

SUBSIDIÄR SCHUTZBERECHTIGTE IN ÖSTERREICH





SUBSIDIÄR SCHUTZBERECHTIGTE IN ÖSTERREICH



© UNHCR Österreich, Februar 2015

Foto: Stefanie Steindl, ein subsidiär Schutzberechtigter
im Gespräch bei einem UNHCR-Infoprojekt

Layout & design: BakOS Design

DANKSAGUNG

Die Recherche und die Berichterstellung erfolgte durch Mag. Haleh Chahrokh, durch deren Engagement und Einsatz Qualität und Umfang dieses Berichts erst möglich wurden.

Viele weitere Personen haben an der Entstehung dieses Berichts mitgewirkt. Besonderer Dank gilt all jenen, die sich für Gespräche Zeit genommen und ihre wertvollen Erfahrungen und Erkenntnisse eingebracht haben. Ausdrücklich hervorzuheben sind dabei die GesprächspartnerInnen mit subsidiärem Schutz, die uns mit viel Offenheit begegnet sind und einen Einblick in ihr Leben gewährt haben.

Ebenso möchten wir uns bei all jenen bedanken, die geholfen haben, Gespräche mit subsidiär Schutzberechtigten zu organisieren und in einigen Fällen überdies Räumlichkeiten für Interviews zur Verfügung stellten. Höchste Wertschätzung gilt auch allen VertreterInnen von staatlichen Einrichtungen sowie Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die die Recherche mit Informationen unterstützt haben. Schließlich soll zudem die Unterstützung der DolmetscherInnen positiv hervorgehoben werden, ohne die eine gute Kommunikation mit subsidiär Schutzberechtigten manchmal nicht möglich gewesen wäre.

INHALTSVERZEICHNIS

Danksagung	4
Abkürzungsverzeichnis	6
1. Einleitung	7
2. Forschungsstand	9
2.1 Literaturübersicht	9
2.2 Statistiken zu subsidiär Schutzberechtigten	10
3. Grundlagen des subsidiären Schutzes	14
3.1 Definition und Überblick	14
3.2 Subsidiärer Schutz im europäischen Recht	15
3.3 Entwicklung des subsidiären Schutzes in Österreich	16
3.3.1 Aufenthalt und Fremdenpass	16
3.3.2 Familienleistungen	18
3.3.3 Pflegegeld	19
3.4 Gegenüberstellung der Rechte von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten in Österreich	20
4. Lücken des subsidiären Schutzes in Österreich und ihre Auswirkungen in der Praxis	22
4.1 Aufenthaltstitel	23
4.1.1 Befristete Aufenthaltsberechtigung	23
4.1.2 Unbefristete Niederlassung	24
4.2 Grundversorgung	24
4.3 Mindestsicherung	26
4.4 Wohnen	28
4.4.1 Wohnbauförderung und Gemeindewohnungen	28
4.4.2 Wohnungen auf dem freien Markt	29
4.4.3 Wohnungslosenhilfe und Frauenhäuser	31
4.5 Familienleistungen	33
4.6 Familienzusammenführung	36
4.7 Beschäftigung und Bildung	38
4.8 Staatsbürgerschaft und Einbürgerung	40
4.9 Sonstiges	40
5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	42
Literaturverzeichnis	45
Annex	47

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BFA	Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BM.I	Bundesministerium für Inneres
BMS	Bedarfsorientierte Mindestsicherung
BPGG	Bundespflegegeldgesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
AsylG 2005	Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Asylgesetz 2005)
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
FBH	Familienbeihilfe
FLAG	Familienlastenausgleichsgesetz
FPG	Fremdenpolizeigesetz 2005
FSW	Fonds Soziales Wien
GVG-B 2005	Grundversorgungsgesetz – Bund 2005
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GVS	Grundversorgung
GVV	Grundversorgungsvereinbarung
NAG	Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz
NAPI	Nationaler Aktionsplan für Integration
NGO	Nichtregierungsorganisation
OGH	Oberster Gerichtshof
PVA	Pensionsversicherungsanstalt
TMSG	Tiroler Mindestsicherungsgesetz
UNHCR	Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees)
WBFG	Wohnbauförderungsgesetze der Länder

1. EINLEITUNG

Für Flüchtlinge in der EU leiten sich die Rechte bezüglich ihrer Integration neben der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) u.a. aus der EU-Status- bzw. Qualifikationsrichtlinie ab. Ein spezifisches integrationspolitisches Instrument für diese Zielgruppe gibt es jedoch weder auf EU-Ebene noch in Österreich.

Durch die Verabschiedung des Nationalen Aktionsplans für Integration (NAPI) sowie eine Vielzahl nationaler und regionaler in verschiedenen Bereichen gesetzten Integrationsmaßnahmen wurde die Integration von MigrantInnen in den letzten Jahren zu einem der Schwerpunkte der österreichischen Politik. Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte sind Teil der Zielgruppe des NAPI. Der NAPI führt hierzu allerdings nur aus, dass die Integration von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten aufgrund deren Schutzbedürftigkeit eine besondere Herausforderung darstellt.¹

Auch wenn in der bestehenden Integrationsförderung das Bekenntnis der Bundesregierung zur Integration von Flüchtlingen zum Ausdruck kommt, betrafen viele der in der Vergangenheit getroffenen Maßnahmen vor allem die Integration von MigrantInnen und weniger jene von Flüchtlingen oder gar von subsidiär Schutzberechtigten.

Der vorliegende Bericht baut auf den Ergebnissen des im Oktober 2013 erschienenen UNHCR-Berichts „Fördernde und hemmende Faktoren. Integration von Flüchtlingen in Österreich“ auf, der der Frage nachging, welche Faktoren für die Flüchtlingsintegration von besonderer Relevanz sind, und der die Herausforderungen bei der Integration aus dem spezifischen Blickwinkel von Flüchtlingen darstellte.² Bereits im Verlauf von Gesprächen, die im Rahmen dieses vom Europäischen Flüchtlingsfonds geförderten Forschungsprojekts mit subsidiär Schutzberechtigten und verschiedenen AkteurInnen im Integrationsbereich geführt wurden, zeigte sich wiederholt, dass subsidiär Schutzberechtigte mit speziellen Herausforderungen und einer wesentlich schwierigeren Situation hinsichtlich ihres Integrationsprozesses in Österreich konfrontiert sind.

„Ist es einer Person, die maximal für zwei Jahre eine Aufenthaltsberechtigung in Österreich hat, möglich einen auf drei Jahre befristeten Mietvertrag abzuschließen? Kann sie eine Ausbildung beginnen? Mit diesen und vielen anderen Fragen müssen sich subsidiär Schutzberechtigte in Österreich auseinandersetzen. Es sind alltägliche Fragen, immens wichtige Fragen, die alle Lebensbereiche beeinflussen und die sich subsidiär Schutzberechtigte im Gegensatz zu Asylberechtigten viel häufiger stellen müssen.“³

Auch das allgemeine Fehlen von Informationen über die Rechtsstellung von subsidiär Schutzberechtigten, beispielsweise aufseiten von ArbeitgeberInnen und VermieterInnen, wurde im Rahmen des EU-Forschungsprojekts regelmäßig aufgezeigt. Da die Forschung zu subsidiär Schutzberechtigten

¹ Österreichische Bundesregierung (2010), Nationaler Aktionsplan für Integration, Bericht, S. 9.

² Neben der deutschen Kurzzusammenfassung liegt eine umfassende Darstellung des nationalen UNHCR-Berichts vor: UNHCR, Facilitators and Barriers: Refugee Integration in Austria, Oktober 2013.

³ Buchinger, M. (2014), Subsidiärer Schutz – ein ausreichender Schutz? Ein Vergleich von Lebenswirklichkeiten Asyl- und subsidiär Schutzberechtigter in Österreich, Bachelorarbeit, Universität Wien, S. 7.

jedoch kein Schwerpunkt dieses Projekts war, wurde empfohlen, bei künftigen Untersuchungen zur Integration von Schutzberechtigten in Österreich gezielt auf subsidiär Schutzberechtigte einzugehen, um die Auswirkungen ihrer besonderen rechtlichen Situation auf verschiedene Integrationsbereiche zu untersuchen. Dementsprechend stellt der vorliegende Bericht die Lage von subsidiär Schutzberechtigten in den Mittelpunkt, analysiert deren Herausforderungen im Integrationsprozess und geht der Frage nach, wie es um deren Situation in Österreich bestellt ist. Ebenso wird dargestellt, welche Auswirkungen die unterschiedliche Behandlung von subsidiär Schutzberechtigten gegenüber Asylberechtigten auf deren Lebenslagen hat und wie diese Auswirkungen von den Betroffenen selbst wahrgenommen werden.

Als qualitative Forschung, in der auch subsidiär Schutzberechtigte zu Wort kommen, liefert dieser Bericht Erkenntnisse, die als Grundlage künftiger integrationspolitischer Strategien dienen und die Richtung für mögliche politische und legislative Veränderungen vorgeben können.

Grundlage des Berichts ist eine Analyse der rechtlichen Unterschiede zwischen Asylberechtigung und subsidiärem Schutz. Die in diesem Bericht enthaltenen Informationen wurden durch Sichtung von relevanten Rechtsquellen, Statistiken und Fachliteratur, durch Internetrecherche sowie Gespräche mit verschiedenen am Integrationsprozess beteiligten Personen erhoben. Befragt wurden insgesamt 25 subsidiär Schutzberechtigte mit Hilfe teilstrukturierter, qualitativer, persönlicher⁴ Interviews – teils in Gruppen- und teils in Einzelgesprächen. Zudem wurden Gespräche mit 24 VertreterInnen von Behörden und NGOs geführt.

Die GesprächspartnerInnen stammten aus Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, der Steiermark und Wien. In den Gesprächen wurde der Frage nachgegangen, welche Faktoren subsidiär Schutzberechtigten die Integration erschweren oder erleichtern. Teilstrukturierte Interviews wurden deshalb gewählt, um Diskussionspielraum zu eröffnen und – im Fall von subsidiär Schutzberechtigten – zu ermöglichen, jene Themen anzusprechen, die ihnen wichtig sind. Die begrenzte Zahl der subsidiär Schutzberechtigten erlaubt es nicht, repräsentativ Schlüsse zu ziehen, bietet aber dennoch aussagekräftige Sichtweisen persönlich Betroffener. Diskutiert wurden in erster Linie die Themen Aufenthaltsrecht, Fremdenpass, Familienzusammenführung, Wohnen, Bildung, Sozial- und Familienleistungen, Beschäftigung und Einbürgerung. Die Namen der befragten subsidiär Schutzberechtigten wurden verändert, um deren Anonymität und Privatsphäre zu wahren.

Im vorliegenden Bericht werden keine Geschlechterunterschiede beleuchtet, da dies weiterer Forschung bedürfen würde. Ebenso wenig kann umfassend auf die Unterschiede zwischen voll- und minderjährigen Flüchtlingen eingegangen werden.

Auf Basis der im Rahmen dieser Erhebung gewonnen Erkenntnisse entwickelte UNHCR relevante Empfehlungen zu unterschiedlichen Bereichen.

⁴ Lediglich ein Interview wurde telefonisch geführt.

2. FORSCHUNGSSTAND

Zur Integration von subsidiär Schutzberechtigten liegt nur eine sehr begrenzte Anzahl von quantitativer Forschung oder Daten vor.

2.1 LITERATURÜBERSICHT

Die Literatur hat sich lediglich vereinzelt mit der Thematik des subsidiären Schutzes auseinandergesetzt, wie bereits der im Oktober 2013 erschienene UNHCR-Bericht „Fördernde und hemmende Faktoren. Integration von Flüchtlingen in Österreich“ skizzierte.⁵ Der subsidiäre Schutz wurde auch in der anthropologischen und der sozialwissenschaftlichen Literatur empirisch eher spärlich bearbeitet.⁶

Beispiele relevanter Literatur schließen etwa die Dissertation von Margit Ammer mit ein, die ausführlich den Zugang einkommensgenerierender Beschäftigung für schutzbedürftige Drittstaatsangehörige beschreibt.⁷ Sie stellt unter anderem deutlich dar, welche Einschränkungen subsidiär Schutzberechtigte gegenüber Asylberechtigten haben, und bezieht sich dabei nicht nur auf den Arbeitsmarkt, sondern auch auf sozialstaatliche Leistungen und den Zugang zu Wohnraum. Eine weitere Publikation, in der zumindest teilweise auf Familien mit subsidiärem Schutz eingegangen wird, ist eine österreichische Länderstudie über Auswirkungen von Aufnahme- und Integrationsbedingungen als Hindernis oder Förderung von Integration, die im Rahmen eines EU-geförderten Projekts zur Familienzusammenführung verfasst wurde.⁸

Darüber hinaus geht Doreen Müller in ihrem 2010 erschienenem Werk „Flucht und Asyl in europäischen Migrationsregimen“⁹ auf die Auswirkungen von Kategorisierungen ein. Auch Martina Buchinger stellte in ihrer kürzlich an der Universität Wien erschienene Bachelorarbeit im Rahmen der Studienrichtung Internationale Entwicklung zum Vergleich zwischen Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten fest, dass die Einordnung in einen Status bestimmte Rechte mit sich bringt und somit einen entscheidenden Einfluss auf die Realitäten der Schutzberechtigten hat.¹⁰

In einer Masterarbeit im Rahmen der Studienrichtung Kultur- und Sozialanthropologie aus dem Jahr 2013 werden die *citizenship*-Beziehungen von fünf jungen somalischen subsidiär Schutzberechtigten in Wien im Alter zwischen 19 und 30 Jahren und mit einer Aufenthaltsdauer von acht Monaten bis

⁵ UNHCR (2013), siehe FN 2.

⁶ Siehe z.B. eher am Rande Kroner, G. (2002), Social and Political Impact on Somali Refugees in the Diaspora, in: Binder, S. und Tosic, J. (Hrsg.), Refugee Studies and Politics, Human Dimensions and Research Perspectives, WUV, Wien, S. 139- 170.

⁷ Ammer, M. (2011), Access to Wage-Earning Employment by Third-Country Nationals in Need of Protection in Austria: Conformity with Human and Fundamental Rights Standards?, Dissertation, Universität Wien.

⁸ Kraller, A., Hollomey, C., Hurich, C., König, A. & Muzak, G. (2013), Family Reunification: A barrier or facilitator of integration? Country Report Austria, Brussels, European Commission DG Home.

⁹ Müller, D. (2010), Flucht und Asyl in europäischen Migrationsregimen. Metamorphosen einer umkämpften Kategorie am Beispiel der EU, Deutschlands und Polens, Göttingen: Universitätsverlag.

¹⁰ Buchinger, M. (2014), siehe FN 3, S. 12.

drei Jahren näher untersucht.¹¹ Die Arbeit analysiert, ausgehend von den Lebenssituationen, Strategien und Lebensentwürfe subsidiär Schutzberechtigter aus Somalia, die europäische und nationale Asylpolitik und hinterfragt „Hierarchien“ zwischen der Rechtsstellung von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten. Eine der Schlussfolgerungen lautet, dass der schwach ausgeprägte Rechtsstatus einen entscheidenden Einfluss auf die (gelebte und empfundene) Zugehörigkeit sowie die Partizipation von somalischen subsidiär Schutzberechtigten hat. Die Analyse hat ebenfalls ergeben, dass trotz der mit dem Status verbundenen Unsicherheit und Ungewissheit subsidiär Schutzberechtigte nicht müde werden, sich in Österreich ein neues Leben aufzubauen.

Vereinzelt thematisieren Beiträge und Artikel in Fachzeitschriften im Fremden- und Asylrecht die rechtliche (Schlechter-)stellung von subsidiär Schutzberechtigten.¹²

Schließlich erwähnen jährliche Tätigkeitsberichte von Organisationen und Einrichtungen diese Personengruppe als Teil ihrer KlientInnen sowie die Herausforderungen, denen sich subsidiär Schutzberechtigte stellen müssen, z.B. im Bereich Wohnen und Integration in den Arbeitsmarkt.¹³ Wie bereits im UNHCR-Bericht „Fördernde und hemmende Faktoren. Integration von Flüchtlingen in Österreich“ beschrieben, ist die Evaluierung von NGO-Arbeit und Projekten für subsidiär Schutzberechtigte auch Grundlage einiger Berichte und Diplomarbeiten.¹⁴

2.2 STATISTIKEN ZU SUBSIDIÄR SCHUTZBERECHTIGTEN

In Österreich fehlen weitestgehend quantitative Daten und messbare Indikatoren zu integrationspolitischen Bereichen betreffend subsidiär Schutzberechtigte, selbst wenn diese Daten im Fall von MigrantInnen in umfassendem Ausmaß vorliegen.

Statistische Daten über MigrantInnen im weiteren Sinn lassen jedoch vermuten, dass subsidiär Schutzberechtigte oftmals für ihre Arbeitsstelle überqualifiziert sind. Weiters besteht in Bezug auf Armut, gesellschaftliche Ausgrenzung und Lebensbedingungen eine Kluft zu anderen Teilen der Bevölkerung.¹⁵

Monats- und Jahresstatistiken zum Asylwesen des Bundesministeriums für Inneres (BM.I) enthalten Informationen über Asylantragszahlen, Herkunftsländer und Entscheidungen, einschließlich zu gewährtem subsidiären Schutz.

¹¹ Bonatti, M. (2013), Full Positive – Citizenship-Strategien, Dimensionen und Ziele von somalischen subsidiär Schutzberechtigten, Wien, September 2013, Masterarbeit.

¹² Siehe z.B. Kessler, K., Zipfel, D. (2014), Der asylrechtliche Ehegattenbegriff und das Erfordernis der im Herkunftsland bestandenen Ehe, *Migralex*, Zeitschrift für Fremden- und Minderheitenrecht, 02-2014, facultas.wuv, S. 30-37; oder Storey, H. (2008), EU Refugee Qualification Directive: a Brave New World?, in: *International Journal of Refugee Law*, 20/1, S. 16.

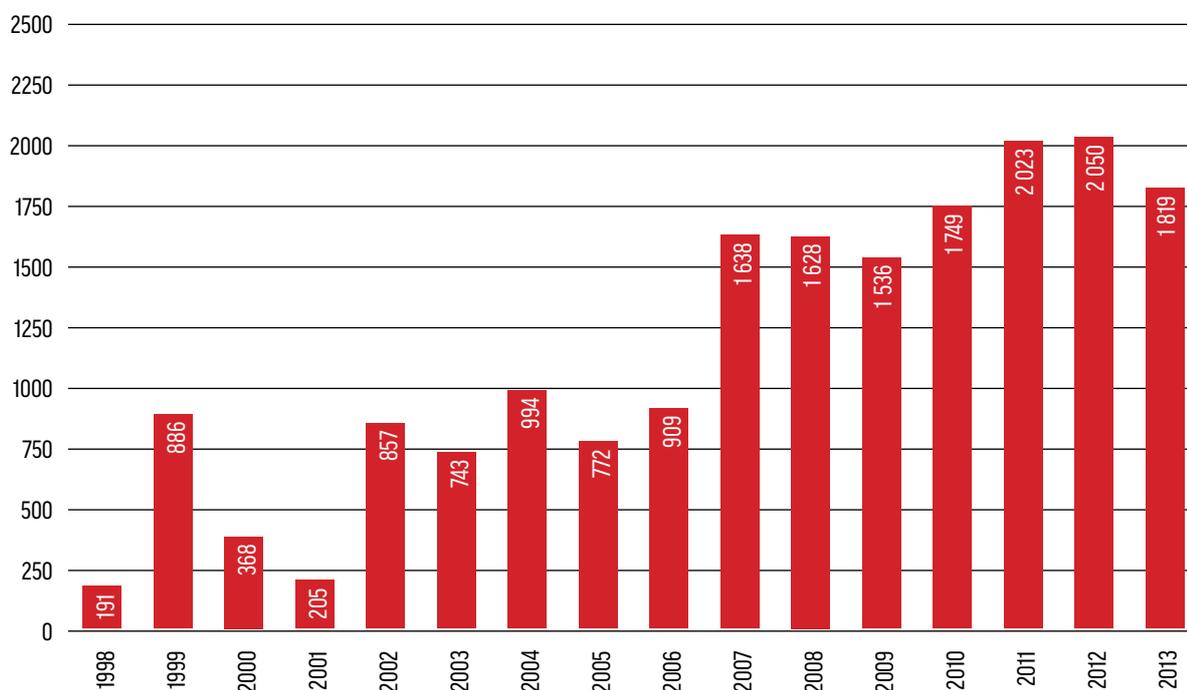
¹³ Siehe z.B. Verein Projekt Integrationshaus, Tätigkeitsbericht 2013, Wien, August 2014, S. 17 und 22; oder Caritas Linz (2008), RIKO, Regionale Integration von Konventionsflüchtlingen, B 3-7/2007, Abschlussbericht, finanziert vom Europäischen Flüchtlingsfonds, Bundesministerium für Inneres und dem Land Oberösterreich, Oktober 2008.

¹⁴ Stubnig, S., Lackner, G. (2007), Psychotherapeutische und Psychosoziale Arbeit mit Flüchtlingen beim Verein ASPIS in Klagenfurt, in: Knapp, G., Sting, S. (Hrsg.), *Soziale Arbeit und Professionalität im Alpen-Adria-Raum*, S. 317-332; Hermagoras/Mohorjeva, Klagenfurt/Celovec, Juli 2007; Rothböck, B. (2009), *Integration von Flüchtlingen durch Öffentlichkeitsarbeit – Am Beispiel der Öffentlichkeitsarbeit der Non-Profit-Organisation Asylkoordination Österreich*, Diplomarbeit, Universität Wien, Juni 2009; Frick, I. (2009), *Integration von Flüchtlingen in Wien. Beitrag des Integrationsprojektes Elongó zur Integration von Flüchtlingen in Wien*, Diplomarbeit, Universität Wien, Mai 2009; Hoyer, C. (2011), *Integration von Asylberechtigten. Eine kultur- und sozialanthropologische Analyse über die Abteilung „Startbegleitung für Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte“*, der Gemeinnützigen Interface Wien GmbH., Universität Wien, Diplomarbeit, Oktober 2011.

¹⁵ UNHCR (2013), siehe FN 2, S. 3.

Seit Einführung des Status des subsidiär Schutzberechtigten im Jahr 1998 wurde bis Ende 2013 in Österreich insgesamt 18.368 Personen subsidiärer Schutz gewährt.¹⁶

Anerkennungszahlen subsidiär Schutzberechtigter



Die letzten zur Verfügung stehenden Zahlen stammen aus dem Jahr 2013, in dem 1.819 Personen subsidiären Schutz erhielten. Die größten Gruppen stammten dabei aus Afghanistan (828), Syrien (253), Russland (175), Somalia (133) und dem Irak (125).¹⁷

Keine Statistik liegt hingegen darüber vor, wie viele der in Österreich anerkannten subsidiär Schutzberechtigten sich derzeit in Österreich aufhalten. Folglich gibt es diesbezüglich nur Schätzungen, die auf Grundlage der Anerkennungen der letzten 10 Jahre erfolgen. Demnach befanden sich Ende 2013 15.118 subsidiär Schutzberechtigte in Österreich.

Wenngleich es daher auch nicht möglich ist, exakt Aussage darüber zu treffen, wie lange Personen mit subsidiärem Schutz in Österreich bleiben, führen Erfahrungen verschiedener ExpertInnen sowie Informationen von Betroffenen zur Annahme, dass sich der Aufenthalt dieser Personen in Österreich regelmäßig über viele Jahre erstreckt. „Die Praxis zeigt, dass der Aufenthalt von subsidiär Schutzberechtigten infolge wiederholter Verlängerungen des mit dem Status verbundenen Aufenthaltstitels häufig von Dauer ist, dies insbesondere bei Herkunftsländern, welche sich in langjährigen Krisensituationen befinden.“¹⁸

¹⁶ Asylstatistiken ab dem Jahr 2002 finden sich auf der Website des Bundesministeriums für Inneres: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asylwesen/statistik/start.aspx.

¹⁷ Bundesministerium für Inneres (2014), Asylstatistik 2013.

¹⁸ Kessler, K., Zipfel, D. (2014), siehe FN 12, S. 37.

Detaillierte Statistiken bestehen allerdings in Bezug auf die Grundversorgung (GVS) von subsidiär Schutzberechtigten. Mit Stand Ende 2014 stellte sich die Situation demnach wie folgt dar:

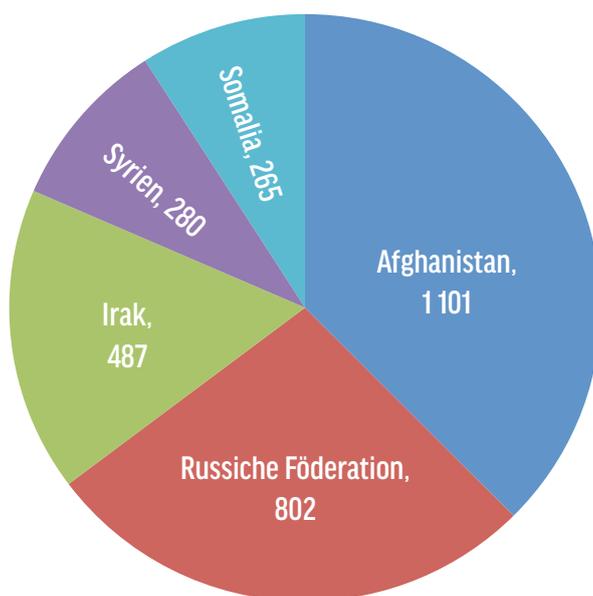
GVS-Stelle	männlich	weiblich	Gesamt
GVS-Burgenland	26	2	28
GVS-Kärnten	46	24	70
GVS-Niederösterreich	307	184	491
GVS-Oberösterreich	90	69	159
GVS-Salzburg	52	13	65
GVS-Steiermark	104	52	156
GVS-Tirol	62	16	78
GVS-Vorarlberg	98	52	150
GVS-Wien	1.535	877	2.412
Gesamt	2.320	1.289	3.609

Von den 3.609 Fremden mit subsidiärem Schutz in Grundversorgung waren:

- 2.292 Erwachsene im arbeitsfähigen Alter (18-60),
- 252 Jugendliche (15-17) und
- 898 Kinder (0-14).

67% aller subsidiär Schutzberechtigten in Grundversorgung (2.412 Personen) hielten sich in Wien auf. Die nächstgrößten Gruppen fanden sich in Niederösterreich (491; 14%), Oberösterreich (159; 4%), der Steiermark (156; 4%) und Vorarlberg (150; 4%).

Grafik: Die fünf am stärksten vertretenen Herkunftsländer von subsidiär Schutzberechtigten in Grundversorgung in Österreich mit Ende 2014.



Gemeinsam machten subsidiär Schutzberechtigte aus den fünf am stärksten vertretenen Nationen 81% aller subsidiär Schutzberechtigten in Grundversorgung aus.

Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer aller subsidiär Schutzberechtigten in Grundversorgung betrug mit 31.12.2014 1.143 Tage und somit 3 Jahre und etwa 7 Wochen. Nach Zuerkennung des subsidiären Schutzes hielten sie sich zum selben Stichtag durchschnittlich 732 Tage, also etwa 2 Jahre, in Grundversorgung auf.¹⁹

In Migrations- und Integrationsstatistiken sind nach wie vor die Staatsangehörigkeit bzw. immer öfter auch das „Geburtsland“, nicht jedoch der Rechtsstatus, die häufigsten Merkmale zur Bestimmung von Personen mit Migrationshintergrund. Gleichzeitig verfügen allerdings etwa das Arbeitsmarktservice und das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz über Daten zur Arbeitslosigkeit von subsidiär Schutzberechtigten.²⁰ Ende Dezember 2014 waren österreichweit 2.327 subsidiär Schutzberechtigte arbeitslos gemeldet, davon 1.871 Männer und 456 Frauen.²¹

Die Bedeutung von Wien als Wohnort für subsidiär Schutzberechtigte verdeutlicht sich darin, dass Ende Dezember 2014 1.572 subsidiär Schutzberechtigte in Wien arbeitslos gemeldet waren, was einem Anteil von über 67% aller arbeitslos vorgemerkten subsidiär Schutzberechtigten entspricht.²²

¹⁹ Bundesministerium für Inneres, Abteilung III/5, 10.02.2015, Information subsidiär Schutzberechtigte in Grundversorgung.

²⁰ UNHCR (2013), siehe FN 2, S. 6.

²¹ Information des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 10. Dezember 2014.

²² Ebd.

3. GRUNDLAGEN DES SUBSIDIÄREN SCHUTZES

3.1 DEFINITION UND ÜBERBLICK

Die Definition des Begriffs „subsidiärer Schutz“ findet sich im Asylgesetz 2005. Demnach berechtigt der Status des subsidiär Schutzberechtigten zur vorübergehenden Einreise bzw. zum vorübergehenden Aufenthalt in Österreich, wobei dieses Recht verlängert werden kann.²³

Der Status des subsidiär Schutzberechtigten kann nur einer Person zuerkannt werden, die nicht bereits die Voraussetzungen zur Anerkennung als Flüchtling erfüllt. Im Asylverfahren wird somit vorweg geprüft, ob Asylsuchende Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) sind. Nach der GFK ist ein Flüchtling eine Person, die ihr Heimatland verlassen und wohlbegründete Furcht vor Verfolgung auf Grund ihrer Rasse, Religion, Nationalität, politischen Meinung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe hat.²⁴

Lediglich wenn Asylsuchenden die Flüchtlingseigenschaft und damit der Status von Asylberechtigten nicht zuerkannt wird, ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen für den subsidiären Schutzstatus vorliegen. Subsidiärer Schutz ist zu gewähren, wenn dem/der Fremden im Heimatstaat eine reale Gefahr einer Verletzung von Art. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK; Recht auf Leben), Art. 3 EMRK (Verbot der Folter) oder der Protokolle Nr. 6 oder Nr. 13 zur EMRK (Verbot der Todesstrafe) drohen würde oder für ihn/sie als Zivilperson eine ernsthafte Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen Konfliktes droht.²⁵

Subsidiär Schutzberechtigten ist eine befristete Aufenthaltsberechtigung zu erteilen, die anfangs auf ein Jahr beschränkt ist. Im Fall des weiteren Vorliegens der Voraussetzungen kann diese Aufenthaltsberechtigung (auch mehrmals) für jeweils zwei Jahre verlängert werden.²⁶ Der Status des subsidiär Schutzberechtigten kann jedoch auch wieder aberkannt werden, wenn die betroffene Person nicht (mehr) schutzwürdig ist, einen Ausschlussgrund gesetzt hat (z.B. wegen eines Verbrechens), sich wieder dem Schutz des Herkunftsstaats unterstellt oder den Lebensmittelpunkt in einen anderen Staat verlegt.²⁷

Mit dem Status des subsidiär Schutzberechtigten sind neben den bereits erwähnten Rechten noch verschiedene weitere Ansprüche verbunden, wie etwa die Ausstellung einer Karte für subsidiär Schutzberechtigte, die Ausstellung eines Fremdenpasses, der unbeschränkte Zugang zum Arbeitsmarkt oder soziale Unterstützungsmaßnahmen. Der subsidiäre Schutz bedeutet jedoch keine Gleichstellung mit Asylberechtigten, sondern stellt eine eingeschränktere Rechtsstellung dar.

²³ Vgl. § 2 Abs. 1 Z. 16 AsylG 2005.

²⁴ Siehe Art. 1 A 2 des Abkommens zur Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention).

²⁵ Vgl. § 8 Abs. 1 AsylG 2005.

²⁶ Vgl. § 8 Abs. 4 AsylG 2005.

²⁷ Vgl. § 9 AsylG 2005.

Wie sich aus der Recherche für den vorliegenden Bericht ergab, verwenden subsidiär Schutzberechtigte für ihren Status selten den Begriff „subsidiärer Schutz“, sondern sie sprechen meistens von „Visa“ oder „§ 8“. Vereinzelt wurde in der Vergangenheit auch der Begriff „kleines Asyl“ benützt.

3.2 SUBSIDIÄRER SCHUTZ IM EUROPÄISCHEN RECHT

Das Konzept des subsidiären Schutzes hat sich im Gegensatz zum Flüchtlingsschutz erst in diesem Jahrtausend entwickelt. Seine Ursprünge finden sich speziell im EU-Recht, wo er vor allem in der sogenannten EU-Statusrichtlinie geregelt ist.

Im Rahmen der ersten Phase der Harmonisierung des Asylrechts in der EU wurde die EU-Statusrichtlinie im April 2004 verabschiedet.²⁸ Die Richtlinie umfasste neben dem Flüchtlingsbegriff erstmals auch die Definition von „Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz“. Demnach sollte Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, welche die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtlinge nicht erfüllen, die aber stichhaltige Gründe für die Annahme vorbringen, dass sie bei einer Rückkehr in ihr Herkunftsland tatsächlich Gefahr laufen, einen ernsthaften Schaden zu erleiden, der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt werden.²⁹ Als „ernsthafte Schaden“ wiederum galten die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung oder eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts.³⁰ Die Richtlinie enthielt zudem Bestimmungen zum Verfahren zur Erlangung von subsidiärem Schutz und die daran geknüpften Rechte. Gemäß Art. 20 Abs. 2 der Richtlinie galten für subsidiär Schutzberechtigte dieselben Rechte wie für Flüchtlinge, solange es keine ausdrücklichen unterschiedlichen Regelungen gab.

Mit dem „Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union“³¹ wurde im November 2004 die Fortsetzung der Harmonisierung im Asylbereich bis 2010 beschlossen. In dieser Phase „sollen über die bisherigen Minimalstandards hinaus einheitliche Asylverfahren und ein einheitlicher unionsweit gültiger Status für Asylberechtigte und Personen mit subsidiären Schutzstatus eingeführt werden (vgl. 2005/C 53/01).“³²

Im Dezember 2011 wurde daraufhin die Neufassung der EU-Statusrichtlinie beschlossen.³³ Ziel der Neufassung war, die der Richtlinie 2004/83/EG zugrunde liegenden Prinzipien zu bestätigen sowie eine stärkere Angleichung der Vorschriften zur Zuerkennung und zum Inhalt des internationalen Schutzes auf der Grundlage höherer Standards anzustreben. In Bezug auf ihre Rechte sollte subsidiär Schutzberechtigten abgesehen von als notwendig und sachlich gerechtfertigt erachteten Ausnahmeregelungen dieselben Rechte und Leistungen zu denselben Bedingungen gewährt werden wie Flüchtlingen.³⁴ „Da-

²⁸ Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. L 304, 30.9.2004, S. 12-23.

²⁹ Vgl. Art. 2 lit. e der Richtlinie.

³⁰ Vgl. Art. 15 der Richtlinie.

³¹ ABl. C 53, 3.3.2005, S. 1-14.

³² Müller, D. (2010), siehe FN 9, S. 87.

³³ 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 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, 20.12.2011, S. 9-26.

³⁴ Vgl. Erwägungsgründe Nr. 10 und Nr. 39 der Präambel der Richtlinie.

durch kommt zum Ausdruck, dass ein sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung beider Personengruppen nicht ersichtlich ist.³⁵

Während die Definition einer „Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz“ ebenso unverändert blieb wie jene des „ernsthaften Schaden“, erfuhren die Rechte von subsidiär Schutzberechtigten in einigen Bereichen eine größere Angleichung an jene von Flüchtlingen. So wurde die Dauer des Aufenthaltstitels im Fall einer Verlängerung von mindestens einem Jahr auf mindestens zwei Jahre erhöht (Art. 24 Abs. 2), es entfiel die Voraussetzung des Vorliegens schwerwiegender humanitärer Gründe, welche die Anwesenheit in einem anderen Staat erfordern, für die Ausstellung eines Reisedokuments (Art. 25 Abs. 2), es kann die nationale Arbeitsmarktlage einschließlich einer Vorrangprüfung beim Zugang zur Beschäftigung nicht länger eigens berücksichtigt werden (Art. 26), es darf die medizinische Versorgung nicht mehr auf Kernleistungen beschränkt werden (Art. 30 Abs. 1) und nunmehr steht auch der Zugang zu Integrationsmaßnahmen offen (Art. 34).

Dessen ungeachtet wurde nach wie vor keine gänzliche Gleichstellung zwischen dem Flüchtlingsstatus und dem subsidiären Status erzielt, sondern besteht eine Ungleichbehandlung in den Bereichen Aufenthaltstitel und Sozialhilfeleistungen fort: So gewährt Art. 24 Personen mit Flüchtlingsstatus einen Aufenthaltstitel von zumindest drei Jahren Gültigkeit, während der Aufenthaltstitel für subsidiär Schutzberechtigte lediglich mindestens ein Jahr und im Fall der Verlängerung mindestens zwei Jahre gültig sein muss. Bei Sozialhilfeleistungen (Art. 29) wiederum können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass diese für subsidiär Schutzberechtigte auf Kernleistungen beschränkt werden. Dies ist insofern zu verstehen, als zumindest eine Mindesteinkommensunterstützung sowie Unterstützung bei Krankheit oder bei Schwangerschaft und bei Elternschaft umfasst sind, soweit diese Leistungen nach dem nationalen Recht eigenen Staatsangehörigen gewährt werden.³⁶ Allerdings bleibt es den Mitgliedstaaten unbenommen, günstigere Regelungen zur Bestimmung des Inhalts des internationalen Schutzes zu erlassen oder beizubehalten.³⁷

3.3 ENTWICKLUNG DES SUBSIDIÄREN SCHUTZES IN ÖSTERREICH

Die Entwicklung des subsidiären Schutzes in Österreich ist eng mit jener auf EU-Ebene verbunden. So wurden in den letzten zwei Jahren einige Schritte gesetzt, die zur Verbesserung der Rechtsstellung subsidiär Schutzberechtigter führten, wobei vor allem die mit 1.1.2014 in Kraft getretene Novellierung des Asyl- und Fremdenrechtes zu nennen ist, mit der es u.a. zur Umsetzung der Neufassung der EU-Statusrichtlinie in nationales Recht kam.

3.3.1 Aufenthalt und Fremdenpass

Im Einklang mit der Neufassung der EU-Statusrichtlinie gilt die Aufenthaltsberechtigung für subsidiär Schutzberechtigte weiterhin zuerst nur ein Jahr; im Falle des weiteren Vorliegens der Voraussetzungen wird sie über Antrag des subsidiär Schutzberechtigten jedoch nunmehr für jeweils zwei weitere Jahre und nicht mehr lediglich für ein Jahr verlängert.³⁸ Wenngleich Österreich damit seinen EU-rechtlichen Verpflichtungen nachgekommen ist, wurde weiterhin der restriktivste mögliche Ansatz gewählt. Denn die Neufassung der EU-Statusrichtlinie sieht für die Ausstellung von Aufenthaltstiteln Mindestzeiträu-

³⁵ Kessler, K., Zipfel, D. (2014), siehe FN 12, S. 33.

³⁶ Vgl. Erwägungsgrund Nr. 45 der Präambel der Richtlinie, der im Wesentlichen dem Erwägungsgrund Nr. 34 der Präambel der vorherigen Richtlinie entspricht.

³⁷ Vgl. Art. 3 der Richtlinie.

³⁸ Vgl. § 8 Abs. 4 AsylG 2005 idgF.

me von einem bzw. zwei Jahren vor, sodass Österreich auch längere Gültigkeitsdauern für die befristete Aufenthaltsberechtigung hätte vorsehen können.

Eine weitere Anpassung an geändertes EU-Recht erfolgte im Zusammenhang mit der Ausstellung von Fremdenpässen für subsidiär Schutzberechtigte. Nach der neuen Rechtslage ist für subsidiär Schutzberechtigte das Vorliegen humanitärer Gründe, die ihre Anwesenheit in einem anderen Staat erfordern (z.B. kranke Angehörige), nicht mehr notwendig. Nach wie vor müssen sie jedoch darlegen, nicht in der Lage zu sein, sich ein gültiges Reisedokument ihres Heimatstaates zu beschaffen.³⁹ Die Zuständigkeit zur Ausstellung von Fremdenpässen ist mit 1.1.2014 von den fremdenpolizeilichen Behörden auf das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) übergegangen. Dies hat laut Informationen von sowohl subsidiär Schutzberechtigten als auch verschiedenen Akteuren im Asyl- und Integrationsbereich auch zu einer geänderten und innerhalb der einzelnen BFA-Regionaldirektionen nicht immer konsistenten Verwaltungspraxis geführt. Vor allem zu Beginn des Jahres 2014 kam es zudem teils zu erheblichen Verzögerungen bei der Ausstellung von Reisedokumenten.

Dies lässt sich eindrücklich anhand des Beispiels eines jungen subsidiär schutzberechtigten Afghanen darlegen, das UNHCR von einem NGO-Vertreter berichtet wurde: Der junge Mann stellte einen Antrag auf Ausstellung eines Fremdenpasses, weil er seine kranke Mutter im Iran besuchen wollte. Bei Antragstellung war sein Asylverfahren betreffend die Zuerkennung des Flüchtlingsschutzes noch beim Bundesverwaltungsgericht anhängig, das mittlerweile jedoch negativ entschieden wurde. Erst kurz nach Abschluss dieses Verfahrens und somit erst fast sieben Monate nach Antragstellung für die Ausstellung eines Fremdenpasses wurde der Afghane seitens des BFA vom Ergebnis der Beweisaufnahme informiert und ersucht, eine Bestätigung der afghanischen Botschaft vorzulegen, dass diese ihm kein Reisedokument ausstellen werde. Der junge Mann hatte jedoch die Befürchtung, dass sich sein Kontakt zur afghanischen Botschaft negativ auf die mögliche Verlängerung seiner befristeten Aufenthaltsberechtigung auswirken und gar zur Aberkennung des subsidiären Schutzes führen könnte. Aus diesem Grund und wegen des Umstands, dass wegen der monatelangen Bearbeitungsdauer seines Antrags seine befristete Aufenthaltsberechtigung zu diesem Zeitpunkt in wenigen Wochen ausgelaufen und folglich auch der Fremdenpass nur für diesen Zeitraum ausgestellt worden wäre, beschloss der Afghane, seinen Antrag vorerst nicht weiterzuverfolgen, sondern zuerst die Verlängerung seiner befristeten Aufenthaltsberechtigung abzuwarten.

Laut Bundesministerium für Inneres (BM.I)⁴⁰ sind anfängliche Schwierigkeiten nach der Neuordnung der asyl- und fremdenrechtlichen Agenden im Zuge der Verwaltungsreform und der Einrichtung des BFA bei der Ausstellung von Fremdenpässen mittlerweile überwunden und werden entsprechende Verfahren nunmehr plangemäß durchgeführt. Laut Auskunft des BFA wurden im Jahr 2014 insgesamt 24.466 Dokumente für Fremde ausgestellt.⁴¹ Darunter waren 4.953 Fremdenpässe, wovon wiederum 1.337 (= 27%) für subsidiär Schutzberechtigte ausgestellt wurden.

Ein praktischer Aspekt bei der Ausstellung von Fremdenpässen, der von subsidiär Schutzberechtigten und BeraterInnen in Gesprächen mit UNHCR regelmäßig als Problem aufgebracht wurde, betrifft die Aufforderung des BFA im Fall von subsidiär Schutzberechtigten mit einem rechtskräftig abgeschlossenen Asylverfahren, sich an die Botschaft des Heimatstaates zu wenden und von dieser die schriftliche Bestätigung einzuholen, dass sie keine Reisepässe ausstellt. Mehrere befragte subsidiär Schutzberechtigte berichteten, dass sie sich entweder nicht an die Botschaft wenden wollten oder – wenn sie dies taten – ein solches Schreiben nicht immer ausgestellt wurde. In letzterem Fall erwies sich die Praxis der jeweiligen BFA-Regionaldirektionen bzw. ReferentInnen insofern als teils unterschiedlich, als manchmal auf die Vorlage eines derartigen Schreibens bestanden und manchmal der Versuch, ein solches zu erlangen, als ausreichend erachtet wurde.

³⁹ Vgl. § 88 Abs. 2a Fremdenpolizeigesetz 2005 (FPG).

⁴⁰ Bundesministerium für Inneres Abt. III/5, 20. Oktober 2014.

⁴¹ BFA Jahresbilanz 2014.

Einige BeraterInnen hatten gar die Erfahrung gemacht, dass selbst subsidiär Schutzberechtigte, über deren Antrag auf Zuerkennung des Flüchtlingsstatus noch nicht rechtskräftig abgesprochen worden war (d.h. wo die Beschwerde gegen die negative BFA-Entscheidung zur Gewährung von Asyl noch anhängig war), aufgefordert wurden, sich an die Botschaft des Herkunftslandes zu wenden.

Ein anderer Kritikpunkt betraf die teils langen Bearbeitungszeiten von Anträgen auf Ausstellung eines Fremdenpasses. Dies führte teils dazu, dass der Fremdenpass letztendlich nur für eine kurze Restdauer der noch gültigen Aufenthaltsberechtigung ausgestellt wurde und damit in einzelnen Fällen für Reisen unbrauchbar war, da er nicht den Mindestanforderungen für Reisedokumente einiger Staaten (z.B. eine Restgültigkeit von sechs Monaten) entsprach.

Hinzu kommt, dass einige befragte subsidiär Schutzberechtigte von Problemen berichteten, die sie selbst oder andere subsidiär Schutzberechtigte während Auslandsreisen mit ihrem Fremdenpass erlebten. So gab es immer wieder Schwierigkeiten dahingehend, dass ausländischen Grenzschutzbeamten nicht bekannt war, dass subsidiär Schutzberechtigte mit österreichischem Fremdenpass bei einer Rückkehr nach Österreich nicht der Visumpflicht unterliegen. Subsidiär Schutzberechtigte, denen ein österreichischer Fremdenpass ausgestellt wird, dürfen jedoch aufgrund der Bestimmungen des Schengener Grenzkodex⁴² im Schengenraum visumfrei reisen. Für subsidiär Schutzberechtigte, die lediglich über eine in Österreich ausgestellte Karte für subsidiär Schutzberechtigte gemäß § 52 AsylG 2005 verfügen, gilt dies hingegen nur unter gleichzeitigem Vorweis eines Reisedokumentes.

3.3.2 Familienleistungen

Obwohl die Ansprüche von subsidiär Schutzberechtigten auf diverse Familienleistungen, wie etwa Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld, im Vergleich zu österreichischen Staatsangehörigen und zu Flüchtlingen bereits eingeschränkt sind (siehe dazu 4.5.), wurden die entsprechenden rechtlichen Bestimmungen in der Vergangenheit zudem restriktiv ausgelegt. So wurde etwa die formelle Voraussetzung für den Bezug von Familienleistungen, keine Leistungen aus der Grundversorgung zu erhalten, dahingehend interpretiert, dass selbst der theoretische Rechtsanspruch auf Grundversorgungsleistungen den Bezug von Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld ausschloss. Familienleistungen wurden subsidiär Schutzberechtigten weiters lediglich dann zuerkannt, wenn nicht bloß der antragstellende Elternteil und das Kind, sondern auch alle übrigen Familienmitglieder keine Leistungen aus der Grundversorgung beanspruchten. Schließlich wurde die Zuerkennung von bedarfsorientierter Mindestsicherung als Ausschlussgrund erachtet.

Nach entsprechender Kritik der Volksanwaltschaft wurden die für die Auszahlung von Familienleistungen zuständigen Finanzämter in einem Rundspruch vom 5. Dezember 2012 des damals zuständigen Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend angewiesen, künftig von dieser restriktiven Praxis abzusehen und nach folgenden Grundsätzen vorzugehen:

- Der Erhalt der Grundversorgung ist nur in Bezug auf jene Personen zu prüfen, die einen Antrag auf Familienbeihilfe gestellt haben (Abkehr von der „Familienbetrachtung“).
- Maßgeblich ist nur der tatsächliche Erhalt der Grundversorgung – es ist nicht zu prüfen, ob ein (fiktiver) Anspruch besteht oder bestünde.
- Die Gewährung einer Mindestsicherung wird der Grundversorgung nicht gleichgesetzt.⁴³

Der allgemeinen Empfehlung der Volksanwaltschaft, subsidiär Schutzberechtigte beim Bezug von Familienleistungen mit Asylberechtigten gleichzustellen, wurde jedoch nicht nachgekommen.

⁴² Vgl. Art. 2 Z. 15 lit. b iVm Art. 34 und Anhang 22.

⁴³ Volksanwaltschaft (2013), Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2012, Wien, Februar 2013, S. 75.

3.3.3 Pflegegeld

Seit dem Pflegegeldreformgesetz 2012, mit dem u.a. das Bundespflegegeldgesetz geändert wurde, erhielten subsidiär Schutzberechtigte kein Pflegegeld mehr. „Subsidiär Schutzberechtigte konnten nach den bisher geltenden Landespflegegeldgesetzen für die Dauer ihrer Aufenthaltsberechtigung befristetes Pflegegeld beziehen. Mit dem Pflegegeldreformgesetz 2012 wurden die Landespflegegeldgesetze durch das Bundespflegegeldgesetz (BPGG) abgelöst, das subsidiär Schutzberechtigte nicht ausdrücklich als anspruchsberechtigt nennt. Seitdem lehnte die nunmehr zuständige Pensionsversicherungsanstalt (PVA) Anträge auf Pflegegeld für subsidiär Schutzberechtigte in der Grundversorgung ab.“⁴⁴ Nach Auffassung der Volksanwaltschaft verstieß diese Vorgehensweise gegen zwingende europarechtliche Bestimmungen (siehe hierzu 3.2.) und war somit europarechtswidrig. Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAŠK) folgte 2013 dieser Rechtsauffassung und hat die Auslegung von § 3a Abs. 2 Z. 1 BPGG insofern geändert, als subsidiär Schutzberechtigte von da an aufgrund des Unionsrechts als österreichischen Staatsangehörigen gleichgestellt galten.⁴⁵

Auch der Oberste Gerichtshof (OGH) hielt in einem Urteil Ende 2013⁴⁶ fest, dass subsidiär Schutzberechtigte aufgrund europarechtlicher Regelungen Anspruch auf Pflegegeld haben. Das Urteil bezog sich auf einen Fall, auf den noch die ursprüngliche Fassung der EU-Statusrichtlinie anwendbar war. Trotz der dort enthaltenen Möglichkeit der Beschränkung der medizinischen Versorgung von subsidiär Schutzberechtigten auf Kernleistungen kam der OGH zum Schluss, dass der Terminus Kernleistungen jedenfalls auch die Unterstützung bei Krankheit umfasste. Ebenso wie das BMAŠK erachtete der OGH subsidiär Schutzberechtigte daher gemäß § 3a Abs. 2 Z. 1 BPGG als österreichischen Staatsangehörigen gleichgestellt.⁴⁷ „... Diese Beurteilung trägt auch dem Umstand Rechnung, dass gerade der Personenkreis der subsidiär Schutzberechtigten auf Grund der Lebensumstände besonders schutzwürdig ist und diese Personen durch den Eintritt einer Pflegebedürftigkeit keinen zusätzlichen Nachteil erleiden sollen.“⁴⁸

Die Entwicklungen zum Pflegegeld in Österreich sind ein gutes Beispiel dafür, wie europarechtliche Vorgaben unmittelbare Auswirkungen auf Leistungen für subsidiär Schutzberechtigte im nationalen Recht haben können.

⁴⁴ Volksanwaltschaft (2014), Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2013, Wien, April 2014, S. 119.

⁴⁵ Ebd.

⁴⁶ OGH, GZ 10 ObS 161/13v, 17.12.2013.

⁴⁷ Siehe auch Greifeneder, M., Liebhart, G., Pflegegeld – Grundsätze, Einstufung und Verfahren, Absicherung pflegender Angehöriger, Pflegeverträge, Handbuch, 3. Aufl., 2013, Rz 114; Peyrl, J., Der Anspruch von Subsidiär Schutzberechtigten auf Pflegegeld, ÖZPR 2013/77.

⁴⁸ OGH, siehe FN 46.

3.4 GEGENÜBERSTELLUNG DER RECHTE VON FLÜCHTLINGEN UND SUBSIDIÄR SCHUTZBERECHTIGTEN IN ÖSTERREICH

Ungeachtet der immer stärkeren Angleichung von Rechten zwischen Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten, wie sie in 3.3. beschrieben werden, bestehen weiterhin eine Reihe von Unterschieden, wie die folgende Übersicht zusammenfassend aufzeigt:

Subsidiärer Schutz	Asyl
AUFENTHALTSTITEL	
Befristet Zunächst auf ein Jahr befristet und im Fall der Verlängerung für jeweils zwei Jahre befristet.	Unbefristet
GRUNDVERSORGUNG	
Im Fall der Hilfsbedürftigkeit ohne zeitliche Einschränkung.	Im Fall der Hilfsbedürftigkeit während der ersten vier Monate nach Asylgewährung.
MINDESTSICHERUNG	
ÖsterreicherInnen gleichgestellt. In der Praxis haben österreichweit jedoch nicht alle Personen mit subsidiärem Schutz Zugang zu Leistungen aus der BMS.	ÖsterreicherInnen gleichgestellt.
GEMEINDE- UND SOZIALWOHNUNGEN	
Unterschiedlich von Gemeinde zu Gemeinde, jedoch überwiegend kein Zugang zu Gemeindewohnungen, weil die befristete Aufenthaltsberechtigung nicht als notwendiger langfristiger Aufenthalt angesehen wird. Einige Genossenschaften schließen subsidiär Schutzberechtigte ebenfalls aus.	ÖsterreicherInnen gleichgestellt, d.h. es ist unter denselben Voraussetzungen (z.B. erforderliche Dauer von Wohnsitz in der Gemeinde) die Stellung eines Antrags auf Vormerkung bzw. auf Zuteilung einer Sozialwohnung möglich.
FAMILIENBEIHILFE UND KINDERBETREUUNGSGELD	
Anspruch auf Kinderbetreuungsgeld (KBG) bzw. Familienbeihilfe (FBH) ist für subsidiär Schutzberechtigte eingeschränkt. Sie dürfen keine Leistungen aus der Grundversorgung beziehen und müssen unselbstständig oder selbstständig erwerbstätig sein.	ÖsterreicherInnen gleichgestellt.

FAMILIENZUSAMMENFÜHRUNG

Subsidiär Schutzberechtigte haben ein Anrecht auf Familienzusammenführung erst nach der ersten Verlängerung ihrer befristeten Aufenthaltsberechtigung – also frühestens nach einem Jahr.

Asylberechtigte können unmittelbar nach ihrer Anerkennung als Flüchtlinge die Familienzusammenführung beantragen.

STAATSBÜRGERSCHAFT

Kein erleichterter Zugang zur Staatsbürgerschaft:

Subsidiär Schutzberechtigte müssen wie andere Fremde auch zehn Jahre rechtmäßigen und ununterbrochenen Aufenthalt (davon fünf Jahre mit einer Niederlassungsbewilligung) nachweisen, um einen Antrag auf Einbürgerung stellen zu können.

Eine befristete Aufenthaltsberechtigung als subsidiär Schutzberechtigte/r gilt nicht als Niederlassung. Subsidiär Schutzberechtigte können allein mit ihrem Status daher auch nach zehn Jahren Aufenthalt in Österreich nicht eingebürgert werden.

Vielmehr ist ein Wechsel vom subsidiären Schutz zu einer Niederlassungsbewilligung notwendig, was grundsätzlich nach fünf Jahren möglich ist.

Erleichterter Zugang zur Staatsbürgerschaft:

Asylberechtigte können nach sechs Jahren rechtmäßigem Aufenthalt einen Antrag auf österreichische Staatsbürgerschaft stellen (sofern sie die anderen allgemeinen Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen).

Es gilt die Zeit ab Zulassung zum Asylverfahren.

NACHBEURKUNDUNGEN

Subsidiär Schutzberechtigte fallen nicht unter das Personenstandsgesetz 2013, weshalb Änderungen, Ergänzungen und Berichtigungen des Personenstandes (Geburt, Eheschließung, Begründung einer eingetragenen Partnerschaft und Tod) nicht im Zentralen Personenstandsregister eingetragen werden.

Subsidiär Schutzberechtigte können sich auch an keine österreichische Behörde bezüglich der Ausstellung österreichischer Urkunden als Ersatz für nicht vorhandene Urkunden des Herkunftsstaates (Nachbeurkundung) wenden.

Im Ausland eingetretene Personenstandsfälle von Flüchtlingen sind ebenso wie bei österreichischen Staatsangehörigen und bei Staatenlosen in das Zentrale Personenstandsregister einzutragen.

Flüchtlinge können überdies Nachbeurkundungen vornehmen lassen.

4. LÜCKEN DES SUBSIDIÄREN SCHUTZES IN ÖSTERREICH UND IHRE AUSWIRKUNGEN IN DER PRAXIS

Mit der Anerkennung von Asylsuchenden zu subsidiär Schutzberechtigten eröffnen sich für die Betroffenen plötzlich viele Möglichkeiten. Gleichzeitig wurde die Phase nach der Zuerkennung des subsidiären Schutzes bereits im Verlauf der UNHCR-Integrationsstudie aus dem Jahr 2013⁴⁹ immer wieder als besonders schwierig bezeichnet, was auch in den Gesprächen für den vorliegenden Bericht bestätigt wurde. Angesichts der vielfältigen Herausforderungen für Schutzberechtigte machten verschiedene AkteurInnen im Integrationsbereich und auch subsidiär Schutzberechtigte daher auf die Notwendigkeit aufmerksam, unmittelbar nach Zuerkennung des Schutzstatus gezielte Integrationsförderung und -begleitung anzubieten. Dies könnte laut subsidiär Schutzberechtigten ihre hohe Motivation und ihren Tatendrang nach der Schutzgewährung unterstützen und dabei helfen, hemmende Faktoren zu überwinden, die derzeit häufig zu einem Scheitern der Bemühungen führen und mit Frustrationen und Niedergeschlagenheit verbunden sind. Als besonders schwierig wurde dabei regelmäßig die Arbeits- und Wohnungssuche und das Fehlen relevanter Informationen genannt. Einige subsidiär Schutzberechtigte berichteten auch von Schwierigkeiten bei Banken beim Eröffnen von Bankkonten und Sparbüchern.

Die UNHCR-Integrationsstudie aus dem Jahr 2013 ergab auch, dass subsidiär Schutzberechtigte im Vergleich zu Flüchtlingen in Bezug auf das Leben und die Integration in Österreich mit einer Reihe ganz spezifischer Probleme konfrontiert sind. Die wesentlichsten Gründe dafür wurden zum einen in ihrem nur befristeten Aufenthaltsrecht und zum anderen in erheblichen Wissensdefiziten über ihren Status und die damit verbundenen Rechte seitens der Bevölkerung bzw. wichtiger StakeholderInnen, wie VermieterInnen und ArbeitgeberInnen, ausgemacht. Auch die für den vorliegenden Bericht befragten subsidiär Schutzberechtigten berichteten überwiegend, dass viele Personen in Österreich den Status von subsidiär Schutzberechtigten und die mit diesem einhergehenden Rechte nicht kennen.

⁴⁹ UNHCR (2013), siehe FN 2.

4.1 AUFENTHALTSTITEL

4.1.1 Befristete Aufenthaltsberechtigung

Seit 1.1.2014 erhalten subsidiär Schutzberechtigte eine zunächst auf ein Jahr befristete Aufenthaltsberechtigung, die im Fall der Verlängerung für jeweils zwei weitere Jahre ausgestellt wird. Die Verlängerung der Aufenthaltsberechtigung erfolgt auf Antrag der subsidiär Schutzberechtigten. Diesen kommen bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Verlängerung alle Rechte eines subsidiär Schutzberechtigten zu, wenn der Antrag vor Ablauf der ursprünglichen Aufenthaltsberechtigung gestellt worden ist.

Die Befristung auf ein Jahr bzw. zwei Jahre führt in der Praxis zu unterschiedlichen Problemen. Einerseits verursacht sie eine generelle Unsicherheit auf Seiten der Schutzberechtigten und andererseits wirkt sie sich negativ auf die Bereitschaft von etwa VermieterInnen und ArbeitgeberInnen aus, mit dieser Personengruppe Verträge abzuschließen. Als Folge dieser Schwierigkeiten leiden subsidiär Schutzberechtigte vermehrt unter prekären Wohnsituationen und einem erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt. Wie bedeutend dieser Umstand für die Betroffenen selbst ist, ergab sich auch aus den für den vorliegenden Bericht geführten Gesprächen, in denen den Benachteiligten am Arbeits- und Wohnungsmarkt regelmäßig besonderer Raum eingeräumt werden musste (siehe 4.4. und 4.7.).

Fast alle befragten subsidiär Schutzberechtigten beschrieben Angst und Sorge vor der Nicht-Verlängerung ihres Schutzstatus und der stets wiederkehrenden Frage, ob ihre Aufenthaltsberechtigung in Österreich verlängert wird. Auch BeraterInnen wiesen wiederholt auf die negativen Konsequenzen und Rückschläge in ihrer Arbeit mit subsidiär Schutzberechtigten hin, die sich aus der psychosozialen Belastung aufgrund der Unsicherheit der Rechtsstellung, insbesondere rund um den Zeitpunkt der fälligen Verlängerung, ergeben.⁵⁰

Ramiz,⁵¹ ein für den vorliegenden Bericht befragter subsidiär Schutzberechtigter aus Syrien, verlied diesem Gefühl der Unsicherheit dadurch Ausdruck, dass er von seinem Gefühl erzählte, trotz Schutzgewährung nach der Flucht nicht ‚angekommen‘ zu sein, weil ihm das ‚Recht auf Ankunft‘ nicht gewährt wird. Er beschrieb, dass ihm und seiner Familie zwar geholfen wird, sie aber gleichzeitig ‚auf Distanz gehalten‘ werden: *„Es ist als würden sie uns an der Türschwelle stehen lassen.“* Obwohl momentan keine Abschiebungen nach Syrien durchgeführt werden, ließ ihn die Unsicherheit seiner Lage vor allem in Bezug auf die Zukunft seiner Kinder, die in Österreich eingeschult und teils gar geboren wurden, seinen ganzen Aufenthalt in Österreich in Frage stellen. Er hatte dieselben Empfindungen, wie sie in einer Masterarbeit aus dem Jahr 2013 beschrieben wurden: *„Der subsidiäre Schutz, in seiner österreichischen Spielart, will den/die Ankommende/n nicht ankommen lassen. Die Flucht wird dadurch fortgesetzt, weil ein zentraler Aspekt der Flucht, nämlich der Fluchtweg, noch nicht abgeschlossen ist, weil die Person nicht zurück will in das Land von dem sie geflohen ist bzw. den Moment einer Rückkehr selbst entscheiden will und nicht von Anderen entscheiden lassen.“*⁵²

Die überwiegende Mehrheit der befragten subsidiär Schutzberechtigten beschrieb zudem Probleme bei Vertragsabschlüssen, die sich aufgrund ihrer befristeten Aufenthaltsberechtigung ergaben, z.B. für einen Internet-Zugang oder für Mobilfunkverträge. Die meisten besaßen daher ein Mobiltelefon mit Wertkarte oder dessen Vertrag von einer anderen Person abgeschlossen worden war. Eine andere Schwierigkeit ergibt sich laut Auskunft von subsidiär Schutzberechtigten und deren BeraterInnen auch in Bezug auf die Kreditwürdigkeit. So ist beim Kauf diverser Gegenstände beispielsweise eine Vereinbarung zur Ratenzahlung oftmals nicht möglich.

⁵⁰ Siehe auch Buchinger, M. (2014), FN 3.

⁵¹ Name geändert.

⁵² Bonatti, M. (2013), FN 11, S. 60.

4.1.2 Unbefristete Niederlassung

Subsidiär Schutzberechtigte, die in den letzten fünf Jahren ununterbrochen aufgrund einer Aufenthaltsberechtigung als subsidiär Schutzberechtigter rechtmäßig in Österreich waren, haben die Möglichkeit auf Erteilung des unbefristeten Aufenthaltstitels „Daueraufenthalt – EU“, wenn sie die allgemeinen Voraussetzungen des 1. Teils des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes (NAG) erfüllen und das Modul 2 der Integrationsvereinbarung erfüllt haben. Der Zeitraum zwischen Einbringung des Asylantrags und Zuerkennung des Status des subsidiär Schutzberechtigten ist zur Hälfte, sofern dieser Zeitraum 18 Monate übersteigt zur Gänze, auf die Fünfjahresfrist anzurechnen.⁵³

In der Praxis kann der Wechsel der Aufenthaltstitel aber schwierig sein, da zu den allgemeinen Voraussetzungen u.a. eine ortsübliche Unterkunft sowie ein gesicherter Lebensunterhalt ohne finanzielle Belastung einer Gebietskörperschaft zählt, d.h. feste und regelmäßige eigene Einkünfte vorhanden sind, die eine Lebensführung ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen ermöglichen.⁵⁴ Zudem müssen für die Erfüllung des Moduls 2 der Integrationsvereinbarung Deutschkenntnisse auf B1-Niveau des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen nachgewiesen werden.

EMPFEHLUNG 1

Subsidiär Schutzberechtigte sollten dem Status von Flüchtlingen insbesondere dahingehend gleichgestellt werden, dass ihnen ihr Aufenthaltstitel unbefristet ausgestellt wird.

4.2 GRUNDVERSORGUNG

Die Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde wird durch die Grundversorgungsvereinbarung (GVV) zwischen Bund und Ländern,⁵⁵ dem Grundversorgungsgesetz – Bund 2005 (GVG-B 2005) und durch eigene Grundversorgungsgesetze der Bundesländer geregelt. Das BFA ist die Grundversorgungsbehörde des Bundes.

Gemäß Art. 2 Abs. 1 GVV sind Zielgruppe hilfs- und schutzbedürftige Fremde, die unterstützungswürdig sind. Hilfsbedürftig ist, wer den Lebensbedarf für sich und die mit ihm im gemeinsamen Haushalt lebenden unterhaltsberechtigten Angehörigen nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln beschaffen kann und ihn auch nicht oder nicht ausreichend von anderen Personen oder Einrichtungen erhält. Als schutzbedürftig werden verschiedene Gruppen von Fremden aufgezählt, wobei explizit auch subsidiär Schutzberechtigte genannt sind.

Mit Stand Ende 2014 befanden sich 3.609 Fremde mit subsidiärem Schutz in Grundversorgung (siehe 2.2.).

Subsidiär Schutzberechtigte haben grundsätzlich für die Dauer ihrer Hilfsbedürftigkeit ohne zeitliche Befristung Anspruch auf Grundversorgung. Subsidiär Schutzberechtigte bzw. deren BeraterInnen berichten jedoch von einem gewissen Druck seitens der Behörden, so schnell wie möglich eine Arbeitsstelle zu finden und das Quartier zu verlassen. So werden unmittelbar nach Gewährung des Schutzes und in regelmäßigen Abständen danach entsprechende Schreiben an subsidiär Schutzberechtigte versandt.

Gewisse Schwierigkeiten wurden im Zusammenhang mit der Beurteilung der Hilfsbedürftigkeit vorgebracht. Junge subsidiär Schutzberechtigte (und deren BeraterInnen) führten vereinzelt aus, dass sie mit Beginn einer Lehre und der damit verbundenen Lehrlingsentschädigung nicht mehr als hilfsbedürftig

⁵³ Vgl. § 45 Abs. 12 NAG.

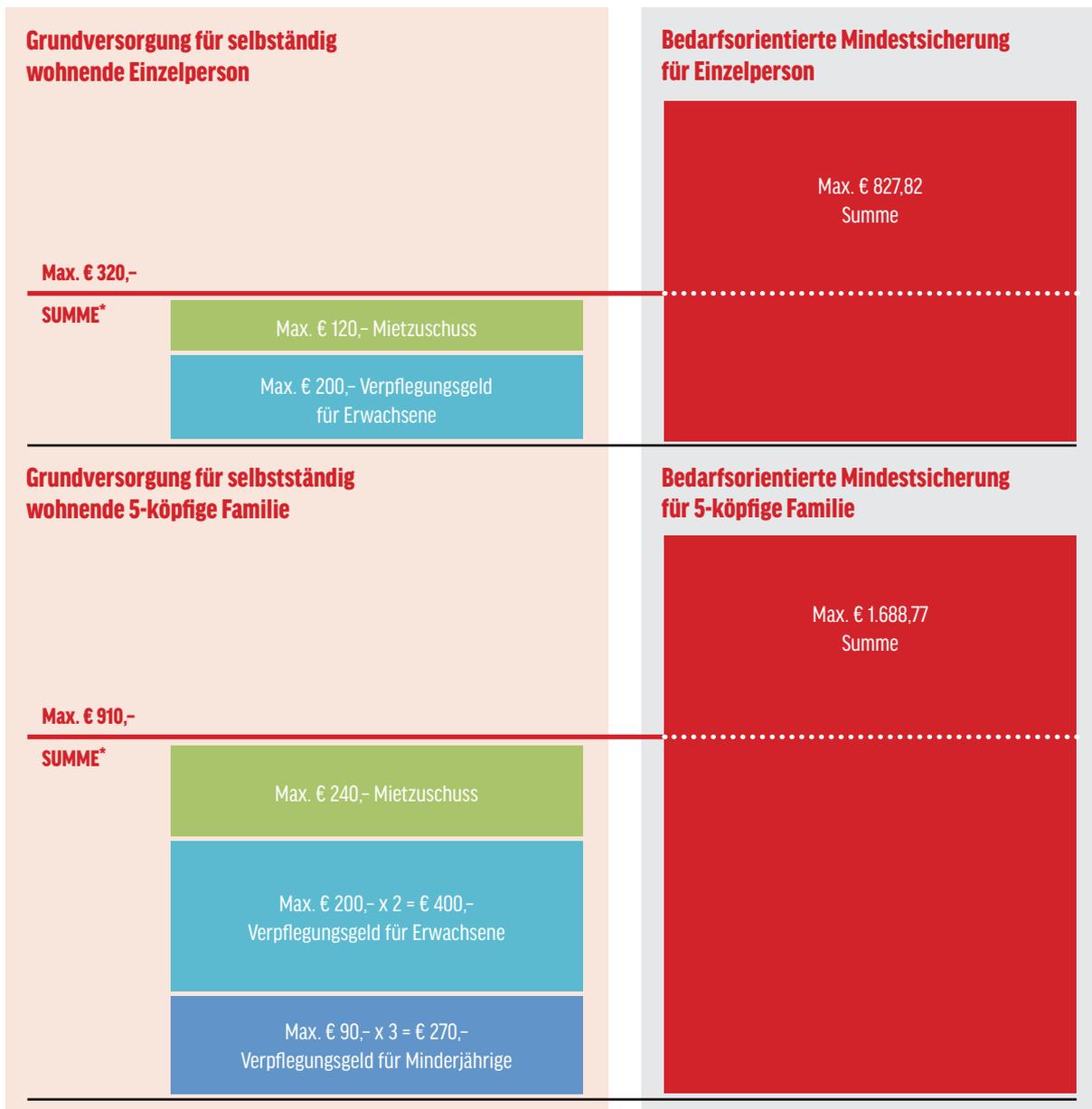
⁵⁴ Vgl. § 11 NAG.

⁵⁵ Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde (Asylwerber, Asylberechtigte, Vertriebene und andere aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abschiebbare Menschen) in Österreich (Grundversorgungsvereinbarung – Art. 15a B-VG).

eingestuft und aufgefordert wurden, das Grundversorgungsquartier zu verlassen. Bei Lehrlingsentschädigungen von in der Regel nur wenigen hundert Euro brutto pro Monat kann dies zu prekären Lebenssituationen führen.

In Niederösterreich werden laut VertreterInnen von NGOs Sonderzahlungen vom Sozialamt als Einkommen bei der Beurteilung der Hilfsbedürftigkeit angerechnet. Weiters wird die Anmeldung eines Auto als Begründung für die Entlassung aus der Grundversorgung angegeben, obwohl dies manchmal unerlässlich ist, um eine Arbeitsstelle antreten zu können. Auch ein subsidiär Schutzberechtigter in der Steiermark erzählte von Schwierigkeiten aufgrund eines Autos eines Bekannten, das während einer fremdenpolizeilichen Kontrolle vor dem Grundversorgungsquartier abgestellt war. Es wurde ihm mit Hinweis auf das Auto die Grundversorgung gestrichen und es gelang ihm erst nach zwei Monaten nachzuweisen, dass das Auto weder ihm gehörte noch funktionstüchtig war. Erst daraufhin wurde er wieder in die Grundversorgung aufgenommen – nicht jedoch rückwirkend, weshalb er zwei Monate lang ohne jegliches Einkommen auskommen musste.

MONATLICHE FINANZIELLE UNTERSTÜTZUNG



* Zusätzlich erhalten Personen in Grundversorgung Bekleidungshilfe in Höhe von max. € 150,- pro Jahr sowie Unterstützung für Schulbedarf für SchülerInnen von max. € 200,- pro Schuljahr.

Subsidiär Schutzberechtigte, die in organisierten Grundversorgungsquartieren leben, sind zumeist in Mehrbettzimmern untergebracht und teilen sich Bad, Toilette und Gemeinschaftsräume. Wenn auch für ihre Verpflegung gesorgt ist, bekommen sie ausschließlich einen Betrag von € 40,-- pro Monat bar ausbezahlt.

Die längerfristige Unterbringung und Versorgung von subsidiär Schutzberechtigten in Einrichtungen der Grundversorgung sollte auch vor dem Hintergrund betrachtet werden, dass das Leben in Quartieren, die grundsätzlich für Asylsuchende für die Dauer eines Asylverfahrens ausgerichtet sind, wenig Perspektive bietet. Gleichzeitig ist es in dieser Unterbringungsform nicht möglich, finanzielle Mittel anzusparen, die oftmals für den Umzug in eine eigene Wohnung erforderlich sind (z.B. Wohnungskautionen), wie vor allem verschiedene BeraterInnen unterstrichen.

Schließlich berichteten NGOs von praktischen Schwierigkeiten bei Übersiedlungen von subsidiär Schutzberechtigten in Grundversorgung von einem Bundesland in ein anderes, da es die Bundesländer (mit der Ausnahme von Wien) mangels ausreichender Kapazitäten in der Regel ablehnen, bereits anerkannte subsidiär Schutzberechtigte neu aufzunehmen. Laut BM.I⁵⁶ herrscht jedoch grundsätzlich Mobilität in der Grundversorgung für hilfsbedürftige subsidiär Schutzberechtigte, weshalb auch ein Wechsel zwischen verschiedenen Bundesländern im Prinzip möglich sein sollte.

EMPFEHLUNG 2

Da die Grundversorgung für subsidiär Schutzberechtigte auf Dauer keine adäquate Unterbringungsform ist, sollten sie ebenso wie Flüchtlinge spätestens nach einer Übergangszeit von vier Monaten aus dem Grundversorgungssystem entlassen und gleichberechtigt in die Bedarfsorientierte Mindestsicherung aufgenommen werden.

4.3 MINDESTSICHERUNG

Der rechtliche Rahmen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) wird durch die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Artikel 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung sowie durch die Mindestsicherungsgesetze der Länder gebildet. Art. 4 der Vereinbarung über eine BMS legt – bei entsprechendem Bedarf – Rechtsansprüche für Personen mit dauerndem Aufenthalt in Österreich fest und schließt subsidiär Schutzberechtigte explizit in den anspruchsberechtigten Personenkreis mit ein.

Wie die Recherchen für den vorliegenden Bericht ergaben, haben ungeachtet der rechtlichen Bestimmungen jedoch nicht alle Personen mit subsidiärem Schutz österreichweit Zugang zu Leistungen aus der BMS. Vielmehr gibt es unterschiedliche bundesländerspezifische Besonderheiten:

So können subsidiär Schutzberechtigte in Kärnten,⁵⁷ Niederösterreich, Oberösterreich, Tirol, Vorarlberg und Wien BMS beziehen, wobei in Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich und Wien die Leistungen aus der Grundversorgung auf den Mindestsicherungssatz angerechnet werden.

⁵⁶ Bundesministerium für Inneres Abteilung III/5, 20.10.2014, Information subsidiär Schutzberechtigte in Grundversorgung.

⁵⁷ Für subsidiär Schutzberechtigte wird der Anspruch auf BMS auf die Bereiche Lebensunterhalt, Wohnbedarf sowie Krankheit, Schwangerschaft und Entbindung beschränkt, vgl. § 4 Abs. 4 des Kärntner Mindestsicherungsgesetzes.

Keine Mindestsicherung oder nur unter sehr beschränkten Voraussetzungen erhalten subsidiär Schutzberechtigte im Burgenland,⁵⁸ in Salzburg⁵⁹ und der Steiermark.⁶⁰ Begründet werden die Einschränkungen bzw. der Ausschluss von der BMS für diese Personengruppe mit dem subsidiären Charakter der BMS und der bestehenden Möglichkeit, Leistungen aus der Grundversorgung zu beziehen.

In Wien, wo sich der Großteil der subsidiär Schutzberechtigten aufhält, ist die Vorlage eines Meldezettels einer privaten Unterkunft nötig, um den Antrag auf BMS stellen zu können. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer derartiger Anträge beträgt laut Auskunft von subsidiär Schutzberechtigten bzw. deren BeraterInnen etwa sechs bis acht Wochen.

Für Sonderbedarfe, die durch die Leistungen der BMS nicht gedeckt sind, können die Länder zusätzliche Geld- oder Sachleistungen vorsehen. Der Zugang für subsidiär Schutzberechtigte zu derartigen Zusatzleistungen ist je nach Bundesland unterschiedlich, weshalb nicht alle etwa bei Kauttionen und Provisionen zu Wohnzwecken oder bei der Anschaffung von Hausbedarf und Möbeln unterstützt werden. Während es z.B. in Tirol und Wien zumindest zum Teil Unterstützungsleistungen für Provisionen und Kauttionen zu Wohnzwecken gibt, ist dies in einigen anderen Bundesländern für subsidiär Schutzberechtigte nicht oder kaum der Fall.

Dies kann in der Praxis erhebliche nachteilige Auswirkungen haben, wie das Beispiel der Familie K. zeigt. Frau K. ist 32 Jahre alt, palästinastämmige Syrerin und mit ihren drei bzw. neun Jahre alten Kindern und ihrem 16-jährigen Neffen Ende 2013 nach Österreich geflohen. Frau K.s Ehemann und ihr ältestes Kind sind noch in Syrien. Frau K. und ihren zwei Kindern wurde subsidiärer Schutz in Österreich gewährt. Ihr Neffe ist noch Asylwerber und befindet sich in Grundversorgung – er lebt jedoch bei Frau K. Frau K. hat es mit der Hilfe von arabisch-sprachigen Personen und syrisch-stämmigen Personen geschafft, nach Zuerkennung des subsidiären Schutzes eine Wohnung in St. Pölten zu finden. Mit ihrem subsidiären Schutzstatus gibt es für sie jedoch keine Möglichkeit, eine einmalige Unterstützung der Sozialabteilung des Magistrats für die Kauttion für die Wohnung zu erhalten. Da sie die Kauttion nicht selbst aufbringen kann, droht ihr nun der Verlust der Wohnung.⁶¹

In Niederösterreich wiederum werden zwar gewisse Sonderleistungen, wie z.B. das Schulstartgeld oder Bekleidungs-geld (nicht jedoch Heizkostenzuschuss), gewährt, gleichzeitig wird diese Unterstützung vom Sozialamt jedoch als Einkommen gewertet und folglich die BMS im betreffenden Zeitraum entsprechend reduziert. Den Betroffenen steht somit trotz der Sonderleistungen de facto nicht mehr Unterstützung zur Verfügung.⁶² In manchen Gemeinden sind subsidiär Schutzberechtigte von bestimmten Aktionen ausgeschlossen, wie z.B. von den Schulstartgutscheinen in Wiener Neustadt.

Der Ausschluss von über die grundsätzlichen BMS-Leistungen hinausgehenden Sonderleistungen kann für subsidiär Schutzberechtigte insofern besonders nachteilig sein, als sich in dieser Personengruppe

⁵⁸ Vgl. § 4 Abs. 1 Z. 5 des Burgenländischen Mindestsicherungsgesetzes: Ein Rechtsanspruch für subsidiär Schutzberechtigte besteht nur, sofern kein Bezug von Leistungen im Rahmen der vorübergehenden Grundversorgung oder auf der Grundlage des Burgenländischen Sozialhilfegesetzes 2000 besteht.

⁵⁹ Vgl. § 4 des Salzburger Mindestsicherungsgesetzes.

⁶⁰ Vgl. § 4 Abs. 2 Z. 3 des Steiermärkischen Mindestsicherungsgesetzes, wonach nur subsidiär Schutzberechtigte, die keine Leistungen nach dem Steiermärkischen Betreuungsgesetz geltend machen können, Anspruch auf Leistungen der Mindestsicherung haben. Durch eine Änderung des Steiermärkischen Mindestsicherungsgesetzes (siehe LGBl. 7/2015), die am 1. März 2015 in Kraft treten wird, wurde diese Einschränkung jedoch aufgehoben, sodass subsidiär Schutzberechtigte und Asylberechtigte in dieser Hinsicht nunmehr gleichgestellt sind.

⁶¹ Beratungserfahrungen des Integrations- und Bildungszentrum (IBZ) St. Pölten des Diakonie Flüchtlingsdienstes bzw. bei Asyl & Integration NÖ der Caritas der ED Wien in Wiener Neustadt zu benachteiligenden Auswirkungen des Aufenthaltstitels „Subsidiärer Schutz“, 3. November 2014.

⁶² Beratungserfahrungen des Integrations- und Bildungszentrum (IBZ) St. Pölten des Diakonie Flüchtlingsdienstes bzw. bei Asyl & Integration NÖ der Caritas der ED Wien in Wiener Neustadt zu benachteiligenden Auswirkungen des Aufenthaltstitels „Subsidiärer Schutz“, 3. November 2014.

vermehrt traumatisierte Menschen befinden können, die dementsprechende verstärkte soziale Unterstützung benötigen, da ihre Integration in den Arbeitsmarkt für einige nicht realisierbar sein mag.⁶³

EMPFEHLUNG 3

In Bezug auf Sonderleistungen, die über die „Grundleistungen“ der BMS hinausgehen, wie etwa bei Kautionen und Provisionen zu Wohnzwecken oder Beihilfen zur Anschaffung von Hausbedarf und Möbeln, sollten subsidiär Schutzberechtigte in der Praxis in allen Bundesländern ebenso unterstützt werden wie im selben Ausmaß betroffene Angehörige anderer Zielgruppen der BMS. Auf diese Weise könnten z.B. die Anmietung und Ausstattung einer Wohnung in ortsüblichem Umfang ermöglicht werden.

4.4 WOHNEN

Wie bereits in der UNHCR-Integrationsstudie aus dem Jahr 2013 aufgezeigt wurde,⁶⁴ ist Wohnen ein wesentlicher Aspekt der Integration. Eine schwierige oder ungeklärte Wohnsituation hat Auswirkungen auf die verschiedensten Bereiche der Integration, inklusive Bildung und Arbeit.

Subsidiär Schutzberechtigte sind gemäß europarechtlichen Regelungen beim Zugang zu Wohnraum, gleich zu behandeln wie andere Fremde, die sich rechtmäßig in Österreich aufhalten. Art. 32 Abs. 1 der Neufassung der EU-Statusrichtlinie besagt diesbezüglich: „Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, Zugang zu Wohnraum unter Bedingungen erhalten, die den Bedingungen gleichwertig sind, die für andere Drittstaatsangehörige gelten, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten.“ Aufgrund des Bezugs auf „internationalen Schutz“ gilt die Bestimmung sowohl für anerkannte Flüchtlinge als auch für subsidiär Schutzberechtigte. Eine Ungleichbehandlung dieser beiden Personengruppen ist somit nicht zulässig.

4.4.1 Wohnbauförderung und Gemeindewohnungen

Gemäß der österreichischen Bundesverfassung ist die Vollziehung des so genannten „Volkswohnungswesens“ und die Wohnbauförderung eine Kompetenz der Bundesländer.⁶⁵

In Bezug auf die Förderwürdigkeit von subsidiär Schutzberechtigten zeigen sich in den Wohnbauförderungsgesetzen der Länder (WBFG) erhebliche Unterschiede.⁶⁶ Vom Bezug einer geförderten Sozialwohnung sind demnach subsidiär Schutzberechtigte in Kärnten, Oberösterreich (mit Ausnahme einzelner genossenschaftlicher Bauträger), Tirol, Vorarlberg und Wien großteils ausgeschlossen.⁶⁷ Dies wurde auch bereits von Volker Frey in einer rechtlichen Studie zur Gleichbehandlung im Wohnbereich festgestellt: „Subsidiär Schutzberechtigte werden beim Zugang zu Gemeindewohnungen oder Wohnbeihilfen ÖsterreicherInnen nicht gleichgestellt. Wie oben [(3.4)] dargestellt, sollten subsidiär Schutzberechtigte aber gleich wie anerkannte Flüchtlinge behandelt werden, da sie sich in derselben Situation befinden, beide vor schweren Menschenrechtsverletzungen in ihren Herkunftsstaaten geschützt wer-

⁶³ Siehe auch Bonatti, M. (2013), FN 11, S. 77.

⁶⁴ UNHCR (2013), siehe FN 2.

⁶⁵ Vgl. Art. 15 iVm Art. 11 Abs. 1 Z. 3 B-VG.

⁶⁶ Schoibl, H. (2011), Equality In Housing – Gleichbehandlung am Wohnungsmarkt, Sozialwissenschaftliche Studie im Rahmen des PROGRESS-Projekts „Equality in Housing“, Salzburg, Mai 2011, S. 46.

⁶⁷ Schoibl, H. (2011), siehe FN 66, S. 47.

den müssen und die Status-Richtlinie bezüglich Wohnraum keinen Unterschied zwischen den beiden Gruppen macht.“⁶⁸

Anders verhält es sich in Niederösterreich, wo subsidiär Schutzberechtigte Zugang zu geförderten Wohnungen haben:⁶⁹ Zielgruppe der Wohnungsförderung in Niederösterreich ist die langfristig in Österreich aufhältige Bevölkerung. Subsidiär Schutzberechtigte sind in allen Belangen der Wohnungsförderung (Objektförderung und Wohnbeihilfe) ÖsterreicherInnen und EWR-BürgerInnen gleichgestellt.⁷⁰ So führte auch Heinz Schoibl aus, dass sich die Niederösterreichische Wohnbauförderung hinsichtlich des Zugangs zu geförderten Mietwohnungen für subsidiär Schutzberechtigte als großzügig erweist, während andernorts der Zugang zu entsprechenden Wohnungen für Nicht-ÖsterreicherInnen tendenziell bis nachhaltig verstellt ist.⁷¹

Auch beim Zugang zu Gemeindewohnung gibt es zwischen den Gemeinden große Unterschiede hinsichtlich der Vergabekriterien. Allein die Dauer der allgemein geforderten Wohnsitzmeldung reicht von sechs Monaten (z.B. in Gänserndorf) über ein Jahr (z.B. in Braunau) oder zwei Jahre (z.B. in Wien und Klosterneuburg) bis zu drei Jahren (z.B. in Vöcklabruck und Ottensheim). Zusätzlich werden subsidiär Schutzberechtigte jedoch oftmals vom Zugang zu Gemeindewohnungen ausgeschlossen, wie dies laut vielen GesprächspartnerInnen etwa in Wien der Fall ist, oder in Bezug auf Wartefristen benachteiligt (z.B. fünf Jahre Hauptwohnsitz⁷² in Ried im Innkreis oder zehn Jahre in Wels⁷³).

Bei den Vergabekriterien von Gemeindewohnungen handelt es sich allerdings um von den Gemeinden selbst verordnete Regelungen, von denen durch Beschluss des Gemeinderats jederzeit abgewichen werden kann. Das gilt auch bei gemeindeeigenen Förderungen und dazugehörigen Richtlinien.

4.4.2 Wohnungen auf dem freien Markt

Angemessene Wohnverhältnisse sind den meisten der für diesen Bericht Befragten ein großes Anliegen und wurde zugleich als Thema identifiziert, das alle anderen Lebensbereiche beeinflusst. Im Vergleich zur restlichen Bevölkerung sind subsidiär Schutzberechtigte mit größeren Hürden beim Zugang zu angemessenem, sicherem und leistbarem Wohnraum konfrontiert.

Ein wesentlicher Aspekt für die Schwierigkeiten auf dem freien Wohnungsmarkt ist die nur befristete Aufenthaltsberechtigung von subsidiär Schutzberechtigten, die – wie NGO-VertreterInnen berichten – von VermieterInnen oft nicht als ausreichend erachtet werden.⁷⁴ Denn bei Wohnungen im Voll- oder Teilanwendungsbereich des Mietrechtsgesetzes (MRG) muss die Vertragsdauer mindestens drei Jahre betragen. Oft wird laut subsidiär Schutzberechtigten und BeraterInnen auch ein fehlender Lohnzettel als Grund für die Ablehnung, ein Mietverhältnis einzugehen, vorgebracht.

⁶⁸ Frey, V. (2011), *Recht auf Wohnen? Der Zugang von MigrantInnen und ethnischen Minderheiten zu öffentlichem Wohnraum in Österreich*, Wien, 2011, S. 37.

⁶⁹ Schoibl, H. (2011), siehe FN 66, S. 16.

⁷⁰ Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, *Informationsbroschüre Wohnzuschuss/Wohnbeihilfe*, Jänner 2014, S. 23.

⁷¹ Schoibl, H. (2011), siehe FN 66, S. 36.

⁷² Für Nicht-ÖsterreicherInnen und Nicht EU-BürgerInnen.

⁷³ Die 2014 geänderten Vergaberichtlinien für geförderte Wohnungen in Wels (gemäß § 7 Abs. 2 des OÖ Wohnbauförderungsgesetzes) setzen für Drittstaatsangehörige sogar 10 Jahre Hauptwohnsitz und überdies nachweisbare Deutschkenntnisse als ein Vergabekriterium für Genossenschaftswohnungen fest (§ 2 Abs. 1 lit. e der Vergaberichtlinien).

⁷⁴ Beratungserfahrungen des Integrations- und Bildungszentrum (IBZ) St. Pölten des Diakonie Flüchtlingsdienstes bzw. bei Asyl & Integration NÖ der Caritas der ED Wien in Wiener Neustadt zu benachteiligenden Auswirkungen des Aufenthaltstitels „Subsidiärer Schutz“, 3. November 2014.

Weiter berichten subsidiär Schutzberechtigte und deren BeraterInnen, unter Umständen mit Vorurteilen und Verunsicherung der VermieterInnen und ImmobilienmaklerInnen konfrontiert zu sein, die oft nicht über deren Rechtsstellung und die damit verbundenen Ansprüche informiert sind.

Die Suche nach adäquatem Wohnraum wird für Personen mit subsidiärem Schutz laut Erfahrungen von NGOs weiter durch den Umstand erschwert, dass sie während der Grundversorgung kaum Geld ansparen können und sich somit verschulden müssen, um aus dem Grundversorgungsquartier ausziehen zu können. Dies ist insbesondere in jenen Bundesländern der Fall, wo sie keinen Anspruch auf BMS bzw. über die grundlegenden Leistungen der BMS hinausgehende Sonderleistungen haben. Und selbst wenn sie Anspruch auf derartige Leistungen haben, wurde berichtet, dass subsidiär Schutzberechtigte bis zu deren oft erst mehrere Wochen wenn nicht Monate späteren Auszahlung Schulden machen, um diese Zeit zu überbrücken.

Aus all diesen Umständen finden sich subsidiär Schutzberechtigte außerhalb der Grundversorgung daher oft in prekären Mietverhältnissen wieder. Ihre diffizile Wohnsituation führt dazu, dass viele zwangsläufig in Wohngemeinschaften leben – oft mehrere Personen in einem Zimmer. Nicht selten werden sie Opfer von Mietwucher. Andere versuchen diese Situation dahingehend zu lösen, dass sie bei FreundInnen oder Bekannten wohnen, die sie vorübergehend unterstützen.⁷⁵ Ein Fachbereichsleiter des Diakonie Flüchtlingsdienstes beschrieb dies als „Fälle versteckter Obdachlosigkeit“.

Im Zuge der Recherche für die UNHCR-Integrationsstudie aus dem Jahr 2013 sowie erneut für den vorliegenden Bericht stieß UNHCR auf Massenunterkünfte, Massenquartiere und überbezahlte Substandard-Wohnungen (z.B. ohne funktionierende Heizungen und mit erheblichem Schimmelbefall), in denen selbst Familien mit Kleinkindern aus Mangel an Alternativen wohnten. So führte UNHCR etwa ein Gespräch mit Zeynab,⁷⁶ einer subsidiär schutzberechtigten Frau aus Somalia, die mit ihrem Mann und zwei Kleinkindern in Wien in einer Ein-Zimmer-Wohnung mit Vorraum wohnt. Die Wohnung war von Schimmel übersät (auch an der Wand, an der die Kinderbetten stehen) und lediglich mit einem alten Heizkörper im Vorraum ausgerüstet. Im vergangenen Winter, berichtete Zeynab, konnte dieser Heizkörper aufgrund eines Defektes nicht ausgeschaltet werden und verursachte dadurch enorme Kosten. Die Familie hatte 2.500 Euro Kautions- und Provision bezahlt, um überhaupt in die Wohnung einziehen zu können. Der Vermieter reagiert kaum auf das Urgieren von Reparaturen. Nichtsdestotrotz stellt diese Situation für die Familie eine Verbesserung im Vergleich zur vorangegangenen Wohnung dar, wo sie lediglich ein Zimmer in einer Wohnung besaßen, die sie mit zwei anderen Familien teilten. Auch Naida,⁷⁷ eine Mutter mit vier Kindern in St. Pölten, bezahlt keine niedrige Miete für eine Wohnung, in welcher der Schimmel derart massiv vorhanden ist, dass die Familie aufgrund der Geruchsbelästigung sich untertags vorwiegend nur in einem weniger von Schimmel befallenen Zimmer aufhält.

Trotz der beschriebenen Wohnsituation zieht es subsidiär Schutzberechtigte, wie sie und ihre BeraterInnen berichten, in die städtischen Ballungsräume. Als Gründe dafür werden – insbesondere im Fall von Wien – der Wunsch nach größtmöglicher Mobilität, soziale und ethnische Netzwerke,⁷⁸ die Hoffnung auf bessere Chancen am Arbeitsmarkt, ein größeres Deutschkursangebot⁷⁹ und der Zugang zu Sozialleistungen genannt.⁸⁰

⁷⁵ Siehe auch Bonatti, M. (2013), FN 11, S. 75.

⁷⁶ Name geändert.

⁷⁷ Name geändert.

⁷⁸ NGO-BeraterInnen betonten, dass vor allem nach Statuszuerkennung soziale und ethnische Netzwerke Hilfe und Unterstützung bieten, wenn es an Integrationsunterstützung mangelt.

⁷⁹ Sowohl interviewte subsidiär Schutzberechtigte als auch NGO-VertreterInnen berichteten darüber, dass außerhalb größerer Städte Deutschkurse selten vor Ort zugänglich sind.

⁸⁰ Siehe auch Bonatti, M. (2013), FN 11, S. 79.

4.4.3 Wohnungslosenhilfe und Frauenhäuser

Die bereits sehr unterschiedliche Situation für subsidiär Schutzberechtigte auf dem sozialen Wohnungsmarkt wird durch divergierende Regelungen in den einzelnen Bundesländern im Hinblick auf den Zugang zur Wohnungslosenhilfe weiter verkompliziert. Der Zugang zu Wohnungslosenunterstützung reicht laut Auskunft von verschiedenen AkteurInnen in diesem Bereich in den Bundesländern von gänzlich uneingeschränkt bis hin zu äußerst limitiert. In einigen Bundesländern betreibt das Land keine eigenen Wohnungsloseneinrichtungen, sondern beschränkt sich auf die Finanzierung von Dritten in diesem Bereich. Caritas und Diakonie sind oft Hauptansprechpartner der Bundesländer in Sachen Wohnungslosenunterstützung. Entsprechende Projekte dieser Organisationen gewähren subsidiär Schutzberechtigten in der Regel uneingeschränkten Zugang. Lediglich in Ausnahmefällen sind derartige Projekte EWR-StaatsbürgerInnen und Asylberechtigten vorbehalten. Bei Frauenhäusern ist die tatsächliche Situation für subsidiär Schutzberechtigte aufgrund der zum Teil kurzfristigen und anonymen Aufenthalte schwer zu eruieren, da in diesen Fällen der Rechtsstatus in der Regel nicht erhoben wird. Informationen beziehen sich bei Frauenhäusern daher vor allem auf angebotene langfristige Unterbringungen.

Im Burgenland und Kärnten werden subsidiär schutzberechtigte Wohnungslosen betreut und kommt es auch zu Aufnahmen in Frauenhäusern.⁸¹

Die Wohnungslosensituation subsidiär Schutzberechtigter in Niederösterreich stellt sich schwieriger dar. Die vom Land finanzierten Einrichtungen stellen laut dem in diesem Bereich tätigen Verein nur ein beschränktes Kontingent an Betreuungsplätzen für subsidiär Schutzberechtigte zur Verfügung, das im niedrigen zweistelligen Bereich liegt und nicht überschritten werden darf. Auch bei Frauenhäusern ist die Zahl der Betreuungsplätze für subsidiär Schutzberechtigte reglementiert und begrenzt. NGOs berichten, dass subsidiär Schutzberechtigte de facto nur Zugang zu einem einzigen Frauenhaus in Niederösterreich haben.

In Oberösterreich gibt es keinerlei Aufnahmekriterien und die vom Land (mit-)finanzierten Einrichtungen stehen grundsätzlich allen Wohnungslosen mit Aufenthaltsrecht offen. Personen mit Anspruch auf Grundversorgung werden aufgrund von Ressourcenknappheit jedoch grundsätzlich nur in Not schlafstellen und ausschließlich unter Tags geöffneten Wärmestuben aufgenommen. Vor allem letztere werden von subsidiär Schutzberechtigten gerne in Anspruch genommen. Bei längerfristigen Wohnprojekten sind subsidiär Schutzberechtigte laut Wohnplattform aufgrund ihrer befristeten Aufenthaltsberechtigung oft nur schwer vermittelbar.

Wie auch andere Bundesländer finanziert das Land Salzburg Wohnungsloseneinrichtungen über den Bezug von Sozialleistungen der Betreuten und koppelt daher die Unterstützung an den Erhalt der BMS. Da subsidiär Schutzberechtigte in Salzburg keine Mindestsicherung beziehen können (siehe 4.3.), haben sie folglich auch keinen Anspruch auf Wohnungslosenunterstützung durch Einrichtungen, die ausschließlich über die BMS finanziert werden. Mischfinanzierte Einrichtungen,⁸² wie z.B. Not schlafstellen oder Wärmestuben, stehen jedoch allen Wohnungslosen offen. Die tatsächliche Inanspruchnahme in der Praxis lässt sich jedoch mangels Registrierung des Rechtsstatus der von akuter Wohnungslosigkeit betroffenen Personen nicht erheben. Befristete Wohnmöglichkeiten und -angebote bzw. längerfristige Wohnprojekte werden nur vom Land finanziert, weshalb für subsidiär Schutzberechtigte diesbezüglich kein Zugang besteht.

Das Land Steiermark verfolgt in der Wohnungslosenunterstützung ein ähnliches Modell wie Salzburg. Auch hier wird auf den Bezug der BMS, der für subsidiär Schutzberechtigte in der Regel nicht zur Verfügung steht, oder eines anderen Einkommens abgestellt. Wohnheime werden hingegen auch von subsidiär Schutzberechtigten in Anspruch genommen.

⁸¹ Vom Land Burgenland gibt es lediglich die Vorgabe, keine Asylsuchenden aufzunehmen, da diese Anspruch auf Grundversorgung haben.

⁸² Finanzierung aus z.B. Mindestsicherungsbeiträgen und Vereinszuschüssen.

In Tirol sind u.a. neben der Caritas zwei größere Vereine im Sozialbereich tätig: DOWAS⁸³ und der Verein für Obdachlose.⁸⁴ In beiden Einrichtungen werden subsidiär Schutzberechtigte uneingeschränkt betreut und kurzfristige, über die BMS finanzierte Wohnprojekte werden regelmäßig von subsidiär Schutzberechtigten in Anspruch genommen. Bei längerfristigen Projekten („Betreutes Wohnen“) kommt es jedoch aufgrund ihrer befristeten Aufenthaltsberechtigung zu Benachteiligungen. Für Unterstützung seitens der Innsbrucker Sozialen Dienste ist eine EWR-Staatsbürgerschaft notwendig.

Vorarlbergs Wohnungslosenhilfe ähnelt jener von Tirol. Die in diesem Bereich tätigen Vereine werden über Sozialleistungen des Landes (v.a. Mindestsicherungsbeiträge) finanziert und betreuen subsidiär Schutzberechtigte ohne Einschränkungen.

In Wien wird ein breites Spektrum an Wohnungslosenunterstützung angeboten. Der Fonds Soziales Wien (FSW) trifft laut eigener Angaben bei seiner Hilfeleistung grundsätzlich keine Unterscheidung zwischen subsidiär Schutzberechtigten, Asylberechtigten oder EWR-StaatsbürgerInnen. Die befristete Aufenthaltsberechtigung subsidiär Schutzberechtigter wirkt sich jedoch nachteilig auf die Beanspruchung von längerfristigen Wohnprojekten sowie auf den Abschluss von Mietverträgen aus, da EWR-StaatsbürgerInnen und Personen mit einem dauerhaften Aufenthaltstitel grundsätzlich bevorzugt werden. Hinzu kommt, dass – wie etwa Interface berichtete – Personen mit Anspruch auf Grundversorgung auf Grundversorgungsquartiere verwiesen werden und daher de facto von der Wohnungslosenhilfe ausgeschlossen sind. Auf der Webseite des FSW wird unter Voraussetzungen zur Inanspruchnahme der Leistungen der Wiener Wohnungslosenhilfe u.a. „österreichische Staatsbürgerschaft oder Gleichstellung (EU-BürgerInnen, Asylberechtigte oder Personen mit dauerhafter Aufenthaltsgenehmigung)“ aufgezählt sowie ausgeführt, dass „Fremde, die einen Asylantrag gestellt haben, [...] nicht in Einrichtungen der Wiener Wohnungslosenhilfe aufgenommen werden [können]. Sind diese Personen ‚hilfs- und schutzbedürftig‘, können sie im Rahmen der Grundversorgung Leistungen beantragen.“⁸⁵ Der FSW arbeitet eng mit den Grundversorgungsstellen zusammen und versucht abzugleichen, ob ein Anspruch auf Grundversorgung seitens der Hilfesuchenden besteht. In diesem Fall wird keine Unterstützung der Wohnungslosenhilfe geleistet, es kann jedoch in Notfällen insbesondere bei Notschlafstellen zu Ausnahmen kommen. Für subsidiär Schutzberechtigte, die nach Anerkennung nach Wien ziehen, stehen laut Auskunft von NGOs die Leistungen der Wiener Wohnungslosenhilfe nicht zur Verfügung.

Für subsidiär Schutzberechtigte bringt der Mangel an langfristiger Wohnungslosenhilfe eine Abhängigkeit vom privaten Wohnungsmarkt oder von der Unterstützung von Freunden und Bekannten mit sich. Denn erfahrungsgemäß möchten die wenigsten subsidiär Schutzberechtigten, die ein Grundversorgungsquartier einmal verlassen haben, wieder in die Situation eines Flüchtlingsheimes zurück, selbst wenn sie ihre Wohnung aufgrund unzureichender finanzieller Mittel nicht behalten können und von Obdachlosigkeit bedroht sind. Allerdings stehen subsidiär Schutzberechtigte aufgrund ihrer befristeten Aufenthaltsberechtigung oft vor dem Problem, dass Mietvertragsabschlüsse auf dem Privatmarkt schwierig bis unmöglich sind.

Zudem wird ihre Lage insofern verschärft, als manche bei der Wohnungssuche unterstützende Beratungsstellen subsidiär Schutzberechtigte nicht als Zielgruppe haben.⁸⁶ Dies trifft selbst auf einige NGO Integrations- und Wohnprojekte zu, da sich letztere aufgrund von Fördervorgaben speziell auf anerkannte Flüchtlinge fokussieren müssen. So vertritt nach Angaben von NGOs der FSW in Wien als Fördergeber beispielsweise den Standpunkt, dass subsidiär Schutzberechtigte die Möglichkeit haben, Leistungen aus der Grundversorgung zu beziehen und deswegen nicht Teil von Wohnprojekten sein

⁸³ Durchgangsort für Wohnungs- und Arbeitssuchende. Der Verein betreibt verschiedene Einrichtungen, Wohnheime, betreutes Wohnen usw.

⁸⁴ Der Verein betreibt mehrere Einrichtungen (Tagesaufenthalt, Sozialberatungsstelle für Wohnungslose und Arbeitssuchende, betreutes Wohnen, Kleiderausgabestellen, Streetwork).

⁸⁵ <http://wohnen.fsw.at/wohnungslos/voraussetzungen.html>

⁸⁶ Z.B. die Wohnassistenz in Baden.

müssen. Anders verhält sich dies jedoch z.B. in St. Pölten, wo die Diakonie seit über zwei Jahren subsidiär Schutzberechtigte in ihre Wohnungen aufnehmen kann. Gleichzeitig ist hervorzuheben, dass NGO-Start- und Integrationswohnungs-Projekte allgemein sehr lange Wartelisten haben.

EMPFEHLUNG 4

Subsidiär Schutzberechtigte sollten ebenso wie Flüchtlinge unmittelbar nach der Schutzzuerkennung uneingeschränkten Zugang zu Leistungen der Wohnbauförderung haben.

EMPFEHLUNG 5

Angesichts der schwierigen Situation für subsidiär Schutzberechtigte am freien Wohnungsmarkt braucht es im Rahmen der Integrationsunterstützung für diesen Personenkreis ein adäquates Angebot leistbarer „Startwohnungen“.

4.5 FAMILIENLEISTUNGEN

Im Unterschied zu Flüchtlingen haben subsidiär Schutzberechtigte nur Anspruch auf Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld, sofern sie keine Leistungen aus der Grundversorgung erhalten und unselbstständig oder selbstständig erwerbstätig sind.^{87 88} Durch diese Einschränkungen ist der Bezug von Familienbeihilfe bzw. Kinderbetreuungsgeld für subsidiär Schutzberechtigte in der Praxis teils mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. So stellt etwa der Verweis auf eine unselbstständige oder selbstständige Erwerbstätigkeit der AntragstellerInnen auf das Einkommenssteuergesetz 1988 ab wie auch aus einer Durchführungsanweisung des damaligen Bundesministeriums für Gesundheit, Familie und Jugend an alle Finanzämter hervorgeht. Da das Gesetz somit ausdrücklich eine tatsächliche Erwerbstätigkeit verlangt, ist ein Anspruch auf Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld für Zeiten des Bezugs einer Leistung aus der Krankenversicherung (z.B. Wochengeld, Krankengeld) oder Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe) sowie der gesetzlichen Karenz (auch bei aufrechtem Dienstverhältnis) ausgeschlossen.

In der Praxis hat dies zur Folge, dass

- Krankwerden den Bezug des Kindergeldes und der Familienbeihilfe gefährden kann;
- Karenz zwecks Kinderbetreuung im Gegensatz zu allen anderen ArbeitnehmerInnen nur ohne Kinderbetreuungsgeld und Familienbeihilfe möglich ist;
- BezieherInnen von Notstandshilfe, die ein kleines Kind haben, für dieses kein Kinderbetreuungsgeld und keine Familienbeihilfe erhalten;
- der Verlust der Arbeit auch wieder zum Verlust von Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld führt;
- Mütter, die nach Ende des Baby-bedingten Kündigungsschutzes arbeitslos werden, mit dem Job auch gleich die Familienbeihilfe und das Kindergeld verlieren;
- nur jene Mütter, die unmittelbar nach dem Mutterschutz trotz Baby gleich wieder arbeiten gehen, auch in den Genuss der Familienbeihilfe und des Kindergeldes kommen.⁸⁹

⁸⁷ Vgl. § 3 Abs. 4 Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (FLAG) und § 2 Abs. 1 Z. 5 lit. c Kinderbetreuungsgeldgesetz (KBGG).

⁸⁸ Zur zwischenzeitlich restriktiven Auslegung dieser Bestimmungen siehe 3.3.2.

⁸⁹ Vgl. UNHCR (2011), UNHCR-Analyse des Entwurfs für Änderungen im Kinderbetreuungsgeldgesetz und Familienlastenausgleichsgesetz, UNHCR-Büro in Österreich, 25. Oktober 2011, S. 4.

Da aufgrund der rechtlichen Regelungen nur der arbeitende Elternteil Anspruch auf diese Familienleistungen hat, ist es in der Praxis oft der Vater, der den Antrag auf Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld stellt. Hinsichtlich letzterem ist jedoch gleichzeitig zu beachten, dass das Jahreseinkommen die Zuverdienstgrenze in Höhe von € 16.200,-- nicht übersteigt, da dies anderenfalls wiederum zu Rückzahlungen des Kinderbetreuungsgeldes führen würde.

Subsidiär Schutzberechtigte mit Familien sowie BeraterInnen beschrieben UNHCR den aufgrund dieser rechtlichen Situation bestehenden Druck, keinesfalls den Arbeitsplatz zu verlieren, da sie damit verbunden auch sämtliche Familienleistungen verlieren würden. Dies wiederum hätte wohl auch zur Konsequenz, dass eine eigene Wohnung nicht mehr länger leistbar wäre. Darüber hinaus ist etwa auch die Schülerfreifahrt für Lehrlinge an den Bezug der Familienbeihilfe gekoppelt.

Zusätzlich zur bereits diffizilen Rechtslage führt die herrschende Verwaltungspraxis zu weiteren Schwierigkeiten beim Bezug von Familienleistungen. So wird etwa die Auszahlung von Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld mit Ende der befristeten Aufenthaltsberechtigung der subsidiär Schutzberechtigten automatisch unterbrochen. Da trotz eines zeitgerechten Antrags auf Verlängerung der befristeten Aufenthaltsberechtigung nicht garantiert ist, dass diese Verlängerung vor Ablauf der ursprünglichen befristeten Aufenthaltsberechtigung erfolgt und erst mit Erhalt der neuen Karte für subsidiär Schutzberechtigte notwendige administrative Schritte gesetzt werden können, kann dies unter Umständen dazu führen, dass subsidiär Schutzberechtigte bis zu mehreren Monaten lang, unverschuldet keine Familienleistungen erhalten. Selbst wenn die Familienbeihilfe und das Kinderbetreuungsgeld schließlich rückwirkend ausbezahlt werden, kann dies in der Zwischenzeit zu erheblichen finanziellen Schwierigkeiten für die Betroffenen führen.

Naida,⁹⁰ eine subsidiär schutzberechtigte Mutter von vier Kindern mit einem schlechtbezahlten Vollzeit-Schichtjob in der Reinigung in der Gastronomie, berichtete uns, dass sie aufgrund der verzögerten Verlängerung ihrer befristeten Aufenthaltsberechtigung sowie der Rückzahlung von Schulden, die sie für den Einzug in ihre Wohnung (Kaution und Provision) bei FreundInnen einging, einige Monate lang regelmäßig entscheiden musste, ob sie die Miet- oder die Energiekosten bezahlen sollte. Beide Aufwendungen gleichzeitig konnte sie in dieser Zeit nicht begleichen, da sie andernfalls nicht mehr genügend Geld für Lebensmittel für die Familie gehabt hätte. Während des Gesprächs mit UNHCR beschrieb sie den durch sich anhäufende Inkassoschreiben verursachten psychischen Stress und das fast schon verzweifelte Warten auf die neuerliche Auszahlung der Familienbeihilfe. Obwohl ihr jüngstes Kind erst 18 Monate alt war, sah sie sich gezwungen, einer Vollzeitarbeit nachzugehen, um Familienleistungen beziehen zu können.

Ein anderes Beispiel für die negativen Auswirkungen von Recht und Praxis im Bereich der Familienleistungen für subsidiär Schutzberechtigte stellt Familie S.⁹¹ dar. Frau S. ist 53 Jahre alt, Witwe und Alleinerzieherin, irakische Staatsbürgerin und im Jahr 2007 gemeinsam mit ihrer damals neunjährigen Tochter nach Österreich geflüchtet. Seit etwa sechs Jahren leben beide als subsidiär Schutzberechtigte in St. Pölten. Seither leben beide von der Grundversorgung und der bedarfsorientierten Mindestsicherung (also in Summe etwa € 1.000,-- monatlich) und müssen damit ihre gesamten Lebenskosten abdecken. Denn Frau S. hat es trotz jahrelanger größter Anstrengungen, am österreichischen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen und durch Arbeit das Einkommen zu erhöhen, bislang nicht geschafft, eine Beschäftigung zu finden. Aus diesem Grund hat sie bisher auch keinen Anspruch auf Familienbeihilfe erworben und muss daher mit ihrer Tochter in manifester Armut leben. Mangels finanzieller Mittel ist auch ein Umzug aus der derzeit bewohnten Substandardwohnung mit schlechter Heizung, alten Fenstern und hohen Be-

⁹⁰ Name geändert.

⁹¹ Fallbeispiel aus Beratungserfahrungen des Integrations- und Bildungszentrum (IBZ) St. Pölten des Diakonie Flüchtlingsdienstes bzw. bei Asyl & Integration NÖ der Caritas der ED Wien in Wiener Neustadt zu benachteiligenden Auswirkungen des Aufenthaltstitels „Subsidiärer Schutz“, 3. November 2014.

triebskosten ohne staatliche Unterstützung nicht möglich. Doch entsprechende Sonderleistungen (z.B. einmalige Hilfe in besonderen Lebenslagen) sind für subsidiär Schutzberechtigte nicht vorgesehen.

Die durch die derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen verursachten Härten lassen sich auch anhand von Beschwerdefällen bei der Volksanwaltschaft aufzeigen.⁹² Insbesondere Alleinerziehende oder Personen, die unverschuldet erwerbslos sind, erfahren massive Nachteile, wie aus dem Fall von Familie D.⁹³ ersichtlich wird. Frau D. kam im Jahr 2010 alleine mit ihren vier Söhnen nach Österreich und die gesamte Familie erhielt subsidiären Schutz. Aufgrund des Bezugs von Grundversorgungsleistungen hatte sie jedoch keinen Anspruch auf Familienbeihilfe, weshalb die fünfköpfige Familie D. monatlich mit insgesamt lediglich € 1.445,66, also mit € 289,13 pro Person, aus der Grundversorgung und BMS auskommen musste. Nach erfolgreicher Familienzusammenführung mit ihrem Mann mehr als zwei Jahre später wurde Frau D. nicht mehr als alleinstehend betrachtet, weshalb ihr Anteil aus der BMS entsprechend gekürzt wurde. Ihr Ehemann bezog zu dieser Zeit aufgrund seines Status als Asylwerber monatlich jedoch lediglich € 200,-. Dies führte zu der paradoxen Situation, dass die Familie nach der Wiedervereinigung mit Herrn D. plötzlich weniger Geld zur Verfügung hatte. Das Familieneinkommen sank von € 1.445,66 auf nur noch € 1.359,37, obwohl die Zahl der Familienmitglieder zugenommen hatte.

Herr D. hat einen Deutschkurs absolviert und sowohl er als auch seine Frau haben verzweifelt versucht, einen Arbeitsplatz zu finden. Bisher ist dies aber beiden aufgrund ihres Alters (45+) und der schwierigen Arbeitsmarktlage nicht gelungen. Nur wenn das Familieneinkommen die Leistungen aus der Grundversorgung übersteigt, kann Familienbeihilfe gewährt werden. Im Fall von Familie D. würde dies einer Erhöhung des Familieneinkommens von monatlich € 856,80⁹⁴ bedeuten. Hinzu kommt, dass eines der Kinder aufgrund einer physischen und psychischen Beeinträchtigung einen Anspruch auf erhöhte Familienbeihilfe hätte.

Die beiden älteren Söhne schafften es, einen überbetrieblichen Lehrplatz beim WIFI zu bekommen. Der Anspruch auf Familienbeihilfe, den österreichische KollegInnen bis zur Vollendung des 24. Lebensjahres haben, bleibt ihnen jedoch verwehrt. Und selbst die ihnen gebührende Lehrlingsentschädigung erhöht das Familieneinkommen nicht, da sie im Rahmen der BMS als Einkommen gewertet wird und die BMS-Leistungen im selben Ausmaß reduziert werden.

Auch die aus Syrien stammende, damals dreiköpfige Familie R., die im Februar 2013 subsidiären Schutz erhielt, hat mit erheblichen Schwierigkeiten zu kämpfen. Da die Familie aufgrund ihres subsidiären Schutzstatus keinen Anspruch auf über die grundlegenden BMS-Leistungen hinausgehende Sonderleistungen hatte, musste sie sich gleich zu Beginn ihres Integrationsprozesses für die Anmietung einer günstigen Substandard-Wohnung verschulden. Die vermeintlich günstige Wohnung stellte sich als schlecht isoliert heraus, was für die Familie hohe Heizkosten zur Folge hatte. Einen Heizkostenzuschuss oder eine ähnliche Leistung konnte Familie R aufgrund ihres Rechtsstatus jedoch nicht erhalten. Die schlechte Isolierung führte in weiterer Folge zu Schimmelbefall in der Wohnung und aufgrund einer erneuten Schwangerschaft von Frau R. war die Familie gezwungen umzuziehen. Wiederum gestaltete sich die Wohnungssuche sehr schwierig. Viele VermieterInnen waren aufgrund der stets nur auf ein Jahr befristeten Aufenthaltsberechtigung nicht bereit, der Familie eine Wohnung mit mehrjähriger Befristung zu vermieten. Letztlich musste sich die Familie an ein Immobilienbüro wenden und zusätzlich zur Kaution auch Provision bezahlen. Dies war neuerlich nur durch die Aufnahme weiterer Schulden

⁹² Volksanwaltschaft (2013). Stellungnahme der Volksanwaltschaft zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Kinderbetreuungsgeldgesetz geändert wird, 4. April 2013, S. 3.

⁹³ Fallbeispiel aus Beratungserfahrungen des Integrations- und Bildungszentrum (IBZ) St. Pölten des Diakonie Flüchtlingsdienstes bzw. bei Asyl & Integration NÖ der Caritas der ED Wien in Wiener Neustadt zu benachteiligenden Auswirkungen des Aufenthaltstitels „Subsidiärer Schutz“, 3. November 2014.

⁹⁴ Familienbeihilfe inkl. Kinderabsetzbetrag und Geschwisterstaffelung für drei Kinder zwischen 10 und 19 Jahren sowie einem Kind unter 10 Jahren.

möglich. Da der Versuch von Herrn R., einen Kredit aufzunehmen, ebenfalls an seiner befristeten Aufenthaltsberechtigung scheiterte, musste er wieder auf die Unterstützung von Bekannten zurückgreifen.

Herr R. eignete sich die Sprache durch einen Gratis-Deutschkurs schnell an und war sehr ehrgeizig bei der Arbeitssuche. Kurz vor Geburt des zweiten Kindes fand er Arbeit in einer Leiharbeitsfirma. Da seine Deutschkenntnisse jedoch noch nicht ausreichten, um eine Stelle entsprechend seiner Qualifikation als Maschinenbautechniker zu bekleiden, stand er vor der schwierigen Frage, ob er einen weiteren Deutschkurs belegen oder die Stelle antreten und damit auch Anspruch auf Familienleistungen erwerben sollte. Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Lage der Familie entschied sich Herr R. gegen die Weiterbildung und für die Hilfstätigkeit. Wenngleich aus finanzieller Sicht verständlich, ist dies aus integrativer Sicht doch bedauerlich.

Nach der Geburt des zweiten Kindes hat die Familie zuerst im Namen von Frau R. einen Antrag auf Kinderbetreuungsgeld gestellt. Der Antrag wurde mit der Begründung abgewiesen, dass Frau R. mangels Erwerbstätigkeit nicht anspruchsberechtigt war. Folglich beantragte Herr R. das Kinderbetreuungsgeld, der aufgrund seines Einkommens jedoch über der Zuverdienstgrenze zum Kinderbetreuungsgeld lag. Er musste also Stunden abbauen, damit er nicht in die Situation kam, das Kinderbetreuungsgeld zurückzahlen zu müssen.

An den Beispielen der erwähnten Familien zeigt sich, dass Kinder von subsidiär Schutzberechtigten einen schwierigeren Start ins Leben und schlechtere Chancen gegenüber anderen Kindern haben. Dies kann in weiterer Folge wiederum mit nachteiligen Auswirkungen auf ihre allgemeine Entwicklung verbunden sein.

EMPFEHLUNG 6

Alle Personen mit subsidiärem Schutz sollten – ebenso wie schon bisher Flüchtlinge – unmittelbar nach der Schutzzuerkennung uneingeschränkter Zugang zu Leistungen wie Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld haben.

4.6 FAMILIENZUSAMMENFÜHRUNG

Nach den Erfahrungen von UNHCR ist für subsidiär Schutzberechtigte ebenso wie für Flüchtlinge die Aussicht auf Wiedervereinigung mit der Familie von unschätzbbarer Bedeutung. Familienangehörige können das soziale Unterstützungsnetz verstärken und damit den Integrationsprozess fördern.⁹⁵ Auch das Österreichische Institut für Familienforschung kam zu dem Schluss, dass die Trennung von der Familie bzw. Familienzusammenführungen den Integrationsprozess beeinflussen und Familie und Verwandte den Anpassungsprozess erleichtern. „Sie können dem Einzelnen entscheidenden emotionalen Rückhalt und Unterstützung bei der Bewältigung von Schwierigkeiten im Aufnahmeland bieten. Je wichtiger die Rolle der Familie im Herkunftsland ist, desto bedeutsamer wird ihre stabilisierende Funktion in der neuen Heimat.“⁹⁶

Die Familienzusammenführung von subsidiär Schutzberechtigten ist im Asylgesetz 2005 geregelt. Demnach ist ihren Familienangehörigen im Ausland erst nach der ersten Verlängerung der befristeten Aufenthaltsberechtigung (somit frühestens ein Jahr nach Zuerkennung des Schutzes) die Einreise nach Österreich zu gewähren.⁹⁷

⁹⁵ UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss Nr. 104 (LVI) – 2005, Absatz (n) (iv).

⁹⁶ Österreichisches Institut für Familienforschung, „Wann kann Integration gelingen?“.

⁹⁷ Vgl. § 35 Abs. 2 AsylG 2005.

Der Bereich der Familienzusammenführung ist nicht Teil des Nationalen Aktionsplans für Integration, doch die Wichtigkeit dieses Themas wurde sowohl von subsidiär Schutzberechtigten selbst als auch von mehreren AkteurInnen im Integrationsbereich bereits im Rahmen der Recherche für die UNHCR-Integrationsstudie aus dem Jahr 2013 hervorgehoben. Folglich wurde die verpflichtende einjährige Wartezeit, bevor Verfahren zur Familienzusammenführung begonnen werden können, als besonders negativer Aspekt betont.⁹⁸ Das Leben im Familienverband ist laut den befragten subsidiär Schutzberechtigten entscheidend für ihr Wohlbefinden und ihre Integrationsfähigkeit. Die Studie hat auch gezeigt, dass sich die lange Trennung vor der Wiedervereinigung destabilisierend auf das Familienleben auswirken kann. Insbesondere wurde die Trennung von der Familie als eine starke allgemeine Belastung empfunden, die sich auch negativ auf die Gesundheit der Flüchtlinge auswirkt.

Die einjährige Wartezeit für die Familienzusammenführung bei subsidiär Schutzberechtigten kann insbesondere bei minderjährigen Schutzberechtigten zu Härten führen. Wenn sie nämlich während der Wartezeit volljährig werden, können sie ihre Eltern und minderjährigen Geschwister nicht mehr nach Österreich nachholen.

Eine weitere Schwierigkeit bei der Familienzusammenführung stellt die enge Definition von Familienangehörigen für Personen mit internationalem Schutz dar. Im Einklang mit der Neufassung der EU-Statusrichtlinie⁹⁹ eröffnet das AsylG 2005 die Familienzusammenführung nur für Familienangehörige, die „Elternteil eines minderjährigen Kindes, Ehegatte oder zum Zeitpunkt der Antragstellung minderjähriges lediges Kind eines Fremden sind, denen der Status des subsidiär Schutzberechtigten [...] zuerkannt wurde, sofern die Ehe bei Ehegatten bereits im Herkunftsstaat bestanden hat; dies gilt weiters auch für eingetragene Partner, sofern die eingetragene Partnerschaft bereits im Herkunftsstaat bestanden hat.“¹⁰⁰

In der Praxis kann vor allem das Erfordernis, dass die Ehe bereits im Herkunftsstaat bestanden haben muss, zu Problemen führen. So ist es etwa bei der Gruppe afghanischer subsidiär Schutzberechtigter, die vor ihrer Flucht nach Österreich oftmals viele Jahre in Pakistan oder dem Iran gelebt hatten, häufig der Fall, dass die Eheschließung zwar vor der Einreise nach Österreich, nicht jedoch im Herkunftsstaat, sondern in einem Drittstaat erfolgte und das Ehepaar nie gemeinsam im Herkunftsstaat gelebt hat.¹⁰¹ In dieser praktisch bedeutsamen Konstellation bleibt den Betroffenen eine Familienzusammenführung nach dem Asylgesetz 2005 verwehrt.

Als Alternative würde die Möglichkeit des Familiennachzugs nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG) in Frage kommen, das im Gegensatz zum Asylgesetz 2005 die Voraussetzung des Bestehens der Ehe im Herkunftsland nicht kennt.¹⁰² Allerdings steht diese Möglichkeit ausschließlich Flüchtlingen offen und existiert nicht für subsidiär Schutzberechtigte.¹⁰³ Grund dafür ist der Umstand, dass subsidiär Schutzberechtigte nicht vom Geltungsbereich der EU-Familienzusammenführungsrichtlinie umfasst sind.¹⁰⁴ „Dies hatte offenbar zur Folge, dass der Gesetzgeber Drittstaatsangehörige, denen lediglich subsidiärer Schutz zukommt, nicht von § 46 Absatz 1 Ziffer 2 NAG umfasst hat und ihnen daher der Weg über das Niederlassungsverfahren verwehrt bleibt.“¹⁰⁵ Laut Kessler und Zipfel ist für diese Schlechterstellung keine sachliche Rechtfertigung ersichtlich. Da die Praxis zeigt, dass der mit dem subsidiären Schutz verbundene Aufenthaltstitel häufig von Dauer ist und seit 1.1.2014 ab der ers-

⁹⁸ UNHCR (2013), siehe FN 2, S. 17.

⁹⁹ Vgl. Art. 2 lit. j der Richtlinie.

¹⁰⁰ § 35 Abs. 5 AsylG 2005.

¹⁰¹ Siehe auch Kessler, K., Zipfel, D. (2014), siehe FN 12, S. 30.

¹⁰² Vgl. § 2 Abs. 1 Z. 9 NAG.

¹⁰³ Vgl. § 46 Abs. 1 Z. 2 lit. c NAG.

¹⁰⁴ Vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. c der Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, ABI L 251, 3.10.2003, S. 12-18.

¹⁰⁵ Kessler, K., Zipfel, D. (2014), siehe FN 12, S. 32.

ten Verlängerung die befristete Aufenthaltsberechtigung für die Dauer von jeweils zwei Jahren gewährt wird, erscheint somit auch die befristete Natur des Aufenthaltstitels als keine taugliche Rechtfertigung für die Einschränkung der Familienzusammenführung für diese Personengruppe.¹⁰⁶

Die Trennung von der Familie betrifft alle Bereiche: „die Fähigkeit, eine Sprache zu erlernen, sich umschulen zu lassen, eine Arbeit oder eine Wohnung zu suchen, Behördenwege zu meistern und Freundschaften zu schließen. Andauernde Isolation und Trauer infolge des Fehlens der Familie reduziert die Funktionsfähigkeit eines Menschen. Im Bereich Wohnen könnte es jedoch auch nach einer erfolgreichen Familienzusammenführung zu Herausforderungen kommen, da sie, zumindest in der Anfangsphase, eine Überbelegung der Unterkunft zur Folge haben könnte.“¹⁰⁷

Die Trennung von der Familie kann zudem beträchtliche psychische Auswirkungen haben, insbesondere auf Eltern, die von ihren Ehegatten bzw. Kindern getrennt sind. Ebenso stellen Sorgen über die Sicherheit von Familienmitgliedern eine erhebliche Belastung dar. Gesundheit ist eine Querschnittsmaterie, die andere Handlungsfelder der Integration beeinflusst. So hat etwa der Gesundheitszustand Auswirkungen auf die Fähigkeit, eine neue Sprache zu erlernen, und es bestehen Wechselwirkungen mit Beschäftigung und Wohnen.¹⁰⁸

EMPFEHLUNG 7

Die einjährige Wartefrist für die Familienzusammenführung bei Personen mit subsidiärem Schutzstatus sollte abgeschafft werden und subsidiär Schutzberechtigte unmittelbar nach Zuerkennung des Schutzes die Möglichkeit haben, ihre Angehörigen nach Österreich nachzuholen.

EMPFEHLUNG 8

Subsidiär Schutzberechtigten sollte ebenso wie Flüchtlingen die Möglichkeit des Familiennachzugs nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz offenstehen.

4.7 BESCHÄFTIGUNG UND BILDUNG

Subsidiär Schutzberechtigte sind ebenso wie Flüchtlinge vom Ausländerbeschäftigungsgesetz zur Gänze ausgenommen.¹⁰⁹ Wie bereits in der UNHCR-Integrationsstudie aus dem Jahr 2013 aufgezeigt wurde, sind subsidiär Schutzberechtigte aber dennoch mit spezifischen Herausforderungen am Arbeitsmarkt konfrontiert und gegenüber Flüchtlingen klar benachteiligt.

AkteurInnen im Integrationsbereich wiesen wiederholt darauf hin, dass subsidiär Schutzberechtigte bei potenziellen ArbeitgeberInnen häufig harte Überzeugungsarbeit für eine Beschäftigung leisten müssen – nicht zuletzt weil sie lediglich über eine befristete Aufenthaltsberechtigung verfügen.¹¹⁰ Und selbst im Fall einer Beschäftigung kann es durch den Ablauf der Karte für subsidiär Schutzberechtigte zu Problemen im Arbeitsverhältnis kommen.¹¹¹ So erzählten subsidiär Schutzberechtigte von der Sorge von ArbeitgeberInnen, dass sich ihre Beschäftigten nach Ablauf der befristeten Aufenthaltsberechtigung illegal in Österreich aufhalten würden, was bis zur Kündigung führen kann. Der Umstand, dass seitens der Behörden ohne Verschulden der subsidiär Schutzberechtigten die befristete Aufenthaltsbe-

¹⁰⁶ Ebd., S. 37.

¹⁰⁷ UNHCR (2013), siehe FN 2, S. 13.

¹⁰⁸ Ebd., S. 15.

¹⁰⁹ § 1 Abs. 2 lit. a AuslBG.

¹¹⁰ UNHCR (2013), siehe FN 2.

¹¹¹ Siehe auch Bonatti, M. (2013), FN 11, S. 80.

rechtigung nicht zeitgerecht verlängert wird, kann somit gegebenenfalls drastische Konsequenzen für subsidiär Schutzberechtigte haben. In derartigen Fällen ist daher oft ein Einschreiten von BeraterInnen nötig, um den ArbeitgeberInnen zu erklären, dass der Aufenthalt weiterhin rechtmäßig ist, solange der subsidiäre Schutzstatus nicht aberkannt wurde, selbst wenn noch keine neue Karte für subsidiär Schutzberechtigte ausgestellt worden ist.

Ähnliche Fragestellungen ergeben sich im Zusammenhang mit dem Wunsch nach längerfristigen Ausbildungsmaßnahmen, die aufgrund der befristeten Aufenthaltsberechtigung oftmals nicht möglich sind. So berichteten BeraterInnen der Volkshilfe in Oberösterreich etwa, dass trotz offener Lehrstellen viele Betriebe zurückhaltend sind, subsidiär Schutzberechtigte aufzunehmen. Auch Familie D.¹¹² musste diese Erfahrung machen, als die beiden älteren Söhne versuchten, eine gute Ausbildung zu absolvieren und möglichst schnell Arbeit zu finden. Nach erfolgreichem Hauptschulabschluss begaben sie sich auf Lehrstellensuche, wurden aber immer wieder auch abgelehnt, weil es sich bei ihrer Aufenthaltsberechtigung nicht um einen Daueraufenthalt handelte. Ein Grund für die Ablehnung seitens der ArbeitgeberInnen liegt in der Ungewissheit, ob ihnen der Lehrling, in den sie „investieren“, nach Ablauf der Aufenthaltsberechtigung weiter zur Verfügung stehen wird. Letztlich schafften es beide Söhne nur, eine Überbetriebliche Lehre beim WIFI zu beginnen.

NGOs wiesen darauf hin, dass durch den hohen Druck, schnell in den Arbeitsmarkt einsteigen zu müssen, viele subsidiär Schutzberechtigte Jobs annehmen, in denen nur niedrige Qualifikationen nötig sind und die wenig Aufstiegschancen bieten. Viele, vor allem junge, befragte subsidiär Schutzberechtigte befanden sich aufgrund dieser Umstände in relativ prekären Beschäftigungsverhältnissen im Niedriglohnssektor: Sie waren überwiegend in Leiharbeitsverhältnissen tätig, in denen keine Sicherheit in Bezug auf die Dauer der Beschäftigung und deutlich geringerer Schutz im Zusammenhang mit Kündigungsfristen besteht. Die befragten Personen waren oft in der Gastronomie als Abwäscher oder Küchenhilfe, in Fabriken, bei der Lagerarbeit, in körperlich schweren Arbeitstätigkeiten oder als Reinigungskraft beschäftigt.

EMPFEHLUNG 9

Wenngleich subsidiär Schutzberechtigte in Bezug auf Beschäftigung und Bildung Flüchtlingen rechtlich gleichgestellt sind, haben sie in der Praxis aufgrund ihrer nur befristeten Aufenthaltsberechtigung mit erheblich größeren Schwierigkeiten zu kämpfen, um ein Beschäftigungsverhältnis eingehen zu können. Zur Stärkung ihrer Integration in Österreich wäre es daher wichtig, subsidiär Schutzberechtigte auch aufenthaltsrechtlich mit Flüchtlingen gleichzustellen, um ihre Bildungs- und Arbeitschancen und damit ihre Aussicht auf erfolgreiche Eingliederung in die österreichische Gesellschaft zu erhöhen.

¹¹² Fallbeispiel aus Beratungserfahrungen des Integrations- und Bildungszentrum (IBZ) St. Pölten des Diakonie Flüchtlingsdienstes bzw. bei Asyl & Integration NÖ der Caritas der ED Wien in Wiener Neustadt zu benachteiligenden Auswirkungen des Aufenthaltstitels „Subsidiärer Schutz“, 3. November 2014; siehe auch 4.5.

4.8 STAATSBÜRGERSCHAFT UND EINBÜRGERUNG

Wie sich aus den Gesprächen mit subsidiär Schutzberechtigten (zumindest auf Nachfrage) ergab, streben viele die österreichische Staatsbürgerschaft an, da damit größere Sicherheit verbunden wird.

Das österreichische Staatsbürgerschaftsgesetz sieht jedoch keine besonderen Regelungen für Personen mit subsidiärem Schutz vor. Sie werden vielmehr wie andere Fremde behandelt, wenn nicht überdies sogar benachteiligt, da die mit dem subsidiären Schutzstatus verbundene befristete Aufenthaltsberechtigung für sich allein erst nach 30 Jahren bzw. nunmehr im Fall der nachhaltigen persönlichen und beruflichen Integration nach 15 Jahren zur Staatsbürgerschaft führen würde.¹¹³

Für eine Einbürgerung nach „bereits“ 10 Jahren müssen subsidiär Schutzberechtigte daher versuchen, nach fünf Jahren mit subsidiärem Schutzstatus den unbefristeten Aufenthaltstitel „Daueraufenthalt – EU“ zu erlangen, was viele jedoch vor große Herausforderungen stellt (siehe 4.1.2.). Nach einem mindestens 10 Jahre rechtmäßigen und ununterbrochenen Aufenthalt in Österreich, wovon zumindest fünf Jahre niedergelassen waren, kann subsidiär Schutzberechtigten – bei Erfüllung auch aller sonstigen Voraussetzungen – die Staatsbürgerschaft verliehen werden.¹¹⁴

Die soeben beschriebenen Voraussetzungen für den Erwerb der Staatsangehörigkeit wurden in den Gesprächen mit subsidiär Schutzberechtigten oft als fast unüberwindbares Hindernis bezeichnet. Enttäuscht äußerten sich insbesondere jene subsidiär Schutzberechtigten, die ihre Situation mit jener von Angehörigen in anderen EU-Mitgliedstaaten verglichen, denen die jeweilige Staatsangehörigkeit oftmals deutlich schneller zuerkannt wurde.¹¹⁵

EMPFEHLUNG 10

Subsidiär Schutzberechtigte müssen im Vergleich zu Flüchtlingen deutlich länger auf eine Einbürgerung in Österreich warten. Angesichts der positiven Auswirkungen, die eine Einbürgerung auf die Bereitschaft der Person, sich in die Aufnahmegesellschaft zu integrieren, und auf ihre Beteiligung am politischen Geschehen haben kann, sollten daher Wege zur Erleichterung des Einbürgerungsprozesses für subsidiär Schutzberechtigte und jedenfalls eine Gleichstellung mit Flüchtlingen in Betracht gezogen werden.

4.9 SONSTIGES

Im Folgenden werden im Rahmen der Recherche für den vorliegenden Bericht identifizierte weitere praktische Problembereiche kurz aufgelistet:

- Die Aufnahmegesellschaft im Allgemeinen und – was für subsidiär Schutzberechtigte von besonderer Relevanz ist – mögliche ArbeitgeberInnen¹¹⁶ und VermieterInnen verfügen kaum über Kenntnisse des subsidiären Schutzes bzw. der Rechte und Möglichkeiten, die dieser Schutzstatus mit sich bringt.
- Im Gegensatz zu Flüchtlingen und staatenlosen Personen fallen subsidiär Schutzberechtigte nicht in den Anwendungsbereich des Personenstandsgesetzes 2013. Folglich sind sie betreffende, im Ausland eingetretene Personenstandsfälle sowie Änderungen, Ergänzungen und Berichtigungen des Personenstandes, d.h. Geburten, Eheschließungen, die Begründung einer eingetragenen Part-

¹¹³ Vgl. § 12 Abs. 1 Z. 1 des Staatsbürgerschaftsgesetzes (StbG).

¹¹⁴ Vgl. § 10 Abs. 1 Z. 1 StbG.

¹¹⁵ UNHCR (2013), siehe FN 2, S. 16.

¹¹⁶ Mit der Ausnahme von Leiharbeitsfirmen.

nerschaft und Todesfälle, nicht in das österreichische Zentrale Personenstandsregister einzutragen. Ebenso können subsidiär Schutzberechtigte keine Nachbeurkundungen, also die Ausstellung von österreichischen Urkunden als Ersatz für nicht vorhandene Urkunden aus dem Herkunftsstaat, bei österreichischen Behörden vornehmen lassen. Dies kann in der Praxis zu erheblichen Schwierigkeiten führen. So verlangt laut NGO-BeraterInnen in Niederösterreich etwa die Niederösterreichische Gebietskrankenkasse von subsidiär Schutzberechtigten die Vorlage von oftmals nicht vorhandenen Urkunden, wenn sich diese bei einem Familienangehörigen mitversichern wollen.¹¹⁷

- Wie bereits unter 3.3.1. dargestellt, kam es im Zusammenhang mit der Ausstellung von Fremdenpässen mit 1.1.2014 zu rechtlichen Verbesserungen für subsidiär Schutzberechtigte. Gleichzeitig wurde seitens subsidiär Schutzberechtigter und ihrer BeraterInnen von teils erheblichen Problemen in der Praxis berichtet.
- In Niederösterreich wird subsidiär Schutzberechtigten keine e-card ausgestellt, sondern sie erhalten lediglich eine Versicherungsnummer. Nicht jeder Arzt bzw. jede Ärztin akzeptiert dies jedoch problemlos, wie NGO-BeraterInnen berichteten. Erst als ArbeitnehmerInnen oder Mitversicherte erhalten sie eine e-card. Zudem kommt es laut BeraterInnen immer wieder zu Fällen mit versicherungslosen Zeiten zwischen der Entlassung aus der Grundversorgung und der Umstellung auf eine Mitversicherung, da der Familienverband aufgrund fehlender Dokumente nicht als nachgewiesen gilt.¹¹⁸

¹¹⁷ Beratungserfahrungen des Integrations- und Bildungszentrum (IBZ) St. Pölten des Diakonie Flüchtlingsdienstes bzw. bei Asyl & Integration NÖ der Caritas der ED Wien in Wiener Neustadt zu benachteiligenden Auswirkungen des Aufenthaltstitels „Subsidiärer Schutz“, 3. November 2014.

¹¹⁸ Beratungserfahrungen des Integrations- und Bildungszentrum (IBZ) St. Pölten des Diakonie Flüchtlingsdienstes bzw. bei Asyl & Integration NÖ der Caritas der ED Wien in Wiener Neustadt zu benachteiligenden Auswirkungen des Aufenthaltstitels „Subsidiärer Schutz“, 3. November 2014.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Anhand einer Analyse der vorhandenen Literatur sowie durch Gespräche mit subsidiär Schutzberechtigten und verschiedenen AkteurInnen im Integrationsbereich konnte UNHCR eine Reihe von Gebieten identifizieren, in denen subsidiär Schutzberechtigte in Österreich mit besonderen Herausforderungen bei ihrer Integration konfrontiert sind. Selbst die durch die Umsetzung der Neufassung der EU-Statusrichtlinie erfolgte Annäherung ihres Rechtsstatus an jenen von Flüchtlingen konnte viele Schwierigkeiten in Recht und Praxis nur geringfügig verbessern.

So sind subsidiär Schutzberechtigte im Vergleich zu Flüchtlingen in einigen Bereichen weiterhin in einer weniger günstigen rechtlichen Lage. Während anerkannte Flüchtlinge in Österreich von einem unbefristeten Aufenthaltsrecht profitieren, müssen subsidiär Schutzberechtigte ihre Aufenthaltsberechtigung nach dem ersten Jahr alle zwei Jahre verlängern. Sie müssen eine Frist von einem Jahr abwarten, bevor sie Familienangehörige nach Österreich nachholen können und sind beim Bezug von Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld stark eingeschränkt. Ebenso haben nicht alle subsidiär Schutzberechtigten Zugang zur bedarfsorientierten Mindestsicherung. Auch einige Sozialleistungen im Wohnbereich sind für diesen Personenkreis nur begrenzt zugänglich. Ebenso sind sie in Bezug auf den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft stark benachteiligt.

Ein weiteres Problemfeld stellt der Wissensmangel über den rechtlichen Status und die damit einhergehenden Rechte von subsidiär Schutzberechtigten bei der allgemeinen Bevölkerung und vor allem auch bei möglichen VermieterInnen und ArbeitgeberInnen dar. Denn dieser hat wiederum oftmals unmittelbare negative Auswirkungen auf den Integrationserfolg subsidiär Schutzberechtigter, die sich in der Praxis folglich oft in prekären Lebenslagen befinden.

Aus Sicht von UNHCR besteht daher sofortiger Handlungsbedarf sowohl in rechtlicher als auch in praktischer Hinsicht, um subsidiär Schutzberechtigte bei ihrem Integrationsprozess in Österreich bestmöglich zu unterstützen. Denn erst wenn Grundbedürfnisse wie Wohnversorgung oder Existenzsicherung gedeckt sind, ist – wie vorliegende Studie sowie vorangegangene Untersuchungen gezeigt haben¹¹⁹ – der Fokus auf Integration möglich. Eine verstärkte Unterstützung sollte auch deshalb im Interesse der Republik Österreich liegen, da die Erfahrung der vergangenen Jahre gezeigt hat, dass subsidiär Schutzberechtigte in den meisten Fällen – ebenso wie Flüchtlinge – dauerhaft in Österreich bleiben.

UNHCR-Empfehlungen im Überblick

Subsidiär Schutzberechtigte teilen mit Flüchtlingen das gleiche Schicksal: Sie waren gezwungen, ihre Heimat aus Furcht um Leib und Leben zu verlassen und können dorthin nicht zurückkehren. Sie haben Schutz in ihrem Zufluchtsland erhalten und dürfen sich hier legal aufhalten. Sie müssen eine neue Existenz aufbauen und bedürfen dafür zumeist der Unterstützung der Gesellschaft und des Staates. Sie stehen vor großen Herausforderungen, und eine rasche Integration ist für sie oft von großer Bedeutung. Aus diesem Grund hat UNHCR schon bisher stets für eine Gleichbehandlung von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten plädiert.

¹¹⁹ UNHCR (2013), siehe FN 2.

Die Ergebnisse der für den vorliegenden Bericht durchgeführten Recherchen bestärken UNHCR in dieser Sichtweise, weshalb die Empfehlung der Gleichstellung von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten aufrecht erhalten wird.

Bis dieses Ziel der Gleichstellung erreicht wird, hat UNHCR jedoch in Bezug auf die Rechtslage und Praxis in Österreich verschiedene Empfehlungen in unterschiedlichen Themenbereichen entwickelt, die nachfolgend zusammenfassend dargestellt werden:

EMPFEHLUNG 1

Subsidiär Schutzberechtigte sollten dem Status von Flüchtlingen insbesondere dahin gehend gleichgestellt werden, dass ihnen ihr Aufenthaltstitel unbefristet ausgestellt wird.

EMPFEHLUNG 2

Da die Grundversorgung für subsidiär Schutzberechtigte auf Dauer keine adäquate Unterbringungsform ist, sollten sie ebenso wie Flüchtlinge spätestens nach einer Übergangszeit von vier Monaten aus dem Grundversorgungssystem entlassen und gleichberechtigt in die Bedarfsorientierte Mindestsicherung aufgenommen werden.

EMPFEHLUNG 3

In Bezug auf Sonderleistungen, die über die „Grundleistungen“ der BMS hinausgehen, wie etwa bei Kautionen und Provisionen zu Wohnzwecken oder Beihilfen zur Anschaffung von Hausbedarf und Möbeln, sollten subsidiär Schutzberechtigte in der Praxis in allen Bundesländern ebenso unterstützt werden wie im selben Ausmaß betroffene Angehörige anderer Zielgruppen der BMS. Auf diese Weise könnten z.B. die Anmietung und Ausstattung einer Wohnung in ortsüblichem Umfang ermöglicht werden.

EMPFEHLUNG 4

Subsidiär Schutzberechtigte sollten ebenso wie Flüchtlinge unmittelbar nach der Schutzuerkennung uneingeschränkten Zugang zu Leistungen der Wohnbauförderung haben.

EMPFEHLUNG 5

Angesichts der schwierigen Situation für subsidiär Schutzberechtigte am freien Wohnungsmarkt braucht es im Rahmen der Integrationsunterstützung für diesen Personenkreis ein adäquates Angebot leistbarer „Startwohnungen“.

EMPFEHLUNG 6

Alle Personen mit subsidiärem Schutz sollten – ebenso wie schon bisher Flüchtlinge – unmittelbar nach der Schutzuerkennung uneingeschränkten Zugang zu Leistungen wie Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld haben.

EMPFEHLUNG 7

Die einjährige Wartefrist für die Familienzusammenführung bei Personen mit subsidiärem Schutzstatus sollte abgeschafft werden und subsidiär Schutzberechtigte unmittelbar nach Zuerkennung des Schutzes die Möglichkeit haben, ihre Angehörigen nach Österreich nachzuholen.

EMPFEHLUNG 8

Subsidiär Schutzberechtigten sollte ebenso wie Flüchtlingen die Möglichkeit des Familiennachzugs nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz offenstehen.

EMPFEHLUNG 9

Wenngleich subsidiär Schutzberechtigte in Bezug auf Beschäftigung und Bildung Flüchtlingen rechtlich gleichgestellt sind, haben sie in der Praxis aufgrund ihrer nur befristeten Aufenthaltsberechtigung mit erheblich größeren Schwierigkeiten zu kämpfen, um ein Beschäftigungsverhältnis eingehen zu können. Zur Stärkung ihrer Integration in Österreich wäre es daher wichtig, subsidiär Schutzberechtigte auch aufenthaltsrechtlich mit Flüchtlingen gleichzustellen, um ihre Bildungs- und Arbeitschancen und damit ihre Aussicht auf erfolgreiche Eingliederung in die österreichische Gesellschaft zu erhöhen.

EMPFEHLUNG 10

Subsidiär Schutzberechtigte müssen im Vergleich zu Flüchtlingen deutlich länger auf eine Einbürgerung in Österreich warten. Angesichts der positiven Auswirkungen, die eine Einbürgerung auf die Bereitschaft der Person, sich in die Aufnahmegesellschaft zu integrieren, und auf ihre Beteiligung am politischen Geschehen haben kann, sollten daher Wege zur Erleichterung des Einbürgerungsprozesses für subsidiär Schutzberechtigte und jedenfalls eine Gleichstellung mit Flüchtlingen in Betracht gezogen werden.

Zusätzlich zu den oben genannten Punkten, die spezifisch die Integration von subsidiär Schutzberechtigten betreffen, hat UNHCR im Rahmen des Berichts „Fördernde und hemmende Faktoren. Integration von Flüchtlingen in Österreich“¹²⁰ einen Empfehlungskatalog ausgearbeitet, der Maßnahmen für anerkannte Flüchtlinge sowie gleichermaßen für subsidiär Schutzberechtigte enthält (siehe Annex).

¹²⁰ UNHCR (2013), siehe FN 2.

LITERATURVERZEICHNIS

Bonatti, M. (2013), Full Positive – Citizenship-Strategien, Dimensionen und Ziele von somalischen subsidiär Schutzberechtigten, Masterarbeit, Wien, September 2013.

Buchinger, M. (2014), Subsidiärer Schutz – ein ausreichender Schutz? Ein Vergleich von Lebenswirklichkeiten Asyl- und subsidiär Schutzberechtigter in Österreich, Bachelorarbeit, Universität Wien.

Frey, V. (2011), Recht auf Wohnen? Der Zugang von MigrantInnen und ethnischen Minderheiten zu öffentlichem Wohnraum in Österreich. Rechtliche Studie im Rahmen des PROGRESS-Projekts „Equality in Housing“, Wien 2011.

Frick, I. (2009), Integration von Flüchtlingen in Wien. Beitrag des Integrationsprojektes Elongó zur Integration von Flüchtlingen in Wien, Diplomarbeit, Universität Wien, Mai 2009.

Greifeneder, M., Liebhart, G., Pflegegeld – Grundsätze, Einstufung und Verfahren, Absicherung pflegender Angehöriger, Pflegeverträge, Handbuch, 3. Aufl., 2013.

Hoyer, C. (2011), „Startbegleitung für Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte“ der Gemeinnützigen Interface Wien GmbH, Diplomarbeit, Universität Wien, Oktober 2011.

Karasz, L., Perchinig, B. (2013), Studie Staatsbürgerschaft, Arbeiterkammer Wien.

Kessler, K., Zipfel, D. (2014), Der asylrechtliche Ehegattenbegriff und das Erfordernis der im Herkunftsland bestandenen Ehe, Migralex, Zeitschrift für Fremden- und Minderheitenrecht, Hrsg. Mayer/Jabloner/Wiederin/Grabenwarter, 02-2014, 12. Jahrgang, facultas.wuv.

Kraler, A., Hollomey, C., Hurich, C., König, A., Muzak, G. (2013), Family Reunification: A barrier or facilitator of integration? Country Report Austria, Brussels, European Commission DG Home.

Kroner, G. (2002), Social and Political Impact on Somali Refugees in the Diaspora, in: Binder, S. und Tomic, J. (Hrsg.), Refugee Studies and Politics, Human Dimensions and Research Perspectives, WUV, Wien, S. 139-170.

Müller, D. (2010), Flucht und Asyl in europäischen Migrationsregimen. Metamorphosen einer umkämpften Kategorie am Beispiel der EU, Deutschlands und Polens, Göttingen, Universitätsverlag.

Peyrl, J. (2013), Der Anspruch von Subsidiär Schutzberechtigten auf Pflegegeld, ÖZPR 2013/77.

Rothböck, B. (2009), Integration von Flüchtlingen durch Öffentlichkeitsarbeit – Am Beispiel der Öffentlichkeitsarbeit der Non-Profit-Organisation Asylkoordination Österreich, Diplomarbeit, Universität Wien, Juni 2009.

Schoibl, H. (2011), Equality In Housing – Gleichbehandlung am Wohnungsmarkt, Sozialwissenschaftliche Studie im Rahmen des PROGRESS-Projekts „Equality in Housing“, Salzburg, Mai 2011.

Storey, H. (2008), EU Refugee Qualification Directive: a Brave New World?, in: International Journal of Refugee Law, 20/1, S. 1-49.

Stubnig, S., Lackner, G. (2007), Psychotherapeutische und Psychosoziale Arbeit mit Flüchtlingen beim Verein ASPIS in Klagenfurt, in: Soziale Arbeit und Professionalität im Alpen-Adria-Raum, S. 317-332, Knapp, G., Sting, S. (Hsg.), Hermagoras/Mohorjeva, Klagenfurt/Celovec, Juli 2007.

SONSTIGES

Agenda Asyl (2013), Grundsatzpapier: Integration von (asylberechtigten und subsidiär schutzberechtigten) Flüchtlingen in Österreich, November 2013.

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Informationsbroschüre Wohnzuschuss/Wohnbeihilfe, S. 23.

Bundesministerium für Inneres (2014), Asylstatistik 2013.

Caritas Linz (2008), RIKO, Regionale Integration von Konventionsflüchtlingen, B 3-7/2007, Abschlussbericht, finanziert vom Europäischen Flüchtlingsfonds, Bundesministerium für Inneres und dem Land Oberösterreich, Oktober 2008.

Eurostat News release (2014), Asylum decisions in the EU28. EU Member States granted protection to more than 135 700 asylum seekers in 2013.

Österreichische Bundesregierung (2010), Nationaler Aktionsplan für Integration, Bericht.

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Facilitators and Barriers: Refugee Integration in Austria, Oktober 2013.

UNHCR (2013), Fördernde und hemmende Faktoren. Integration von Flüchtlingen in Österreich, Deutsche Kurzzusammenfassung des nationalen UNHCR-Berichts, Teil einer vergleichenden EU-Studie.

UNHCR (2011), UNHCR-Analyse des Entwurfs für Änderungen im Kinderbetreuungsgeldgesetz und Familienlastenausgleichsgesetz, UNHCR-Büro in Österreich, 25. Oktober 2011.

Verein Projekt Integrationshaus, Tätigkeitsbericht 2013, Wien, August 2014.

Volksanwaltschaft (2013), Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2012, S. 74, Wien, Februar 2013.

Volksanwaltschaft (2013), Stellungnahme der Volksanwaltschaft zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Kinderbetreuungsgeldgesetz geändert wird, 4. April 2013.

Volksanwaltschaft (2014), Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2013, Wien, April 2014.

ANNEX

Empfehlungen aus dem im Oktober 2013 erschienenen UNHCR-Bericht „Fördernde und hemmende Faktoren. Integration von Flüchtlingen in Österreich“¹²¹

EMPFEHLUNG 1

Integrationspolitische Bereiche sollten die flüchtlingsspezifischen Elemente Familieneinheit, Aufnahmebedingungen und Asylverfahren, (fehlende) Dokumente und die Übergangsphase unmittelbar nach der Anerkennung widerspiegeln.

EMPFEHLUNG 2

In jenen Bereichen, in denen Integrationsziele formuliert werden, sollten für Flüchtlinge flexible Ziele erwogen werden, da Integration unter Umständen nicht in allen Bereichen in der gewünschten Zeit erreichbar ist.

EMPFEHLUNG 3

Aus Sicht von UNHCR wäre es wünschenswert, wenn sich weitere Studien mit jenen Umständen befassen würden, die Flüchtlingen Erfolge in den formulierten integrationspolitischen Bereichen erschweren. Im Mittelpunkt zukünftiger Forschungsarbeiten sollten dabei flüchtlingsspezifische Querschnittsthemen stehen, auf die sich die Politik als Information stützen kann, wie etwa die Trennung von der Familie, die Zeit während des Asylverfahrens und die Aufnahmebedingungen, das Fehlen von Dokumenten, die Übergangsphase nach der Anerkennung, Sprache und Gesundheit.

EMPFEHLUNG 4

Flüchtlingsintegration zu messen erscheint wichtig, sollte aber nicht isoliert von qualitativen Daten stattfinden, die Einblicke in die subjektive Ebene geben, auf der die Integration erfolgt. Empfehlenswert wäre ein Ansatz, der die Sammlung quantitativer und qualitativer Daten – vorzugsweise auf Längsschnittbasis – kombiniert und beispielsweise Alter, Geschlecht, regionale und Bildungsfaktoren einbezieht. Die Erfahrungen von Flüchtlingen sollten in diese Ergebnisse einfließen und ihre Ansichten sollten bei der Gestaltung und Evaluierung der Integrationsunterstützung berücksichtigt werden.

EMPFEHLUNG 5

Zielgerichtete qualitative Längsschnittstudien wären hilfreich, um die Flüchtlingsintegration in allen Handlungsfeldern besser zu verstehen und Nuancen zu erkennen, die aus statistischen Daten nicht abzulesen sind. Indikatoren, die relevante rechtliche Aspekte betreffen, etwa die Erlangung der Staatsangehörigkeit und Familienzusammenführung, sollten ebenfalls einbezogen werden.

EMPFEHLUNG 6

Wo Flüchtlingsintegration in die Integration von Drittstaatsangehörigen insgesamt eingebunden ist und Anzeichen dafür bestehen, dass Flüchtlinge Bedürfnisse und Erfahrungen haben, die sich von der Migrantenbevölkerung als Ganzes unterscheiden, sollten konkrete Maßnahmen ergriffen werden, um diese Bedürfnisse von Flüchtlingen zu bewerten und zu erfüllen.

¹²¹ Neben dieser deutschen Kurzzusammenfassung liegt eine umfassende Darstellung des nationalen UNHCR-Berichts vor: UNHCR, Facilitators and Barriers: Refugee Integration in Austria, Oktober 2013.

EMPFEHLUNG 7

Alle Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigten sollten nach Anerkennung ihres Status bei der Arbeitssuche konkret unterstützt werden. Erfolgreiche Beispiele aus anderen Ländern könnten dabei als Vorbild dienen.

EMPFEHLUNG 8

Zur Unterstützung dieser Bemühungen könnte das Bundesasylamt bzw. das künftige Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl sein Datenmaterial in Bezug auf soziale und arbeitsmarktrelevante Daten über Asylsuchende verfeinern, um dem Arbeitsmarktservice die Möglichkeit zu geben, Trends zu identifizieren und berufliche Schwerpunkte und Strukturen von Schutzberechtigten abzubilden.

EMPFEHLUNG 9

Um Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern, sollte eine frühzeitige Feststellung ihrer Qualifikationen und Fähigkeiten gefördert und Initiativen zur Anerkennung von Kenntnissen und Kompetenzen am Arbeitsplatz ins Leben gerufen werden. Gelegenheit dazu könnten beispielsweise Freiwilligenarbeit, Berufspraktika oder eine Lehre bieten.

EMPFEHLUNG 10

Angesichts des mangelnden Wissens über die Ansprüche von Schutzberechtigten sollten einschlägige DienstleisterInnen, ArbeitgeberInnen und AkteurInnen im Integrationsbereich detailliert und zeitgerecht über Rechte, Ansprüche und entsprechende Dokumente informiert werden.

EMPFEHLUNG 11

Es bedarf weiterer Forschung zum Thema Spracherwerb, insbesondere untersucht werden sollte auch, ob das Erlernen der Sprache am Arbeitsplatz eine effiziente Alternative zu lediglich klassischen Deutschkursen wären. Solche Untersuchungen könnten für künftige Integrationsmaßnahmen in diesem Bereich richtungweisend sein; „Good Practices“ aus anderen Ländern, in denen Spracherwerb mit Arbeitsmöglichkeiten kombiniert werden, könnten diesbezüglich auch in Betracht gezogen werden.

EMPFEHLUNG 12

Bei weiterer Forschung sollten die Auswirkungen der besonderen Bedürfnisse von Flüchtlingen auf ihre Fähigkeit, Deutsch zu lernen und andere Bildungsangebote wahrzunehmen, systematischer betrachtet werden.

EMPFEHLUNG 13

Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten sollte eine Sprachausbildung auf höherem Niveau ermöglicht werden, insbesondere dann, wenn sich aus ihrem früheren bildungsmäßigen und beruflichen Hintergrund ein entsprechender Bedarf ableiten lässt.

EMPFEHLUNG 14

Mit der Sprachausbildung sollte so früh wie möglich begonnen werden. Durch NGOs und auch in anderen Ländern angewandte Methoden, wie z.B. Freiwilligennetzwerke zur sprachlichen Unterstützung, könnten herangezogen werden.

EMPFEHLUNG 15

Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte sollten nach ihrer Anerkennung bei der Suche nach angemessenem und leistbarem Wohnraum unterstützt werden.

EMPFEHLUNG 16

Im Rahmen der Integrationsunterstützung sollten VermieterInnen über die Rechte von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten informiert werden.

EMPFEHLUNG 17

UNHCR regt Untersuchungen an, um die Qualität und Art der Wohnverhältnisse von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten zu evaluieren. Als Indikatoren könnten die Wohnfläche und der Prozentsatz des Haushaltseinkommens, der für die Unterkunft ausgegeben wird, herangezogen werden. Im Zuge weiterer Untersuchungen sollten auch die Auswirkungen von Unterstützungsstrukturen, Beschäftigungsmöglichkeiten, Sprachkenntnissen, Gesundheit und fehlenden Netzwerken analysiert werden.

EMPFEHLUNG 18

Um das gesellschaftliche Engagement von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten zu stärken, wären mehr kollektive Bemühungen aller AkteurInnen zur Stärkung der gesellschaftlichen Vernetzung, wie etwa Mentoring- und Freiwilligenprojekte, erforderlich.

EMPFEHLUNG 19

Der Zusammenhang von gesellschaftlichem Engagement einerseits und Integration im allgemeineren Sinn andererseits sollte weiter erforscht werden. Dabei wäre es auch sinnvoll, die Auswirkungen des gesellschaftlichen Engagements auf das subjektive Wohlbefinden von Flüchtlingen und auf ihr subjektives Gefühl von Integration zu bewerten.

EMPFEHLUNG 20

Das geringe Wissen über den spezifischen Einfluss der Familieneinheit bzw. der Familientrennung auf die Integration sollte durch weitere Untersuchungen verbessert werden. Dies würde zu einem besseren Verständnis dessen führen, was Familieneinheit in Bezug auf den Verlauf und den „Erfolg“ der Flüchtlingsintegration bedeutet.

EMPFEHLUNG 21

Für Personen mit Schutzstatus sollte der Prozess der Familienzusammenführung vereinfacht und beim Familienbegriff sollten flexible Kriterien angewandt werden, um eine umfassende Zusammenführung von Familien einschließlich entfernterer Angehöriger zu ermöglichen.

EMPFEHLUNG 22

Bei künftigen Studien zur Flüchtlingsintegration sollten Indikatoren, die sich auf die Zeit des Asylverfahrens beziehen, einbezogen werden, um mehr über deren Auswirkungen auf die nachfolgende Integration der Flüchtlinge zu erfahren.

EMPFEHLUNG 23

In Untersuchungen sollten auch andere Faktoren aus der Zeit des Asylverfahrens, die sich auf die Flüchtlingsintegration auswirken können, beurteilt werden. Dies wären der Spracherwerb während des Asylverfahrens, der Zugang zum Arbeitsmarkt, Möglichkeiten zu gesellschaftlichem Engagement sowie gesellschaftliche Isolation und Untätigkeit.

EMPFEHLUNG 24

Die Gesundheit von Flüchtlingen sollte als Querschnittsthema verstanden werden, das viele Aspekte des Integrationsprozesses beeinflusst. Mehr Untersuchungen wären nötig, um die konkreten Bedürfnisse von Flüchtlingen und die Auswirkungen verschiedener integrationspolitischer Bereiche auf die Gesundheit und somit auf die Integration von Flüchtlingen zu verstehen.

EMPFEHLUNG 25

Bei künftigen Evaluierungen der Flüchtlingsintegration sollten die spezifischen medizinischen Bedürfnisse von Flüchtlingen berücksichtigt werden. „Good Practices“, die auf die besonderen gesundheitlichen Bedürfnisse von Flüchtlingen eingehen, wie etwa im Bereich der psychischen Gesundheit, bei der Unterstützung von Folteropfern oder im Fall posttraumatischer Belastungsstörungen und bei der Unterstützung der Opfer von weiblicher Genitalverstümmelung oder geschlechtsspezifischer Gewalt, sollten gefördert werden.

EMPFEHLUNG 26

Schnell einsetzende und gezielte Integrationsunterstützung für Schutzberechtigte nach ihrer Anerkennung sollte in Betracht gezogen werden. Dabei wäre der individuelle Charakter der Integration zu berücksichtigen, beispielsweise durch individualisierte Integrationspläne und Begleitung für Flüchtlinge oder durch eine Informationsstelle mit persönlicher Kontaktmöglichkeit, von der Informationen über praktische und logistische Aspekte bezogen werden können.

EMPFEHLUNG 27

Eine qualitative Untersuchung über die spezifischen Auswirkungen der Einbürgerung auf die Integration von Flüchtlingen sollte durchgeführt werden.

EMPFEHLUNG 28

Angesichts der positiven Auswirkungen, die eine Einbürgerung auf die Bereitschaft der Flüchtlinge, sich in die Aufnahmegesellschaft zu integrieren, und auf ihre Beteiligung am politischen Geschehen haben kann, sollten Wege zur weiteren Erleichterung des Einbürgerungsprozesses für Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte in Betracht gezogen werden.

EMPFEHLUNG 29

Bei künftigen Untersuchungen zur Integration Schutzberechtigter in Österreich sollte besonders auf subsidiär Schutzberechtigte geachtet werden, um die Auswirkungen ihrer besonderen rechtlichen Situation auf verschiedene Integrationsbereiche zu analysieren.

EMPFEHLUNG 30

Angesichts der praktischen Hindernisse, die subsidiär Schutzberechtigten bei ihren Integrationsbemühungen in Österreich im Wege stehen und eine erfolgreiche Integration noch schwieriger machen als bei Flüchtlingen, wird eine einheitliche Rechtsstellung und folglich eine Gleichbehandlung dieser beiden Gruppen von Schutzberechtigten empfohlen.



UNHCR Österreich
ausvi@unhcr.org
+43/1 26060 4048
www.unhcr.at