



**Aktualisierte UNHCR-Stellungnahme zu  
sozialen Rechten für anerkannte Flüchtlinge**

[www.unhcr.at](http://www.unhcr.at)

## I. Einleitung

Dem UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Aufgabe übertragen, weltweit für den internationalen Schutz der Flüchtlinge zu sorgen und sich um dauerhafte Lösungen für die Betroffenen zu bemühen. In Österreich ist UNHCR seit mehr als 60 Jahren tätig und hat während dieser Zeit sowohl den Aufbau eines Systems zum Flüchtlingsschutz unterstützt als auch die Einhaltung des internationalen Flüchtlingsrechts und insbesondere der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 beobachtet.

Im Zusammenhang mit der derzeitigen politischen Diskussion, laufenden Gesetzgebungsverfahren und der zum Teil bereits vorhandenen Praxis, soziale Rechte für Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte einzuschränken, möchte UNHCR daher nachfolgend zu den rechtlichen Rahmenbedingungen sowie zu Auswirkungen eingeschränkter Unterstützungsleistungen auf die Integration von in Österreich schutzberechtigten Personen Stellung nehmen.

## II. Soziale Rechte für anerkannte Flüchtlinge (Asylberechtigte)

Das Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (im Folgenden „Genfer Flüchtlingskonvention“ genannt) und das dazugehörige Protokoll von 1967 messen der Integration von Flüchtlingen erhebliche Bedeutung bei. Die Genfer Flüchtlingskonvention 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 sollten.<sup>1</sup>

Soziale Rechte für Flüchtlinge sind in den Art. 23 („Öffentliche Fürsorge“) und Art. 24 („Arbeitsrecht und soziale Sicherheit“) der Genfer Flüchtlingskonvention geregelt. Im Zusammenhang mit der Gewährung von bedarfsorientierter Mindestsicherung ist Art. 23 einschlägig, demgemäß Staaten *„Flüchtlingen, die sich erlaubterweise auf ihrem Gebiete aufhalten, die gleiche Behandlung in der öffentlichen Unterstützung und Hilfeleistung gewähren, wie sie ihren eigenen Staatsbürgern zuteil wird“*. Österreich hat zwar zu Art. 23 den Vorbehalt abgegeben, dass es nur die Armenversorgung als von dieser Bestimmung erfasst ansieht. Da der Kompetenztatbestand „Armenwesen“ nach Art. 12 Abs. 1 Z 1 B-VG jedoch auf die „Armenversorgung“ nach § 22 Heimatgesetz zurückgeht, welches *„die wesentlichste Grundlage für die Umsetzung des Vorhabens einer Bedarfsorientierten Mindestsicherung auf Landesebene“*<sup>2</sup> darstellt, kann die Mindestsicherung von diesem Vorbehalt nicht als umfasst betrachtet werden.<sup>3</sup>

Das in Art. 23 GFK normierte Gleichbehandlungsgebot findet sich auch in Art. 29 der EU-Qualifikationsrichtlinie<sup>4</sup> wieder, wonach anerkannte Flüchtlinge *„die notwendige*

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

<sup>2</sup> Vgl. 677 der Beilagen XXIV. GP – Vereinbarung Art. 15a B-VG – Materialien, [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I\\_00677/fname\\_184382.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_00677/fname_184382.pdf).

<sup>3</sup> So auch Rebhahn, FN 7.

<sup>4</sup> Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit

„Sozialhilfe wie Staatsangehörige dieses Mitgliedstaats erhalten“. Dass Art. 29 der EU-Qualifikationsrichtlinie eine Verpflichtung zur Inländergleichbehandlung normiert, wurde auch im Staatsvertragsentwurf zur teilweisen Zurückziehung der österreichischen Vorbehalte zur Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt.<sup>5</sup>

In Umsetzung der oben genannten Verpflichtungen aus sowohl dem Völkerrecht als auch dem Europarecht werden anerkannte Flüchtlinge (Asylberechtigte) in der bis Ende 2016 geltenden Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung<sup>6</sup> explizit als Anspruchsberechtigte genannt.

Eine Ungleichbehandlung von Flüchtlingen und österreichischen Staatsangehörigen beim Zugang zur bzw. Leistungen der bedarfsorientierten Mindestsicherung ist aus Sicht von UNHCR daher sowohl völker- als auch unionsrechtswidrig. Zudem bestehen laut dem Gutachten von Prof. Rebhahn<sup>7</sup> erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken in Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz und das in Österreich im Verfassungsrang stehende Internationale Übereinkommen über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung. Dies wird damit begründet, dass kein sachlicher Grund dafür besteht, bei der Gewährung von bedarfsorientierter Mindestsicherung zwischen Flüchtlingen einerseits und anspruchsberechtigten NichtösterreicherInnen andererseits zu differenzieren.

Aus den „travaux préparatoires“ zur Genfer Flüchtlingskonvention geht in Bezug auf Art. 23 hervor, dass für Flüchtlinge keine „Wartefristen“ gelten sollen, selbst wenn solche für Staatsangehörige des Aufnahmestaates vorgesehen sind<sup>8</sup>. Zudem bestehen bei einer „Wartefrist“ Bedenken in Bezug auf das menschenrechtliche Diskriminierungsverbot und verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot, da Personen, die neu als international Schutzberechtigte anerkannt wurden, im Gegensatz zu ÖsterreicherInnen immer von der „Wartefrist“ betroffen sein werden. Die Einführung einer „Wartefrist“ in Verbindung mit niedrigeren Leistungen der bedarfsorientierten Mindestsicherung für Personen, welche die „Wartefrist“ nicht erfüllen, ist aus Sicht von UNHCR daher sowohl völker- als auch unionsrechtswidrig. Auch Rebhahn<sup>9</sup> ist der Ansicht, dass eine „Wartefrist“ beim Zugang zu sozialen Rechten eine mittelbare Diskriminierung darstellt, da dieses Kriterium österreichische Staatsangehörige in der Regel nicht betreffe. Er beruft sich hierbei auf Art. 29 sowie Erwägungsgrund 45 der EU-Qualifikationsrichtlinie, denen zufolge Leistungen für Flüchtlinge ohne Diskriminierung zugänglich sein müssen und bezweifelt, dass eine solche Diskriminierung gerechtfertigt ist.

---

Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung), ABl. L 337/9 vom 20.12.2011.

<sup>5</sup> Vgl. Ministerialentwurf des Bundesministeriums für Europa, Integration und Äußeres betreffend die teilweise Zurückziehung der österreichischen Vorbehalte zur Genfer Flüchtlingskonvention vom 7. April 2014, in dem zum Vorbehalt zu Art. 23 Folgendes angemerkt wird: „Spätestens mit der erfolgten Umsetzung der Richtlinie 2004/83/EG durch Österreich war dieser Vorbehalt nicht mehr erforderlich. Denn Art. 28 der Richtlinie gewährt anerkannten Flüchtlingen hinsichtlich notwendiger Sozialhilfe Inländergleichbehandlung.“, [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME\\_00030/imfname\\_347066.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME_00030/imfname_347066.pdf).

<sup>6</sup> BGBl. I Nr. 96/2010.

<sup>7</sup> Univ. Prof. Dr. Robert Rebhahn, Sozialleistungen an „international Schutzberechtigte und Schutzsuchende“ – Möglichkeiten zur Differenzierung gegenüber Staatsangehörigen, 29. März 2016, [https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/5/0/0/CH3434/CMS1459340430592/gutachten\\_sozialleistungen\\_schutzberechtigte.pdf](https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/5/0/0/CH3434/CMS1459340430592/gutachten_sozialleistungen_schutzberechtigte.pdf).

<sup>8</sup> UNHCR, *The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis*, 1990, S. 124, <http://www.refworld.org/docid/53e1dd114.html>.

<sup>9</sup> Rebhahn, FN 7, S. 66f.

In Bezug auf eine Teilung der Leistungen in eine niedrigere Unterstützung aus der bedarfsorientierten Mindestsicherung ergänzt um eine Integrationshilfe ist vor dem Hintergrund von Art. 23 GFK zu prüfen, ob ähnliche, auf eine Integration in die Gesellschaft und/oder den Arbeitsmarkt abzielende Regeln auch für ÖsterreicherInnen gelten. Zudem ist es wichtig, dass flexible Ausnahmeregelungen bestehen und die Integrationshilfe etwa nicht auf das Erreichen eines bestimmten Niveaus der deutschen Sprache, sondern auf die Motivation zu lernen abstellt (sofern dies der Person insbesondere aufgrund von Gesundheitszustand und Betreuungspflichten auch zumutbar ist). Jedenfalls müssen die Leistungen insgesamt stets die Höhe der bedarfsorientierten Mindestsicherung für österreichische Staatsangehörige erreichen, um mit der GFK und der EU-Qualifikationsrichtlinie vereinbar zu sein.

Schließlich möchte UNHCR auf die Wiener Vertragsrechtkonvention hinweisen, die für die Interpretation von Völkerrechtsverträgen heranzuziehen ist und der zufolge ein Vertrag stets „nach Treu und Glauben“ und „im Lichte seines Zieles und Zweckes“ auszulegen ist. UNHCR bedauert, dass in der öffentlichen Diskussion wie auch in Gesetzgebungsverfahren in Verbindung mit Einschränkungen der bedarfsorientierten Mindestsicherung zunehmend das Ziel genannt wird, Österreich für Flüchtlinge weniger attraktiv zu machen – was im Gegensatz zum Ziel und Zweck der Genfer Flüchtlingskonvention, dem Schutz von Flüchtlingen, steht.

### **III. Soziale Rechte für subsidiär Schutzberechtigte**

Neben seiner Arbeit für Flüchtlinge erstreckt sich der Zuständigkeitsbereich von UNHCR auch auf Personen, die vor Krieg, dem Ausbruch schwerer und allgemeiner Unruhen sowie vor Gewalt fliehen, unabhängig davon, ob ihnen die Flüchtlingseigenschaft gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention zukommt. In Österreich erhält diese Personengruppe in der Regel subsidiären Schutz.

Wenngleich Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte in Österreich einen unterschiedlichen Rechtsstatus haben, teilen sie doch weitgehend das gleiche Schicksal: Sie waren gezwungen, ihre Heimat aus Furcht um Leib und Leben zu verlassen, und können dorthin nicht zurückkehren. Sie brauchen eine neue Heimat und müssen und sollen sich in Österreich eine neue Existenz aufbauen. Sie haben Schutz in ihrem Zufluchtsland Österreich erhalten und dürfen sich hier legal aufhalten. Sie stehen vor großen Herausforderungen, und die Möglichkeit einer raschen Integration ist für sie und die Aufnahmegesellschaft von großer Bedeutung, da die Erfahrungen aus der Praxis gezeigt haben, dass subsidiär Schutzberechtigte in der Regel ebenso lange Schutz benötigen wie Flüchtlinge.

Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund wird auch aus unionsrechtlicher Sicht eine Anpassung der Rechte von subsidiär Schutzberechtigten an jene von Flüchtlingen angestrebt.<sup>10</sup>

Dessen ungeachtet eröffnet Art. 29 Abs. 2 der EU-Qualifikationsrichtlinie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Sozialhilfe für subsidiär Schutzberechtigte auf „Kernleistungen“ zu beschränken. Der Begriff der Kernleistung selbst wird in der Richtlinie allerdings nicht definiert. Lediglich in Erwägungsgrund 45 wird erläutert, dass es sich dabei zumindest um eine Mindesteinkommensunterstützung sowie Unterstützung bei Schwangerschaft, Krankheit und Elternschaft handeln muss, „soweit

---

<sup>10</sup> Vgl. Art. 1 der EU-Qualifikationsrichtlinie, der als Zweck der Richtlinie u.a. Normen für einen einheitlichen Schutzstatus festlegt, sowie deren Erwägungsgrund 39.

*diese Leistungen nach dem nationalen Recht eigenen Staatsangehörigen gewährt werden“.*

Dem Wortlaut von Art. 29 folgend müssen Kernleistungen jedenfalls „*im gleichen Umfang und unter denselben Voraussetzungen wie für eigene Staatsangehörige*“ gewährt werden. Aus der Formulierung „*wie für eigene Staatsangehörige*“ ergibt sich für UNHCR, dass Kernleistungen für subsidiär Schutzberechtigte grundsätzlich auch für eigene *StaatsbürgerInnen* offen stehen müssen.<sup>11</sup> Leistungen aus der Grundversorgung etwa sind für ÖsterreicherInnen nicht vorgesehen, weshalb die Grundversorgung auch nicht als Kernleistung für subsidiär Schutzberechtigte herangezogen werden kann.

Zu betonen ist in diesem Zusammenhang auch, dass Erwägungsgrund 45 sowie die geänderte Terminologie<sup>12</sup> der EU-Qualifikationsrichtlinie erst mit deren Neufassung (2011/95/EU) geschaffen wurden, weshalb bisherige Judikatur<sup>13</sup> zur alten Fassung der EU-Qualifikationsrichtlinie (2004/83/EG) auf die heute geltende Gesetzeslage nicht übertragbar erscheint.

Zudem ist festzuhalten, dass die Grundversorgung jedenfalls auf Dauer keine adäquate Unterbringungsform darstellt<sup>14</sup>, da sie lediglich für einen vorübergehenden Aufenthalt (von Asylsuchenden) konzipiert ist. Die Praxis zeigt jedoch, dass subsidiär Schutzberechtigte – ebenso wie grundsätzlich auch Flüchtlinge – meist dauerhaft in Österreich bleiben.

Eine Kürzung der bedarfsorientierten Mindestsicherung für subsidiär Schutzberechtigte bzw. deren dauerhafte Unterbringung in der Grundversorgung scheint aus Sicht von UNHCR somit nicht mit dem EU-Recht in Einklang gebracht werden zu können.

#### **IV. Auswirkungen von reduzierten Sozialleistungen auf die Integration von Schutzberechtigten**

Mit der Verabschiedung des „Nationalen Aktionsplans für Integration“ (NAP.I) im Jahr 2009 sowie dem „50 Punkte – Plan zur Integration von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten in Österreich“ vom November 2015 hat sich die österreichische Politik zu umfassenden Integrationsmaßnahmen für Schutzberechtigte bekannt. Die bedarfsorientierte Mindestsicherung wird im 50 Punkte-Plan dabei als Instrument der „Hilfe zur Selbsthilfe“ verstanden, um Menschen in eine nicht transferabhängige Existenz zu begleiten.

Dieser Ansatz deckt sich mit dem grundsätzlichen Ziel der bedarfsorientierten Mindestsicherung, neben der Vermeidung von Armut und sozialer Ausgrenzung weitest möglich die (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt der betreffenden Personen zu erreichen. Wie in den Materialien zur Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite bedarfsorientierte Mindestsicherung festgehalten wurde, wird es dabei mitunter einer sehr behutsamen,

---

<sup>11</sup> Siehe auch Rebhahn, FN 7, S. 81f., der die Meinung vertritt, dass Kernleistungen über die Art der Leistung und nicht über deren Umfang zu definieren sind.

<sup>12</sup> Insbesondere die terminologische Angleichung der verschiedenen Schutzstatus durch die Verwendung des Begriffs „international Schutzberechtigte“.

<sup>13</sup> Einschlägig hier insbesondere VwGH vom 15.12.2011, Zl. 2008/10/0001, zu Fragen des Burgenländischen Mindestsicherungsgesetzes bzw. Landesbetreuungsgesetzes.

<sup>14</sup> Vgl. auch Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2013, S. 116, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/8r3ft/37-PB.pdf>.

auf die individuelle Situation Bedacht nehmenden Vorgangsweise bedürfen. Solange die unmittelbare (Wieder-)Eingliederung nicht möglich oder noch nicht gelungen ist, wird als Ziel außerdem die Ermöglichung eines menschenwürdigen Lebens für die Betroffenen genannt.

Die o.a. Grundsätze und Ziele treffen naturgemäß auf alle Menschen in Österreich unabhängig von ihrem Rechtsstatus zu. Vor diesem Hintergrund ist für UNHCR die derzeitige politische Diskussion über eine Kürzung oder gar Streichung der bedarfsorientierten Mindestsicherung für Schutzberechtigte nicht nachvollziehbar. Denn derartige Maßnahmen hätten nicht nur einen den Zielen und Grundsätzen der bedarfsorientierten Mindestsicherung widersprechenden Effekt, sie würden vielmehr dazu führen, dass Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte weit unter die Armutsgrenze geraten, die momentan bei über 1.000 Euro pro Einzelperson liegt. Neben den erheblichen individuellen Auswirkungen bringt Armut jedoch generell multidimensionale und folgenschwere Konsequenzen mit sich, die zu hohen sozialen Folgekosten führen.

In der Praxis würden die geplanten Einschnitte bei der bedarfsorientierten Mindestsicherung dazu führen, dass Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte mit wenigen Hundert Euro pro Monat auskommen müssten. Das wiederum hätte zur Folge, dass ein menschenwürdiges Leben mit sozialer Teilhabe in Österreich wohl kaum möglich wäre und Betroffene etwa ihre Mieten nicht mehr zahlen könnten. Wohnungsverlust, Verschuldung und die tägliche Anstrengung der Existenzsicherung hätten aber gleichzeitig erhebliche negative Auswirkungen auf eine erfolgreiche Arbeitssuche oder das gelungene Erlernen der Sprache.

Eine weitere erwartbare Folge in einer derartigen Situation wäre das wiederkehrende Eingehen von prekären Arbeitsverhältnissen und dem damit verbundenen Verlust an Qualifikation, von Anerkennung und Selbstvertrauen. Dies wiederum kann den nachhaltigen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt erschweren und birgt für die Betroffenen die Gefahr, mangels Kontakts zur Aufnahmegesellschaft in verstärkte gesellschaftliche Desintegration zu geraten.

Im Zusammenhang mit schutzberechtigten Personen ist zudem speziell auf ihre oftmals besonderen Bedürfnisse Bedacht zu nehmen. So kann sich die Reduzierung oder der Entfall von Leistungen der bedarfsorientierten Mindestsicherung für traumatisierte Menschen besonders gravierend auswirken. Auch Kinder hätten einen schwierigeren Start ins Leben und schlechtere Chancen gegenüber anderen Kindern. Die Inanspruchnahme von Freizeit- und Bildungsangeboten, wie die Teilnahme an schulischen Sonderveranstaltungen, scheitert oft an fehlenden finanziellen Mitteln.

Die negativen Folgen unzureichender Unterstützung von Schutzberechtigten lassen sich bereits aktuell insbesondere bei subsidiär Schutzberechtigten, die schlechtere Rahmenbedingungen als anerkannte Flüchtlinge vorfinden, ablesen. Dies wurde sowohl in der von UNHCR veröffentlichten Studie „Subsidiär Schutzberechtigte in Österreich“<sup>15</sup> aus dem Jahr 2015 als auch in der UNHCR-Studie „Fördernde und hemmende Faktoren – Integration von Flüchtlingen in Österreich“<sup>16</sup> belegt.

In beiden Studien wurde deutlich, dass eine schwierige oder ungeklärte Wohnsituation direkten negativen Einfluss auf die verschiedensten Bereiche der Integration hat, allen

<sup>15</sup> [http://www.unhcr.at/fileadmin/user\\_upload/dokumente/07\\_presse/material/Bericht\\_subsidiaerer\\_Schutz.pdf](http://www.unhcr.at/fileadmin/user_upload/dokumente/07_presse/material/Bericht_subsidiaerer_Schutz.pdf).

<sup>16</sup> [http://www.unhcr.at/fileadmin/user\\_upload/dokumente/03\\_profil\\_begriffe/dauerhafte\\_loesungen/RICE\\_Kurzzusammenfassung\\_Web\\_neu.pdf](http://www.unhcr.at/fileadmin/user_upload/dokumente/03_profil_begriffe/dauerhafte_loesungen/RICE_Kurzzusammenfassung_Web_neu.pdf).

voran auf Bildung und Arbeit. Subsidiär Schutzberechtigte finden sich besonders häufig in prekären Mietverhältnissen wieder und werden nicht selten Opfer von Mietwucher. Im Zuge der beiden Studien stieß UNHCR auf Massenunterkünfte und überbelegte Substandard-Wohnungen, in denen oft mehrere Personen in einem Zimmer lebten und selbst Familien mit Kleinkindern aus Mangel an Alternativen wohnten.

UNHCR befürchtet, dass durch weitere Einschnitte bei der Unterstützung für die Betroffenen ein selbständiges Leben häufig nicht mehr möglich wäre. Vielmehr wären sie wohl auf organisierte Quartierplätzen angewiesen, die folglich für neu ankommende Asylsuchende fehlen würden. Das Grundversorgungssystem würde somit zusätzlich belastet werden. Zudem ist das Leben in organisierten Quartieren – wie bereits oben ausgeführt – für einen langfristigen Aufenthalt nicht geeignet und einer Integration in Österreich nicht zuträglich. Neben einer Perspektivenlosigkeit ist es in dieser Situation außerdem kaum möglich, finanzielle Mittel anzusparen, die für den Umzug in eine eigene Wohnung und somit für die Erlangung von Selbständigkeit erforderlich sind.

Um Integration zu fördern und Armut zu vermeiden plädiert UNHCR daher dafür, allen Personen mit subsidiärem Schutz sowie anerkannten Flüchtlingen (Asylberechtigten) unmittelbar nach der Schutzzuerkennung uneingeschränkter Zugang zur bedarfsorientierten Mindestsicherung sowie zu Leistungen wie Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld zu gewähren. Anstelle von Leistungskürzungen wären aus Sicht von UNHCR vielmehr zusätzliche individuelle und zielgerichtete Integrationsmaßnahmen von Nöten. Dies würde dazu beitragen, die Ziele der (Wieder)Eingliederung in den Arbeitsmarkt und der Verminderung der Abhängigkeit von Transferleistungen zu erreichen.

16. November 2016  
UNHCR