

Inhaltsübersicht

Vorwort und Danksagung	VII
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
I. Einleitung	1
A. Problemaufriss und Untersuchungsgegenstand	1
B. Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes und Gang der Untersuchung	8
II. Historischer Abriss	10
A. Das Heimatgesetz 1863 als historischer Ausgangspunkt	10
B. Von der Sozialhilfe zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung	12
C. Die Vorgaben der BMS-V über den Zugang von nicht-öster- reichischen Staatsangehörigen zur Bedarfsorientierten Mindest- sicherung	13
D. Nichtverlängerung der BMS-V und Novellierung der Mindest- sicherungsgesetze der Länder	15
E. Aktuelle Entwicklungen	15
Teil I. Unions- und völkerrechtliche Rahmenbedingungen	19
I. Völkerrechtliche Rahmenbedingungen	19
A. Bedarfsorientierte Mindestsicherung und Völkerrecht	19
B. Universelle Völkerrechts- und Menschenrechtsinstrumente – Der Schutzstandard im Rahmen der Vereinten Nationen	20
C. Regionale Menschenrechtsinstrumente – Der Menschenrechts- schutz im Rahmen des Europarates	26
D. Bilaterale Völkerrechtsinstrumente – Fürsorgeabkommen zwischen Deutschland und Österreich	32
II. Unionsrechtliche Rahmenbedingungen	34
A. Bedarfsorientierte Mindestsicherung und Unionsrecht	34
B. Ein originärer Anspruch auf Existenzsicherung in der Grund- rechtecharta	39
C. Sozialhilferechtliche Teilhabe, Freizügigkeit und solidarische Dimension der Unionsbürgerschaft	44

D. Die sozialhilferechtliche Teilhabe von Drittstaatsangehörigen im Unionsrecht	80
E. Sozialhilferechtliche Gleichbehandlungsgebote im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems	102
III. Ergebnis	133
Teil II. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	135
I. Kompetenzrechtliche Vorgaben	135
A. Existenzsicherung als verfassungsrechtliche Aufgabe des Staates? ..	135
B. Kompetenzrechtliche Grundlage der Bedarfsorientierten Mindest- sicherung	136
C. Abgrenzung des Kompetenztatbestandes „Armenwesen“	137
D. Verhältnis zwischen Grundsatz- und Ausführungsgesetz	140
II. Grundrechtliche Vorgaben	145
A. Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und landesgesetzliche Ausgestaltung	145
B. Die Mindestsicherung als unterstes Maß für ein menschenwürdiges Dasein	146
C. Derivative sozialhilferechtliche Teilhabeansprüche	151
D. BVG Kinderrechte als Interpretationsmaxime	159
E. Leistungen im Wege des Privatrechts	160
III. Ergebnis	162
Teil III. Der Zugang zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung für nicht-österreichische Staatsangehörige	163
I. Mindestsicherung für EWR-BürgerInnen – eine aufenthalts- rechtliche Frage?	163
A. Einfachgesetzliche Rechtslage	163
B. Mindestsicherung in den ersten 3 Monaten des Aufenthalts	167
C. Erwerbstätige und Arbeitssuchende	169
D. Wirtschaftlich nicht aktive EWR-BürgerInnen	173
E. Daueraufenthaltsberechtigte	178
F. Familienangehörige von EWR-BürgerInnen	179
G. Unmittelbare Anwendbarkeit des Gleichbehandlungsgebots iSd Art 24 FreizügigkeitsRL	181
H. Zwischenergebnis	182
II. Mindestsicherung für aufenthaltsberechtigte Drittstaats- angehörige	183
A. Einfachgesetzliche Rechtslage	183

B. „Daueraufenthalt-EU“ und befristetes Aufenthaltsrecht	184
C. „Gesicherte Unterhaltsmittel“ gem § 11 Abs 2 Z 4 und Abs 5 NAG	185
D. Mindestsicherungsbezug und Aufenthaltsbeendigung	188
E. Türkische Staatsangehörige	190
F. Drittstaatsangehörige mit derivativem Aufenthaltsrecht	193
G. Zwischenergebnis	196
III. Mindestsicherung für Familienangehörige von österreichischen Staatsangehörigen	197
A. Einfachgesetzliche Rechtslage	197
B. Mindestsicherungsbezug und aufenthaltsrechtliche Konsequenzen	198
C. Verfassungsrechtliche Beurteilung	199
D. Zwischenergebnis	202
IV. Mindestsicherung für international Schutzberechtigte	203
A. Einfachgesetzliche Rechtslage	203
B. Unions- und völkerrechtliche Beurteilung	205
C. Verfassungsrechtliche Implikationen	208
D. Zwischenergebnis	213
V. Mindestsicherung für Personen mit Aufenthaltsverfestigung	214
A. Einfachgesetzliche Rechtslage	214
B. Aufenthaltsrechtliche Qualität des „sonstigen dauernden Aufenthaltsrechts“ und verfassungsrechtliche Beurteilung	217
C. Zwischenergebnis	220
VI. Weitere ausgewählte Problemstellungen	221
A. Aufenthaltsbezogene Wartefrist	221
B. Differenzierungen bei der Abdeckung des Wohnbedarfs als Sachleistung	228
C. Integrationspflichten und Sanktionen in der Mindestsicherung	234
VII. Ausblick: Paradigmenwechsel durch das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz?	244
A. Vorbemerkung	244
B. Neue Ausrichtung des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes	244
C. Konkrete Änderungen	245
D. Zwischenergebnis	252
VIII. Zusammenfassung der Ergebnisse und Résumé	254
Literaturverzeichnis	261
Über die Autorin	275

Inhaltsverzeichnis

Vorwort und Danksagung	VII
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
I. Einleitung	1
A. Problemaufriss und Untersuchungsgegenstand	1
1. Migration und Existenzsicherung	1
2. Charakteristika der Bedarfsorientierten Mindestsicherung	3
3. Dauernder rechtmäßiger Aufenthalt als Anspruchsvoraus- setzung	6
B. Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes und Gang der Untersuchung	8
II. Historischer Abriss	10
A. Das Heimatgesetz 1863 als historischer Ausgangspunkt	10
B. Von der Sozialhilfe zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung	12
C. Die Vorgaben der BMS-V über den Zugang von nicht-öster- reichischen Staatsangehörigen zur Bedarfsorientierten Mindest- sicherung	13
D. Nichtverlängerung der BMS-V und Novellierung der Mindest- sicherungsgesetze der Länder	15
E. Aktuelle Entwicklungen	15
Teil I. Unions- und völkerrechtliche Rahmenbedingungen	19
I. Völkerrechtliche Rahmenbedingungen	19
A. Bedarfsorientierte Mindestsicherung und Völkerrecht	19
B. Universelle Völkerrechts- und Menschenrechtsinstrumente – Der Schutzstandard im Rahmen der Vereinten Nationen	20
1. Genfer Flüchtlingskonvention	20
a. Allgemeines Gleichbehandlungsgebot mit sonstigen Dritt- staatsangehörigen	20
b. Öffentliche Fürsorge und sonstige Hilfeleistungen	21
c. Zugang zu Wohnraum	23
d. Freizügigkeit	24

2. Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	24
3. UN-Kinderrechtskonvention	25
C. Regionale Menschenrechtsinstrumente – Der Menschenrechts-schutz im Rahmen des Europarates	26
1. Europäische Menschenrechtskonvention	26
a. Schutz menschenwürdiger Lebensbedingungen durch Art 2 und 3 EMRK	26
b. Sozialhilferechtliche Ansprüche und das akzessorische Diskriminierungsverbot	28
2. Europäische Sozialcharta	30
D. Bilaterale Völkerrechtsinstrumente – Fürsorgeabkommen zwischen Deutschland und Österreich	32
 II. Unionsrechtliche Rahmenbedingungen	 34
A. Bedarfsoorientierte Mindestsicherung und Unionsrecht	34
B. Ein originärer Anspruch auf Existenzsicherung in der Grund-rechtecharta	39
1. Die existenzsichernde Funktion der Menschenwürde in Art 1 iVm Art 34 Abs 3 GRC	39
a. Die soziale Dimension der Menschenwürde iSd Art 1 GRC ..	39
b. Die Sicherstellung eines menschenwürdigen Daseins in Art 34 Abs 3 GRC und das Verhältnis zu Art 1 GRC	41
2. Leistungsrechtliche Dimension der Menschenwürde und einheitlicher Mindeststandard?	42
C. Sozialhilferechtliche Teilhabe, Freizügigkeit und solidarische Dimension der Unionsbürgerschaft	44
1. Primärrechtliche Vorgaben	44
a. Beschränkte Kompetenz im Rahmen der Sozialpolitik	44
b. Arbeitnehmerfreizügigkeit iSd Art 45 AEUV	46
c. Allgemeine Personenfreizügigkeit iSd Art 21 AEUV	48
d. Die Unionsbürgerschaft als Motor der sozialen Integration ..	49
2. Konkretisierung des unionsrechtlichen Aufenthaltsrechts und des sozialen Gleichbehandlungsanspruchs durch die RL 2004/38/EG	50
a. Entstehungsgeschichte und Regelungsgegenstand	50
b. Der „Sozialhilfe“-Begriff der FreizügigkeitsRL	52
c. Aufenthaltsrecht bis zu drei Monaten iSd Art 6 Freizügig-keitsRL	54
d. Aufenthaltsrecht für mehr als drei Monate iSd Art 7 Frei-zügigkeitsRL	54
e. Recht auf Daueraufenthalt iSd Art 16 FreizügigkeitsRL	58
f. Akzessorietät von Aufenthalt und sozialhilferechtlicher Gleichbehandlung	59

3. Sozialhilfeleistungen für wirtschaftlich nicht (mehr) aktive UnionsbürgerInnen – Die Entwicklung der Rsp des EuGH	60
a. Die Unionsbürgerschaft als „selbstständiges Diskriminie- rungsverbot“	60
b. Rs <i>Brey</i> – Qualität des Aufenthalts und modifizierte Verhältnismäßigkeitsprüfung?	64
c. Rs <i>Dano</i> – Wandel in der Rsp des EuGH?	66
d. Rs <i>Alimanovic</i> – Ausschluss von arbeitssuchenden Personen	68
e. Rs <i>Garcia-Nieto</i> – Ausschluss in den ersten drei Monaten zulässig	70
f. Bedeutung der Judikaturentwicklung	71
4. Bewertung – Sozialhilfeleistungen für wirtschaftlich nicht (mehr) aktive UnionsbürgerInnen	72
a. Primärrechtskonformität der FreizügigkeitsRL?	72
b. Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung – Finanzielles Gleichgewicht der Systeme der sozialen Sicherung	73
c. Primärrechtskonforme Interpretation	74
d. Hinreichende Verbundenheit als effektives Anknüpfungs- kriterium	76
5. Zwischenergebnis: Abgestufter sozialhilferechtlicher Gleich- behandlungsanspruch von UnionsbürgerInnen	79
D. Die sozialhilferechtliche Teilhabe von Drittstaatsangehörigen im Unionsrecht	80
1. Dauerhaft aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige iSd RL 2003/109/EG	80
a. Kompetenzrechtliche Vorgaben	80
b. Umfassender (sozialhilferechtlicher) Gleichbehandlungs- anspruch	81
c. Zugang zu Wohnraum	83
2. Vorgaben aus der FamilienzusammenführungsRL	83
3. Sektorspezifische Richtlinien	85
4. Sozialhilferechtliche Implikationen von Assoziierungs- abkommen der EU	87
a. Allgemeines	87
b. Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU	88
c. Das Assoziierungsabkommen mit der Türkei	90
5. Kernbestandsschutz der Unionsbürgerschaft – Derivatives Aufenthaltsrecht und Sozialhilfeleistungen	93
a. Durch den Unionsbürgerstatus vermittelter Kernbestand an Rechten	93
b. De-facto-Zwang zum Verlassen des Unionsgebiets	94
c. Strafrechtliches Fehlverhalten von Drittstaatsangehörigen ...	95
d. Kindeswohl als vorrangiger Entscheidungsmaßstab	96
e. Sozialhilferechtliche Ansprüche aufgrund eines derivativen Aufenthaltsrechts?	99

6. Zwischenergebnis: Zugang Drittstaatsangehöriger zu den Sozialhilfesystemen der Mitgliedstaaten	102
E. Sozialhelferechtliche Gleichbehandlungsgebote im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems	102
1. Kompetenzrechtliche Vorgaben	102
2. Entstehungsgeschichte und Ratio der RL 2011/95/EU – Ein „einheitlicher Asylstatus“?	103
3. Auslegung der durch die StatusRL gewährleisteten Rechte	106
a. Die Bedeutung der GFK für die Auslegung der RL 2011/95/EU	106
b. Die Gleichbehandlung von Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten als Grundregel	108
c. Die Konzeption der Gleichbehandlungsgebote in Kapitel VII der StatusRL	108
4. Sozialhelferechtliche Gleichbehandlungsansprüche iSd Art 29 StatusRL	111
a. Unionsautonomer Sozialhilfebegriff	111
b. Notwendige Sozialhilfe für Asylberechtigte	111
c. Beschränkung auf Kernleistungen für subsidiär Schutzberechtigte	114
5. Wohnsitzbeschränkung und sozialhelferechtliches Gleichbehandlungsgebot	121
a. Zugang zu Wohnraum gem Art 32 StatusRL	121
b. Freizügigkeit gem Art 33 StatusRL	122
c. Residenzpflicht und Zugang zur Sozialhilfe?	123
6. Exkurs: Angemessener Lebensstandard für Asylsuchende iSd RL 2013/33/EU	128
7. Reformbestrebungen des GEAS	131
8. Zwischenergebnis: Zugang zur Sozialhilfe von international Schutzberechtigten	133
III. Ergebnis	133
Teil II. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	135
I. Kompetenzrechtliche Vorgaben	135
A. Existenzsicherung als verfassungsrechtliche Aufgabe des Staates? ..	135
B. Kompetenzrechtliche Grundlage der Bedarfsorientierten Mindestsicherung	136
C. Abgrenzung des Kompetenztatbestandes „Armenwesen“	137
D. Verhältnis zwischen Grundsatz- und Ausführungsgesetz	140
II. Grundrechtliche Vorgaben	145
A. Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und landesgesetzliche Ausgestaltung	145

B. Die Mindestsicherung als unterstes Maß für ein menschenwürdiges Dasein	146
1. Der Begriff der Menschenwürde im österreichischen Verfassungsrecht	146
2. Originärer Anspruch auf Existenzsicherung gem Art 3 EMRK?	147
3. System zur Sicherung eines menschenwürdigen Daseins	149
4. Existenzsicherung und migrationspolitische Erwägungen	149
C. Derivative sozialhilferechtliche Teilhabeansprüche	151
1. Gleichheitsrechtliche Vorgaben für den Kreis der Anspruchsberechtigten	151
2. Leitende Prinzipien der Mindestsicherung als Maßstab der Sachlichkeitsprüfung	154
3. Schutz sozialhilferechtlicher Ansprüche durch das akzessorische Diskriminierungsverbot des Art 14 EMRK	157
D. BVG Kinderrechte als Interpretationsmaxime	159
E. Leistungen im Wege des Privatrechts	160
 III. Ergebnis	162
 Teil III. Der Zugang zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung für nicht-österreichische Staatsangehörige	163
I. Mindestsicherung für EWR-BürgerInnen – eine aufenthaltsrechtliche Frage?	163
A. Einfachgesetzliche Rechtslage	163
1. Mindestsicherungsgesetze der Länder	163
2. Die FreizügigkeitsRL und ihre Umsetzung in nationales Recht	164
B. Mindestsicherung in den ersten 3 Monaten des Aufenthalts	167
C. Erwerbstätige und Arbeitssuchende	169
1. Erwerbstätige	169
2. Einreise zur Arbeitssuche	170
3. Aufrechterhaltung der Erwerbstätigeneigenschaft	171
D. Wirtschaftlich nicht aktive EWR-BürgerInnen	173
E. Daueraufenthaltsberechtigte	178
F. Familienangehörige von EWR-BürgerInnen	179
G. Unmittelbare Anwendbarkeit des Gleichbehandlungsgebots iSd Art 24 FreizügigkeitsRL	181
H. Zwischenergebnis	182
 II. Mindestsicherung für aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige	183
A. Einfachgesetzliche Rechtslage	183
B. „Daueraufenthalt-EU“ und befristetes Aufenthaltsrecht	184
C. „Gesicherte Unterhaltsmittel“ gem § 11 Abs 2 Z 4 und Abs 5 NAG	185
1. Finanzielle Belastung einer Gebietskörperschaft	185

2. Berücksichtigung sozialer Leistungen bei Erst- und Folgeanträgen?	187
D. Mindestsicherungsbezug und Aufenthaltsbeendigung	188
E. Türkische Staatsangehörige	190
F. Drittstaatsangehörige mit derivativem Aufenthaltsrecht	193
1. Rezeption der Rs <i>Chavez-Vilchez</i> in die nationale Rsp	193
2. Konsequenzen für den Bezug von Mindestsicherungsleistungen	194
G. Zwischenergebnis	196
 III. Mindestsicherung für Familienangehörige von österreichischen Staatsangehörigen	 197
A. Einfachgesetzliche Rechtslage	197
1. Mindestsicherungsgesetze der Länder	197
2. Aufenthaltstitel „Familienangehöriger“ iSd § 47 Abs 2 NAG	197
B. Mindestsicherungsbezug und aufenthaltsrechtliche Konsequenzen	198
C. Verfassungsrechtliche Beurteilung	199
1. Die Rechtsauffassung des VfGH	199
2. Gleichheitsrechtliche Erwägungen und Inländerdiskriminierung	200
D. Zwischenergebnis	202
 IV. Mindestsicherung für internationale Schutzberechtigte	 203
A. Einfachgesetzliche Rechtslage	203
1. Mindestsicherungsgesetze der Länder	203
2. Aufenthaltstitel von Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten	204
B. Unions- und völkerrechtliche Beurteilung	205
1. Notwendige Sozialhilfe für Asylberechtigte	205
2. Kernleistungen für subsidiär Schutzberechtigte	206
C. Verfassungsrechtliche Implikationen	208
1. Die Rechtsauffassung des VfGH zum Ausschluss subsidiär Schutzberechtigter	208
2. Der Aufenthaltsstatus als sozialhilferechtlicher Differenzierungsgrund	210
a. Das Recht auf Gleichbehandlung von Fremden untereinander	210
b. Das akzessorische Diskriminierungsverbot des Art 14 EMRK	212
D. Zwischenergebnis	213
 V. Mindestsicherung für Personen mit Aufenthaltsverfestigung	 214
A. Einfachgesetzliche Rechtslage	214
1. Mindestsicherungsgesetze der Länder	214
2. (Dauerhafte) Unzulässigkeit einer Rückkehrentscheidung iSd § 9 BFA-VG	215
3. Personen mit Aufenthaltsverfestigung iSd § 9 Abs 5 BFA-VG	216
B. Aufenthaltsrechtliche Qualität des „sonstigen dauernden Aufenthaltsrechts“ und verfassungsrechtliche Beurteilung	217
C. Zwischenergebnis	220

VI. Weitere ausgewählte Problemstellungen	221
A. Aufenthaltsbezogene Wartefrist	221
1. Einfachgesetzliche Ausgestaltung	221
2. Verfassungsrechtliche Implikationen	222
a. Die Rechtsauffassung des VfGH zu einer aufenthalts- bezogenen Wartefrist	222
b. Kritische Beurteilung des VfGH-Erkenntnisses	224
3. Unionsrechtliche Beurteilung – Wartefrist und mittelbare Diskriminierung	226
4. Zwischenergebnis	227
B. Differenzierungen bei der Abdeckung des Wohnbedarfs als Sach- leistung	228
1. Einfachgesetzliche Ausgestaltung	228
2. Verfassungsrechtliche Implikationen	229
a. Die Rechtsauffassung des VfGH zum Vorarlberger Mindest- sicherungsgesetz	229
b. Sachliche Rechtfertigung einer Differenzierung?	231
3. Unionsrechtliche Beurteilung	232
4. Zwischenergebnis	234
C. Integrationspflichten und Sanktionen in der Mindestsicherung	234
1. Einfachgesetzliche Ausgestaltung	234
2. Verfassungsrechtliche Implikationen	237
a. Fordern eines erfolgreichen Abschlusses der Kursmaßnahmen	237
b. Gänzlicher Entzug von Leistungen – Sicherung eines menschewürdigen Daseins	239
3. Unions- und völkerrechtliche Verpflichtung zur Integrations- förderung und Sicherung eines Mindestniveaus von Leistungen	241
4. Zwischenergebnis	243
VII. Ausblick: Paradigmenwechsel durch das Sozialhilfe-Grundsatz- gesetz?	244
A. Vorbemerkung	244
B. Neue Ausrichtung des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes	244
C. Konkrete Änderungen	245
1. Negativdefinition des anspruchsberechtigten Personenkreises ..	245
2. Monatliche Leistungen – Degrессive Staffelung und Deckelung ..	247
3. „Arbeitsqualifizierungsbonus“	249
4. Integrationspflichten und Sanktionen	252
D. Zwischenergebnis	252
VIII. Zusammenfassung der Ergebnisse und Résumé	254
Literaturverzeichnis	261
Über die Autorin	275