



UNHCR-Analyse des Entwurfs einer Novelle zum Tiroler Mindestsicherungsgesetz

www.unhcr.at

I. Einleitung

Dem UN-Flüchtlingshochkommissariat (UNHCR) wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Aufgabe übertragen, für den internationalen Schutz der Flüchtlinge zu sorgen und sich um dauerhafte Lösungen für die Betroffenen zu bemühen. Die überwachende Funktion von UNHCR ist ein integrativer und wesentlicher Bestandteil zur Wahrung des internationalen Flüchtlingsschutzes und explizit in Artikel 8 seiner Satzung festgelegt. Demnach sorgt UNHCR für den Schutz der Flüchtlinge, die unter seine Zuständigkeit fallen, indem u. a. der Abschluss und die Ratifizierung von Internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge gefördert, ihre Ausführung überwacht und Verbesserungsvorschläge vorgebracht werden. Teil dieses humanitären Mandats von UNHCR ist die Überwachung der Durchführung der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK) und des New Yorker Protokolls von 1967. In Artikel 35 GFK und Artikel II des New Yorker Protokolls haben sich die Unterzeichnerstaaten dieser Vertragswerke verpflichtet, mit UNHCR zur Erfüllung dieser Aufgaben zusammenzuarbeiten.

Die Genfer Flüchtlingskonvention und das dazugehörige Protokoll von 1967 messen der Integration von Flüchtlingen erhebliche Bedeutung bei. Die GFK listet eine Reihe von sozialen und wirtschaftlichen Rechten auf, die geeignet sind, die Integration zu fördern. Zudem bestätigte das Exekutivkomitee von UNHCR, in dem auch Österreich ein Mitglied ist, den besonderen Stellenwert der rechtlichen Dimension der Integration. Dies bedeutet unter anderem, dass Aufnahmestaaten Flüchtlingen einen gesicherten Rechtsstatus sowie umfassende bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und Ansprüche einräumen sollten¹.

Da die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung² mit Ende 2016 außer Kraft getreten ist, sind die Bundesländer derzeit im Prozess, ihre Mindestsicherungsgesetze zu novellieren bzw. haben dies bereits getan.

In diesem Zusammenhang begrüßt es UNHCR, im Rahmen des Begutachtungsverfahrens eine Stellungnahme abgeben zu können. Die Tatsache, dass Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte in Tirol – im Einklang mit geltendem Völker- und EU-Recht – weiterhin vom anspruchsberechtigten Personenkreis erfasst sind, soll hier ebenfalls ausdrücklich begrüßt werden³.

Vor diesem Hintergrund nimmt UNHCR zum vorliegenden *„Entwurf eines Gesetzes, mit dem das Tiroler Mindestsicherungsgesetz geändert wird“* wie folgt Stellung:

¹ UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss über die Integration vor Ort, Nr. 104 (LVI) – 2005.

² BGBl. I Nr. 96/2010.

³ UNHCR hat seine rechtlichen Bedenken betreffend eine (indirekte) Diskriminierung von international Schutzberechtigten beim Kreis der BMS-Anspruchsberechtigten in der Aktualisierten UNHCR-Stellungnahme zu sozialen Rechten für Flüchtlinge (abrufbar unter: <http://www.refworld.org/pdfid/5878a04c4.pdf>) zusammengefasst und sowohl an Oberösterreich als auch Niederösterreich appelliert, von den geplanten (und mittlerweile in Kraft getretenen) sowohl völker- als auch unionsrechtswidrigen Gesetzesänderungen Abstand zu nehmen.

II. Analyse der vorgeschlagenen gesetzlichen Änderungen

Zu den folgenden Bestimmungen, die international Schutzberechtigte (potentiell) im verstärkten Ausmaß betreffen, soll im Einzelnen Stellung genommen werden.

Zu § 6a (Zuweisung einer Wohnung)

UNHCR anerkennt die in den erläuternden Bemerkungen zum Ausdruck gebrachten Bestrebungen, Personen, die bereits wohnungslos sind oder von einer Wohnungslosigkeit akut bedroht sind, durch Zuweisung einer Wohnung als Sachleistung rasch und effizient helfen zu können. Da diese Regelung nur für Personen zur Anwendung kommen soll, die nicht bereits seit mindestens sechs Monaten über ein aufrechtes Mietverhältnis verfügen, werden voraussichtlich zum einen MindestsicherungsbezieherInnen, die aus anderen Bundesländern oder aus dem Ausland nach Tirol ziehen⁴, in diese Zielgruppe fallen. Zum anderen wird dies für anspruchsberechtigte Personen der Fall sein, die zuvor in Tirol aufhältig waren, ohne jedoch in einem aufrechten Mietverhältnis gestanden zu sein. Letzteres wird insbesondere auf international Schutzberechtigte, die während ihres Asylverfahrens in Tiroler Grundversorgungseinrichtungen untergebracht waren, zutreffen.

In diesem Zusammenhang möchte UNHCR in Erinnerung rufen, dass anerkannte Flüchtlinge gemäß Art. 23 GFK sowie Art. 29 der EU-Qualifikationsrichtlinie bei Ansprüchen auf Sozialleistungen wie StaatsbürgerInnen zu behandeln sind⁵. Wenngleich im vorliegenden Entwurf nicht spezifisch auf international Schutzberechtigte abgestellt wird, dürfte das Erfordernis eines sechsmonatigen Mietverhältnisses bei TirolerInnen – im Gegensatz zu Flüchtlingen – in der Regel erfüllt sein. Dies wiederum wirft die Frage auf, ob Flüchtlinge nach der geplanten Neuregelung tatsächlich einen gleichberechtigten Anspruch auf Sozialleistungen haben⁶. So halten die „travaux préparatoires“ der GFK etwa fest, dass Flüchtlinge keine gesonderten Bedingungen eines bestimmten räumlichen Aufenthalts bzw. einer räumlichen Zugehörigkeit erfüllen müssen, selbst wenn dies von Staatsangehörigen verlangt wird.⁷ Hierunter kann auch das Erfordernis eines Mietvertrags subsumiert werden. Vor diesem Hintergrund spricht sich UNHCR dafür aus, das Kriterium eines sechs Monate hindurch ununterbrochenen aufrechten Mietverhältnisses entfallen zu lassen.

Zudem ist UNHCR besorgt, dass sich die vorgesehene Möglichkeit, Betroffene in „heimähnliche Strukturen“ zuzuweisen, insofern nachteilig auf schutzberechtigte Personen auswirken kann, als diese auch nach dem Asylverfahren für längere Zeit in Unterkünften für Asylsuchende leben werden. Dies hätte nach Ansicht von UNHCR wiederum negative Auswirkungen auf ihre Integration. So fördert das Leben in einer eigenen Wohnung die Erlangung der Selbstständigkeit und den verstärkten Kontakt mit

⁴ Diese Gruppe wird in der Regel noch keine intensiven sozialen Bindungen zu einem bestimmten Ort in Tirol aufgebaut haben.

⁵ Vgl. dazu im Detail die Aktualisierte UNHCR-Stellungnahme zu sozialen Rechten für Flüchtlinge, November 2016 (abrufbar unter: <http://www.refworld.org/pdfid/5878a04c4.pdf>).

⁶ Vgl. diesbezüglich auch *Rebhahn*, der in seinem Gutachten betreffend das Erfordernis einer (der Voraussetzung eines zumindest sechsmonatigen Mietverhältnisses nicht unähnlichen) Wartefrist für den Bezug von Sozialleistungen davon ausgeht, dass: „jedenfalls eine mittelbare Benachteiligung vor[liegt], weil eigene Staatsangehörige das Erfordernis des Mindestaufenthalts in aller Regel erfüllen werden, Flüchtlinge hingegen nicht“ (vgl. *Univ. Prof. Dr. Robert Rebhahn*, Sozialleistungen an „international Schutzberechtigte und Schutzsuchende“ – Möglichkeiten zur Differenzierung gegenüber Staatsangehörigen, 29. März 2016, S. 66, https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/5/0/0/CH3434/CMS1459340430592/gutachten_sozialleistungen_schutzberechtigte.pdf).

⁷ Vgl. *Hathaway*, *The Rights of Refugees Under International Law* (2005), 808-811.

der örtlichen Bevölkerung. Insbesondere für Kinder ist es wichtig, möglichst rasch ein „normales“ Leben abseits von einem möglichen „Stigma“, BewohnerIn einer Asylwerberunterkunft zu sein, führen zu können. Der im Entwurf enthaltene Hinweis, wonach es sich bei diesen Quartieren um „Übergangsunterkünfte“ handelt, scheint zudem darauf hinzudeuten, dass diese nicht für einen längeren Aufenthalt geeignet sind.⁸ UNHCR erachtet es daher für sinnvoll, eine angemessene Höchstverweildauer in „heimähnlichen“ Quartieren gesetzlich festzulegen.

UNHCR begrüßt die Bestrebungen des Landes Tirol, die schwierige Lage für MindestsicherungsbezieherInnen am Wohnungsmarkt zu verbessern. Im Zusammenhang mit der vorgesehenen Zuweisungsmöglichkeit wird dabei jedoch ersucht, in der Praxi insofern umsichtig und sensibel vorzugehen, als bestmöglich im Sinne der Betroffenen agiert wird. In diesem Sinne sollte die Zuweisung einer Unterkunft grundsätzlich nur auf freiwilliger Basis erfolgen. Jedenfalls sollte klargestellt werden, dass eine Zuweisung in „heimähnliche Strukturen“ nur dann möglich ist, wenn kein anderer Wohnraum, der die Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 erfüllt, zur Verfügung gestellt werden kann bzw. wenn es Schutzberechtigten nicht gelingt, selbst eine entsprechende Wohnung zu finden. Die vom Gesetz vorgesehene Berücksichtigung der sozialen und familiären Situation wird ausdrücklich begrüßt und sollte in der Praxis jedenfalls extensiv interpretiert und entsprechend angewendet werden. Zudem sollte auch der Grundsatz der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls explizit in § 6a Abs. 1 aufgenommen werden.

Bedenken hat UNHCR bezüglich der vorgeschlagenen Regelung, wonach Hilfe zur Sicherung des Wohnbedarfes für die Dauer von sechs Monaten nicht mehr gewährt werden darf, wenn eine zugewiesene Unterkunft nicht binnen vier Wochen angenommen wird. Eine derartige Maßnahme erscheint überschießend, da es Fallkonstellationen geben kann, in denen ein früherer Bezug der Wohnunterstützung gerechtfertigt sein kann. So könnte diese Bestimmung etwa den Zielen und Grundsätzen der bedarfsorientierten Mindestsicherung insofern widersprechenden, als die absolute sechsmonatige Frist gegebenenfalls Bemühungen zur dauerhaften Eingliederung bzw. Wiedereingliederung in das Erwerbsleben nicht gerecht wird.

Zu § 19 (Kürzung von Leistungen)

Mit dieser Bestimmung wird die Möglichkeit geschaffen, Leistungen zu kürzen wenn vorgeschriebene Integrationsmaßnahmen nicht erfüllt werden. UNHCR anerkennt, dass Flüchtlinge an Integrationsprogrammen teilnehmen und einen Beitrag im Integrationsprozess leisten sollen. Es sollte jedoch sichergestellt werden, dass der Besuch von den in § 16a aufgelisteten Kursen in Bezug auf Erreichbarkeit und Rahmenbedingungen (z. B. zeitliche Vereinbarkeit, Kinderbetreuung etc.) möglich und zumutbar ist. Ebenso sollte nach Ansicht von UNHCR nicht ausnahmslos der „Abschluss“ von Maßnahmen als Kriterium für die Mitwirkung am Integrationsprozess herangezogen, sondern gegebenenfalls auch entsprechende Integrationsbemühungen trotz fehlenden Abschlusses einer Maßnahme berücksichtigt werden. So können einige Betroffene etwa aufgrund ihrer Fluchterfahrungen oder Traumatisierungen bzw. psychischen Einschränkungen, prekären Wohnverhältnisse, Bildungsferne und wegen ihres Alters sowie der Trennung von der Familie mit besonderen Lernherausforderungen konfrontiert sein und/oder ein langsames Lerntempo

⁸ In diesem Zusammenhang ist auch der Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2013, S. 116, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/8r3ft/37-PB.pdf>, beachtlich, demzufolge die Grundversorgung jedenfalls auf Dauer keine adäquate Unterbringungsform darstellt.

aufweisen. Weiters können etwa Betreuungs- oder Pflegepflichten vorliegen, die mit einem Kursbesuch zeitlich nicht vereinbar sind. Der Abschluss von Kursmaßnahmen ohne dementsprechend differenziertem Angebot und Wiederholungsmöglichkeiten mag daher für manche – trotz vorhandenem Integrationswillen – ein Hindernis darstellen. UNHCR tritt aus diesem Grund dafür ein, dies bei der Beurteilung von möglichen Sanktionen zu berücksichtigen sowie sicherzustellen, dass die angebotenen Kursmaßnahmen den Bedürfnissen dieser Personengruppe entsprechen.⁹

UNHCR begrüßt, dass eine Überprüfung der Zumutbarkeit betreffend die Nichterbringung eines Erfolgsnachweises gesetzlich vorgesehen ist. Im Lichte der obigen Ausführungen wird angeregt, diese Zumutbarkeitsklausel auf die allgemeine Nichterfüllung von Maßnahmen auszuweiten, da auch ein bloßer Kursbesuch (etwa wegen Betreuungs- oder Pflegepflichten) im Einzelfall vielleicht nicht möglich sein kann.

Nicht ersichtlich ist, worin sich § 19 lit. g (Erfüllung einer vom Arbeitsmarktservice angebotenen oder von der Behörde vorgeschriebenen Integrationsmaßnahme) und § 19 lit. h (Erfüllung einer zur besseren Integration vorgeschriebenen Maßnahme) inhaltlich unterscheiden und insbesondere, weshalb nur § 19 lit. g einer Zumutbarkeitsprüfung zugänglich sein soll. UNHCR spricht sich dafür aus, auch für § 19 lit. h eine Überprüfung der Zumutbarkeit und Möglichkeit der Maßnahmenerfüllung vorzusehen.

Abschließend möchte UNHCR in Erinnerung rufen, dass sich Flüchtlinge als Menschen, die vor Krieg oder Verfolgung geflohen sind, in einer besonderen Situation befinden. Die geplante Reduzierung von Leistungen der bedarfsorientierten Mindestsicherung (z.B. für Personen mit mehreren Kindern sowie für Personen, die in Bedarfsgemeinschaften leben) kann gravierende Auswirkungen auf die Integration betroffener international Schutzberechtigter haben. So kann ein geringeres Ausmaß an Leistungen etwa dazu führen, dass an integrationsfördernden Aktivitäten nicht teilgenommen werden kann. Insbesondere bei Kindern scheitert die Inanspruchnahme von Freizeit- und Bildungsangeboten oder die Teilnahme an schulischen Sonderveranstaltungen oft an fehlenden finanziellen Mitteln

UNHCR
24. März 2017

⁹ Vgl. dazu im Detail: UNHCR-Analyse des Entwurfs für ein Integrationsgesetz, 8. März 2017, abrufbar unter <http://www.refworld.org/docid/58d3c4b74.html>.