht unverhältnismäßig in die Menschenrechte einzugreifen, sie (vor den Angriffen Dritter) zu schützen und zu gewährleisten.

Gewisse Menschenrechte wie das Folterverbot oder das Sklavereiverbot gelten nach ihrer Ratifikation absolut, d.h. sie können unter keinen Umständen (auch nicht in Notsituationen) eingeschränkt oder gar aufgehoben werden. Andere Menschenrechte sehen Möglichkeiten der Einschränkung vor oder ermöglichen es den Vertragsstaaten, auch Vorbehalte abzugeben. Staatlicher Menschenrechtsschutz erfolgt optimalerweise im Rahmen rechtsstaatlicher Strukturen und der Transformation ins innerstaatliche Recht. Geschieht dies umfassend, darf kein Gesetz gegen menschenrechtliche Garantien verstoßen. Gesetze müssen so vollzogen werden, dass sie mit den Menschenrechten im Einklang stehen. Menschenrechtsverletzungen können bei Gericht bekämpft werden. Durch völkerrechtliche Vereinbarungen existiert eine Vielzahl internationaler Überwachungsmechanismen, um die Umsetzung eingegangener Verpflichtungen zu kontrollieren. Der Rang eines Staatsvertrags ergibt sich zum Teil aus dem Unionsrecht. Hinsichtlich der parlamentarisch genehmigten Staatsverträge ist es aber auch Sache des Nationalrats, den innerstaatlichen Rang eines Staatsvertrags festzulegen. Dieser kann auch durch einen Erfüllungsvorbehalt nach Art. 50 Abs. 2 B-VG die generelle Transformation eines Staatsvertrags, also die unmittelbare Umsetzung in die österreichische Rechtsordnung, ausschließen. Diese Verträge sind dann nicht unmittelbar anwendbar.

Da die Grundrechte nach der Judikatur des VfGH völkerrechtskonform auszulegen sind, sind die im Völkerrecht enthaltenen Verbürgungen auch zur Interpretation der Grundrechte heranzuziehen. Die echte Internationalisierung der Grundrechte geht damit nur zögernd voran, die Europäisierung hat sich im Großen und Ganzen aber durchgesetzt.

Seit dem Beitritt zur EU gilt ihr supranationales Recht auch in Österreich und hat Vorrang vor nationalem Recht. Der Beitritt zur EU war deshalb mit einer Gesamtänderung der Bundesverfassung verbunden. In Abgrenzung zu

nationalen Grundrechten genießen die Bürgerinnen und Bürger der EU-Mitgliedsstaaten im gesamten Binnenmarkt Dienstleistungsfreiheit, Niederlassungsfreiheit und Arbeitnehmerfreizügigkeit. Diese Grundfreiheiten dienen der Verwirklichung der in Art. 3 EUV genannten Ziele der EU. Ihre Einhaltung wird vom EuGH in Luxemburg überprüft. Damit besteht eine differenzierende Grundrechtsträgerschaft zwischen Menschen mit unterschiedlichem Rechtsstatus, insbesondere zwischen Staatsangehörigen, Unionsbürger*innen sowie (drittstaatsangehörigen) Fremden, was eine Beteiligung an demokratischer Repräsentanz zulässt oder generell ausschließt.

Was sind soziale Grundrechte?

Die Privilegien bestimmter Gruppen und die Nachteile und Diskriminierung anderer Gruppen werden oft nicht hinterfragt, da bestehende Strukturen erst einmal als diskriminierend und veränderbar erkannt werden müssen. In öffentlichen Debatten bildet sich das über das Verhältnis von individueller Selbstverantwortung, gesellschaftlicher Solidarität bzw. staatlicher Sozialgestaltung ab. Alltägliche Diskriminierungserfahrungen und soziale Exklusion führen aber nicht nur zur Benachteiligung der Betroffenen, sondern unterhöhlen zugleich in vielfältiger Weise sowohl den gesellschaftlichen Zusammenhalt als auch den sozialen Frieden. Eine plurale und liberale Demokratie sollte sich deshalb zur Aufgabe machen, diesen Tendenzen Einhalt zu gebieten und strukturellen Benachteiligungen bestimmter Gruppen (Kinder, Alte, Kranke, Menschen mit Behinderungen, Mittellose, Angehörige ethnischer Minderheiten, Menschen mit „Migrationshintergrund“ etc.) entgegenzuwirken. Soziale Grundrechte beruhen daher auf dem Gedanken der Verantwortlichkeit des Staates für das materielle und ideelle Wohlergehen der bzw. des Einzelnen. Das ist umso wichtiger, als auch im 21. Jh. die „soziale Frage“ keineswegs als gelöst betrachtet werden kann. In Krisenzeiten werden Schwächen sozialer Systeme besonders sichtbar. Fragen der sozialen Absicherung sind zuletzt erst durch die Pandemie verstärkt thematisiert worden und erfahren in der aktuellen Situation durch die anhaltende Teuerung eine zusätzliche Dynamik. Die politische Auseinandersetzung über soziale Verteilungsgerechtigkeit spitzt sich immer dort zu, wo es Mitgliedern einer Gesellschaft an Grundsätzlichem mangelt. Daran knüpfen auch soziale Grundrechte mit ihren Schutzbereichen an. Es geht dabei sowohl um Gruppen- als auch Individualinteressen:

- Recht auf Arbeit und gerechte Arbeitsbedingungen
- Recht auf Kollektivverhandlungen und Streik
- Recht auf Versorgung bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit
- Recht auf soziale Sicherheit
- Recht auf Eigenständigkeit und Teilhabe
- Recht auf Schutz gegen Armut

- Recht auf Wohnen
- Recht auf Bildung

Grundrechte sind stets staatsbezogen, wirken zuweilen auch im Verhältnis Privater zueinander (Drittwirkung) und kollidieren unter Umständen miteinander. Grundrechtsschutz besteht deshalb auch im Abwägen gegenläufiger, widerstreitender öffentlicher und privater Interessen. Einerseits weil Grundrechte Interessen des Einzelnen schützen und dieser seine verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte gegen Beschränkungen (Freiheitsrechte), Nichtberücksichtigung (Verfahrensgrundrechte) und Diskriminierung bzw. unsachliche Ungleichbehandlung (Gleichheitsrechte) verteidigen können muss und andererseits weil (ausdrückliche oder immanente) Grundrechtsschranken und Ausgestaltungsvorbehalte im Interesse der Allgemeinheit auch notwendige Grenzen individueller Freiheitsverwirklichung und Selbstbestimmung setzen müssen.

Je nach Schutzbereichen werden Grundrechte eingeteilt in:

- **existentielle Rechte:** Recht auf Leben, Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, Verbot von Sklaverei und Leibeigenschaft,
- **persönliche Freiheitsrechte und Rechte auf Freizügigkeit:** persönliche Freiheit, Freizügigkeit, Aufenthalts- und Wohnsitzfreiheit, Schutz vor Ausweisung und Aus- und Durchlieferung,
- **Rechte des Privat- und Familienlebens:** dazu auch Datenschutz, Achtung des Brief- und Fernmeldegeheimnisses, Recht auf Achtung der Wohnung,
- **geistige Rechte:** Gedanken- und Gewissensfreiheit, Zivildienstleistung, Glaubens- und Religionsfreiheit, Rechte gesetzlich anerkannter Kirchen und Religionsgesellschaften,
- **politische Rechte:** Wahlrechte, Meinungs- und Informationsfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Recht auf Gründung und freie Betätigung politischer Parteien, Versammlungsfreiheit, Recht auf Einbringung von Petitionen, Volksbegehren, Recht auf Teilnahme an einer Volksabstimmung, Recht auf Teilnahme an einer Volksbefragung, Recht auf Zugang zu öffentlichen Ämtern,
- **kulturelle Rechte:** Recht auf Bildung, Recht der Eltern, die Erziehung und den Unterricht ihrer Kinder zu bestimmen, Recht auf Gründung von Erziehungs- und Unterrichtsanstalten, auf Erteilung von Unterricht, auf Verleihung des Öffentlichkeitsrechts, Freiheit der Kunst, Freiheit der Wissenschaft,
- **Rechte ethnischer Minderheiten:** Minderheitenrechte, Volksgruppenrechte,

- prozessuale Rechte: Recht auf ein faires Verfahren, auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter, auf eine wirksame Beschwerdemöglichkeit, keine Strafe ohne Gesetz, kein Verbrechen ohne Gesetz, ne bis in idem (Verbot der Mehrfachbestrafung in derselben Sache), Recht auf Überprüfung einer Ausweisung.

Es gehört aber heute zum Lehrbuchwissen, dass traditionelle Grundrechte verschiedene „Dimensionen“ aufweisen und neben ihrem abwehrrrechtlichen Gehalt zum Schutz der Freiheit auch Gewährleistungsansprüche, Schutzpflichten und Einrichtungsgarantien beinhalten. Insbesondere die Rechtsprechung des EGMR und auch des EuGH bietet Anschauungsmaterial für derartige „positive Pflichten“ des Staates und zeigt, dass aus den schon bestehenden Grundrechten weitergehende Handlungspflichten abzuleiten sind. Demnach bedeutet etwa das Grundrecht auf Leben nicht nur eine Schranke für staatliche Eingriffe, sondern zugleich auch einen Auftrag an die Gesetzgebung und an die Vollziehung, den Einzelnen vor Bedrohungen von Leben und Gesundheit auch von dritter Seite her (etwa durch den Betrieb von Anlagen) zu schützen. Ebenso schützt das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit nicht nur vor unzulässigen Eingriffen des Staates, sondern verpflichtet diesen darüber hinaus zu positiven Vorkehrungen, die ungestörte Ausübung dieses Grundrechts zu sichern (etwa durch Schutz vor Störaktionen). Nicht anders ist es auch bei sozialen Grundrechten, die nicht primär auf die Abwehr staatlicher Eingriffe, sondern auf Leistungen durch den Staat gerichtet sind. Primär stellt sich nur die Frage, wie diese sozialen Grundrechte adäquat ausgestaltet werden müssten, um effektiv und durchsetzbar zu sein. Vor allem deshalb ist hervorzuheben, dass die Unterstützung von Benachteiligten nicht als Barmherzigkeit, sondern als Recht verstanden werden muss.

Die „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ enthält eine Präambel, sieben Kapitel und 54 Artikel und wurde mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 rechtsverbindlich. Sie beruht auf der EMRK, der Europäischen Sozialcharta des Europarates und der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer sowie anderen internationalen Übereinkommen, denen die EU oder ihre Mitgliedsstaaten angehören. Strukturell aber könnten auch soziale Grundrechte, wie sie u.a. in der EU-Grundrechtecharta verankert wurden, als Gleichheitsrechte, Verfahrensrechte und Freiheitsrechte mit Gewährleistungspflichten eingeordnet werden.

Situation in Österreich

Grundrechte beruhen auf der Idee, dass jeder Mensch mit seiner Person verbundene, angeborene und daher unveräußerliche Rechte hat. Dieser Gedanke entwickelte sich zuerst im 17. Jh. in England (Petition of Rights 1627, Habeas-Corpus-Akte 1679, Bill of Rights 1689). Einen ersten Höhepunkt

erreichte diese Entwicklung mit der Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten von Amerika vom 4. Juli 1776. In Kontinentaleuropa gab die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte der französischen Nationalversammlung 1789 den Anstoß für die Entwicklung der Grundrechte. In Österreich dauerte es noch einige Jahrzehnte, bis das Volk dem Monarchen die ersten Grundrechte abtrotzen konnte.

Am 1. Oktober 2020 jährte sich zum hundertsten Mal die Beschlussfassung der österreichischen Bundesverfassung. Diese enthält bis heute weder eine Grundrechtsdefinition noch einen Grundrechtskatalog. Die derzeit geltenden Grundrechte stammen aus unterschiedlichsten Epochen und unterschiedlichen Quellen.

Es gab in den letzten 100 Jahren einige Versuche, auch soziale Garantien in die Bundesverfassung aufzunehmen. Schon der Entwurf für die Bundesverfassung 1920 enthielt offenbar unter dem Eindruck der Weimarer Verfassung mit ihrem umfangreichen Katalog sozialer Garantien verschiedene weitgehende soziale Verbürgungen, deren Aufnahme in die Verfassung damals scheiterte. Das B-VG enthält nur einige wenige Grundrechtsbestimmungen: etwa den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 7, das Wahlrecht in Art. 26, das Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter gemäß Art. 83 Abs. 2 oder das Verbot der Todesstrafe in Art. 85 B-VG. In das B-VG 1920 aufgenommen wurden laut dem damaligen Art. 149 aber Grundrechtsbestimmungen aus der Zeit der Monarchie (Gesetze zum Schutz der persönlichen Freiheit und zum Schutze des Hausrechts aus 1862 sowie das aus 1867 stammende „Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger“ (StGG)). In der vorrepublikanischen Epoche erschien es unvorstellbar, dass die Arbeiterschaft, Bauern und gar Frauen dieselben politischen Rechte beanspruchen sollten wie Adelige bzw. reiche und gebildete Menschen. Unmittelbar nach dem Untergang der Monarchie wurde deshalb die volle Geltung einzelner Grundrechte, wie Vereins- und Versammlungsfreiheit und die Freiheit von der Zensur, von der Provisorischen Nationalversammlung am 30. Oktober 1918 beschlossen.

Nach Austrofaschismus und Nationalsozialismus wurden 1945 die vorrepublikanischen Grundrechte samt Ergänzungen wieder in Kraft gesetzt. Durch den Staatsvertrag von Wien 1955 wurden neue Grundrechte eingeführt, insbesondere zum Schutz autochthoner Minderheiten (Art. 7 und 8 StV von Wien). Mit dem Beitritt Österreichs zur EMRK und ihren Zusatzprotokollen (ZPEMRK) 1958 erfolgte eine weitreichende Erweiterung des österreichischen Grundrechtsbestands. Der VfGH stellte allerdings zunächst fest, dass es ihr an der Grundrechtsqualität mangle, weil sie nur den Rang eines einfachen Bundesgesetzes habe und er sie für nicht unmittelbar anwendbar hielt. Durch ein BVG aus dem Jahre 1964 wurde die EMRK rückwirkend in Verfassungsrang erhoben, wodurch die meisten der zuvor als „Staatsbürgerrechte“ gewährleisteten Garantien zu „Menschenrechten“ wurden.

Beeinflusst durch den EGMR, der die EMRK als ein „living instrument“ versteht, änderte der VfGH seine Judikaturlinie, wodurch Grundrechte eine zusätzliche Bedeutungssteigerung erlebten. Sie vermitteln nicht nur Rechte nach Maßgabe der Gesetze, sondern Rechtspositionen, die von vornherein jegliches staatliche Handeln steuern und begrenzen. Sie können nicht nur gegenüber der Verwaltung durchgesetzt werden, sondern beschränken und binden auch die Gesetzgebung. Zudem wirken sie auch gegen den Staat als Privatrechtsträger.

Eine 1964 eingesetzte Grundrechtsreformkommission hätte eine geschlossene Gesamtkodifikation aller Grundrechte erstellen sollen. Diese kam auch nach Jahrzehnten nicht zustande. 1983 wurde die Zielsetzung geändert. Anstelle einer Gesamtreform wurde eine „Reform in kleinen Schritten“ ins Auge gefasst. Entwürfe betrafen das Recht auf ein faires Verfahren, Schutz von Ehe und Familie, Recht auf Sozialversicherung und Sozialhilfe, Recht auf Arbeit sowie Schutz des privaten Lebensbereichs. Auch diese Vorhaben waren nicht von Erfolg gekrönt.

Die weiteren innerstaatlichen Ergänzungen der Grundrechtsordnung gehorchten damit keinem langfristigen Plan, sondern entsprangen jeweils ganz unterschiedlichen aktuellen politischen Bedürfnissen oder sind Folge der Anpassung an Vorgaben internationaler Organe. Seit Mai 2018 bilden deshalb die EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) und das überarbeitete Datenschutzgesetz die Grundlagen des österreichischen Datenschutzrechts. Eine Vielzahl von Grundrechtsgarantien befindet sich in ansonsten mit einfacher Mehrheit beschlossenen Gesetzen. Die Verfassungsbestimmung des § 1 Zivildienstgesetz gewährleistet das Grundrecht auf Befreiung von der Wehrpflicht aufgrund einer Zivildiensterklärung, die Verfassungsbestimmungen der §§ 12 und 44 Auslieferungs- und Rechtshilfegesetz schützen das Grundrecht auf Nichtauslieferung österreichischer Staatsbürger*innen und Ähnliches mehr. Eines der wenigen Grundrechte, das inhaltlich und der Form nach neu vom österreichischen Verfassungsgesetzgeber festgelegt wurde, betrifft den Schutz der persönlichen Freiheit.

Der Österreich-Konvent, der von 2003 bis 2005 tagte, verfolgte abermals die Zielsetzung, einen einheitlichen, übersichtlichen Grundrechtskatalog zu schaffen und damit das Verfassungsbewusstsein der Bevölkerung zu heben. Auch die Einführung sozialer Grundrechte war im zuständigen Ausschuss 4 wie auch im Präsidium Gegenstand intensiver Beratungen. Obwohl auch hier als Fazit vermerkt wurde, dass „kein Konsens“ erzielt werden konnte, gehen die Ergebnisse dieser Gremien weit über das hinaus, was in der vorangegangenen jahrzehntelangen Diskussion vorbereitet wurde. Divergenzen bezogen sich nicht mehr so sehr darauf, ob bestimmte soziale Garantien geschaffen werden sollen, sondern eher auf rechtstechnische Fragen zu deren Ausgestaltung. Eine zentrale Meinungsverschiedenheit bestand darin, ob soziale Garantien nur in gesetzvermittelter Form gewährleistet werden sollten

(als Gesetzgebungsauftrag bzw. Grundrecht unter Ausgestaltungsvorbehalt) oder ob sie als unmittelbar einklagbare subjektive, verfassungsrechtlich gewährleistete Rechte ohne Dazwischentreten des Gesetzgebers unmittelbar anwendbar sein sollten.

Die ebenfalls vom Europarat initiierte Europäische Sozialcharta (ESC) wurde in Österreich – im Gegensatz zur EMRK – nicht in Verfassungsrang gehoben. Folglich können sich Einzelpersonen im Verfahren vor dem VfGH nicht direkt auf die ESC stützen. Eine weitere Chance, soziale Grundrechte in Österreich aufgrund völkerrechtlicher Normen zu garantieren, wurde somit verpasst. Zum 30-jährigen Jubiläum der Sozialcharta beschloss die Ministerkonferenz des Europarates in Turin, die ESC an die wesentlichen sozialen Veränderungen anzupassen. Die nunmehrige „revidierte Sozialcharta“ (RevESC) trat am 1. Juli 1999 in Kraft und wurde 2011 von Österreich mit Erfüllungsvorbehalt ratifiziert. Die Ratifikation der ESC/RevESC bedeutet nicht, dass ein Vertragsstaat sämtliche Normen dieses Vertragswerks für sich als bindend anerkennen muss. Vielmehr kann man die Bindung mittels ausdrücklicher Bezeichnung auf eine bestimmte Anzahl von Normen der ESC/RevESC beschränken (sogenannte À-la-carte-Lösung). Davon wurde Gebrauch gemacht.

Aus all dem ergibt sich, dass die österreichische Grundrechtsordnung ein Fundament aus ganz unterschiedlichen Epochen und Materialien bildet, das sich gar nicht leicht überblicken lässt. Große Teile stammen noch aus der Monarchie. Viele neuere grundrechtliche Bestimmungen sind völkerrechtlicher Herkunft, vor allem die EMRK. Das führte dazu, dass einzelne Grundrechte in verschiedenen Bestimmungen mehrfach verbürgt sind. Überschneiden sich grundrechtliche Regelungen verschiedener Herkunft, ist Art. 53 EMRK von besonderer Bedeutung: Demnach gilt im Verhältnis zwischen den Grundrechten der EMRK und den Grundrechten innerstaatlicher Herkunft jeweils die günstigste Regelung (Günstigkeitsprinzip).

Die jüngste größere Erweiterung des österreichischen Menschenrechtsbestands erfolgte durch das Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern (BVG Kinderrechte) im Jahr 2011, das im Wesentlichen die Kernbestimmungen des UN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes und von Art. 24 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC) übernimmt und verfassungsrechtlichem Schutz unterstellt.

Zusammenfassend kann man sagen, dass eine Verankerung sozialer Grundrechte im österreichischen Verfassungsrechtsbestand regelmäßig an der politischen Konsensfähigkeit scheiterte. Aus demokratie- und verfassungsrechtlicher Sicht wären soziale Grundrechte aber von enormer Relevanz, da der Staat – die Freiheit gewährleistend – auch dahingehend verstanden werden sollte, dass die Freiheit eines jeden Individuums nur bei diskriminierungsfreier Chancenverteilung gesichert ist. Politische bzw. verfassungs-

rechtliche Festlegungen sozialer Grundrechte blieben zudem inhaltsleer, wenn sie nicht effektiv mit entsprechenden ökonomischen Entscheidungen über Ressourcenzuteilungen (z.B. im Rahmen der öffentlichen Haushalte) verknüpft würden. Die österreichische Bundesverfassung kennt bis dato weder ein Sozialstaatsgebot (Sozialstaatsklausel, Sozialstaatsprinzip) noch soziale Grundrechte. Österreich wird zwar im sozialpolitischen Diskurs als Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat begriffen, verfassungsrechtlich wird dieser aber nicht abgesichert. Eine einfache Mehrheit im Nationalrat – in manchen Angelegenheiten auch in einem Landtag – kann relativ tiefgehende Einschnitte in die rechtliche Ordnung des Arbeitslebens und des Arbeitsmarktes sowie in unser Sozialsystem beschließen, ohne dabei auf klare verfassungsrechtliche Grenzen zu stoßen.

Zuweilen finden sich Bezugnahmen auf den Begriff „Sozialstaat“ in den Landesverfassungen, so in Art. 1 Abs. 1 Bgld Landesverfassungsg, wo es heißt, dass das Burgenland ein sozialer Rechtsstaat ist. Das B-VG selbst thematisiert die Funktion des Sozialstaats in seinen Kompetenzartikeln, etwa über Art. 10 Abs. 1 Ziff. 11 (Arbeitsrecht) und Ziff. 12 (Gesundheitswesen) B-VG, oder über das Armenwesen in Art. 12 Abs. 1 Ziff. 1 B-VG. Eine indirekte Erwähnung sozialstaatlicher Willensbildung kann man in Art. 120a B-VG und der dortigen Anerkennung der Sozialpartner erblicken.

Allerdings entwickelte sich der Gleichheitssatz durch die Rechtsprechung des VfGH zu einem „Supergrundrecht“. So kann es zu Konstellationen kommen, wo gesetzgeberisches Tätigwerden bei gleichzeitigem partiellen Unterlassen zur Gleichheitswidrigkeit bzw. zur Aufhebung von Gesetzesbestimmungen wegen Verfassungswidrigkeit führt. Der Gleichheitssatz beinhaltet ein Diskriminierungs- wie auch ein Privilegierungsverbot. Wer ohne sachliche Rechtfertigung von einer Leistung ausgeschlossen wird, kann unter Berufung auf den Gleichheitssatz verlangen, dass ihm diese Leistung ebenfalls zugestanden wird. Auch etwa im Falle von Vorschriften, die zum Nachteil der Betroffenen unverhältnismäßig (z.B. zu plötzlich oder zu tief) in bis dahin wohlerworbene Rechte eingreifen bzw. die keine den Eingriff abfedernde Übergangsvorschriften enthalten, erblickt der VfGH einen Verstoß gegen den aus dem Gleichheitssatz abgeleiteten Vertrauensschutz. Im Ergebnis beschränkt diese Judikatur des VfGH die Normierungssouveränität gesetzgebender Körperschaften. Leistungsansprüche, die bei Unterlassen gesetzgeberischer Tätigkeit kraft des Gleichheitssatzes einzuräumen sind, bezeichnet man als „derivate Leistungsansprüche“. Der VfGH leitet Schutz- und Gewährleistungsansprüche aber nicht ausschließlich aus dem Gleichheitssatz, sondern auch aus anderen Grundrechten ab, die ursprünglich als reine Abwehrrechte konzipiert worden waren. Ein Beispiel für direkte Leistungsansprüche, die sich aus Grundrechten ableiten, ohne dass spezielle einfachgesetzliche Regelungen dies vorsehen, bietet im Bereich der politischen Rechte etwas das geheime Wahlrecht. Es verpflichtet den Gesetzgeber, durch geeignete Vorkehrungen sicherzustellen, dass

dieses auch gewährleistet wird. Aus dem Versammlungsrecht direkt erstrecken sich administrative staatliche Schutzpflichten, die gewährleisten müssen, dass eine angemeldete Versammlung trotz Gegendemonstrationen tatsächlich stattfinden kann. Besondere Bedeutung erlangte die Eigentumsgarantie des Art. 1 des 1. ZPEMRK: Nach der Rechtsprechung des EGMR und des ihm folgenden VfGH fallen unter den Eigentumsschutz nicht nur vermögenswerte Privatrechte sondern auch öffentlich-rechtliche Ansprüche. Dies gilt jedenfalls dann, wenn diesem Anspruch eine Leistung der Anspruchsberechtigten gegenübersteht, wie z.B. öffentlich-rechtliche Gehaltsansprüche oder Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung, wie insbesondere die Notstandshilfe etc.

Sozialer Grundrechtsschutz anderswo

Neben klassischen Freiheitsrechten enthalten nahezu alle europäischen Verfassungen soziale Grundrechte oder zumindest derartige Staatszielbestimmungen. Nur in Österreich und im Vereinigten Königreich gibt es keine sozialen Rechte auf verfassungsrechtlicher Ebene.

Nach Art. 20 GG ist die Bundesrepublik Deutschland ein Sozialstaat. Deren Verfassung gibt auf diese Weise ein höchstes Ziel für jede staatliche Aktivität vor. Art. 20 kann weder verändert noch abgeschafft werden. Sogar eine einstimmige Entscheidung des Gesetzgebers könnte nach Art. 79 Abs. 3 GG diese Vorschrift nicht in Frage stellen. Dieses Sozialstaatsprinzip bindet alle Staatsorgane, nimmt aber in der Praxis den Gesetzgeber in die Pflicht. So ist in Deutschland mit der „Verfassungsbeschwerde“ (Art. 93 Abs. 1 Z 4a GG) grundsätzlich möglich, dass auch ein grundrechtsverletzendes Unterlassen des Gesetzgebers eingeklagt werden kann. Die Rechtslage in Österreich stellt sich in diesem Punkt erheblich anders dar, wenngleich schon im Österreich-Konvent vergleichbare Überlegungen für den Fall angestellt wurden, dass der einfache Gesetzgeber seinen Gewährleistungspflichten nicht nachkommt.

Die Benelux-Länder, Frankreich und die nordischen Staaten kennen soziale Grundrechte in Form von subjektiven Rechten, Programmsätzen oder Staatszielbestimmungen. Sie halten sich aber mit detaillierten Ausführungen eher zurück und überlassen die nähere Ausgestaltung der einfachen Gesetzgebung. Hingegen haben südeuropäische und osteuropäische Staaten meist ausführliche Grundrechtskataloge, die auch detailliert auf soziale Grundrechte eingehen und diese überwiegend als subjektive Rechte formulieren. Trotz dieser Formulierung handelt es sich aber meistens nicht um einklagbare Rechte, sondern um Aufträge an den Gesetzgeber diese Rechte zu realisieren. Es ist daher nicht möglich, eine Beziehung zwischen dem Vorhandensein sozialer Grundrechte in der Verfassung und der sozialen Wirklichkeit in den Staaten herzustellen.

Unionsrecht ist auch heute noch prinzipiell kein Maßstab der verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle. Eine Ausnahme stellt nur die GRC dar. In einem Erkenntnis aus dem Jahr 2012 betonte der VfGH erstmals, die GRC in ihrem Anwendungsbereich (Art. 51 Abs. 1 GRC) als Maßstab für nationales Recht heranzuziehen und entgegenstehende generelle Normen gemäß Art. 139 bzw. Art. 140 B-VG aufzuheben. Dies soweit ihre Bestimmungen in ihrer Formulierung und Bestimmtheit verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten gleichen. Dieses Judikat wurde als „Meilenstein in der Entwicklung der Grundrechte-Judikatur“ angesehen. Die EU-Grundrechtecharta geht von ihrem Schutzbereich her nämlich über österreichische Grundrechtsverbürgungen und die EMRK hinaus. So enthält sie für den Asylbereich eine Garantie des Rechtsschutzes samt Recht auf ein gerichtliches Verfahren und auch soziale Grundrechte (z.B. ein verbrieftes Streikrecht und ein Recht auf Kollektivverträge) sowie Rechte auf Zugang zu Leistungen sozialer Sicherung bzw. Gesundheitsvorsorge und ärztlicher Versorgung. Zudem sind weitergehende Gleichbehandlungsgebote etwa für Kinder, ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen darin enthalten. Es können damit Gesetze und Verwaltungsakte auch dann als „verfassungswidrig“ aufgehoben werden, wenn sie gegen die EU-Grundrechtecharta verstoßen. Die Einhaltung der EU-Grundrechtecharta (GRC) kann auch beim VfGH „eingeklagt“ werden. Vermutet wird, dass der VfGH damit untergeordneten Instanzen die Pflicht auferlegen wollte, anstatt der Nichtanwendung einer unionsrechtswidrigen Bestimmung diese zuvor durch den VfGH überprüfen zu lassen. Es ist noch nicht endgültig geklärt, wann Mitgliedsstaaten in „Durchführung des Rechts der Union“ im Sinne von Art. 51 Abs. 1 GRC handeln und diese Handlung somit im Anwendungsbereich der GRC liegt.

Perspektiven

Es ist zu überlegen, ob man bei der Formulierung sozialer österreichischer Grundrechte nicht auf Vorarbeiten zurückgreift, die als solche seit Jahren von der EU-Kommission geleistet wurden. Die „Europäische Säule sozialer Rechte (ESSR)“ soll umfassende Reformen der europäischen Arbeitsmärkte und Sozialsysteme anstoßen. Beim EU-Gipfel in Göteborg bekannten sich alle Mitgliedsstaaten schon 2017 in einer Erklärung zu gemeinsamen Mindeststandards. Die Mitgliedsstaaten sollen die Prinzipien im Rahmen ihrer nationalen Gesetzgebung befolgen und umsetzen. Mit der ESSR signalisiert die Kommission, dass sie die Bedeutung der sozialen Dimension Europas erkannt hat. Hintergrund sind die anhaltenden sozialen Probleme in Europa, insbesondere in einigen Ländern der Eurozone.

Ein dazu entwickelter und 2021 beschlossener Aktionsplan enthält Maßnahmenpläne und Zielvorgaben zur Verwirklichung von drei der insgesamt 20 Grundsätze dieser Säule. Das erfordert ohnehin gemeinsame Anstrengungen von Mitgliedsstaaten und EU-Institutionen sowie die aktive Beteiligung der

Sozialpartner und der Zivilgesellschaft. Zudem hätte das auch den Vorteil, dass Begriffsinhalte übernommen werden könnten, die bereits definiert sind und von der Republik Österreich als handlungsanleitend – wenngleich nicht verpflichtend – anerkannt wurden.

Die Vorgangsweise zeigt zudem auch, dass es zwischen bloßen Programmsätzen und unmittelbar durchsetzbaren subjektiv-öffentlichen Rechten Stufen des Übergangs sozialen Grundrechtsschutzes geben könnte. Das subjektive Recht wäre in jenen Bereichen zu gewähren, die der bzw. dem Einzelnen je nach Stand der Programmverwirklichung zustehen. Eine solche differenzierte Lösung ist Anhänger*innen sozialer Grundrechte wahrscheinlich zu wenig, den Gegner*innen aber bereits zu viel. Aber sie könnte helfen, den Eindruck zu vermeiden, dass ein verfassungsgebundener Rechtsstaat auch dann vollständig verwirklicht ist, wenn er auf gleicher Ebene nicht auch Sozialstaat ist.

Im Juli 2017 schloss die London School of Economics and Political Science (LSE Health) die Effizienzanalyse des österreichischen Sozialversicherungs- und Gesundheitssystems ab. Diese umreißt in groben Zügen die wichtigsten Herausforderungen und letztlich auch die politischen Handlungsoptionen zur Effizienzsteigerung und Ergebnisoptimierung. Auch diese Ergebnisse könnte man nutzbar machen:

Staatsziel „Soziale Absicherung“

„(1) Die Republik Österreich (Bund, Länder und Gemeinden) bekennt sich zu einer nachhaltigen sozialen Absicherung der österreichischen Bevölkerung.

(2) Eine nachhaltige soziale Absicherung umfasst insb. Vorkehrungen zum angemessenen Schutz bei Krankheit, Arbeitsunfall, Minderung der Arbeitsfähigkeit, Alter, Pflege- und Betreuungsbedürftigkeit, Arbeitslosigkeit sowie zum angemessenen Ausgleich für Kinderbetreuungspflichten.

(3) Soweit die Vorkehrungen nach Abs. 2 nicht durch Beiträge oder sonstige Eigenleistungen der vom jeweiligen Risiko betroffenen Personen gesichert werden können, ist deren Finanzierung aus öffentlichen Mitteln sicherzustellen.“

Gleichfalls könnte es sich lohnen, nochmals im Detail an Dokumente und Stellungnahmen anzuknüpfen, die bereits im Österreich-Konvent 2005 erarbeitet wurden (http://www.konvent.gv.at/K/M_I/SWSUCHE/H_09467/K.shtml).

Existenzielle Mindestversorgung

„Wer nicht für sich sorgen kann und nicht über ausreichende Mittel verfügt, hat im notwendigen Umfang Anspruch auf Unterstüt-

zung und Betreuung, auf Nahrung, Kleidung, Unterkunft, medizinische Versorgung und auf jene Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.“

Recht auf Arbeit

„Jeder Mensch hat das Recht auf sichere, gesunde, würdige, gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen. Der Staat gewährleistet dieses Recht insbesondere durch: [...]“

Recht auf Wohnen

„Jeder Mensch hat das Recht auf menschenwürdiges Wohnen.“

Vorschläge zur Umsetzung sozialer Grundrechte und ihrer verfassungsrechtlichen Verankerung gab und gibt es in Österreich bereits genug. Wirkliche rechtliche Hindernisse stehen dem nicht entgegen. Eine Umsetzung des Projekts, das von der Volksanwaltschaft und der Zivilgesellschaft gefordert wird, wäre somit möglich. Eine Konsensfindung auf einen Textvorschlag in und mit den politischen Parteien ist aber sicher aufwendig. Erleichtern könnte die anstehende Arbeit unter Umständen, die umfassende Verbindlichkeit von (einzelnen) Bestimmungen aus bestehenden unions- bzw. völkerrechtlichen Regelungen durch Hebung in Verfassungsrang zu übernehmen.

6 Ergebnisse der Arbeitsgruppen

6.1 Arbeitsgruppe „Armutsvermeidung“

Moderation:	Johannes Carniel (VA)
Input-Referat:	Andreas Wöckinger (SozialRechtsNetz/Armutskonferenz)

Input Referat

Andreas Wöckinger ist als Jurist beim SozialRechtsNetz der Armutskonferenz v.a. mit strategischer Klagsführung in Fragen der Sozialhilfe/Mindestsicherung befasst: Probleme werden über die Armutskonferenz und Lobbyingarbeit an ihn herangetragen. Dann wird überlegt, wo eine Beschwerde Sinn hat, um eine höchstgerichtliche Entscheidung herbeizuführen. Er präsentierte Grundzüge bzw. wesentliche Ergebnisse der Erhebung zur „Sozialhilfe“ aus Sicht von Expert*innen der sozialen Praxis: „Die im Dunkeln sieht man nicht“¹.

Zahlen aus der Mindestsicherungs- und Sozialhilfestatistik belegen, dass zwischen 2017 und 2019 die Zahl der Sozialhilfebeziehenden gesunken ist, was mit dem Wirtschaftswachstum in diesem Zeitraum zusammenhänge. Die Einführung der gekürzten Sozialhilfe 2019 bewirkte, dass der Staat weniger Ausgaben für Mindestsicherung/Sozialhilfe tätigte. Hier nimmt NÖ eine Sonderstellung ein, da schon vor Einführung des Grundsatzgesetzes besonders restriktive Regelungen in Geltung standen, die mit dem SH-GG auf ganz Österreich übertragen wurden. Von der COVID-19-Krise am stärksten betroffen waren arbeitslose Personen und Erwerbstätige im Niedriglohnsegment – deren Jobs fallen in Krisen als Erstes weg.

Die Erhebung diente v.a. der Einschätzung der Auswirkungen des neuen Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes (SH-GG) anhand der Erfahrungen in jenen Bundesländern, die das Gesetz bereits mehr als ein halbes Jahr lang umgesetzt hatten: Nieder- und Oberösterreich (1. Jänner 2020), Salzburg (1. Jänner 2021) und Vorarlberg (1. April 2021). Bei der Armutskonferenz gibt es immer wieder negative Rückmeldungen von Betroffenen. Die Erhebung wurde mittels Online-Fragebogen, der an die Mitgliedsorganisationen der Armutskonferenz gesendet und überwiegend von Sozialarbeiter*innen und Jurist*innen ausgefüllt wurde, von 28. September bis 19. Oktober 2021 durchgeführt. Der Fragebogen enthielt v.a. Frageblöcke, in denen unterschiedliche Aussagen anhand von Noten zwischen 1 (trifft sehr zu/hat sich

¹ Diese sind in Kurz- und Vollversion abrufbar unter: www.armutskonferenz.at/sozialhilfeehebung.

sehr verbessert) und 5 (trifft überhaupt nicht zu/hat sich sehr verschlechtert) zu bewerten waren.

Das für ihn überraschendste Ergebnis war, dass das Verfahren der „Sozialhilfe Neu“ die schlechteste Bewertung (4,28) erzielte: Verfahren seien langsamer und komplizierter, der Ton der Behörden „rauer“ und es gäbe weniger Unterstützung. Er schildert dazu kurz Beispiele: In OÖ wird die notwendige parallele Beantragung von Wohnbeihilfe und Sozialhilfe als erschwerend beschrieben, in NÖ sorgt die direkte Zahlung der Mietbeihilfe an die Vermieter*innen für Probleme. Die schlechte Bewertung verwundere insoweit, als gerade mit – erstmalig – bundesweit einheitlichen Regelungen im Bundesgrundgesetz auch eine Vereinheitlichung und Vereinfachung des Verfahrens verbunden sein könnte.

Ganz grundsätzlich verschlechtert hätten sich durch die „Sozialhilfe Neu“ v.a. die Hilfen in besonderen Lebenslagen (HIBL), die Ansprüche von Nicht-Österreicher*innen, die Ansprüche von Kindern und Jugendlichen, insbesondere in größeren Familien, aber auch die Ansprüche Wohnungsloser.

Auch bei den COVID-19-Leistungen habe es skurrile Situationen gegeben: Die Einmalzahlung zur Abdeckung des Sonderbedarfs aufgrund der COVID-19-Krise für Arbeitslose in der Höhe von ca. 150 Euro wurde den „Aufstockern“ als Einkommen auf die Sozialhilfe angerechnet und diese daher entsprechend zurückgefordert.

Wöckinger berichtete auch über strategische Klagsführungen. Deren Ziel seien einheitliche Entscheidungen der Höchstgerichte zu wichtigen Fragen der Sozialhilfe. Problematisch wäre, dass es keine inhaltlich genau definierten sozialen Rechte gibt. Allerdings prüfe der VfGH natürlich anhand des Gleichheitssatzes und des daraus abgeleiteten Sachlichkeitsgebots.

So wurden auch zwei Bestimmungen des SH-GG als verfassungswidrig aufgehoben, nämlich das Höchstsatzsystem für Kinder (§ 5 Abs. 2 Z 3 SH-GG) und die Regelungen zum Arbeitsqualifizierungsbonus (§ 5 Abs. 6 bis 9 SH-GG). Diese wurden als nicht effizient im Sinne der Armutsbekämpfung und damit als ungleich und unsachlich qualifiziert. Auch der Art. 1 BVG-Kinderrechte wurde dabei vom VfGH herangezogen. Seines Erachtens nach können weitere Bestimmungen des SH-GG nicht mehr aussichtsreich bekämpft werden, allenfalls aber einzelne Ausführungsbestimmungen in den Landesgesetzen.

Abschließend schildert Wöckinger zwei Fälle aus seiner Tätigkeit, wobei im ersten Fall vom SozialRechtsNetz ein Erfolg erzielt werden konnte, im zweiten nicht.

Erstes Fallbeispiel: Ein Oberösterreicher lebt mit drei Kindern, zwei davon schon volljährig, aber nicht selbsterhaltungsfähig, im gemeinsamen Haushalt. Nach § 7 Abs. 9 OÖ SOHAG kann Personen, die keine Aufwendungen zur Deckung des Wohnbedarfs für Miete haben, die Sozialhilfe um 25 Prozent gekürzt werden. Das Landesverwaltungsgericht OÖ ging bei den beiden

ältesten Kindern davon aus, dass sie keine Wohnkosten hätten, da sie beim Vater leben, dieser die Miete bezahle und ihnen gegenüber unterhaltspflichtig ist. Die Sozialhilfe wurde ihnen daher um 160 bzw. 103 Euro monatlich gekürzt. Der VfGH entschied, dass das Landesverwaltungsgericht OÖ die gesetzliche Bestimmung grob unrichtig und damit willkürlich auslegte, indem es alleine aufgrund der Mietzinszahlung durch den Vater und des gewährten Naturalunterhalts davon ausgegangen war, dass die übrigen in Haushaltsgemeinschaft lebenden volljährigen Personen keine Aufwendungen zur Deckung ihres Wohnbedarfs hätten (VfGH 7.6.2021, E 3494/2020).

Zweites Fallbeispiel: Gestützt u.a. auf Art. 7 Satz 3 B-VG („Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“) versuchte das SozialRechtsNetz die Anrechnung des Unterhaltsanspruchs eines behinderten, volljährigen Kindes gegenüber seinen Eltern auf den Sozialhilferichtsatz zu bekämpfen. Leider ohne Erfolg, weil der VfGH aussprach, dass dieselbe Anrechnung nicht nur behinderte Menschen sondern beispielsweise auch Ehepaare treffe und damit keine unsachliche Benachteiligung vorliege.

Was ist bereits gelungen?

- Gründung des SozialRechtsNetzes: Aus der Not geboren, seit 2018 kontinuierlich tätig.
- Verein Sozialberatung Wien (Ein relativ kleiner Verein, der zum Thema SH/MS berät und zu dem auch die MA 40 Klient*innen schickt.): In Wien habe sich die Situation relativ stark verbessert, da sich Wien aus dem SH-GG nur „die Rosinen herausgepickt hat“. Dadurch gab es einige Verbesserungen (Gutschriften aus der Arbeitnehmerveranlagung werden nicht mehr angerechnet, der Vermögensfreibetrag gilt für jede bezugsberechtigte Person).
- Das Schonvermögen (Vermögensfreibetrag) wurde angehoben.
- Medienwirksame Lobbying-Arbeit (z.B. durch Amnesty International).
- Verstärkte Medienarbeit für Soziale Rechte: Stichwort „Storytelling“.
- Das Bewusstsein für Soziale Rechte ist in der Gesellschaft (nach Einschätzung der NGOs) gestiegen.

Was sind die größten Herausforderungen?

Akute Notlagen der Betroffenen

- Es handelt sich immer um Menschen in Ausnahmesituationen bzw. in akuten Notlagen. Daher braucht es schnelle Hilfe, oft Soforthilfe. Die Leistungen der Sozialhilfe sollen und dürfen keine „Charity“ sein, sondern sollen soziale Teilhabe gewährleisten.

Verschlechterungen durch das SH-GG

- Das Grundsatzgesetz des Bundes brachte eine Nivellierung nach unten: Statt Mindestsätzen (wie in den Mindestsicherungsgesetzen der Länder aufgrund der Art. 15a B-VG Vereinbarung bis 2016 vorgesehen) gibt es nun Höchstsätze. V.a. in NÖ gab es aber auch schon zuvor niedrigere Leistungen. Das SH-GG trage hier die Handschrift der Landesregierung. Es fehlen daher Mindeststandards in adäquater Höhe.
- Bestimmte Personengruppen erhalten gar keine Sozialhilfe (v.a. Nicht-Österreicher*innen).
- Die HIBL (Hilfe in besonderen Lebenslagen) wurde drastisch verringert.
- Die Berechnungsgrundlage ist die Haushaltsgemeinschaft. Das führe oft zu massiven Problemen für die Betroffenen, v.a. zu größeren Abhängigkeiten (z.B. Gewalt in der Ehe: Eine Frau kann sich nicht trennen, weil die neue Wohnung nicht leistbar ist. Jugendliche bleiben abhängig. Etc.). Der Wunsch wäre daher eine individuelle Anspruchsberechtigung pro Person umzusetzen.

Zugang zum Recht

- Die Verfahren dauern zu lang. Es gibt zwar die Möglichkeit der Soforthilfe mittels Mandatsbescheids, diese werde aber von BH zu BH nicht einheitlich gehandhabt.
- Die Mitwirkungspflicht wird oft überspannt: Wenn nur ein Dokument fehlt, erfolge eine Ablehnung und ein neuer Antrag ist notwendig – das koste wieder Zeit.
- In NÖ (berichtet Frau Bühler) würden Mitarbeiter*innen der Behörden Betroffene oft wegschicken, ohne ihren Antrag überhaupt anzunehmen: „Das geht sich bei Ihnen eh nicht aus“. Es erfolgt also eine negative Vorabprüfung. Damit ist kein Zugang zum Rechtssystem gegeben.
- Die erstellten Bescheide sind teilweise unverständlich, v.a. die Berechnung der Leistungen ist höchst kompliziert und sogar für Sozialarbeiter*innen und Jurist*innen kaum nachvollziehbar.
- Behörden raten oft von Rechtsmitteln ab oder fordern dazu auf, Rechtsmittel zurückzuziehen.

Gestiegene Kinderarmut

Verschlechterung der Situation von Menschen mit Behinderungen

- Hier stellt sich auch die Frage, ob Sozialhilfe überhaupt das adäquate Mittel zur Existenzsicherung darstellt (siehe auch Kritik der VA im Sonderbericht 2019).

Der Begriff „Sozialhilfe“ ist negativ behaftet. Er ist belastend und stigmatisierend.

Föderale Zersplitterung der Materie.

Was braucht es daher jetzt (Lösungsideen)?

Änderung des SH-GG und/oder Nutzen des Spielraums der Länder bei dessen Umsetzung:

- Verbindliche, adäquate Mindeststandards statt Höchstsätzen.
- Individuelle Anspruchsberechtigung statt Haushaltsgemeinschaftsprinzip.
- Ansprüche für jene Personengruppen schaffen, die derzeit „herausfallen“ (v.a. bei längerem Aufenthalt in Österreich).

Reform des Verfahrens

- Kürzeres, einfacheres Verfahren. Maximale Bearbeitungsdauer verkürzen.
- Eventuell im Sinne von „One-Stop-Shop“ – allenfalls als zusätzliche Kompetenz des AMS?
- Rechtsanspruch auf Vorleistungen/Soforthilfen wäre wünschenswert.
- Bessere Anleitung/Manuduktionspflicht: Idee eines Amtstags bei den Bezirkshauptmannschaften (ähnlich wie bei Bezirksgerichten).
- Schulungen und Klarstellung über rechtliche Pflichten der Bediensteten bei den Behörden.
- Bessere Vertretung und Beratung Betroffener: AK macht viel, aber Zuständigkeit „grenzwertig“.

Kindergrundsicherung

- Jedes Kind soll Anspruch auf einen Mindestbetrag haben. Das könnte strategisch zur Entstigmatisierung führen und eventuell auch durch Erhöhung der Familienbeihilfe (verbunden mit einer Einkommensstaffelung) erfolgen. Als Grundlage kann hier auch das BVG-Kinderrechte dienen.
- Kein Ende des Unterhaltsvorschusses schon mit 18 Jahren (wenn noch nicht selbsterhaltungsfähig).

Was sind gute konkrete nächste Schritte?

Parlamentarische Enquete zum Thema Soziale Grundrechte in die Verfassung

(Noch) mehr Bewusstseinsbildung

- Keine Charity! Dazu sollten Muster/Fallbeispiele aus Bundesländern gesammelt und gegenübergestellt werden (Stichwort: Storytelling), damit die Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern hergestellt wird.

Konstruktive Kritik an den vollziehenden Behörden bei Fehlverhalten

- Hier auch Beitrag/Aufgabe der VA!

Institutionalisierte Beratung in allen Bundesländern

Aufnahme eines entsprechenden Sozialen Grundrechts in die Verfassung

Unter den Teilnehmer*innen besteht aufgrund der dargestellten Problemlagen Einigkeit, dass es einer Verankerung in der Verfassung bedarf.

Das wäre einerseits ein Bekenntnis zur Notwendigkeit sozialer Garantien und würde andererseits auf rechtlicher Ebene einen erhöhten, stabilen Schutz dieser sozialen Garantien bedeuten, die jedem Menschen in Österreich eine soziale Teilhabe als Mitglied der Gesellschaft gewährleisten.

Das „Image“ der Sozialhilfe würde verbessert und mehr gesellschaftliches Verständnis für Menschen in Notlagen geschaffen.

Auch bei den vollziehenden Behörden würde damit ein erhöhtes Bewusstsein (für mehr Anleitung, raschere Verfahren, Soforthilfen etc.) geschaffen.

6.2 Arbeitsgruppe „Gesundheit“

Moderation:	Christoph Klein (AK Wien)
Input-Referat:	Ilse Zapletal (VertretungsNetz)

Der Staat hat die Aufgabe, auch für soziale Gruppen in besonders prekären Lebenslagen, einen barrierefreien Zugang zu bedarfsgerechter medizinischer Versorgung und Rehabilitation zu gewährleisten.

- Nahezu die gesamte österreichische Wohnbevölkerung (über 99 Prozent) ist von der gesetzlichen Krankenversicherung erfasst. Der Versichertenkreis umfasst neben Erwerbstätigen auch Pensionist*innen, mitversicherte Angehörige und Sozialhilfebezieher*innen. Jenseits von Notfällen haben Krankenhäuser das Recht, die Behandlung bis zur Klärung der Kostenfrage zu verweigern. Das zuständige Sozialamt benötigt für die Entscheidung über die Kostenerstattung personenbezogene Daten und damit auch den Aufenthaltsstatus. Daraus erklärt sich, warum in vielen Fällen keine rechtzeitige und angemessene ärztliche Behandlung von Menschen ohne Krankenversicherungsschutz bzw. ohne gültigen Aufenthalt erfolgt.
- Die Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung sind primär auf einen akuten Krankheitsfall ausgerichtet, wobei für die Leistungserbringung ökonomische Grundsätze zu berücksichtigen sind. So muss die Krankenbehandlung zwar ausreichend und zweckmäßig sein, sie darf jedoch das Maß des Notwendigen nicht überschreiten.
- Im Bereich der Pflegevorsorge ist festzustellen, dass die bestehenden Geldleistungen für die Sicherstellung einer ausreichenden Pflege und Betreuung zuhause oft nicht ausreichend sind.
- In den Landesgesetzen fehlen ferner eindeutig definierte Leistungsansprüche auf leistbare Betreuung für die Betroffenen, die als Sachleistung bedarfsgerecht abgerufen werden kann, auch wenn die Absicherung der Pflege im häuslichen Umfeld bzw. im stationären Bereich grundsätzlich als staatliche Aufgabe angesehen wird.
- Eine verfassungsrechtliche Absicherung, die das bestehende Gesundheitssystem und ein ausreichendes Leistungsniveau garantiert, fehlt gänzlich. Lediglich in Ausnahmesituationen lässt sich aus der Europäischen Menschenrechtskonvention ein solches „Grundrecht auf Gesundheit“ ableiten (etwa bei schwerwiegenden Systemfehlern des Gesundheitssystems bzw. in Fällen einer akut lebensbedrohlichen Situation).

Aus dem Gleichheitsgrundsatz lassen sich nur bedingt Diskriminierungsverbote im bestehenden Gesundheitssystem ableiten. Demnach sind bei-

spielsweise Personen anders- und gleichgeschlechtlicher Partnerschaften hinsichtlich der Anspruchsberechtigung als Angehörige gleich zu behandeln.

Im internationalen Recht wird die existenzielle Bedeutung der menschlichen Gesundheit und die korrespondierende staatliche Verantwortung in Form entsprechender Verpflichtungen aber weitergehend betont. So garantiert der UN-Pakt über die sozialen und wirtschaftlichen Rechte allen Menschen ein Recht auf den höchstmöglichen Standard der physischen und psychischen Gesundheit, auf Zugang zur medizinischen Versorgung und zu Systemen der sozialen Sicherheit (Art. 12 WSK-Pakt). Vergleichbare Regelungen finden sich in Art. 11 und 13 der Europäischen Sozialcharta sowie in Art. 35 der Europäischen Grundrechtecharta.

Staaten haben demnach eine besondere Verpflichtung, jenen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, Krankenversicherung und Gesundheitsfürsorge zur Verfügung zu stellen und jegliche unerlaubte Diskriminierung bei der Gesundheitsfürsorge und den Gesundheitsdiensten zu verhindern. Eine unangemessene Verteilung von Gesundheitsressourcen kann zu einer Diskriminierung führen, die nicht direkt zu erkennen ist. Deshalb sollte in die primäre und vorbeugende Gesundheitsfürsorge, die der gesamten Bevölkerung Vorteile bringt, investiert werden. Das Recht auf Gesundheit umfasst zunächst die Freiheit, über die eigene Gesundheit und den eigenen Körper selbst zu bestimmen, sowie das Recht, frei von Eingriffen in die Gesundheit zu bleiben. Hier ergeben sich offenkundige Überschneidungen mit anderen Grundrechten (Recht auf Leben, auf Privatleben, inklusive individuelle Selbstbestimmung, körperliche wie geistige Unversehrtheit, Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe). Die Umsetzung des Rechts auf Gesundheit erfordert daher, Bedingungen zu schaffen oder zu erhalten, damit Menschen ein gesundes Leben führen können. Nach Ansicht des UN-Ausschusses für WSK-Rechte umfassen diese etwa den Zugang zu sauberem Trinkwasser und sanitärer Versorgung, unbedenkliche Nahrung und Unterkunft, gesunde Arbeits- und Umweltbedingungen, gesundheitsrelevante Aufklärung, auch über reproduktive Gesundheit sowie die Beteiligung der Bevölkerung an gesundheitsbezogenen Entscheidungen. Im Hinblick auf die Gesundheitsfürsorge und die ärztliche Betreuung verwendet der UN-Ausschuss für WSK-Rechte – ähnlich wie bei anderen sozialen Menschenrechten – die Kategorien der Verfügbarkeit (availability), des offenen Zugangs (accessibility), der Annehmbarkeit (acceptability) sowie der Qualität (quality), um dieses Recht zu konkretisieren.

Das Recht auf Gesundheit umfasst auch prophylaktische, diagnostische und therapeutische Maßnahmen der gesundheitlichen Versorgung und beinhaltet außerdem das Recht auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu den bestehenden medizinischen Einrichtungen und zu ärztlicher Betreuung für jeden Menschen innerhalb des Hoheitsgebiets eines Vertragsstaats. Zugang in diesem Sinne besteht nur, wenn es sich um Leistungen handelt, die für

die betroffene Person bezahlbar sind. Die bestehenden Einrichtungen und die Betreuung gleich welcher Trägerschaft müssen für alle, insbesondere für Schutzbedürftige und an den Rand der Gesellschaft gedrängte Gruppen der Bevölkerung, zugänglich sein. Zu den Gruppen in vulnerablen Situationen zählen u.a. Kinder, Frauen und Mädchen, Menschen mit Behinderungen und Menschen ohne Papiere, Armutsbetroffene usw. Die staatliche Verantwortung beinhaltet nicht allein, dass der Zugang rein rechtlich gesehen zugesprochen wird, sondern dass der Zugang auch faktisch gewährleistet sein muss. Nicht zuletzt begründet das Recht auf Gesundheit auch Informationsrechte gegenüber dem Staat, die sich auf Maßnahmen beziehen, die für die praktische Inanspruchnahme des Rechts auf Gesundheit erforderlich sind.

Die sich daraus ergebenden völkerrechtlichen Verpflichtungen sind allerdings nicht unmittelbar anwendbar und räumen den Betroffenen keinen individuellen Rechtsanspruch ein. Hervorzuheben ist, dass diese Regelungen sowohl ein hohes Leistungsniveau als auch die tatsächliche Verfügbarkeit eines entsprechenden Leistungsangebots betonen.

Die Verpflichtung einer nur schrittweisen, progressiven Rechtsumsetzung, wie sie der UN-Sozialpakt vorsieht (Art. 2 Abs. 1), trägt der Tatsache Rechnung, dass sich – angesichts knapper Ressourcen – die sozialen Menschenrechte nicht von heute auf morgen umsetzen lassen. Insbesondere nicht jene Rechtskomponenten, deren Umsetzung umfangreiche staatliche Leistungen und langfristiges Handeln erfordern. Im Hinblick auf das Recht auf Gesundheit (und andere WSK-Rechte) trifft das gerade auf die Gewährleistungspflichten zu.

Jedoch kann die Verpflichtung zu einer progressiven Umsetzung nicht als Entschuldigung dienen, untätig zu bleiben. Vielmehr hat der Staat die prozedurale Verpflichtung, konkrete und zielführende Politiken zu entwerfen und Maßnahmen durchzuführen, die im Ergebnis auf die Umsetzung des Rechts auf Gesundheit abzielen. So sind die Staaten verpflichtet, in einem partizipatorischen und transparenten Prozess umgehend eine umfassende nationale Gesundheitsstrategie auszuarbeiten, um die bestehenden (und zu identifizierenden) Gesundheitsprobleme anzugehen.

Herausforderungen

In der Diskussion wurde herausgearbeitet, dass trotz des grundsätzlich umfassenden gesetzlichen Krankenversicherungssystems noch ein erheblicher Verbesserungsbedarf besteht. So gibt es im Versicherungsschutz durchaus Lücken, die beispielsweise Randgruppen (Obdachlose), aber auch Studierende, die nicht mehr als Angehörige gelten, betreffen. Auch der bloß von den Hauptversicherten abgeleitete Krankenversicherungsschutz für Angehörige kann zu Problemen und zu Versicherungslücken führen. Jedenfalls sollten Menschen mit Behinderungen, die derzeit für ihre Tätigkeiten ein Taschengeld erhalten, über eine eigenständige soziale Absicherung verfügen.

Sozialhilfebezieher*innen sollten nicht befristet, sondern uneingeschränkt und dauerhaft in die gesetzliche Krankenversicherung einbezogen werden.

Besonders deutlich zeigen sich Mängel im unzureichenden Leistungsangebot für Kinder und Jugendliche. So sind Vertragsärzte für Kinderheilkunde und Vertragstherapeut*innen (Logopädie, Physiotherapie, Ergotherapie etc.) nicht im ausreichenden Ausmaß vorhanden. Das führt zu besorgniserregenden Verzögerungen bei einer adäquaten Behandlung, die sich negativ auf den Gesundheitszustand im erwachsenen Alter auswirken.

Die COVID-19-Pandemie zeigte zudem deutlich, dass die psychiatrische Versorgung für Kinder und Jugendliche sowohl im niedergelassenen als auch im stationären Bereich bei weitem nicht ausreicht.

Generell ist die psychotherapeutische Versorgung sowohl für Erwachsene als auch für Kinder unzureichend, weil nach wie vor keine bundesweiten Verträge mit den niedergelassenen Psychotherapeut*innen abgeschlossen wurden, sondern länderspezifische sogenannte Vereinslösungen bestehen, im Rahmen derer nur ein bestimmtes Kontingent an Therapiestunden angeboten wird. Das führt zu langen Wartezeiten, weshalb die Betroffenen letztlich gezwungen sind, Wahltherapeut*innen in Anspruch zu nehmen, für die die Krankenversicherungsträger nur einen geringen Kostenzuschuss leisten.

Das lässt den Schluss zu, dass auch bei der Zugänglichkeit medizinischer Leistungen und deren Verfügbarkeit erhebliche Mängel bestehen. In diesem Zusammenhang zeigen sich zudem Grenzen der Finanzierbarkeit für äußerst kostspielige Therapien zur Behandlung seltener Erkrankungen, wobei sich Fragen der Zuständigkeit zwischen niedergelassenem und stationärem Bereich zu Lasten dringend Behandlungsbedürftiger ergeben.

Im Bereich der Pflege ist hervorzuheben, dass für die Betroffenen oft keine Wahlmöglichkeit zwischen häuslicher Pflege und Betreuung in einem Pflegeheim besteht, weil eine Pflege zuhause mit den bestehenden Förderungen nicht leistbar ist. Dadurch sind die pflegebedürftigen Personen oft gezwungen, sich für eine stationäre Betreuung zu entscheiden, obwohl dadurch deutlich höhere Kosten entstehen können. Auch die organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen in Pflegeheimen sind unbefriedigend. So besteht ein akuter Personalmangel, der sich auf die Pflegequalität durchschlägt. Ebenso wäre es notwendig, eine Pflegepersonaluntergrenze festzulegen, um beispielsweise auch in Nachtdiensten eine bedarfsgerechte Versorgung sicherzustellen.

Ein drängendes Problem ist die Zunahme von Demenzerkrankungen. Hier sind rasch präventive Maßnahmen erforderlich und eine verständnisvolle, qualifizierte Begleitung durch speziell ausgebildetes Personal.

In diesem Sinne wäre es generell erforderlich, im Gesundheitssystem ein verstärktes Augenmerk auf präventive Maßnahmen zu richten, um die

Lebensqualität im Alter zu erhöhen und Pflegebedürftigkeit und Krankheit möglichst lange zu vermeiden. Ein Ansatzpunkt wäre beispielsweise die Förderung von Community Nursing, um vorzeitig eine Vernetzung geeigneter Angebote sicherzustellen.

Ein wesentliches Anliegen wäre es auch, dass die Betroffenen für die Betreuung und Behandlung als gleichberechtigte Partner einbezogen werden. Dafür wäre es erforderlich, dass die Ärzt*innen und das Pflegepersonal mehr Zeit haben, um sich den individuellen Bedürfnissen der Patient*innen zu widmen und um deren Wünsche berücksichtigen zu können.

Lösungsideen und Maßnahmen

Aufgrund der aufgezeigten Mängel im Gesundheits- und Pflegebereich sind aus Sicht der Teilnehmer*innen der Arbeitsgruppe vorrangig folgende Anregungen umzusetzen:

- Sicherstellung einer gewalt- und diskriminierungsfreien Betreuung und Kommunikation.
- Eigenständiger und gesicherter Krankenversicherungsschutz für alle Personengruppen.
- Ausbau präventiver Maßnahmen zur Vermeidung von Krankheiten und Pflegebedürftigkeit im privaten und beruflichen Bereich.
- Erhebung valider Zahlen zum Bedarf für eine ausreichende Versorgung.
- Auf Basis der erhobenen statistischen Daten sind ausreichende Kapazitäten bereitzustellen.
- Ausbau der Sachleistungsversorgung mit Vertragsärzt*innen und Vertragstherapeut*innen. Andernfalls drohen im Falle von Versorgungslücken gerichtliche Entscheidungen, in denen höhere Kostenersatzungen für Wahlbehandlungen festgelegt werden.
- Attraktivierung der beruflichen Rahmenbedingungen im Gesundheits- und Pflegebereich.
- Erhöhung der Ausbildungskapazitäten.
- Im Bereich der Pflege sollten analog zur Krankenversicherung klare und durchsetzbare Rechtsansprüche gesetzlich verankert werden.
- Pflegebedürftigen sollte ein uneingeschränktes Wahlrecht der Betreuungsform durch entsprechende finanzielle Unterstützung eingeräumt werden.
- Förderung integrativer und kompetenzübergreifender Versorgungssysteme und Vernetzung des Angebots aller Leistungsträger im niedergelassenen und stationären Bereich.

- Etablierung umfassender Qualitätsstandards und Festlegung verbindlicher Rahmenbedingungen für die Pflege.
- Ausbau des One-Stop-Prinzips, um einen adäquaten Leistungszugang für die Betroffenen sicherzustellen.
- Einbindung von Menschen mit Behinderungen (psychische Erkrankungen, Lernschwierigkeiten etc.) im Rahmen eines gleichberechtigten und wertschätzenden Dialogs.

Projekt Horizont 2030

Auf Basis von validen erhobenen Daten sollten ein gezielter Kapazitätsaufbau und die Verteilung notwendiger Ressourcen im Rahmen eines mehrjährigen Programms vorausschauend geplant werden. Hierfür sind Versorgungslücken konkret zu benennen und konkrete Maßnahmen zu deren Schließung festzulegen.

Zur Umsetzung dieses Plans ist eine Anstoßfinanzierung erforderlich, die voraussichtlich zu einer temporären Erhöhung der notwendigen Mittel führt. Durch die rechtzeitige Bereitstellung von adäquaten Behandlungsoptionen können allerdings spätere Kosten vermieden werden (Schlagwort: Gesunde Kinder sind auch gesunde Erwachsene). Dadurch käme es mittelfristig zu einer Kostenersparnis, die im Finanzausgleich berücksichtigt werden sollte, um die zuvor angefallenen Mehrkosten abzufedern.

Ein solches Projekt wäre unter Einbindung der Betroffenen breit zu diskutieren, um eine demokratische Legitimation zu gewährleisten.

Begleitend sollte eine verfassungsrechtliche Verankerung des Grundrechts auf Gesundheitsversorgung und Pflege vorgesehen werden, um dauerhafte Versorgungssicherheit zu garantieren. Zur Vermeidung langjähriger Diskussionen sollte auf die bereits bestehenden Formulierungen zurückgegriffen werden (z.B. Art. 4 und 5 des Entwurfs der Armutskonferenz für ein Bundesverfassungsgesetz Soziale Sicherheit). Dadurch sollten sowohl der gewaltfreie und diskriminierungsfreie Zugang zu Gesundheitsleistungen als auch ein Leistungsniveau entsprechend dem aktuellen Stand der Wissenschaft garantiert werden.

6.3 Arbeitsgruppe „Soziale Absicherung“

Moderation:	Patricia Heindl-Kovacs (VA)
Input-Referat:	Karin Lukas (Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, Präsidentin des Europäischen Sozialausschusses, Europarat.)

Das Input-Referat von Karin Lukas diente dem Einstieg in das Thema der Arbeitsgruppe „Soziale Absicherung“. Der Beitrag warf Schlaglichter auf Problemlagen der sozialen Absicherung unter Einbeziehung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie.

Lukas berichtete, dass Österreich als eines der letzten europäischen Länder soziale Grundrechte nicht in der Gesamtstaatsverfassung verankert hat. Von der Europäischen Sozialcharta (ESC), die umfassende soziale Rechte garantiert, nahm Österreich einige Rechte nicht in den Rechtsbestand auf. Soziale Grundrechte im höchsten Rang der Verfassung schaffen eine rechtlich und politisch stärkere Position. Verfassungsgesetze bedürfen einer erhöhten Mehrheit im Nationalrat und erschweren einfachgesetzliche Einschnitte in das Sozialsystem. Die Gewährleistung sozialer Rechte hat erhebliche Bedeutung für die Schaffung und die Aufrechterhaltung einer sozialen Sicherheit insbesondere in Krisenzeiten. Gerade die COVID-19-Pandemie zeigte die Dringlichkeit sozialer Absicherung und machte vulnerable Gruppen sichtbar. Soziale Grundrechte umfassen unter anderem ein Recht auf Arbeit, ein Recht auf soziale Sicherheit, insbesondere Absicherung bei gewissen Risiken wie Arbeitslosigkeit, Alter, Unfall und generell bei sozialen Notlagen.

Zunächst betonte sie, dass Österreich im europäischen Vergleich grundsätzlich ein gutes Sozialsystem hat. Es bestehen aber auch Lücken, die Raum für Verbesserungen bieten:

Lukas sprach darüber, dass Österreich mit 55 Prozent (Grundbetrag) beim **Arbeitslosengeld** eine der niedrigsten Nettoersatzraten in der EU hat. Neun von zehn Arbeitslosen leben an oder unter der Armutsgrenze. Kritisch wird in diesem Zusammenhang auch der aktuelle Vorstoß der Logik eines degressiven Arbeitslosengeldes gesehen, wodurch Ungleichheiten verschärft werden. Jene, die es besonders schwer haben, einen Arbeitsplatz zu finden, werden „bestraft“. Problematisch wird gesehen, dass es keinen Mindestbetrag beim Arbeitslosengeld gibt und dies insbesondere junge Arbeitnehmer*innen hart trifft. Auch die mangelnde Absicherung von prekär Beschäftigten (z.B. Plattformarbeiter*innen und andere (Schein-)Selbstständige) sowie von geringfügig Beschäftigten im Bereich der Arbeitslosenversicherung wird aufgezeigt. Insgesamt vertiefen Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe bestehende Ungleichheiten. Schwierig ist die Situation von Drittstaatsan-

gehörigen, die aufgrund der Bestimmungen zur vorausgesetzten Aufenthaltsdauer nur einen eingeschränkten Zugang zum sozialen Sicherungsnetz haben.

In der COVID-19-Pandemie brachen für viele Bezieher*innen von Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe essentielle Zuverdienstmöglichkeiten im Rahmen einer geringfügigen Beschäftigung weg. Auch Selbstständige waren durch die fehlende Einbeziehung in die Sozialversicherung und die fehlende Absicherung gegen Einkommensausfall bei Arbeitslosigkeit von der aktuellen Krise besonders stark betroffen. Kritisch gesehen wurde auch die Indexierung der Familienbeihilfe.

In Österreich kommen vor allem vermögenden Haushalten versicherungsbaasierte Transfers zugute. So profitiert etwa das reichste Fünftel der Bevölkerung deutlich stärker von öffentlichen sozialen Geldleistungen als das ärmste Fünftel.

Bestimmte Personengruppen haben keinen bzw. nur einen (stark) eingeschränkten Zugang zum **Arbeitsmarkt**, insbesondere Menschen mit Behinderungen oder Asylwerber*innen. Im EU-Vergleich sind atypische Beschäftigungsverhältnisse und ein Anwachsen des Niedriglohnssektors zu beobachten, wobei ein erhöhtes Risiko von Teilzeitbeschäftigten, Frauen oder jungen Arbeitnehmer*innen besteht. Es besteht eine grundsätzlich deutliche Benachteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt (atypische bzw. prekäre Beschäftigungsverhältnisse) und daraus folgend eine schlechtere Absicherung insbesondere in Krisensituationen. Von den Auswirkungen der COVID-19-Krise waren Frauen am Arbeitsmarkt durch Schließungen in einigen Bereichen etwa bei körpernahen Dienstleistungen, hart betroffen. In der Pandemie profitierten Frauen weniger von den Mitteln für Kurzarbeit. Sie waren signifikant stärker als Männer von Arbeitslosigkeit betroffen. Außerdem verschlechterte sich für Frauen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Für Frauen wirkte sich das mangelhafte Angebot an Kinderbetreuung und das (auch) daraus resultierende Ungleichgewicht der Verteilung von Sorgearbeit nachteilig auf die Arbeitsmarktpartizipation aus. Langzeitarbeitslosigkeit nahm signifikant zu, wobei davon vor allem Menschen im Haupterwerbsalter betroffen waren. Bereits vor der Krise prekär bzw. irregulär Beschäftigte waren häufig vom Verlust des Arbeitsplatzes betroffen.

Im Bereich der **Pensionsversicherung** wurde festgehalten, dass in Österreich grundsätzlich gute Pensionen gewährt werden, die den Bezieher*innen einen gewissen Lebensstandard garantieren. Die Pandemie zeigte jedoch, dass viele Bezieher*innen von (Mindest-)Pensionen mit dem Wegfall von Zuverdienstmöglichkeiten konfrontiert waren. Frauen sind strukturell benachteiligt (Sorgearbeit, atypische Beschäftigungen etc.) und damit in Folge auch von Altersarmut betroffen. Negativ hervorgehoben wurde auch, dass Österreich im Bereich der „Sozialen Sicherheit“ mit einigen europäischen (Dritt-)Staaten kein Abkommen geschlossen hat.

Hinsichtlich der gesetzlichen **Unfallversicherung** stellte sich im Zusammenhang mit COVID-19 die Frage nach dem (gesetzlichen) Unfallschutz bei der Arbeit im Homeoffice. Arbeit im Homeoffice wird seit April 2021 von der Unfallversicherung abgedeckt. Erwähnt wird, dass bei einer Infektion mit COVID-19 Leistungsansprüche aus der gesetzlichen Unfallversicherung bestehen können. In Österreich ist eine Anerkennung von COVID-19 als Berufskrankheit nur für Angestellte in bestimmten Branchen, etwa dem Gesundheits-, Pflege- oder Bildungsbereich möglich. In allen anderen Fällen muss erst eine „vergleichbare Gefährdung“ bzw. die konkrete Ansteckung am Arbeitsplatz nachgewiesen werden. Frauen entwickeln häufiger Long-Covid-Symptome und sind am Arbeitsplatz außerdem einem höheren Infektionsrisiko ausgesetzt.

Diskussion in der Arbeitsgruppe

In zwei Kleingruppen wurden Fragen in einem Vier-Felder-Template mit Antworten befüllt, präsentiert sowie priorisiert und im Anschluss daran diskutiert.

Was ist bereits gelungen?

Zuerst wurde positiv erwähnt, dass für einzelne Gruppen die Partizipationsmöglichkeiten erhöht und mehr freiwillige sozioökonomische Betriebe geschaffen wurden. Daran folgend, dass erweiterte vielfältige/gruppen-spezifische AMS-Angebote bzw. -Maßnahmen bestehen, der Pflegeregress abgeschafft wurde und Verbesserungen für 24-Stunden-Betreuer*innen in der Pflegereform enthalten sein sollen.

Was sind die größten Herausforderungen zu diesem Thema?

Als größte Herausforderungen wurden in gewichteter Reihenfolge die fehlende Mitbestimmung Arbeitsloser auf individueller Ebene sowie generell die Fremdbestimmung und fehlende Partizipation von Betroffenen (Arbeitslose, Armutsbetroffene, Migrant*innen etc.) beschrieben. Der bestehende Föderalismus steht derzeit einem einheitlichen Leistungsniveau entgegen. Weiters besteht eine deutliche digitale Kluft beim Zugang zum und bei der Nutzung des Internets. Ältere Menschen und Menschen mit Migrationshintergrund nutzen das Internet zur Informationsgewinnung seltener. Fehlende Wahrnehmung und Sichtbarkeit von marginalisierten Personen und ihren konkreten Lebensverhältnissen besteht sowohl in der Politik als auch in der Gesellschaft.

Was braucht es daher jetzt (Lösungsideen, Maßnahmen)?

Als wichtigste Maßnahme wurde festgehalten, dass allen Menschen in Österreich ein Rechtsanspruch auf Existenzsicherung und die Möglichkeit

der Entfaltung und Entwicklung gewährt werden soll. Die existentiellen Bedürfnisse sollen in der Verfassung abgesichert sein. In diesem Zusammenhang wurde in einem weiteren Punkt gewünscht, die Rechte der revidierten Europäischen Sozialcharta (Recht auf Arbeit, Recht auf soziale Sicherheit) und der nicht ratifizierten Rechte (Recht auf Alterssicherung, Wohnen und soziale Ausgrenzung) in den Bestand der Verfassung aufzunehmen.

Weitere Punkte in gewichteter Reihenfolge:

- Einbindung von Scheinselbständigen in das Arbeits- und Sozialrecht.
- Einbindung von Betroffenen und der Zivilgesellschaft in den Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus.
- Mehr (Psycho-)Therapieangebote und -einrichtungen.
- Mehr maßgeschneiderte Angebote für ältere, gesundheitlich eingeschränkte Migrant*innen.
- Erhöhung des Entgelts und der Zuverdienstgrenze für Menschen mit Behinderungen.
- Eigenständige soziale Absicherung von Menschen mit Behinderungen – Sozialversicherung.
- Institutionelle Verankerung der Interessen von Arbeitslosen/Armutsbetroffenen.

Was sind gute konkrete nächste Schritte?

Als vordringlich wurden Maßnahmen gegen Frauenarmut bzw. Altersarmut, die Erhöhung der Ressourcen für soziale Absicherung durch Vermögenssteuern sowie der Zugang zum Recht (Rechtsinformation, -verfolgung, -durchsetzung) gesehen. In diesem Zusammenhang wurden die Reduzierung von Wartezeiten, der Abbau bürokratischer Hürden, Rechtshilfe und die Erweiterung einer (verschuldensunabhängigen) Amtshaftung angeführt.

Weitere Punkte in gewichteter Reihenfolge:

- Entstigmatisierung von Menschen mit Behinderungen und von älteren Menschen.
- Abschluss von Abkommen der „Sozialen Sicherheit“ mit einigen europäischen (Dritt-)Staaten.
- Öffentliche Kontrolle der scheinselbständigen Arbeitsverhältnisse.

In der abschließenden Diskussion wurde zusammenfassend darüber gesprochen, dass die aktuellen Herausforderungen aufgrund der COVID-19-Pandemie die Notwendigkeit zeigen, soziale Rechte in Österreich verfassungsrechtlich abzusichern. Die Verankerung sozialer Grundrechte in der Verfassung soll die soziale Gerechtigkeit manifestieren, um einen Rechtsanspruch auf Existenzsicherung für alle Menschen zu postulieren.

6.4 Arbeitsgruppe „Wohnen/Obdachlosigkeit“

Moderation:	Donja Noormofidi (VA)
Input-Referat:	Teresa Hatzl (Amnesty International)

Input der Expertin

Nach einer kurzen Vorstellungsrunde fasste Teresa Hatzl die Ergebnisse der zwischen August 2021 und März 2022 durchgeführten qualitativen Untersuchung von Amnesty International in Österreich zur Thematik „Wenn Wohnen ein Grundrecht wäre, dann würde ich so nicht wohnen“ zusammen². Im Bericht sind persönliche Schilderungen obdach- oder wohnungsloser Menschen einbezogen worden. Weil in unserer Gesellschaft immer noch das Vorurteil herrsche, wer obdachlos sei bzw. werde, sei selbst Urheber seines Unglücks, verhindern Scham und Stolz zuweilen die Annahme von Hilfen, die Menschen zu Bittsteller*innen machen. Obdachlosigkeit entstehe jedoch nicht „aus eigenem Verschulden“, sondern durch ein Zusammentreffen aus

- strukturellen Problemen,
- unvorhersehbaren Lebensereignissen und
- einem fehlenden tragfähigen sozialen Netz.

Obdachlosigkeit stellt eine offene, extreme Menschenrechtsverletzung dar, auf die der Staat reagieren bzw. der er vorbeugen müsse. Schätzungen zufolge gibt es in Österreich aktuell etwa 20.000 Obdachlose, die Dunkelziffer sei vermutlich viel höher³. Das soziale Grundrecht auf angemessenes Wohnen berührt andere Grundrechte und stellt die Basis für deren Ausübung dar. In Österreich gibt es keine einheitliche Wohnstrategie. Die Wohnungslosenhilfe ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich geregelt. Die gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen für den Zugang zur Wohnungslosenhilfe basieren großteils auf jenen für den Zugang zur Sozialhilfe. Das hat jedoch zur Folge, dass bestimmte Personen und Gruppen vom Zugang zur Wohnungslosenhilfe ausgeschlossen sind.

Der Zugang zur Wohnungslosenhilfe wird neben gesetzlichen Beschränkungen auch durch bürokratische, sprachliche und sonstige Hürden – wie z.B. den immer noch fixen Beitrag in Notschlafstellen – erschwert. Österreich hat den **Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle**

² https://www.amnesty.at/media/9679/amnesty-report-wohnungs-und-obdachlosigkeit_april-2022_summary-de.pdf

³ Im Jahr 2013 forderte der UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) Österreich auf, die Daten zur Wohnungs- und Obdachlosigkeit im Land nach weiteren Kriterien aufzuschlüsseln und zu verbessern. Dennoch sind genaue Daten nach wie vor schwer erhältlich.

Rechte (UN-Sozialpakt), in dem das Recht auf angemessenes Wohnen verankert ist, mit Erfüllungsvorbehalt 1978 ratifiziert und müsse demnach endlich für die innerstaatliche Umsetzung sorgen.

Diskussion zur Aufnahme des Grundrechts auf angemessenes Wohnen in die Verfassung

Die Arbeitsgruppe erörterte zunächst die Frage, wie „angemessenes“ Wohnen definiert werden könnte und ob darunter – überzeichnet formuliert – eine Notschlafstelle oder ein Penthouse zu verstehen ist.

In der Folge wurde besprochen, wer Adressatenkreis eines „Grundrechts auf Wohnen“ in der Verfassung sein müsste und ob das Grundrecht beispielsweise an die Staatsbürgerschaft oder an einen legalen Aufenthalt in Österreich gekoppelt werden sollte. Um keine reine Staatszielbestimmung zu sein, müssten sowohl der Kreis der Adressaten bzw. Anspruchsberechtigten als auch der Begriff „angemessen“ in der Verfassungsbestimmung ausreichend determiniert werden.

Alexander Machatschke, BAWO, stellte das Projekt „housing first“ vor. Ziel ist es, in Umkehr zum bisherigen Stufenmodell (Notschlafplatz → Übergangswohnung → befristete Wohnung) Obdachlosen gleich im **ersten Schritt** eine (möglichst unbefristete) Wohnung zur Verfügung zu stellen. Eine zwingende ambulante Betreuung ist für den Bezug der eigenen Wohnung keine Voraussetzung, eine Betreuung kann auf freiwilliger Basis gewählt werden. Die Forderung der BAWO ist, etwa 25.000 zusätzliche, leistbare Wohnungen zu schaffen.

In der Folge wurde darauf hingewiesen, dass sich viele Obdachlose ein bedingungsloses Grundeinkommen wünschten. Bund und Länder hätten zwar Wohnungsreserven für nationale Notfälle. Für private, unvorhergesehene Einschnitte wie Trennungen oder Jobverlust, die man oft auch nicht aufhalten oder verhindern könne, existierten solche Reserven jedoch nicht.

Die Arbeitsgruppe erörterte in der Folge die Frage, welchen Sinn die Aufnahme des sozialen Grundrechts auf soziales Wohnen hätte, und kam zu dem Ergebnis, dass die Aufnahme des Grundrechts in die Verfassung folgende Auswirkungen hätte:

1. Bewusstseinschärfung und Signalwirkung
2. Entstigmatisierung Obdachloser
3. Einfluss auf die einfache Gesetzgebung
4. Verstärkte Kontrolle durch den VfGH

Zu Punkt 3 wurden die unterschiedlichen, einfachgesetzlichen Wohnbeihilfe- bzw. Wohnbauförderungsbestimmungen in den Bundesländern ange-

sprochen. In NÖ wird Wohnbeihilfe beispielsweise – im Gegensatz zu den übrigen Bundesländern – ausschließlich für aktuell geförderte Wohnungen gewährt. Eine Subjektförderung ist daher nur bei einer aufrechten Objektförderung möglich. Lebe man – aus welchen Gründen immer – nicht (mehr) in einer aktuell geförderten Wohnung, habe man gar keine Möglichkeit, Wohnbeihilfe zu beziehen. Wollte man die Förderung von Luxuswohnungen und das Hinauftreiben der privaten Mietzinse verhindern, könnte man statt der zwingenden Voraussetzung der aufrechten Objektförderung auch alternativ einen Mietzinsdeckelungsbetrag festschreiben. In OÖ beanstandet die VA zuletzt, dass die Zuerkennung von Wohnbeihilfe an Drittstaatsangehörige an ausreichende Deutschkenntnisse gekoppelt wird. Im Wohnbeihilfebereich existieren einige gesetzliche Hürden, die ein angemessenes bzw. leistbares Wohnen erschweren.

Die Arbeitsgruppe betonte, dass einfache gesetzliche Bestimmungen wie die Wohnbeihilfenbestimmungen durch die Aufnahme des Rechts auf angemessenes, leistbares Wohnen einer verstärkten Kontrolle durch den VfGH unterlägen. Auch wenn Einzelnen durch die Aufnahme des Rechts auf leistbares Wohnen in den Verfassungsrang kein unmittelbar durchsetzbarer Rechtsanspruch auf eine günstige Wohnung gewährt werde, zöge die Aufnahme in die Verfassung eine gezieltere Kontrolle der einfachgesetzlichen Bestimmungen durch den VfGH mit sich und gäbe dem einfachen Gesetzgeber eine aus Sicht der Gruppe wichtige Richtung vor, um Obdachlosigkeit und Verschuldung langfristig zu reduzieren und die Denkweise zu verändern.

Was ist zu diesem Thema bereits gelungen/positiv?

- Das Thema „Wohnen“ ist nicht zuletzt aufgrund der COVID-19-Krise verstärkt im Bewusstsein der Menschen.
- Housing-First-Projekte
- Wohnungen auch ohne Betreuung
- vermehrt Chancenhäuser statt Notschlafstellen (ganztägig, nicht nur abends geöffnet, niederschwellig)
- COVID-19-Hilfen
- Wohnschirm bis 2023 (insgesamt 24 Mio. Euro)
- verstärkte Delogierungsprävention

Was sind die größten Herausforderungen?

- Denkweise über Obdachlosigkeit ändern, weg von „selbst schuld“
- Föderalismus
- Wohnen ist die Grundlage für die Ausübung anderer Grundrechte wie Recht auf Privat- und Familienleben, auf Gesundheit etc.

- zu wenige leistbare Wohnungen
- unterschiedliche Wohnbeihilfebestimmungen
- ungenaue Datenlage (Dunkelziffer)
- Konkretisierung von „angemessenem Wohnen“ (→ UN-Kriterien?)
- Adressatenkreis/Anspruchsberechtigte (Staatsbürger*innen, legal in Österreich Aufhältige?)

Lösungsvorschläge

- Entstigmatisierung (Fokus auf strukturelle Ursachen), Signalwirkung an Politik und Bevölkerung
- Eventuell Vermögenssteuer ab einer gewissen Höhe
- Eventuell bedingungsloses Grundeinkommen
- Wohnungsreserven der Gebietskörperschaften nicht nur für Notfälle wie Gasexplosionen
- Leerstandserhebungen/Leerstandsabgaben
- Wohnen als verstärkte Aufgabe der Gemeinden → kommunaler Wohnbau
- Unbefristete Mietverträge als Regel
- Recht statt Almosen
- Ausbau der Delogierungsprävention
- nationale, einheitliche Wohnstrategie

Was wären konkrete nächste Schritte?

- Verstärkte politische Diskussion über die Aufnahme des Grundrechts in die Verfassung
- Verankerung des Grundrechts auf angemessenes bzw. leistbares Wohnen in der Verfassung
- Legistische Anregungen zur Verbesserung der landesgesetzlichen Bestimmungen (Wohnbeihilfe)
- Nationale Wohnstrategie
- Schaffung von mehr Gemeindewohnungen, niederschwellig, barrierefrei
- Bedarfsorientierte Vergabe von leistbaren Wohnungen (nach Bedarf, nicht nach Aufenthaltsdauer etc.)
- Umsetzung der Art. 30 und Art. 31 Europäische Sozialcharta

Zusammenfassung

Das soziale Grundrecht auf angemessenes bzw. leistbares Wohnen steht in untrennbarem Zusammenhang mit verfassungsgesetzlich gewährleisteten Grundrechten wie z.B. dem Schutz des Hausrechts, dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, dem Recht auf persönliche Freiheit, dem Recht auf Familiengründung, dem Recht auf Verfahren vor dem gesetzlichen Richter etc. Es bildet die Grundvoraussetzung für die Ausübung dieser Rechte. Einigkeit besteht in der Arbeitsgruppe darüber, dass das soziale Grundrecht auf (leistbares) Wohnen in die Verfassung aufgenommen werden soll. Zum einen als wichtige Signalwirkung sowohl für die Bevölkerung als auch für den Gesetzgeber, zum anderen als Prüfungsmaßstab der bereits bestehenden und künftigen einfachgesetzlichen Bestimmungen (wie die Wohnbeihilfebestimmungen), die durch eine zusätzliche (präzise ausformulierte) Verfassungsbestimmung einer verstärkten Kontrollmöglichkeit durch den VfGH unterlägen. Eine nähere, ausreichend bestimmte Ausformulierung der entsprechenden Bestimmung (insbesondere Festlegung des Adressatenkreises und der Begriffe „leistbar“, „angemessen“ etc.) stellt eine legislative Herausforderung dar, die es zu lösen gilt.

6.5 Arbeitsgruppe „Daseinsvorsorge“

Moderation:	Philipp Sonderegger (Mitglied des Menschenrechtsbeirats, systemischer Berater)
Input-Referat:	Valentin Wedl (AK Wien)

Im Anschluss an das Referat entstand zunächst eine umfangreiche Diskussion über den Umfang und die Definition eines Grundrechts auf Daseinsvorsorge. Es wurde insbesondere festgehalten, dass zentrale Garantien dieses Grundrechts das Recht auf Wasser, auf Nahrung, auf Energie sowie auf Zugang zur kommunalen Infrastruktur und digitalen Dienstleistungen umfassen. Im weiteren Sinne kamen die Diskutierenden überein, dass im Grunde auch Angelegenheiten der sozialen Sicherheit bzw. der sozialen Absicherung vom Begriff der Daseinsvorsorge umfasst sein könnten.

In Anbetracht eines derart weiten Inhalts und der damit verbunden „Unschärfe“ bzw. der daraus resultierenden mangelnden Abgrenzbarkeit wurde die Justiziabilität des vorliegenden Grundrechts als großes Problem gesehen. Man kam schließlich im Zuge der Diskussion überein, dass eine Auflösung dieser Problematik gelingen könnte, wenn man dem Grundrecht auf Daseinsvorsorge subsidiären Charakter zuschreibt. Es sollte also nur dann zur Anwendung gelangen, wenn speziellere Grundrechte im konkreten Fall nicht greifen. Als sinnvoll wurde auch erachtet, eine allfällige allgemeine Umschreibung des Grundrechts, die im Input-Referat versucht worden war, durch eine demonstrative Aufzählung einzelner Rechte, wie etwa dem Recht auf Energie oder dem Recht auf Zugang zu digitalen Dienstleistungen, wie Telekommunikation und Internet, zu konkretisieren.

Im Zuge der Diskussion wurde festgehalten, dass ein erster Schritt zur Verankerung des Grundrechts, zumindest in einem Teilbereich bereits durch das Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung (kurz: BVG Nachhaltigkeit) erfolgt ist. Hingewiesen wird dabei auf § 4 des BVG Nachhaltigkeit. Demnach bekennt sich die Republik Österreich insbesondere zur Wasserversorgung als Teil der Daseinsvorsorge und zur Qualitätsversicherung in diesem Bereich, insbesondere das öffentliche Eigentum an der Trinkwasserversorgung zu erhalten bzw. eine umfassende Trinkwasserversorgung durch die öffentliche Hand zu gewährleisten. In juristischer Hinsicht wird einvernehmlich festgehalten, dass es sich dabei letztendlich nur um eine Staatszielbestimmung handelt, die etwa im Zuge der Auslegung unbestimmter Gesetzesbegriffe, wie etwa dem Begriff des „öffentlichen Wohls“ oder der „öffentlichen Interessen“ eine Rolle spielen kann, aber letztendlich nicht als Verankerung eines klassischen Grundrechts im Sinne eines subjektiv öffentlichen Rechts des Einzelnen angesehen werden kann.

Einzelne Diskussionsteilnehmer*innen vertraten die Auffassung, dass zumindest in Teilbereichen des Grundrechts bereits ein gewisses politisches Problembewusstsein besteht, dass es aber jedenfalls noch wesentlicher weiterer Anstrengungen zur Verankerung eines Grundrechts auf Daseinsvorsorge bedarf. Es müsse vor allem verhindert werden, dass sich die Politik bzw. der Gesetzgeber nur mit bloßen „Alibi-Maßnahmen“ begnügt. Insofern müsste jedenfalls in budgetärer Hinsicht Vorsorge für eine qualitative Umsetzung eines Grundrechts auf Daseinsvorsorge erfolgen. Es müsse dabei insbesondere darum gehen, die schwächsten der Gesellschaften mitzunehmen und deren Zugang zu essenziellen Dienstleistungen der Daseinsvorsorge verfassungsrechtlich abzusichern.

Im Hinblick auf die schwer zu lösende Frage der Justiziabilität fand letztlich der Vorschlag zur Einführung einer „Verbandsklage“, wie sie etwa im Konsumentenschutz für verschiedene Akteure der Sozialpartnerschaft eingeräumt ist, einen gewissen Konsens. Es blieben aber Zweifel, ob dadurch tatsächlich eine effektive Durchsetzbarkeit des Grundrechts sichergestellt werden kann. Allenfalls wäre näher zu prüfen, ob geeignete Mechanismen außerhalb der Gerichtsbarkeit etabliert werden könnten.

Problematisiert wurde im Zuge der Diskussion auch, dass Adressaten eines Grundrechts auf Daseinsvorsorge nicht nur der Staat und dessen Organe sein dürften. Es müsse jedenfalls auch darum gehen, privatrechtlich organisierte Unternehmen bzw. Konzerne, die etwa Energieleistungen anbieten, in die Pflicht zu nehmen und insofern als Adressaten des Grundrechts zu definieren. Insofern muss eine umfassende „Drittwirkung“ eines Grundrechts auf Daseinsvorsorge als essenziell angesehen werden. Darüber herrschte in der Arbeitsgruppe uneingeschränkte Einigkeit.

In der Diskussionsrunde wurde vor diesem Hintergrund vielfach auch die Auffassung vertreten, dass eine weitere Liberalisierung bzw. Privatisierung im Bereich der Daseinsvorsorge jedenfalls eingeschränkt bzw. gestoppt werden müsse. Insofern wird § 4 des BVG Nachhaltigkeit zumindest als erster wichtiger Schritt bzw. als erste wichtige Errungenschaft angesehen.

Allgemein wurde betont, dass die vorliegende Veranstaltung nicht als Endpunkt, sondern als Anfangspunkt für die „Entwicklung“ eines umfassenden Grundrechts auf Daseinsvorsorge gesehen werden sollte. Dabei wird insbesondere festgehalten, dass im Zuge einer solchen weiteren Entwicklung die unmittelbare Einbindung der Betroffenen, vor allem von NGOs, notwendig und wichtig sein wird. Es soll die Vernetzung aller beteiligten Akteure gefördert werden. Vor allem im Hinblick auf die Etablierung eines geeigneten Rechtsschutz- bzw. Rechtsdurchsetzungsmechanismus wurde das als essenziell erachtet.

Abschließend wurde allgemein festgehalten, dass durch das Grundrecht auf Daseinsvorsorge jedenfalls effektiv gewährleistet sein müsste, dass – insbe-

sondere auch in Situationen einer mangelhaften Verfügbarkeit von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge – ein diskriminierungsfreier Zugang sichergestellt und unsachliche Benachteiligungen verhindert werden müssen.

6.6 Arbeitsgruppe „Bildung“

Moderation:	Daniel Landau, Bildungsexperte
Input-Referat:	Gabriele Schmid, AK Wien

Herausforderungen im Bildungsbereich

Erwerb der Grundkompetenzen

Das österreichische Schulsystem soll Kindern und Jugendlichen die erforderlichen Kompetenzen für eine spätere Arbeitsmarktintegration und die demokratische sowie gesellschaftliche Teilhabe vermitteln. Studien zum österreichischen Schulsystem zeigen aber, dass konstant 20 bis 25 Prozent der Pflichtschulabsolvent*innen nicht (sinnerfassend) lesen, schreiben oder rechnen können. Vor diesem Hintergrund sieht es die Arbeitsgruppe als eine der größten Herausforderungen, dass das österreichische Schulsystem seine zentrale Aufgabe zur adäquaten Vermittlung der Grundkompetenzen (zu einem erheblichen Teil) nicht erfüllt.

Bildungsvererbung

Eine weitere Herausforderung stellt die Tatsache dar, dass die familiäre, ökosoziale und bildungstechnische Herkunft sowie die Erstsprache der Kinder bzw. Eltern die Bildungschancen der Schüler*innen maßgeblich beeinflussen. Ein häufig diskutiertes Thema ist in dieser Hinsicht auch die soziale Zusammensetzung der Schüler*innen am Schulstandort (Stichwort: „Brennpunktschulen“). Die in Österreich vorherrschende Bildungsvererbung zeigt sich auch durch das Studienergebnis, dass Lehrer*innen Kinder mit der gleichen Kompetenz je nach sozialer Herkunft nachweislich besser bzw. schlechter beurteilen (Quelle: Education at a glance 2021, Nationaler Bildungsbericht 2021).

Positive Schritte

Grundrecht auf Bildung

Da das 1. Zusatzprotokoll zur EMRK („Das Recht auf Bildung darf niemandem verwehrt werden.“ – Art. 2) in Österreich in Verfassungsrang steht, handelt es sich beim Recht auf Bildung um eines der wenigen sozialen Grundrechte, das (wenn auch nur ansatzweise und allgemein gehalten) bereits verfassungsgesetzlich verankert ist.

Ausbildungspflicht

Die Arbeitsgruppe erachtet die im Jahr 2016 eingeführte Ausbildungspflicht bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres grundsätzlich als positiven Schritt zur Verwirklichung eines (gleichen) Rechts auf und Zugangs zur (Aus-)Bil-

derung junger Menschen. Dennoch wird kritisch gesehen, dass die Verantwortung bzw. Verpflichtung zur Sicherstellung einer (Aus-)Bildungsmaßnahme der Kinder und Jugendlichen bei den Eltern/Obsorgeberechtigten liegt. Die Gewährleistung von (Aus-)Bildung hängt daher wieder maßgeblich vom sozialen, finanziellen und bildungstechnischen Hintergrund der Eltern ab. Diskutiert wird, dass eine stärkere Verpflichtung staatlicher Institutionen im Bereich der Ausbildungspflicht sinnvoll wäre. So sollte der Staat parallel zur Ausbildungspflicht sicherstellen (müssen), dass Rahmenbedingungen und Unterstützungsmöglichkeiten für Jugendliche bestehen, um für sie geeignete (Aus-)Bildungsmaßnahmen tatsächlich in Anspruch nehmen zu können.

Überbetriebliche Lehrausbildung

Die Einführung der überbetrieblichen Lehrausbildung zur Unterstützung von Jugendlichen, die auf „regulärem Weg“ keine Lehrstelle finden, wurde von der Arbeitsgruppe ebenfalls als positive Maßnahme im Bildungsbereich gesehen.

Verbesserungspotential und Lösungsansätze

Kinderrechte vs. Elternrechte

Bildung sollte sich in erster Linie an den Bedürfnissen der Kinder orientieren und deren Fähigkeiten bestmöglich fördern. Durch die grundsätzliche Anerkennung des Kindes als Rechtssubjekt wurde bereits ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung gesetzt. Art. 2 des 1. ZP zur EMRK garantiert, dass niemandem ein Recht auf Bildung verwehrt werden darf, stellt aber anschließend klar, dass der Staat bei der Ausübung seiner Erziehungs- und Unterrichtsaufgaben das Recht der Eltern auf Erziehung und Unterrichtung der Kinder entsprechend ihren eigenen religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen zu achten hat. Auch § 2 Abs. 1 Schulorganisationsgesetz verdeutlicht diesen Ansatz und legt fest, dass es Aufgabe der österreichischen Schule ist, an der Entwicklung der Anlagen der Jugend [...] mitzuwirken.

Die Arbeitsgruppe war der Meinung, dass eine stärkere Verankerung der Kinderrechte im Bildungsbereich bzw. ein stärkerer Fokus auf die Interessen, das Wohlergehen und die Förderung der Kinder erforderlich ist.

Qualitätskontrolle zum Erreichen der Grundkompetenzen

Vor dem Hintergrund, dass das Bildungssystem im Bereich seiner Kernaufgaben (z.B. bei der Vermittlung der Grundkompetenzen) nicht die vorgesehenen Ziele erreicht, war die Arbeitsgruppe der Meinung, dass eine stärkere Verankerung von Qualitätskontrollen im schulischen Bereich notwendig wäre. Dadurch soll es möglich sein, Schwachstellen transparent aufzuzeigen und Verbesserungsmaßnahmen möglichst frühzeitig zu setzen.

Ausreichend budgetäre Mittel für das Schulsystem

Die Arbeitsgruppe diskutierte über die Finanzierung des Schul- und Bildungswesens. Das Schulsystem sollte aus Sicht der Arbeitsgruppe eine (verfassungs-)gesetzliche Garantie zur Ausstattung der Schulen mit den zur adäquaten Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen budgetären Mittel erhalten.

Umgang mit und Förderung von Mehrsprachigkeit

Mehrsprachigkeit ist eine Realität an österreichischen Schulen. Beinahe 30 Prozent der Schüler*innen verwenden in ihrem Alltag neben Deutsch eine oder mehrere andere Fremdsprachen. Es ist daher u.a. Aufgabe des österreichischen Schulsystems, mehrsprachige Kinder bzw. Kinder mit Deutsch als Zweitsprache bestmöglich in ihrer (sprachlichen) Entwicklung zu fördern.

In der Arbeitsgruppe wurden verschiedene Maßnahmen zur Förderung von Mehrsprachigkeit besprochen. So sollte etwa der Lehrplan (angehender) Lehrer*innen eine Ausbildung für Deutsch als Zweitsprache umfassen. Die Vermittlung einer Erst- bzw. Muttersprache unterscheidet sich in Inhalt und Methodik nämlich maßgeblich von der Vermittlung einer (weiteren) Fremdsprache. Zudem sollte ein Recht auf und eine stärkere Förderung von Erstsprachenunterricht verankert werden.

Elementares Bildungssystem – frühkindliche Entwicklung

Zur Förderung von (Klein-)Kindern und zur frühzeitigen Kompensation der unterschiedlichen Ressourcen und Fähigkeiten, die Kinder aufgrund ihres Herkunftssystems „mitbringen“, wäre aus Sicht der Arbeitsgruppe eine Stärkung und ein Ausbau des elementaren Bildungssystems sinnvoll. Insbesondere in ländlichen Gegenden gibt es nach wie vor erhebliche Versorgungslücken im Bereich leistbarer, qualitativ hochwertiger und ganztätiger Kinderbetreuungsmöglichkeiten. Auch die Einführung eines zweiten verpflichtenden Kindergartenjahres sollte aus Sicht der Arbeitsgruppe in Betracht gezogen werden.

(Förderung von) Privatschulen

Diskutiert wurde ebenfalls das Ausmaß der staatlichen Förderung von Privatschulen in Österreich. Diesbezüglich wurde in der Arbeitsgruppe zum Teil kritisch gesehen bzw. befürchtet, dass es durch den Ausbau und die Förderung von Privatschulen zu einer (noch) stärkeren Segregation anhand öko-sozialer Kriterien kommen könnte. Andererseits wurde innerhalb der Arbeitsgruppe das grundsätzliche Vorhandensein von Privatschulen aber zum Teil als sinnvolle Ergänzung zum staatlichen Schulbetrieb gesehen. Ein einheitlicher Standpunkt zum Thema der finanziellen Förderung von Privatschulen durch den Staat kristallisierte sich daher nicht heraus.

Inflationsanpassung der Studienförderung

Die regelmäßige Anpassung der Studienbeihilfe – und sonstiger Förder- und Sozialleistungen – an die Inflation wurde als erforderliche Maßnahme zum gleichberechtigten Zugang zu einem Hochschulstudium erachtet.

Tatsächliche Kostenfreiheit in der Schule

Der Schulbesuch in Österreich ist grundsätzlich kostenfrei. Dennoch erachtet es die Arbeitsgruppe als problematisch, dass der Schulbesuch (mittlerweile) – trotz der grundsätzlichen Kostenfreiheit – in der Praxis mit hohen Kosten verbunden ist. Diese Kosten umfassen neben Kopiergeld, Garderobenmiete, Arbeitsmittelbeschaffung (Taschenrechner, elektronische Geräte etc.) letztlich auch Schulreisen und allenfalls notwendige Nachhilfestunden. Aus Sicht der Arbeitsgruppe müsste dafür gesorgt werden, dass die tatsächlichen Bildungschancen von Kindern nicht von den finanziellen Möglichkeiten der Eltern abhängen und finanzielle Unterstützung eine tatsächliche Kostenfreiheit im Schulsystem ermöglicht.

Europäische Säule sozialer Grundrechte

Die Europäische Säule sozialer Rechte wurde durch die EU-Kommission, das EU-Parlament und den Rat am Sozialgipfel 2017 proklamiert und gilt als Richtschnur für ein inklusiveres, gerechteres und chancengleiches Europa. Nr. 1 und Nr. 11 der Europäischen Säule sozialer Rechte beziehen sich auf die Unterstützung, Betreuung und Bildung von Kindern. Nr. 1 sieht vor, dass jede Person ein Recht auf allgemeine und berufliche Bildung von hoher Qualität und in inklusiver Form hat, um Kompetenzen zu bewahren und zu erwerben, die dieser Person eine vollständige Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und eine erfolgreiche Bewältigung des Übergangs auf den Arbeitsmarkt ermöglichen. Nr. 11 sieht vor, dass Kinder ein Recht auf hochwertige, bezahlbare frühkindliche Bildung und Betreuung haben sowie dass Kinder ein Recht auf Schutz vor Armut und insbesondere Kinder aus benachteiligten Verhältnissen das Recht auf besondere Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit haben.

Ein Bekenntnis zum kompensatorischen Charakter des Bildungssystems erscheint der Arbeitsgruppe besonders wichtig. Da die Europäische Säule sozialer Rechte keinen verbindlichen Rechtscharakter hat, sollte sich eine Ausformulierung bzw. der Umfang eines Grundrechts auf Bildung daran orientieren.

Open Dialogues in der Schule

Zur Unterstützung von Schüler*innen sollte vermehrt auf „Open Dialogues“ zwischen Schüler*innen, Eltern und Lehrpersonal gesetzt werden. Diese Werkzeuge bzw. Zusammenkünfte von allen verfügbaren Menschen im Umfeld der Schülerin bzw. des Schülers sollten – anders als derzeit –

keinen bestrafenden Charakter haben und nicht (nur) auf den Aufstieg in die nächste Klasse gerichtet sein, sondern ein breiter angelegtes Paket an Förder- und Unterstützungsmaßnahmen im Interesse des Kindes zum Ziel haben.

Aktualisierung der Lehrpläne

Die Arbeitsgruppe stimmte überein, dass die Inhalte der Lehrpläne sowie insbesondere auch die Methodik der Wissensvermittlung regelmäßiger auf ihre Sinnhaftigkeit und Aktualität hin überprüft werden sollten.

Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch
Abs.	Absatz
AK	Arbeiterkammer
AMS	Arbeitsmarktservice
Art.	Artikel
Bgld Landesverfassungsg	Burgenländisches Landesverfassungsgesetz
BH	Bezirkshauptmannschaft
BVG	Bundesverfassungsgesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
COVID-19	Coronavirus-Krankheit-2019
d.h.	das heißt
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ESC	Europäische Sozialcharta
etc.	et cetera (und so weiter)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
GG	Grundgesetz (Deutschland)
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
insb.	insbesondere
Jh.	Jahrhundert
MA	Magistratsabteilung
Mio.	Million(en)
MS	Mindestsicherung
NGO	Non governmental organization (Nichtregierungsorganisation)
NÖ	Niederösterreich
Nr.	Nummer
OÖ	Oberösterreich
OÖ SOHAG	Oö. Sozialhilfe-Ausführungsgesetz
SH	Sozialhilfe
SH-GG	Sozialhilfe-Grundsatzgesetz
StV	Staatsvertrag von Wien
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
usw.	und so weiter
v.a.	vor allem
VA	Volksanwaltschaft
VfGH	Verfassungsgerichtshof

vs.	versus (gegen)
WSK-Pakt	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
Z	Zahl
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
ZP	Zusatzprotokoll
ZPEMRK	Zusatzprotokoll zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten

Anhang

**Walter Pfeil: Soziale Grundrechte – auch in Österreich?
(Präsentation)**

Soziale Grundrechte - auch in Österreich ?

Beitrag zum NGO-Forum der
Volksanwaltschaft: „**Soziale Grundrechte**“

12.5.2022, Wien

Univ.-Prof. Dr. *Walter J. Pfeil*

Übersicht

- 1. Was sind Grundrechte?**
- 2. Was sind soziale Grundrechte?**
- 3. Wie ist die derzeitige Situation in Ö?**
- 4. Wie ist die Situation anderswo?**
- 5. Wo liegen die Probleme?**
- 6. Mögliche Perspektiven?**

1. Was sind Grundrechte?

- ⇒ Für Ö keine ausdrückliche Definition
- ⇒ **Fundamentale Rechtspositionen**, die das Individuum (Gruppen, juristische Personen) **schützen sollen**
 - meist durch **besonderen Rang in der Rechtsordnung** abgesichert: in Ö als **Verfassungsgesetz** nur mit **2/3-Mehrheit** im Parlament
 - und **durch unabhängige Gerichte geschützt** bzw. bei diesen durchsetzbar (in Ö beim **Verfassungsgerichtshof**)
- ⇒ Daher im B-VG: „*verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte*“ (Zuständigkeit des VfGH nach Art 140 bzw. 144):
subjektive Rechte auf Grund von Verfassungsbestimmung

1. Was sind Grundrechte? (2)

- Nicht alle Grundrechte** begründen **subjektive** („einklagbare“ – VfGH nur „negativer Gesetzgeber“) **Berechtigungen**
- ⇒ **Subjektive Rechte** unterschiedlich ausgestaltet, zB.
 - **Gleichheitsrechte:** „*Vor dem Gesetz sind alle gleich*“
 - **Freiheitsrechte: Schutz vor staatlichen Eingriffen:** zB. Leben, Eigentum, Familie
 - auch damit („bürgerliche“ bzw. „politische“) **Freiheiten ausgeübt** werden können: zB. Freiheit für Religion, Erwerbstätigkeit, Versammlungen, Meinungen, Koalitionen
 - zunehmend Entwicklung zu **Gewährleistungs-** bzw. **Schutzpflichten: Staat/Gesetzgeber muss aktiv werden**

1. Was sind Grundrechte? (3)

Nicht (von einzelnen) unmittelbar „einklagbar“ dagegen

⇒ **Einrichtungsgarantien:**

- zB. Privateigentum, Ehe
- aber auch institutionell: Universitäten, Selbstverwaltung der Gemeinden
auch Sozialversicherung?

⇒ oder **Staatszielbestimmungen:**

- zB. Nachhaltigkeit, Tierschutz, Umweltschutz,
- aber auch Bekenntnis zu Sozialstaat bzw. Recht auf Sozialhilfe/Unterstützung in Notlagen in einigen **Landes-Verfassungen**

1. Was sind Grundrechte? (4)

⇒ Abgrenzung zu „**Menschenrechten**“

- **historisch** vor allem **naturrechtlich** geprägt, zB. **§ 16 ABGB**: „Jeder Mensch hat angeborne, schon durch die Vernunft einleuchtende Rechte, und ist daher als eine Person zu betrachten.“
- **heute** vor allem **völkerrechtliche Verankerung** fundamentaler Rechte (für alle), zB. **EMRK, UN-Konventionen innerstaatliche Umsetzung?** (idR. Erfüllungsvorbehalt)
- dagegen Grundrechte (nur) durch den jeweiligen Staat (zunächst nur für Staatsangehörige)

⇒ Abgrenzung zu „**Grundfreiheiten**“: **zur Verwirklichung des Binnenmarktes in der EU**: zB. Dienstleistungsfreiheit, Niederlassungsfreiheit, Personenfreizügigkeit

2. Was sind soziale Grundrechte?

Nutzung von Freiheit und Gleichheit setzt voraus, dass elementare soziale Bedürfnisse gesichert sind

(„Soziale Gerechtigkeit ist einzige Garantie für Frieden“), insb.

- Recht auf **Arbeit** und **gerechte Arbeitsbedingungen**
- Recht auf **Kollektivverhandlungen** und **Streik**
- Recht auf **Versorgung bei Krankheit**
- Recht auf **soziale Sicherheit**
- Recht auf **Eigenständigkeit und Teilhabe**
- Recht auf **Schutz gegen Armut**
- Recht auf **Wohnen**
- Recht auf **Bildung**

2. Was sind soziale Grundrechte? (2)

Grundrechtsinhalt/Schutzbereich unterschiedlich:

- ⇒ **liberale** Grundrechte: Freiheit vom Staat
- ⇒ **Gleichheitsrechte**: keine (unsachliche) Differenzierung
- ⇒ **Politische** Rechte: Wahlrecht, Meinungsfreiheit
- ⇒ **Verfahrensrechte**: gesetzlicher Richter, faires Verfahren
- ⇒ „**Kollektive** Rechte“: Umweltschutz, Verbraucherschutz
- ⇒ **Soziale (und wirtschaftliche) Rechte**
- **Grundrechte sind staatsbezogen**, wirken aber auch im **Verhältnis Privater untereinander** („mittelbare Drittwirkung“) und **kollidieren** uU. mit anderen Grundrechten

3. Derzeitige Situation in Ö: Geschichte

	1787/89	USA, Frankreich
Persönliche Freiheit, Hausrecht	1862	
Staatsgrundgesetz, Reichsgericht	1867	
	1919	Weimarer Verfassung (Garantie der Soz. Vers., Sozialpflicht des Eigentums!)
B-VG	1920/25/29	
	1949	deutsches Grundgesetz
EMRK	1958	
ESC	1969	
Grundrecht Datenschutz	1978/2017	
BVG persönliche Freiheit	1988	
<i>Österreich Konvent</i>	2003-2005	
(EU-)GRC	2009	
ESC revidiert	2011	

Soziale Grundrechte - auch in Ö?, Volksanwaltschaft, Wien 12.5.22 (Pfeil)

9

3. Derzeitige Situation in Ö (2)

- ⇒ **Kein eigener Grundrechtekatalog**
- vielmehr verstreut auf mehrere Gesetze: *StGG*, *B-VG* (zB. Gleichheitssatz, gesetzlicher Richter), *EMRK*, *DSG* ...
- ⇒ **Erst recht kein Katalog sozialer Grundrechte** (sonst in Europa **nur mehr UK**), nur **einzelne** Anknüpfungen, insb.

→ **Recht auf Bildung**

Art 18 StGG:

„Es steht jedermann frei, seinen Beruf zu wählen und sich für denselben auszubilden, wie und wo er will.“

Art 2 des 1. ZP EMRK:

„Das Recht auf Bildung darf niemandem verwehrt werden. ...“

Soziale Grundrechte - auch in Ö?, Volksanwaltschaft, Wien 12.5.22 (Pfeil)

10

3. Derzeitige Situation in Ö (3)

weiter: **Artikel 14 GRC***:

„(1) Jede Person hat das Recht auf Bildung sowie auf Zugang zur beruflichen Ausbildung und Weiterbildung.

(2) Dieses Recht umfasst die Möglichkeit, unentgeltlich am Pflichtschulunterricht teilzunehmen. ...“

***) GRC bindet zunächst nur Unionsorgane und Mitgliedstaaten bei Umsetzung des Unionsrechts**

- **(Diskriminierungsfreier) Zugang zu bestehenden Einrichtungen:** sachliche Beschränkungen möglich
- Recht muss **effektiv** und daher wohl in **Wesensgehalt gewährleistet** sein (ausreichende Versorgung mit öffentlichen Pflichtschulen, Zugang zu Universitäten)

3. Derzeitige Situation in Ö (4)

→ **„Soziales“ in Landes-Verfassungen:** zB.

Sozialstaatsklausel: Bgld: **Art 1 (1)** „Burgenland ist ein demokratischer und sozialer Rechtsstaat.“

Spezif. Verantwortung, zB. **OÖ: Art 12.** „Das Land Oberösterreich gewährt im Rahmen der Gesetze ... 3. Sozialhilfe jenen Personen, die ... hilfsbedürftig werden und außerstande sind, für sich und ihre Angehörigen die Mittel für einen ausreichenden Lebensunterhalt zu beschaffen.“

Aufgabenumschreibung, zB. **Sbg: Art 9.** „... Aufgaben und Zielsetzungen des staatlichen Handelns des Landes insbesondere ...die Sicherstellung der zur Führung eines menschenwürdigen Lebens notwendigen Grundlagen für jene, die dazu der Hilfe der Gemeinschaft bedürfen ...“

→ **(nur) Staatsziele:** Maßstab für Auslegung von Gesetzen und Vollziehungsakte, nicht unmittelbar für Gesetzgeber

3. Derzeitige Situation in Ö (5)

- **Mittelbar aus anderen Grundrechten:** insb.
- **Gleichheitssatz: Sachlichkeitsgebot**
- **Vertrauensschutz** bei Eingriffen in Ansprüche und Anwartschaften (Pensionsversich.): insb. öffentl. Interesse; Ausmaß, nicht abrupt, ausgewogen, Beitragszahlungen
- **Mindestsicherung/Sozialhilfe:**
SH-GG (2019): degressive Staffelung bei Kindern, „Arbeits-qualifizierungsbonus“
MSG: „Zielverfehlung“ bei rigider Deckelung, Wartefristen, Anrechnung von Kinderunterhalt auf Haushaltseinkommen
- **Nur „innere“ Unstimmigkeit, nicht absolute Höhe**

4. Soziale Grundrechte anderswo

Beispiele aus nationalem Recht

Deutschland: Art 20 Grundgesetz (1949):

„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“

- An sich nur **Staatsziel**, aber Maßstab für BVerfG: zB. bei „Hartz IV“: Grundrecht auf **menschenwürdiges Existenzminimum**, auch für Nicht-Staatsangehörige

Italien: Art 4 Costituzione della Repubblica Italiana (1947):

„... riconosce a tutti ... il diritto al lavoro ...“

- Kein subjektives Recht, sondern **nur Förderung wirtschaftlicher Entwicklung und Vollbeschäftigung**

4. Soziale Grundrechte anderswo (2)

GRC: bindet nur **Unionsorgane** und **Mitgliedstaaten** bei **Umsetzung** des Unionsrechts, idR. Anlehnung an **ESC**, zB.

Art 28: **Kollektivverhandlungen** und **Streik** (~ **Art 11 EMRK**)

Art 29: Unentgeltliche **Arbeitsvermittlung** ~ ~

Art 30: Schutz vor **ungerechtfertigter Entlassung** ~ ~

Art 31: Begrenzte **Arbeitszeit**, bezahlter **Urlaub** (EuGH!)

Art 32, 33: Schutz von **Minderjährigen** und **Familie**
(~ **BVG-Kindrechte**, **Art 8 EMRK**)

Darüber hinaus: **ESC rev**, zB.

Art 4: Gerechtes Arbeitsentgelt, Überstundenabgeltung ~ ~

Art 4, 24: Kündigungsfrist, Kündigungsanfechtung **xxx**

Soziale Grundrechte - auch in Ö?, Volksanwaltschaft, Wien 12.5.22 (Pfeil)

15

4. Soziale Grundrechte anderswo (3)

GRC

Art 34: Zugang zu Leistungen **sozialer Sicherheit**
(auch bei **rechtmäßigem Aufenthalt** in **anderem Unionsstaat**)
und **soziale Unterstützung** und Unterstützung für **Wohnung**

Art 35: Zugang zu **Gesundheitsvorsorge** und **ärztliche Versorgung**; Union stellt hohes Schutzniveau sicher
jeweils **nur** „nach Maßgabe des Unionsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“

Darüber hinaus: **ESC rev**, zB.

Art 15: Eigenständigkeit, Eingliederung und Teilhabe ~ ~

Art 30: Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung **xxx**

Soziale Grundrechte - auch in Ö?, Volksanwaltschaft, Wien 12.5.22 (Pfeil)

16

4. Soziale Grundrechte anderswo (4)

Europäische Säule Sozialer Rechte

Proklamation durch Kommission, Parlament und Rat am Sozialgipfel 2017: 20 Punkte zur **Bekräftigung** bestehender Rechte und **Ausgangspunkt für Reformen**, zB.

Nr. 1: allgemeine und berufliche **Bildung** und **lebenslanges Lernen**

Nr. 6: gerechte **Entlohnung**, die angem. **Lebensstandard** ermöglicht

Nr. 14: in jedem Lebensabschnitt angemessene **Mindesteinkommensleistungen**, die **würdevolles** Leben ermöglichen

Nr. 16: rechtzeitige, **hochwertige** und **bezahlbare Heilbehandlung**

Nr. 18: **bezahlbare und hochwertige Langzeitpflegedienste**, insb. häusliche Pflege und wohnortnahe Dienstleistungen

→ rechtlich vorerst nur **Auslegungsinstrument (EuGH?)**

5. Probleme

Ö verfügt über ausgebauten Sozialstaat, kennt aber keine (bundesweiten) **sozialen Grundrechte, warum?**

⇒ **Anders als liberale Rechte nicht „justizierbar“**

- **Soziale Grundrechte nicht geeignet** für (beim VfGH durchsetzbare) subjektive Rechte?

→ **Gilt** nur bei **konkretem Leistungsanspruch** (VfGH nur „negativer Gesetzgeber“), **nicht aber bei Abwehranspruch oder staatlicher Gewährleistungspflicht**

- wie Eigentumsrecht ≠ Anspruch auf bestimmte Vermögenswerte, **Recht auf Arbeit ≠ konkreter Arbeitsplatz, Gesundheitsschutz ≠ ärztlicher Behandlungsvertrag**

5. Probleme (2)

- ⇒ **Zwangsläufig Konflikte mit and. Grundrechten?**
 - auch zwischen klassischen Grundrechten („Freiheit des Einzelnen endet dort ...“)!
 - **Muss (und kann) durch Abwägung konkurrierender Grundrechte gelöst werden** („Konkordanz“)
- ⇒ **Finanzielle Machbarkeit?**
 - **Eingriffe** in Rechte anderer, **Umverteilung** durch Steuern
 - **Politische Frage**
 - **Flexible Handhabung kann gesichert werden** („rechtspolitischer Spielraum des Gesetzgebers“)

6. Perspektiven

Konkrete Vorschläge

→ Österreich-Konvent (2005):

Staatsziel soziale Sicherheit

Die Republik (Bund, Länder und Gemeinden) bekennt sich zur Sicherstellung eines hohen sozialen Standards auf solidarischer Grundlage.

Soziale Sicherheit

„Der Staat gewährleistet das Recht auf soziale Sicherheit durch Einrichtung einer selbstverwalteten öffentlich-rechtlichen Pflichtversicherung, die auf Einkommens- und Risikosolidarität beruht und die in Fällen wie Mutterschaft, Krankheit, Arbeitsunfall, geminderter Arbeitsfähigkeit, im Alter und bei Arbeitslosigkeit eine angemessene Versorgung sicherstellt. Der Staat gewährleistet dieses Recht weiters durch eine angemessene Versorgung im Fall von Pflegebedürftigkeit.“

6. Perspektiven (2)

LSE-Studie („Efficiency Review of Austria’s Social Insurance and Healthcare System“, 2017):

Staatsziel soziale Absicherung

„(1) Die Republik Österreich (Bund, Länder und Gemeinden) bekennt sich zu einer nachhaltigen sozialen Absicherung der österr. Bevölkerung.“

(2) Eine nachhaltige soziale Absicherung umfasst insb. Vorkehrungen zum angemessenen Schutz bei Krankheit, Arbeitsunfall, Minderung der Arbeitsfähigkeit, Alter, Pflege- und Betreuungsbedürftigkeit, Arbeitslosigkeit sowie zum angemessenen Ausgleich für Kinderbetreuungspflichten.

(3) Soweit die Vorkehrungen nach Abs. 2 nicht durch Beiträge oder sonstige Eigenleistungen der vom jeweiligen Risiko betroffenen Personen gesichert werden können, ist deren Finanzierung aus öffentlichen Mitteln sicherzustellen.“

6. Perspektiven (3)

→ **Österreich-Konvent (2005):**

Existenzielle Mindestversorgung

„Wer nicht für sich sorgen kann und nicht über ausreichende Mittel verfügt, hat im notwendigen Umfang Anspruch auf Unterstützung und Betreuung, auf Nahrung, Kleidung, Unterkunft, medizinische Versorgung und auf jene Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.“

Recht auf Arbeit

„Jeder Mensch hat das Recht auf sichere, gesunde, würdige, gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen. Der Staat gewährleistet dieses Recht insbesondere durch: ...“

Recht auf Wohnen

„Jeder Mensch hat das Recht auf menschenwürdiges Wohnen.“

6. Perspektiven (4)

- **Vorschläge** gäbe es genug
- **Einwände** sind rechtlich **nicht (mehr) tragfähig**
- **Umsetzung wäre möglich**, wenn auch (politisch und technisch) aufwändig
- **einfacher** wäre uU. umfassende Verbindlichkeit von (einzelnen) Bestimmungen **aus bestehenden unions- bzw. völkerrechtlichen Regelungen durch deren Hebung in Verfassungsrang**
- **Österreich sollte nicht mehr der einzige EU-Staat ohne soziale Grundrechte in seiner Verfassung sein**

Soziale Grundrechte - auch in Österreich ?

**Vielen Dank
für Ihr Interesse!**

walter.pfeil@plus.ac.at

Andreas Wöckinger: Armutsbekämpfung (Präsentation)

Arbeitsgruppe Armutsbekämpfung

NGO Forum 2022, 12.5.2022



1

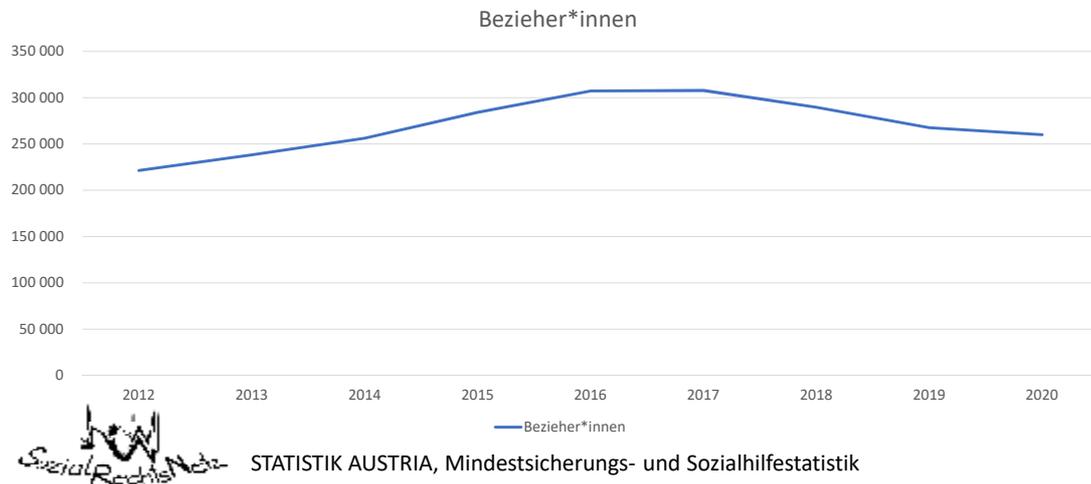
Statistik Austria: So geht's uns heute: die sozialen Folgen der Corona-Krise

- 1/3, in den letzten zwölf Monaten von Einkommensverlusten betroffen. Das sind knapp über zwei Millionen Menschen.
- Als Hauptursachen für die Einkommensverluste wurden eine reduzierte Arbeitszeit bzw. Lohneinbußen, Arbeitsplatzverlust und **Kürzungen der Sozialleistungen** genannt.
- Zu den am stärksten von finanziellen Schwierigkeiten betroffenen Gruppen zählen arbeitslose Personen und erwerbstätige Personen im Niedriglohnsegment.
 - https://www.statistik.at/web_de/frageboegen/private_haushalte/so_gehts_uns_heute/index.html



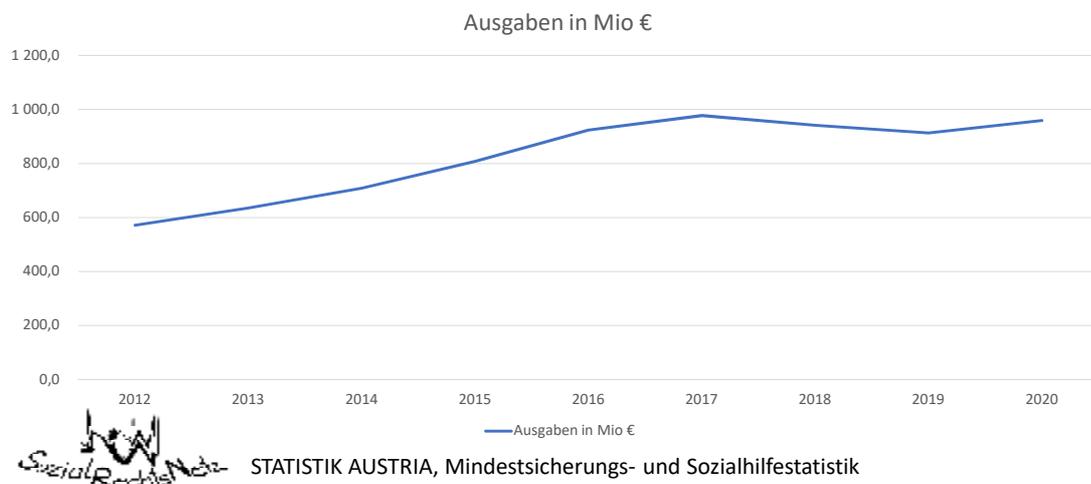
2

Mindestsicherung/Sozialhilfe Bezieher*innen



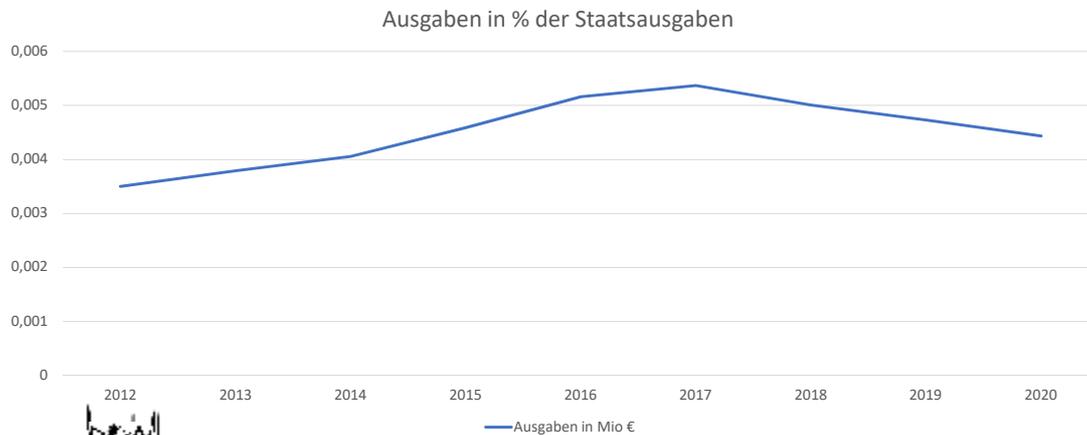
3

Ausgaben Mindestsicherung/Sozialhilfe



4

Ausgaben in % der Staatsausgaben



STATISTIK AUSTRIA, Mindestsicherungs- und Sozialhilfestatistik
STATISTIK AUSTRIA, Einnahmen und Ausgaben des Staates

5

Sozialhilfe Erhebung

- Erhebungszeitraum: 28.9. – 19.10.21 (3 Wochen)
- Methode: Aussendung an die Mitgliedsorganisation in vier Bundesländern
 - NÖ (1.1.2020)
 - OÖ (1.1.2020)
 - Salzburg (1.1.2021)
 - Vorarlberg (1.4.2021)
- Ergebnis: 103 vollständig, tw mehr



6

Ankündigungen

- Studie kann bestellt/abgeholt werden
- 13. Armutskonferenz: 24./25.5.
 - In St. Virgil/Salzburg
 - Anmeldung unter: , <https://www.armutskonferenz.at/es-brennt>
 - Mindestsicherungs-Monitoring 25.5., 14h im Anschluss an die 13. Armutskonferenz
- Wissensplattform Soziale Menschenrechte mit Fokus Sozialhilfe



7

„Soziale Grundrechte“

- Gleichheitssatz (komparative Ungleichbehandlung – weniger Geld bei mehr Kindern kann nicht sein)
- **Nicht-Diskriminierung Behinderter**
- Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern
- BVG- Rassistische Diskriminierung („Rassendiskriminierung“) (BGBl 390/1973)



8

Grundrechtsprüfung

- Zweck legitim
- Mittel ist geeignet
- Einsatz des Mittels zur Erreichung des Zwecks notwendig
- Adäquates Verhältnis zwischen Mittel des Eingriffs und Grundrechtsbeeinträchtigung



9

Gleichheitssatz – Art 7 Abs 1 B-VG

Satz 1: „**Alle Staatsbürger sind vor dem Gesetz gleich.**“

Satz 2: „Vorrechte der Geburt, des Geschlechtes, des Standes, der Klasse und des Bekenntnisses sind ausgeschlossen.“

Satz 3 „**Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.**“

Satz 4: „Die Republik (Bund, Länder und Gemeinden) bekennt sich dazu, die Gleichbehandlung von behinderten und nichtbehinderten Menschen in allen Bereichen des täglichen Lebens zu gewährleisten.“



10

Art 1 BVG-Kinderrechte

„Jedes Kind hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die für sein Wohlergehen notwendig sind, auf bestmögliche Entwicklung und Entfaltung sowie auf die Wahrung seiner Interessen auch unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit. Bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher und privater Einrichtungen muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein.“



11

Sozialhilfe Grundsatzgesetz § 5 Abs 2 Z 3

- | | | |
|----|---|-----|
| 3. | für in Haushaltsgemeinschaft lebende unterhaltsberechtignte minderjährige Personen, für die ein Anspruch auf Familienbeihilfe besteht | |
| a) | für die erste minderjährige Person | 25% |
| b) | für die zweite minderjährige Person | 15% |
| c) | ab der dritten minderjährigen Person | 5% |



12

Gleichheitssatz und BVG-Kinder

„Der Grundsatzgesetzgeber ermöglicht dem Ausführungsgesetzgeber, im Hinblick auf den Höchstsatz für Erwachsene eine Bedarfsdeckung sicherzustellen, während jedenfalls ab dem dritten Kind nur mehr eine geringfügige Unterstützung (weniger als ein Drittel des im System der Ausgleichszulage zustehenden Betrages) durch den Ausführungsgesetzgeber vorgesehen werden kann. Damit hat der Grundsatzgesetzgeber das System der Höchstsätze unsachlich ausgestaltet, da eine **gleichwertige Bedarfsdeckung bei Mehrkindfamilien** im Verhältnis zu **Haushaltskonstellationen mit weniger Personen** nicht gewährleistet werden kann.“ **VfSlg 20359/2019**



13

Sachverhalt Oberösterreich

„Herr Reiter lebt in Oberösterreich (OÖ) im gemeinsamen Haushalt mit seinen drei Kindern. Der älteste Sohn ist 25 Jahre alt und auf Jobsuche beim AMS gemeldet. Die zweitälteste achtzehnjährige Tochter, sowie der jüngste, zwölfjährige Sohn besuchen noch die Schule. Die beiden ältesten Kinder sind bereits volljährig.

Nach § 7 Abs 9 des OÖ Sozialhilfeausführungsgesetz (OÖ SOHAG) kann Personen, welche keine Aufwendungen zur Deckung des Wohnbedarfs für Miete, Betriebs und Energiekosten haben, die jeweils zustehende Sozialhilfe um 25 % gekürzt werden. Sowohl beim ältesten Sohn, als auch bei der zweitältesten Tochter, ging nun das Landesverwaltungsgericht OÖ davon aus, dass diese nicht von Wohnkosten belastet sind, weil sie bei deren Vater lebten. Zu diesem Schluss kam das Verwaltungsgericht, da beide Kinder nicht selbsterhaltungsfähig und daher dem Vater gegenüber unterhaltsberechtigten seien, und dieser daher für deren Wohnkosten zu sorgen habe. Im Ergebnis kürzte das Landesverwaltungsgericht OÖ daher dem ältesten Sohn EUR 160,54/Monat und der zweitältesten Tochter EUR 103,20/Monat an Mindestsicherung.“

<https://t1p.de/j724j>



14

VfGH „BVG-Rassendiskriminierung“

„Alleine aus der Tatsache, dass der Beschwerdeführer den gesamten Mietzins für die Wohnung überweist, kann nicht darauf geschlossen werden, dass die übrigen im Haushalt lebenden (volljährigen) Personen mit **keinen Aufwendungen für den Wohnbedarf belastet wären**. Hinzu kommt, dass die dem Beschwerdeführer gewährte Sozialhilfeleistung zur Befriedigung des Wohnbedarfs nur dessen eigenen Wohnungsaufwand deckt, nicht aber auch jenen seiner volljährigen Kinder, der in ihrem eigenen Richtsatz für in Haushaltsgemeinschaft lebende volljährige Personen berücksichtigt ist. [...]

Das Landesverwaltungsgericht Oberösterreich hat somit §7 Abs9 Oö. SOHAG grob unrichtig ausgelegt, indem es **alleine auf Grund der Tatsache, dass der Beschwerdeführer die Mietzinszahlungen leiste und Naturalunterhalt gewähre, davon ausgegangen ist, dass die übrigen in Haushaltsgemeinschaft lebenden volljährigen Personen keine Aufwendungen zur Deckung ihres Wohnbedarfs hätten**. Es hat daher seine Entscheidung mit Willkür belastet.“

VfGH vom 7.6.2021, E 3494/2020



15

Das SozialRechtsNetz

Mitarbeiter*innen-Team

- Koordination: Mag.a (FH) Maria Fitzka-Reichart, MBA
- Juristische Fallbegleitung: MMag. Andreas Wöckinger

Kontakt:

<http://www.sozialrechtsnetz.at>

Fälle mit uns teilen

office@sozialrechtsnetz.at



16

Ilse Zapletal: Themenfeld Gesundheit (Diskussions-Input)

NGO-FORUM DER VOLKSANWALTSCHAFT „SOZIALE GRUNDRECHTE“ 12./13. MAI 2022

THEMENFELD GESUNDHEIT

Mag.^a Ilse Zapletal, MA

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) definiert in der Präambel ihrer Verfassung aus dem Jahr 1946 **Gesundheit als Zustand vollkommenen physischen, geistigen und sozialen Wohlbefindens** und nicht bloß als das Fehlen von Krankheit oder Gebrechen.

Ein Projekt, das diesem Anspruch gerecht zu werden versucht, ist „Community Nursing“¹. Gesundheit wird auch hier umfassender, nämlich als **subjektives, individuelles Erleben eines Menschen auf psychischer, sozialer und körperlicher Ebene begriffen**. Gesundheit umfasst demnach Wohlbefinden, Lebensqualität, Autonomie und Selbstbestimmung.²

Beim „Community Nursing“ stehen diplomierte Gesundheits- und Pflegefachkräfte älteren, zu Hause lebenden Personen sowie deren An- und Zugehörigen als neutrale Ansprechpersonen beratend zur Seite. Sie sind mit den GesundheitsdienstleisterInnen in einer Gemeinde vernetzt und übernehmen die Koordination diverser Leistungen, Therapien und Unterstützungsdienste.

Menschen sollen ausgehend von ihrem individuellen Erleben befähigt werden,

- den eigenen Zugang zur Thematik Gesundheit und Krankheit zu reflektieren
- die eigenen Fähigkeiten, Ressourcen sowie Belastungen, Bedürftigkeit und Bedarfe zu erkennen.

¹ <https://www.sozialministerium.at/Themen/Pflege/Community-Nursing.html> (abgefragt 18.5.2022).

² Horak/Haubitzer, Community Health Nurse. Handlungsfelder der Pflege im Kontext von Public Health (2021), Facultas Verlags- und Buchhandels AG.

Projektziel ist es, ungedeckten Bedarfen der Bevölkerung zu begegnen, das Wohlbefinden zu verbessern, die Gesundheitskompetenz zu stärken und Menschen trotz Krankheit oder Pflegebedürftigkeit möglichst lange ein selbstbestimmtes Leben in der vertrauten Umgebung zu ermöglichen.

- **Die Interdependenz und Unteilbarkeit der Menschenrechte**

In einer in der zweiten Jahreshälfte 2018 durchgeführten Untersuchung³ wurde anhand von 24 Gerichtsakten des OLG Sprengels Wien erhoben, warum ErwachsenenvertreterInnen eine Entscheidung für eine dauerhafte Wohnsitzverlegung ins Pflegeheim treffen, wenn dies von den vertretenen entscheidungsunfähigen Personen abgelehnt wird, und in welchen Fällen das Gericht diese Entscheidung auch genehmigt.

Die Entscheidung wurde vor allem für alte Menschen (mehr als 80 %) vertretungsweise getroffen. Bei knapp 80 % wurde entweder eine dementielle Erkrankung (50 %) oder ein anderes organisches Psychosyndrom (29 %), zB Zustand nach Schlaganfall diagnostiziert.

Die Wohnsitzänderung bezog sich in allen Fällen auf eine Übersiedlung in ein (Pflege-)Heim. In 62 % der Fälle war der Aufnahme in das Pflegeheim ein Krankenhausaufenthalt vorangegangen.

„Mich stört, dass hier nur alte Menschen sind. Ich würde lieber wo wohnen, wo auch junge Menschen sind oder verschieden alte. Ich möchte jeden Tag Kinder, junge Menschen und auch alte Menschen sehen. Ich habe das Gefühl, ich bin hier im Pflegewohnhaus, um isoliert zu werden, weil ich alt und krank bin.“

So beschrieb ein knapp achtzigjähriger Mann seine Situation.

In zehn der elf Verfahren, die mit der gerichtlichen Genehmigung der Heimunterbringung endeten, wurde eine Rund-um-die-Uhr-**Betreuung zu Hause** als mögliche Alternative zur Pflege im Heim gesehen. Nur für eine Person kam diese Betreuungsform wegen der hohen Anforderungen an deren Pflege nicht in Frage. Für die zehn anderen Personen musste sie **aus finanziellen und/oder baulichen Gründen verworfen** werden.

Im Gegensatz zur Heimunterbringung, die bei Bedarf vollständig finanziert wird, wird die **Betreuung zu Hause** nur mit max € 550,- bzw € 1.100,- gefördert. **Für eine Person mit einer durchschnittlichen Alterspension oder gar Mindestpension⁴ ohne Ersparnisse ist diese nicht finanzierbar.**

³ Zapletal, Freie Wahl von Aufenthalt und Wohnsitz (2020), Linde Verlag.

⁴ Im Jahr 2018 war der Ausgleichszulagenrichtsatz der Pensionsversicherung und daran anknüpfend der Mindeststandard der bedarfsorientierten Mindestsicherung für Alleinstehende

Damit bleibt ihr – ebenso wie ihrer gesetzlichen VertreterIn – ab einem bestimmten Pflegebedarf keine Wahlfreiheit mehr. Sie muss – um ihren Pflegebedarf decken zu können – ihr Zuhause verlassen und in ein Pflegeheim ziehen. Das **bürgerliche Grundrecht der freien Wohnsitzwahl** droht somit durch seine **Abhängigkeit** vom nicht hinreichend verankerten **sozialen Recht auf Gesundheitsversorgung** leer zu laufen.

- **Gleichberechtigter Zugang zum Gesundheitssystem**

Abbau von kommunikativen Barrieren

Menschen mit Behinderungen sind aufgrund ihrer Beeinträchtigung oder stereotyper Wahrnehmung häufiger vom Verlust ihrer rechtlichen Handlungsfähigkeit betroffen. Mit dem 2. Erwachsenenschutz-Gesetz⁵ wurde die Autonomie von Menschen mit Behinderung gestärkt, die Möglichkeiten zu selbstbestimmten Entscheidungen wurden ausgebaut, vor allem sollen Menschen mit Behinderungen in den oft nicht einfachen Entscheidungsprozessen stärker als bisher begleitet und unterstützt werden.⁶ In diesem Sinne wurde auch das Behandlungsrecht für volljährige Personen neu geregelt.

Grundsätzlich entscheidet eine entscheidungsfähige Person über die Behandlung selbst. Entscheidungsfähig ist, wer die Bedeutung und die Folgen seines Handelns im jeweiligen Zusammenhang verstehen, seinen Willen danach bestimmen und sich entsprechend verhalten kann.

Hält der behandelnde Arzt eine volljährige Person für nicht entscheidungsfähig, so hat er sich **nachweislich** darum zu bemühen, einen **UnterstützerInnenkreis**⁷ beizuziehen.

Zu diesem UnterstützerInnenkreis können Angehörige, andere nahestehende Personen, Vertrauenspersonen und Fachleute gehören. Die betroffene Person soll unterstützt werden, ihre Entscheidungsfähigkeit zu erlangen. Kann auf diesem Wege die Entscheidungsfähigkeit hergestellt werden, so ist diese Einwilligung in die medizinische Behandlung ausreichend.

In der Praxis besteht häufig Unsicherheit, ob beispielsweise ein Mensch mit Demenz einwilligungsfähig ist, also die erforderliche Entscheidungsfähigkeit für die geplante medizinische Maßnahme hat. In Deutschland reagierte man auf diese Unsicherheit mit

mit € 863,04 monatlich festgelegt. Die durchschnittliche Höhe der Alterspension betrug 2018 für Männer € 1.678,- und für Frauen € 1.028,- (brutto).

⁵ BGBl I 2017/59.

⁶ ErläutRV 1461 BlgNR 25. GP 1.

⁷ Barth (Hrsg), Das neue Erwachsenenschutzgesetz (2017) 45.

der Entwicklung von Qualitätsstandards. Eine Leitlinie⁸ enthält Handlungsempfehlungen, wie die Einwilligungsfähigkeit von Menschen mit Demenz beurteilt werden kann, welches Prozedere beim Einholen der Einwilligung zu durchlaufen ist und wie die Einwilligungsfähigkeit hergestellt werden kann.

Gesetzliche Regelungen und Leitlinien können **Qualitätsstandards sichern**, auf Seiten der PatientInnen **Autonomie** und **Wohl**, auf Seiten der handelnden Berufsgruppen die **ethische Qualität** und die **Rechtmäßigkeit** der Entscheidung fördern.

Freilich wären dafür **länger bemessene und besser bezahlte diagnostisch-therapeutische Aussprachen erforderlich** und natürlich **mehr ÄrztInnen**. Mehr Zeit für Gespräche wünschen sich wahrscheinlich alle in der Gesundheitsversorgung tätigen Personen und viele PatientInnen, und sicher ist das einer der Gründe für die Konsultation einer Wahlärztin/eines Wahlarztes.

Ein barrierefreier Zugang zur Gesundheitsversorgung meint aber nicht nur den Abbau von baulichen und kommunikativen, sondern auch von sozialen Barrieren.

Abbau von sozialen Barrieren

Im österreichischen System nimmt der Staat seine Verantwortung für die medizinische Versorgung der Bevölkerung durch die **gesetzliche Krankenversicherung** wahr. Sie gewährt den Versicherten einen **Zugang zu den Leistungen des öffentlichen Gesundheitssystems zu sozial verträglichen Bedingungen** und **unabhängig vom Gesundheitszustand** der Betroffenen oder von den **individuell unterschiedlichen Gesundheitsrisiken**. Wer nicht pflichtversichert ist, hat einen Anspruch auf Abschluss einer freiwilligen Selbstversicherung zu günstigen Bedingungen.⁹

Auch wenn der Versicherungsschutz gut ist, hat er – wie die Armutskonferenz aufzeigt¹⁰ – Lücken. Erwachsenen Menschen mit Behinderung, die als selbsterhaltungsunfähig gelten, haben keinen eigenen Krankenversicherungsanspruch, wenn eine Mitversicherung bei den

⁸ Deutsche Gesellschaft für Gerontologie und Geriatrie, Deutsche Gesellschaft für Psychiatrie und Psychotherapie, Psychosomatik und Nervenheilkunde und die Deutsche Gesellschaft für Neurologie (Hrsg), Einwilligung von Menschen mit Demenz in medizinische Maßnahmen. Interdisziplinäre S2k-Leitlinie für die medizinische Praxis, 2020:

<https://www.awmf.org/leitlinien/detail/ll/108-001.html> (abgefragt 17.5.2022).

⁹ Berka, Die Verantwortung des Staates für die medizinische Versorgung, RdM 2019, 227 (233f).

¹⁰ Armutskonferenz, Diskussionspapier: Weniger Barrieren und Lücken im Gesundheitssystem 2020:

https://www.armutskonferenz.at/media/armutskonferenz_diskussionspapier_gesundheit_2020.pdf (abgefragt 18.05.2022)

Eltern möglich ist. Besteht kein Kontakt zu den Eltern, kann es vorkommen, dass erst im Zeitpunkt einer Krankenbehandlung offenbar wird, dass der Versicherungsschutz nicht mehr besteht, beispielsweise weil der vormals versicherte Elternteil selbst eine Mitversicherung in Anspruch nimmt oder verstorben ist.

Eine der großen Errungenschaften der Art 15a-BV-G-Vereinbarung über eine bundesweite bedarfsorientierte Mindestsicherung¹¹ war die Einbeziehung der MindestsicherungsbezieherInnen in die gesetzliche Krankenversicherung. Freilich besteht diese Einbeziehung jedoch nach wie vor nur zeitlich befristet, dzt bis 31.12.2023, weil die Zuständigkeit für Leistungen der Sozialhilfe, die zum Schutz bei Alter, Schwangerschaft, Krankheit und Entbindung oder zur Deckung eines Sonderbedarfs bei Pflege oder Behinderung erbracht werden, bei den Ländern liegt und auch nicht vom Sozialhilfe-Grundsatzgesetz geregelt wird.

Die betroffene Personengruppe lebt in Hinblick auf ihren Krankenversicherungsschutz in Unsicherheit. Wird die Verordnung¹² nicht verlängert, wird die Krankenversicherungsleistung wieder aufgrund des jeweiligen Sozialhilfegesetzes des Bundeslandes erbracht.

Im Übrigen bedeutet versichert nicht unbedingt gut versorgt: Menschen, die unter der Armutsgrenze leben, können krankenversichert und trotzdem nicht gut versorgt sein.

Laut Armutskonferenz konnten¹³ sich **43 %** der **Personen**, deren Einkommen **unter der Armutsgefährdungsschwelle** lag, dringend benötigte **medizinische Leistungen** aus finanziellen Gründen nicht leisten und diese daher nicht in Anspruch nehmen. Bei **zahnärztlichen Leistungen** waren es sogar **70 %**.

Im Jahr 2021 waren **14,7 %** der österreichischen Bevölkerung (**1.292.000 Menschen**) armutsgefährdet, d.h. hatten ein Einkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle¹⁴

¹¹ BGBl I 2010/96.

¹² § 1 Z 20 Krankenversicherung für Personen gemäß § 9 ASVG, BGBl Nr 420/1969 idF BGBl II 2022/104.

¹³ Armutskonferenz, Diskussionspapier Gesundheit: Weniger Barrieren und Lücken im Gesundheitssystem 2020, https://www.armutskonferenz.at/media/armutskonferenz_diskussionspapier_gesundheit_2020.pdf (abgefragt 18.5.2022).

¹⁴ Die Armutsgefährdungsschwelle wird mit 60 % des mittleren Einkommens der Gesamtbevölkerung festgelegt. Zu den Zahlen vgl <https://www.armutskonferenz.at/armut-in-oesterreich/aktuelle-armuts-und-verteilungszahlen.html> (abgefragt 18.5.2022).

von € 1.371,-¹⁵. Im Vergleich dazu betrug der Netto-Ausgleichszulagenrichtsatz in der Pensionsversicherung für Alleinstehende im selben Jahr € 949,46.

Der negative Befund ist wenig überraschend, wenn man an die Selbstbehalte bei Rezeptgebühren, Brillen, Heilbehelfen und Hilfsmittel denkt und weiß, dass der Anspruch auf Rezeptgebührenbefreiung einer alleinstehenden Person nur bei einem Einkommen von unter € 1.000,48 bzw bei überdurchschnittlichen Ausgaben unter € 1.150,55 besteht. Die Kosten für die Überkronung eines Zahns, die Mundhygiene oder für eine Therapie-stunde sind mit diesem Einkommen kaum finanzierbar.

Für **Menschen mit psychischer Erkrankung** ist die Inanspruchnahme von „**Psychotherapie auf Krankenschein**“, **wenn überhaupt, erst nach einer langen Wartezeit** möglich. Mängel in der psychiatrischen Versorgung und die unausgewogene Verteilung der knappen Ressourcen werden als dafür ursächlich genannt.¹⁶

Ein Grundrecht auf Gesundheitsversorgung würde den gleichberechtigten Zugang zum Gesundheitssystem sichern und Chancengleichheit schaffen.

- **Verankerung von sozialen Grundrechten in der Verfassung**

In Österreich gibt es **keinen originären**, im Verfassungsrecht begründeten **Anspruch auf eine umfassende Gesundheitsversorgung**, dem etwa im Wege einer gesetzlichen Krankenversicherung Rechnung getragen werden muss.

Es muss lediglich der menschenrechtlich vorgegebene, absolute Mindeststandard (Recht auf Leben), der eine ärztliche Versorgung in Notfallsituationen gebietet, eingehalten werden. Diesem Minimalanspruch trägt das einfachgesetzliche Recht ausreichend Rechnung, da im Hinblick auf die Versorgungspflicht der Krankenanstalten, die eine unbedingt notwendige erste ärztliche Hilfe niemandem verweigern dürfen, und durch die berufsrechtliche Verpflichtung der ÄrztInnen, erste Hilfe im Fall drohender Lebensgefahr gewähren zu müssen.¹⁷

¹⁵ Statistik Austria

http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/armut_und_soziale_eingliederung/022861.html (abgefragt 18.5.2022).

¹⁶ GÖG 2020, Bestandserhebung Anti-Stigma-Aktivitäten in Österreich 2019 – Teil 1, 6.

https://gesundheitsziele-oesterreich.at/website2017/wp-content/uploads/2020/10/bestandserhebung_anti-stigma-aktivitaeten-in-oesterreich-2019_teil-1_barrierefrei.pdf (abgefragt 18.05.2022).

¹⁷ Berka, Die Verantwortung des Staates für die medizinische Versorgung, RdM 2019, 227 (233).

Ein Mehr an medizinischen Leistungen oder ein bestimmtes Niveau ist verfassungsrechtlich hingegen nicht gewährleistet und liegt folglich außerhalb dessen, wozu der Staat von Verfassungs wegen verpflichtet ist.

Verfassungsrechtlich geboten ist, dass niemand aus unsachlichen Gründen vom Zugang zur gegebenen medizinischen Versorgung ausgeschlossen oder aus persönlichen Gründen diskriminiert wird.¹⁸ Das bloße Vertrauen auf den unveränderten Fortbestand einer gegebenen Rechtslage ist verfassungsrechtlich nicht besonders geschützt.¹⁹ Insofern ist der „einfache“ Gesetzgeber weitgehend frei, sozialstaatliche Errungenschaften (weiter) zu beschneiden. Es bleibt ihm etwa unbenommen, einmal geschaffene Rechtspositionen Einzelner – entgegen deren Erwartungen und auch zu Lasten Betroffener – abzuändern und für die Zukunft ungünstiger zu gestalten.²⁰ Selbst in bereits bestehende Leistungen darf der Gesetzgeber dabei eingreifen. Bei intensiveren Eingriffen in Rechtspositionen Betroffener sind spezielle Begleitregelungen in Form von (großzügigen) Übergangsbestimmungen zu schaffen.²¹

Entsprechende soziale Grundrechte würden den Gestaltungs- und somit „Beschneidungsspielraum“ des „einfachen“ Gesetzgebers zügeln und vom Verfassungsgerichtshof als „Hüter der Verfassung“ besonders geschützt werden. Mit der **verfassungsrechtlichen Verankerung** würden **Soziale Grundrechte** endlich die **Bedeutung** und **Gewichtung** erfahren, **die sie für uns alle haben.**

¹⁸ Berka, RdM 2019, 227 (238).

¹⁹ VfSlg 16.687/2002.

²⁰ VfSlg 19.761/2013.

²¹ VfSlg 16.764/2002.

Karin Lukas: Soziale Absicherung (Diskussions-Input)

12./13.05.2022

NGO-Forum Volksanwaltschaft

Arbeitsgruppe *Soziale Absicherung*

Karin Lukas, LBI-GMR

Warum soziale Grundrechte?

- Ö ist eines der letzten europäischen Länder, das soziale Rechte nicht in der Verfassung verankert hat. Sehr rückständig und konservativ – der alte Glaube, dass soziale Rechte keine Rechte sind, weil zu unbestimmt und programmatisch. Das ist schon seit einiger Zeit total überholt, hält sich in Ö aber hartnäckig.

- Sowohl politisch als auch rechtlich haben Verfassungsgesetze einen höheren Wert als einfache Gesetze.

- Müssen von 2/3 Mehrheit im Parlament verabschiedet und geändert werden, daher politischen Launen weniger ausgesetzt. Einfache Gesetze müssen sich an Verfassungsbestimmungen ausrichten, und können aufgehoben werden, wenn sie diesen widersprechen. Bisher geht das im Wesentlichen nur über den Gleichheitssatz (Nicht-Diskriminierung).

Auch beim wichtigsten europäischen Instrument für soziale Rechte, die ESC, hat Ö wichtige Rechte nicht angenommen, beispielsweise soziale Rechte von älteren Menschen und das Recht auf Wohnen.

Mein Input versucht auch Auswirkungen der Pandemie einzubeziehen. Wir haben seit letztem Jahr dazu ein von der Arbeiterkammer finanziertes Forschungsprojekt, und bereits ein paar Ergebnisse, die ich mit Ihnen teilen kann.

Sozialhilfe/Sozialversicherung:

- Im europäischen Vergleich hat Österreich ein gutes Sozialsystem. Aber natürlich gibt es Lücken und Raum für Verbesserungen.
- Mit 55 % (Grundbetrag) hat Österreich beim **Arbeitslosengeld** eine der niedrigsten Nettoersatzraten in der EU. Das führt dazu, dass 9 von 10 Arbeitslosen an oder unter der Armutsgrenze leben.
 - ➔ Besonders kritisch muss deshalb der aktuelle Vorstoß in Richtung degressives Arbeitslosengeld gesehen werden. Eine Absenkung der ohnehin schon äußerst geringen Nettoersatzrate würde zu einer weiteren Verschärfung der Situation führend und v. a. jene bestrafen, die es auf Grund

von Faktoren wie niedrigerem Bildungsstand, fehlender Staatsbürgerschaft o. ä. am Arbeitsmarkt ohnehin schon schwerer haben.

- ➔ Da Arbeitslosengeld und Notstandshilfe von der Dauer und Höhe der Einzahlung ins Arbeitslosenversicherungssystem abhängen, sind **junge Arbeitnehmer:innen** besonders hart von der Tatsache betroffen, dass es bei diesen Bezügen keinen festgelegten Minimalbetrag gibt.
- ➔ **Geringfügig Beschäftigte** haben nicht einmal die Möglichkeit, freiwillig in die Arbeitslosenversicherung einzuzahlen und sind deshalb von jeglichen entsprechenden Leistungen exkludiert. Das wirkt sich auf Frauen besonders negativ aus.
- Die Pandemie führte gerade zu Beginn für viele Bezieher:innen von Arbeitslosengeld, oder Notstandshilfe zu massiven Problemen, weil für sie essenzielle **Zuverdienstmöglichkeiten** wegbrachen.
- Insgesamt vertiefen Arbeitslosengeld und Notstandshilfe bestehende **Ungleichheiten**.
- Genereller gesprochen: Von **versicherungsbasierten Transfers** profitieren in Österreich v. a. vermögende Haushalte. So profitiert etwa das reichste Fünftel der Bevölkerung in Ö. deutlich stärker von öffentlichen sozialen Geldleistungen als das ärmste Fünftel. Im OECD-Schnitt sieht dieses Verhältnis umgekehrt aus.
- ➔ Dieser Missstand hat sich unter der letzten schwarz-blauen Regierung weiter verschärft, durch deren Politik v. a. einkommensstärkere Familien von steuerlichen Begünstigungen profitierten, während sozio-ökonomisch schlechter gestellte und gesellschaftlich marginalisierte Gruppen wie Migrant:innen und Geflüchtete von einer nationalistisch-exkludierenden Sozialpolitik und besonders drastischen Kürzungen betroffen waren.
- ➔ **Drittstaatsangehörige** haben in Österreich nur einen eingeschränkten Zugang zum sozialen Sicherungsnetz, u. a. auf Grund von unverhältnismäßig strengen Bestimmungen zur vorausgesetzten Aufenthaltsdauer.
- ➔ Bemängelt werden muss auch die **mangelnde Absicherung von prekär Beschäftigten**, wie bspw. Plattformarbeiter:innen und anderen (Schein-)Selbstständigen. Ein Umstand, der sich nicht zuletzt in der Pandemie als höchst problematisch erwiesen hat.
- ➔ Allgemein stellen **Selbstständige** eine „neue“ Gruppe dar, die von der aktuellen Krise besonders stark betroffen ist. Hier stellt der fehlende Einbezug in die Sozialversicherung ebenso ein Problem dar, wie die fehlende Absicherung gegen Einkommensausfall bei Arbeitslosigkeit.

- ➔ Kritisiert werden muss mit Blick auf das Sozialversicherungssystem auch die **Indexierung der Familienbeihilfe**. Leben die Kinder von Familienbeihilfe-Bezieher:innen im EU-Ausland oder in einem EWR-Staat, werden die Zahlungen seit Anfang 2019 an die Lebenshaltungskosten vor Ort angepasst. Davon negativ betroffen sind v. a. **Menschen (Wanderarbeiter:innen)** aus osteuropäischen EU-Ländern wie bspw. Bulgarien, Rumänien, Tschechien, Ungarn oder Polen. Seit Mai 2020 läuft deshalb ein EU-Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich.

Recht auf Arbeit:

- Bestimmte Personengruppen haben in Österreich keinen bzw. nur einen (stark) **eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt**. Das betrifft bspw. Menschen mit Behinderungen oder Asylwerber:innen.
 - ➔ Bzgl. der Beschäftigung von **Menschen mit Behinderungen** steht die Situation in Österreich bspw. immer noch im Widerspruch zur UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Die Beschäftigungsquote liegt bei Menschen mit Behinderungen nur knapp über 50 % und auch Maßnahmen wie der Nationale Aktionsplan Behinderung haben bisher kaum zu Verbesserungen geführt.
- Auch in Österreich lässt sich seit den letzten rund 20 Jahren eine **Zunahme an atypischen Beschäftigungsverhältnissen** und ein **Anwachsen des Niedriglohnssektors** beobachten. Zwar verläuft diese Entwicklung moderater als etwa in Deutschland, allerdings schneidet Österreich hier schlechter ab als viele andere EU-Länder (z. B. Portugal, Italien, Schweden oder Ungarn).
 - ➔ Das Risiko, in einem Niedriglohnverhältnis zu landen, ist außerdem ungleich verteilt. Deutlich erhöht ist es u. a. für Teilzeitbeschäftigte, Frauen oder junge Arbeitnehmer:innen (bis 30 Jahre).
 - ➔ Die Zunahme atypischer Beschäftigung bzw. das Anwachsen des Niedriglohnssektors führt auch dazu, dass weniger in das Sozialsystem eingezahlt wird. Das kann dadurch wiederum zusätzlich unter Druck geraten.
- **Frauen** sind am Arbeitsmarkt nach wie vor deutlich benachteiligt. Sie befinden sich besonders oft in **atypischen bzw. prekären Beschäftigungsverhältnissen**. Das führt auch dazu, dass sie in Krisensituationen schlechter abgesichert sind.
 - ➔ Bspw. sind Teilzeitbeschäftigte nicht vom Kurzarbeitsinstrument erfasst.
- Die Auswirkungen der **COVID-19-Krise** auf **Frauen am Arbeitsmarkt** waren durchaus ambivalent. Während Frauen einerseits in den sogenannten systemerhaltenden Berufen (Gesundheitsberufe,

Einzelhandel etc.) überrepräsentiert sind, sind sie es zeitgleich auch in jenen Sektoren, die von den gesetzlich verordneten Schließungen besonders hart getroffen waren, bspw. im Tourismus oder bei den körpernahen Dienstleistungen.

- ➔ Obwohl der Anstieg der Arbeitslosenzahlen bei Frauen im Jahr 2020 höher ausfiel als bei Männern und sie von der ab dem Frühsommer einsetzenden Erholung weniger stark profitierten, befanden sich, in Relation zum Beschäftigungsanteil, zu Beginn der Pandemie deutlich weniger Frauen als Männer in Kurzarbeit.
- ➔ Noch stärker war das Ungleichgewicht zu Ungunsten der Frauen zu Beginn der Pandemie, was die Verwendung von finanziellen Mittel für Kurzarbeit betrifft. Das hat auch mit der Tatsache zu tun, dass Frauen häufiger in Teilzeit beschäftigt sind. Allerdings zeigt sich das österreichische Kurzarbeitsmodell mit seinem nach Einkommen gestaffelten Modell, der Anrechnung von Karenzzeiten und der Einbeziehung vieler atypisch Beschäftigter weniger geschlechterblind als die Kurzarbeitsmodelle anderer Länder.
- ➔ Frauen waren v. a. in der zweiten Welle der Pandemie signifikant stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als Männer. Das ist wohl auch auf die starken Einschränkungen für den Wintertourismus zurückzuführen.
- Besonders nachteilig auf ihre Arbeitsmarktpartizipation wirken sich für Frauen auch das mangelhafte Angebot bzgl. **Kinderbetreuung** und das (auch) daraus resultierende Ungleichgewicht bzgl. der Verteilung von Sorgearbeit aus. Das führt insgesamt dazu, dass sich Arbeit und Familie für Frauen schlechter vereinbaren lassen und dadurch zu einer geringeren Arbeitsmarktpartizipation.
 - ➔ Die zu Beginn von manchen geäußerte Hoffnung, dass die Pandemie hier zu einer faireren Verteilung von Sorgearbeit und damit zu einer Verbesserung der Situation für Frauen am Arbeitsmarkt führen könnte, wurde enttäuscht. Vielmehr hat sich gezeigt, dass sich die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen besonders verschlechtert hat. Wir haben ein Zurückfallen in die traditionellen Rollenbilder erlebt.
- Im Zuge der COVID-19-Krise konnte **Kurzarbeit** dafür erstmals auch für viele **atypisch Beschäftigte**, wie Zeit-, Teilzeit- und Leiharbeitskräfte, beantragt werden. Eine zuvor bestehende Lücke konnte dadurch geschlossen werden.
- Zwar hat sich die Situation am Arbeitsmarkt seit Ausbruch der Pandemie größtenteils wieder erholt, allerdings gab es eine signifikante Zunahme im Bereich **Langzeitarbeitslosigkeit**.

- ➔ Das ist ein Trend, der schon länger anhält. So hat sich die Zahl jener Personen, die seit über 5 Jahren arbeitslos sind, in den letzten 25 Jahren versechsfacht. Die Langzeitarbeitslosenquote hat sich seit der Finanzkrise 2008 verdoppelt.
- ➔ Während der COVID-19-Krise ließ sich außerdem beobachten, dass v. a. Menschen im Haupterwerbsalter zunehmend von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen waren.
- Untersuchungen zu Beginn der Pandemie legten darüber hinaus nahe, dass Personen, die vor der Krise **prekär bzw. irregulär beschäftigt** waren, besonders häufig von **Jobverlust** betroffen waren.

Pensionen:

- Grundsätzlich muss garantiert werden, dass Menschen auch im höheren Alter „**über ausreichende Mittel (verfügen)**, die es ihnen ermöglichen, ein menschenwürdiges Leben zu führen und aktiv am öffentlichen, sozialen und kulturellen Leben teilzunehmen“ (RESC, Art. 23)
 - ➔ Österreich hat diesen Artikel der RESC allerdings nach wie vor nicht ratifiziert.
- Österreich gewährt grundsätzlich gute Pensionen, die den Bezieher:innen einen gewissen Lebensstandard garantieren.
- Die Wichtigkeit eines starken **öffentlichen Pensionssystems** hat sich nicht zuletzt in der Krise gezeigt. [Eine Privatisierung gilt es hier auf jeden Fall zu verhindern.]
- Der (oben) erwähnte **Wegfall von Zuverdienstmöglichkeiten** war während der Pandemie auch für viele Bezieher:innen von (Mindest-)Pensionen ein gravierendes Problem.
- Nachbesserungsbedarf gibt es v. a. bei der **strukturellen Benachteiligung von Frauen**. Diese sind im Alter deutlich häufiger von Armut betroffen. Das hat unter anderem mit der nach wie vor existenten Schiefelage zwischen den Geschlechtern bzgl. **Sorgearbeit** zu tun sowie mit der Tatsache, dass Frauen sich öfter in atypischen Beschäftigungsformen wiederfinden.
 - ➔ Ca. doppelt so viele Frauen wie Männer beziehen in Österreich eine Ausgleichszulage aka. Mindestpension.
- Außerdem fehlen Verträge mit diversen europäischen (Dritt-)Staaten (u. a. Georgien, Armenien und der Ukraine), die eine Anrechnung von dort absolvierten Versicherungs- und Beschäftigungszeiten bzgl. eines Anspruchs auf Pensionsleistungen (oder andere Sozialleistungen, z. B. Arbeitslosengeld) in Österreich ermöglichen.

Unfallversicherung

- Im Zusammenhang mit COVID-19 spielte die Frage nach der (gesetzlichen) Unfallversicherung unter anderem hinsichtlich der Arbeit im Homeoffice eine Rolle, da der Versicherungsschutz von Arbeitnehmer:innen im Homeoffice bis zum Ausbruch der Pandemie nicht geregelt war.
 - ➔ Nachdem ab März 2020 eine Sonderregelung in Kraft war, wird die Arbeit im Homeoffice seit April 2021 auch ganz regulär von der Unfallversicherung abgedeckt.
- Von Bedeutung ist in Zusammenhang mit der Unfallversicherung außerdem die Anerkennung von COVID-19 bzw. Long Covid als Berufskrankheit.
 - ➔ Eine Anerkennung als Berufskrankheit ist Voraussetzung dafür, dass die Betroffenen von der Unfallversicherung entschädigt werden und einen Anspruch auf bezahlte Umschulungen und Ausbildungen haben.
 - ➔ In Österreich ist eine Anerkennung von COVID-19 als Berufskrankheit nur für Angestellte in bestimmten Branchen, etwa dem Gesundheits-, Pflege- oder Bildungsbereich möglich.
 - ➔ In allen anderen Fällen, etwa bei Supermarktarbeiter:innen, Reinigungskräften oder Busfahrer:innen muss eine „vergleichbare Gefährdung“ bzw. die konkrete Ansteckung am Arbeitsplatz nachgewiesen werden, was in vielen Fällen de facto unmöglich ist.
 - ➔ Außerdem gibt es (auch) hier eine Geschlechterschieflage: Frauen entwickeln häufiger Long Covid Symptome und sind am Arbeitsplatz außerdem einem höheren Infektionsrisiko ausgesetzt. Eine fehlende Möglichkeit zur Anerkennung als Berufskrankheit wirkt sich auf sie daher besonders nachteilig aus.

Valentin Wedl: Daseinsvorsorge (Diskussions-Input)

Für ein Grundrecht auf Daseinsvorsorge in 8 Schritten

1. Zwei Ausgangspunkte

a) ganz grundsätzlich: Ein universeller, diskriminierungsfreier Zugang zu hochqualitativen Leistungen der Daseinsvorsorge soll allen Teilen der Bevölkerung die Teilhabe am (gesellschaftlichen) Leben ermöglichen.

b) ganz pragmatisch, den notwendigen Wandel ermöglichen: Wir stehen als Gesellschaft vor gigantischen zivilisatorischen, verunsichernden Herausforderungen. Zu deren Bewältigung bedarf es eines sozial-ökologischen Umbaus unserer Wirtschaft. Damit er gelingt, darf niemand zurückgelassen werden. Dies setzt ein neues (nach-neoliberales) Verständnis von gestaltender und gewährleistender Staatlichkeit voraus. Die Daseinsvorsorge ist ein wesentlicher Teil davon.

2. Daseinsvorsorge als (entwicklungs)offenes, nicht wirklich abgrenzbares Konzept

Wir verstehen darunter (lebens-)wichtige Leistungen, die allen zu Gute kommen müssen: jedenfalls **Verkehrs-, Wasser-, Gas und Elektrizitätsversorgung, Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung, Bildung- und Kultur, Krankenversorgung, Pflege, Friedhöfe, Schwimmbäder, Feuerwehr, Polizei, Rettung usw.**

Daneben können auch die Leistungen aus der **sozialen Sicherheit** (Pensionen, Gesundheit, Arbeitsunfälle, Arbeitslosigkeit) hinzugerechnet werden. Allerdings gelten dafür in der Regel bereits speziellere Regelungen (ähnlich beim Recht auf Arbeit oder auf saubere Umwelt bzw. Klimaschutz).

Allerdings bleibt das Konzept entwicklungs offen. Schließlich ändern sich auch gesellschaftliche Bedürfnisse entsprechend der (mangelnden) Verfügbarkeit oder auch des historischen Bedeutungswandels der betreffenden Leistungen. Zu denken wäre zB an **Wohnen, Nahrung, digitale Infrastruktur, Telekommunikation, Internet, soziale Dienste** oder **ein Konto**. Auch ein Recht auf saubere Umwelt bzw. **Klimaschutz** kann der Daseinsvorsorge zugerechnet werden.

Ähnliche (nicht klar abgrenzbare) Begriffe für Daseinsvorsorge sind zB öffentliche Dienstleistungen (service public), Infrastrukturleistungen oder – endlich als Rechtsbegriff im Europarecht – Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse (DAWI):

3. DAWI oder was?! Sog. „Service-public-Vorbehalt“

DAWIs wurden als Ausnahme von den Binnenmarkt- und Wettbewerbsbestimmungen der EU festgelegt. Neben Art 14 AEUV ist vor allem Art 106 Abs 2 AEUV von Bedeutung und **aussagekräftig aussagelos**: „Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, ... gelten die Vorschriften der Verträge, ... soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert.“ Und damit nicht genug, heißt es noch weiter. „Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Union zuwider läuft.“

Um die Auslegung dieses sog. „Service-public-Vorbehalts“ herrschte in der Hochblüte der Liberalisierungspolitik ein lebhaftes Gezerre zwischen Befürworter:innen und Gegner:innen der Liberalisierung. Mit einigen Grundsatzentscheidungen des EuGH und dem Vertrag von Lissabon (Prot. Nr.26) wurde der Konflikt zu Gunsten der Daseinsvorsorge entschärft. Einen positiven Output der Debatte bildete ...

4. ... Art. 36 Charta der Grundrechte

„Die Union anerkennt und achtet den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, wie er durch die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten im Einklang mit den Verträgen geregelt ist, um den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu fördern.“

Es handelt sich also bei dieser Referenz noch mehr um einen **Grundsatz** als ein echtes Grundrecht. Sie ist eine Auslegungshilfe für die Gerichte und unterstützt die gemeinwohlorientierte (im Gegensatz zur marktorientierten) Erbringungsform. Sie kann auch als Kompetenzabgrenzung zu Gunsten der Mitgliedstaaten gelesen werden. Die „liberalisierende EU“ soll sich nicht in die Daseinsvorsorge der Mitgliedstaaten einmischen.

5. Für ein echtes Grundrecht, mit entsprechender Ausstattung

- Subjektives verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht
- Unabhängig von der politischen Ebene
- Adressiert „Daseinsvorsorge“,
 - ggf mit demonstrativer Auflistung
 - mit funktionaler Zuordnung
 - mit Leistungsgrundsätzen
- Subsidiärer Auffangtatbestand
- Drittwirkung (damit unabhängig von Liberalisierung auch als Eingriff in Privatautonomie)
- Diskriminierungsfreier Zugang
- Qualitative Leistungsanforderungen

6. Möglicher Wortlaut eines Grundrechts

Jede Person hat das Recht auf hochwertige Leistungen der Daseinsvorsorge, die zur Teilnahme am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben bzw. zur Ermöglichung eines guten Lebens für alle notwendig sind. Diese Leistungen basieren auf den Grundsätzen des gleichen Zugangs, der Universalität, der Kontinuität, der demokratischen Kontrolle und der Transparenz.

7. Dasein oder Nicht-Dasein

Bleibt schließlich noch darauf zu achten, dass die grundrechtliche Verbürgung kein Substitut für die tatsächliche Verfügbarkeit ist. Zwar folgten nach der liberalisierenden Politik der späten 1990er Jahre eine gestalterische Grundrechtspolitik der 2000er Jahre. Durch die von Seiten der EU verordnete Austeritätspolitik der 2010er Jahre waren so manche Leistungen der Daseinsvorsorge plötzlich nicht mehr da (zB Gesundheitsdienste in Griechenland). Ein effektives Grundrecht müsste dann auch gegen Einsparungen bzw. andere nachteilige organisatorische Entwicklungen bzw. auch **für entsprechende Vorsorgen im Rahmen des sinnvoll Möglichen** gelten (was nützt zB ein Recht auf Wasser, wenn es nichts zu trinken gibt?)

8. An die Politik und uns alle! Sichern oder Nicht-Sichern?!

Suchen wir doch den besten Weg, mit dem eine Grundrechtsordnung dazu beiträgt, dass die Teilhabe der Menschen gesichert und große Veränderungen möglich sind (ohne dass „Menschen zurückgelassen“ werden).

Ein effektives Grundrecht auf Daseinsvorsorge würde uns hier helfen.

Armutskonferenz: Entwurf für ein „Bundesverfassungsgesetz soziale Sicherheit“

ENTWURF

Bundesverfassungsgesetz soziale Sicherheit¹**Artikel 1 (Soziale Sicherheit)**

Jeder Mensch hat das Recht auf Leistungen aus dem System der sozialen Sicherheit; jegliche Diskriminierung, insbesondere auf Grund von Geburt, Geschlecht, Stand, Klasse und Bekenntnis, Behinderungen, Ethnie, Geburtsort, politischer oder weltanschaulicher Meinung, Hautfarbe, Glaube und religiöser Überzeugungen, ethnischer und sozialer Herkunft, Vermögen, sexueller Identität, Alter, Nationalität, Familien- und Personenstand, Gesundheitszustand, Wohnadresse, ökonomischer und sozialer Situation, genetischer Merkmale,² Gewalterfahrung, aber auch aus mehrfachen oder verschärften Formen³ oder sonstigem Grund, ist unzulässig.

Erhöhte Unterstützung ist in Fällen von Krankheit, Arbeitsunfall, Sorgearbeit [care work], Rehabilitation, Behinderungen, persönlicher Assistenz, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft und Elternschaft, Wohnungslosigkeit sowie für Hinterbliebene sicherzustellen.

Die Erbringung von Leistungen und die Planung von sozialer Sicherheit hat den Prinzipien Nicht-Diskriminierung, Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Angemessenheit,⁴ Partizipation, Solidarität, Transparenz und Rechenschaftspflicht zu entsprechen, um individuelle und gemeinschaftliche Bedürfnisse zu erfüllen.⁵

Artikel 2⁶ (Mindestversorgung)

Jeder Mensch hat das Recht auf Mindestversorgung, die ein menschenwürdiges Dasein, insbesondere materielle Sicherheit, soziale und gesellschaftspolitische Teilhabe, gewährleistet; dies umfasst jedenfalls die Unterstützung zur Sicherstellung von menschenwürdiger Unterkunft, einschließlich Grundversorgung mit Energie; Kleidung, die insbesondere die Freiheit von Stigma ermöglicht; die Freiheit von Hunger und Zugang zu angemessener Nahrung und Wasser, sowie Zugang zu Gesundheitsversorgung.

Artikel 3⁷ (Recht auf Unterkunft)

Jeder Mensch hat das Recht auf angemessene Unterkunft, die menschenwürdiges Dasein und Sicherheit gewährleistet; dazu zählt auch die Prävention von Delogierungen.

Jeder Mensch hat die Möglichkeit, in der Gemeinschaft seiner Wahl zu leben; zur Unterstützung

¹ „Jeder hat das Recht auf **soziale Sicherheit** [und die Rechte], die für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlich sind.“ – Art. 22 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.

² Artikel 21 EU Grundrechtscharta; 12. Zusatzprotokoll EMRK + Interpretation des Artikel 2 WSK-Pakt: General Comment 19 „Non-discrimination in social and cultural rights“.

³ Beijing Platform for Action, Präambel lit p Behindertenrechtskonvention.

⁴ AAAQ – Availability / Accessibility / Adequacy / Quality – WSK Fachausschuss.

⁵ Siehe auch Artikel 34 Verfassung Ecuador.

⁶ Österreich Konvent, Abschnitt soziale Rechte 3.1.

⁷ Österreich Konvent, Abschnitt soziale Rechte 5;

der Selbstbestimmung und Gleichberechtigung sind dafür, wo notwendig, gemeindenahere personalisierte Unterstützungsdienste sicherzustellen, um das Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen und Isolation und Exklusion zu verhindern.

Die öffentliche Planung hat die Leistbarkeit, universelles Design, adäquate Verkehrsanbindung und soziale Teilhabemöglichkeiten zu gewährleisten; für nicht-staatliche Wohnträger sind entsprechende Regelungen im öffentlichen Interesse zu treffen. Mieten müssen in einem Verhältnis zu tatsächlichen Einkommen stehen und die Zugänglichkeit zu individuellem Wohnraum ermöglichen.

Artikel 4⁸ (Recht auf Gesundheitsversorgung)

Jeder Mensch hat das Recht auf den Schutz der Gesundheit und Gesundheitsversorgung durch öffentliche Kranken- und Unfallversicherung auf dem neuesten Stand der Wissenschaft.

Gesundheitsversorgung umfasst kurative und therapeutische sowie präventive Aspekte. Gewaltfreiheit ist ein Grundprinzip des Schutzes der Gesundheit und der Gesundheitsversorgung.

Artikel 5 (Recht auf Pflege)

Jeder Mensch hat (bei Bedarf) das Recht auf Zugang zu Dienstleistungen, die den Unterstützungs- und Pflegebedarf angemessen decken; Gewaltfreiheit ist ein Grundprinzip des Rechts auf Pflege.

Artikel 6⁹ (Recht auf Bildung)

Jeder Mensch hat das Recht zu lernen und zu lehren, dazu zählt auch lebenslanges und wissenserhaltendes Lernen. Bildung soll die Demokratisierung der Gesellschaft fördern sowie die Chancengerechtigkeit und Chancengleichheit erweitern.

Jeder Mensch hat das Recht auf angemessene Berufsberatung sowie eine angemessene Möglichkeit der beruflichen Ausbildung.

Artikel 7¹⁰ (Recht auf Teilhabe am wissenschaftlichen Fortschritt)

Jeder Mensch hat das Recht auf Teilhabe am kulturellen Leben, den Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschritts und seiner Anwendungen.

Artikel 8¹¹ (Recht auf Arbeit)

Jeder Mensch hat Anspruch auf Arbeit zu Bedingungen, insbesondere angemessenes Einkommen, die ein menschenwürdiges Dasein gewährleisten. Jeder Mensch hat das Recht auf

⁸ Österreich Konvent, Abschnitt soziale Rechte 2.1; Artikel 35 EU Grundrechtscharta, Artikel 12 WSK Pakt (BGBl. 590/1978);

⁹ Österreich Konvent, Abschnitt soziale Rechte 1.1; Artikel 14 EU Grundrechtscharta; Artikel 13 WSK Pakt (BGBl. 590/1978); siehe auch Art 28 Kinderrechtskonvention (CRC), Art 5 lit e Anti-Rassismus Konvention (CERD), Art 10 Frauenrechtskonvention (CEDAW), Art 24 Behindertenrechtskonvention (CRPD).

¹⁰ Österreich Konvent, Abschnitt soziale Rechte 1.2; Artikel 15 WSK Pakt (BGBl. 590/1978);

¹¹ Österreich Konvent, Abschnitt soziale Rechte 6; Artikel 31 EU Grundrechtscharta; Artikel 7 WSK Pakt (BGBl. 590/1978), sowie Art 1-8 Revidierte Sozialcharta des Europarats.

unentgeltliche Arbeitsvermittlung, Berufsberatung sowie Bildungsmaßnahmen, die zur beruflichen und sozialen Teilhabe ermächtigen.

Artikel 9 (Diskriminierungsfreier Datengebrauch)

Jeder Mensch hat das Recht, dass personenbezogene Daten, insbesondere solche, die durch und für die Verwendung von Informationstechnologien gesammelt werden, nicht mit diskriminierender Wirkung eingesetzt werden, insbesondere nicht auf Grund der in Artikel 1 genannten Merkmale.

Artikel 10 (Verpflichtung)

Bund, Länder und Gemeinden haben in der Umsetzung dieses Gesetzes durch Verwaltungs-, Finanz-, Bildungs-, Sozial- und sonstige Maßnahmen¹² konkrete, klare und effiziente Schritte zu setzen, die unter Berücksichtigung aller zur Verfügung stehenden Mittel, die volle Verwirklichung sozialer Sicherheit ermöglichen.¹³

Die Gewährleistung sozialer Sicherheit durch Dritte hat den aus nationalen und internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen abgeleiteten Standards zu entsprechen, insbesondere Nicht-Diskriminierung, Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Angemessenheit,¹⁴ Partizipation, Solidarität, Transparenz und Rechenschaftspflicht, Kontinuität, Qualität, angemessenen Tarifen und Leistungen.

Artikel 11 (Finanzierung)

Zur Gewährleistung sozialer Sicherheit gründet sich die Bemessung öffentlicher Abgaben auf menschenrechtliche Prinzipien,¹⁵ insbesondere der Nicht-Diskriminierung und der Verteilungsgerechtigkeit; im Sinne gerechter und solidarischer Besteuerung werden höhere Vermögen und Einkommen stärker herangezogen.¹⁶

Der Staat garantiert eine diskriminierungsfreie und bedarfsorientierte Gestaltung der öffentlichen Budgets und eine diskriminierungsfreie Bereitstellung von öffentlichen Gütern und infrastrukturellen Diensten.

Artikel 12 (Internationale Menschenrechte)

Menschenrechte, insbesondere völkerrechtliche Verpflichtungen, sind für die Erfüllung und die Interpretation dieses Gesetzes maßgeblich.

¹² Allgemeine Erläuterungen Nr. 3 WSK Pakt; Staatliche Verpflichtungen, Absatz 7.

¹³ Art 2 WSK-Pakt (BGBl 590./1978), sowie zuletzt Art 4 Abs 2 Behindertenrechtskonvention.

¹⁴ AAAQ – Availability / Accessibility / Adequacy / Quality – WSK Fachausschuss.

¹⁵ Menschenrechts-basierte Budgets, siehe insb. OHCHR/IBP (2017)

<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/RealizingHRThroughGovernmentBudgets.pdf>.

¹⁶ Vgl. Art 24 Verfassung des Fürstentums Liechtenstein, Artikel 51 Verfassung Kroatiens.

Impressum

Herausgeber: Volksanwaltschaft
1015 Wien, Singerstraße 17
Tel. +43 (0)1 51505-0
<http://www.volksanwaltschaft.gv.at>

Redaktion und Grafik: Volksanwaltschaft

Herausgegeben: Wien, im September 2022