



**UNHCR-Analyse
des Entwurfs für ein
Sozialhilfe-Grundsatzgesetz**

www.unhcr.at

I. Einleitung

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

Der Entwurf für ein „Bundesgesetz betreffend Grundsätze für die Sozialhilfe (Sozialhilfe-Grundsatzgesetz)“ wirft neben allgemein menschenrechtlichen Fragen auch spezifische flüchtlingsrechtliche Fragen auf. Die vorliegende Rechtsmaterie betrifft daher auch wesentliche Interessen von Personen innerhalb des Mandats von UNHCR und seiner internationalen Schutzfunktion. Da sich die Zuständigkeit von UNHCR neben Flüchtlingen auch auf Personen erstreckt, die vor Krieg, dem Ausbruch schwerer und allgemeiner Unruhen sowie vor Gewalt fliehen, unabhängig davon, ob sie den Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllen, bezieht sich die nachfolgende Analyse auch auf subsidiär Schutzberechtigte.¹

¹ UNHCR, Providing International Protection Including Through Complementary Forms of Protection, 2. Juni 2005, EC/55/SC/CRP.16, <https://www.refworld.org/docid/47fd49d.html>.

II. Grundsätzliche Anmerkungen zur Novelle

Zu den erklärten Zielen des Gesetzesentwurfs gehört neben der Unterstützung des allgemeinen Lebensunterhalts und der Befriedigung des Wohnbedarfs zur Vermeidung von Armut sowie der (Re-)integration von Betroffenen in den Arbeitsmarkt nunmehr auch die „Eindämmung“ von „Anreizen zur Zuwanderung in das österreichische Sozialsystem“. UNHCR anerkennt das Interesse von Staaten, dass sich Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte so rasch wie möglich in die Aufnahmegesellschaft integrieren und unabhängig von staatlicher Unterstützung ein selbstbestimmtes Leben führen können. Nach Erfahrungen von UNHCR liegt dies in der Regel ebenso im Interesse der Schutzberechtigten, die jedoch insbesondere zu Beginn ihres Integrationsprozesses oftmals Unterstützung benötigen, um in der Aufnahmegesellschaft Fuß fassen zu können.

Denn bei Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten handelt es sich um Personen, denen von einer österreichischen Behörde oder einem österreichischen Gericht attestiert wurde, hier Schutz im Einklang mit internationalem Recht zu benötigen, da sie nicht in ihre Heimat zurückkehren können. Die Gründe, ihr Herkunftsland zu verlassen, liegen nicht darin, anderswo Sozialhilfe zu beziehen, sondern vielmehr in der Furcht vor Verfolgung, gewalttätigen Konflikten, schweren Menschenrechtsverletzungen oder anderen Formen schwerwiegender Schädigung.²

Diese Umstände sollten bei der Wahl der Maßnahmen zur Erreichung des Ziels einer raschen Integration von Schutzberechtigten berücksichtigt werden. Der vorliegende Gesetzesentwurf lässt dies jedoch vermissen und sieht Regelungen vor, die nach Ansicht von UNHCR nicht geeignet, sondern in der Praxis wohl kontraproduktiv sind.

So bringt die unterschiedliche Behandlung von Flüchtlingen im Vergleich zu österreichischen Staatsangehörigen bzw. der Ausschluss subsidiär Schutzberechtigter von der Sozialhilfe mit sich, dass das Ziel der Armutsvermeidung in Bezug auf diese Personengruppe zweitrangig erscheint. Denn die für die Sozialhilfe genannten „Höchstsätze“ orientieren sich am Ausgleichszulagenrichtsatz, der auch Grundlage für die Berechnung des Existenzminimums ist.³ Personen, die Sozialhilfe beziehen, erhalten daher im besten Fall Leistungen in Höhe von derzeit € 863,04. Demgegenüber liegt bereits die Armutsgefährdungsschwelle bei € 1.238 für einen Einpersonenhaushalt.⁴ Wie ein Flüchtling ohne ausreichende Deutsch- oder Englischkenntnisse und damit mit einem Abschlag von 35 % vom Existenzminimum sein Leben in Österreich bewältigen soll, geht aus dem vorliegenden Entwurf jedoch nicht hervor.

Zudem sieht UNHCR darin, dass Asylberechtigte Deutschkenntnisse auf Niveau B1 nachweisen müssen, um Sozialhilfe in voller Höhe beziehen zu können, eine nicht gerechtfertigte Diskriminierung, die dem Gleichbehandlungsgebot der Genfer Flüchtlingskonvention und der EU-Qualifikationsrichtlinie widerspricht. Erschwerend kommt hinzu, dass Asylberechtigte Anspruch auf Deutschkurse erst

² Handbuch und Richtlinien über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, Neuauflage, Genf, Dezember 2011 (deutsche Version 2013), S. 1.

³ Vgl. § 291a Exekutionsordnung.

⁴ <http://www.armutskonferenz.at/armut-in-oesterreich/aktuelle-armuts-und-verteilungszahlen.html>.

nach einem positiven Asylbescheid haben und ihnen folglich in den meisten Fällen die Möglichkeit verwehrt wird, schon während des Asylverfahrens ausreichend Deutschkenntnisse zu erwerben.

Die Pläne, subsidiär Schutzberechtigte völlig vom Bezug der Sozialhilfe auszuschließen, sind für UNHCR besorgniserregend, da auch diese gezwungen waren, ihre Heimat aus Furcht um Leib und Leben zu verlassen und nicht dorthin zurückkehren können. UNHCR lehnt diesen Ausschluss daher uneingeschränkt ab.

Schließlich möchte UNHCR explizit auf den humanitären Charakter von Asyl und Gewährung von Flüchtlingschutz hinweisen. Im Widerspruch dazu erweckt der vorliegende Entwurf den Eindruck, dass Schutzberechtigte vor allem eine Gefahr für das österreichische Sozialsystem darstellen. Dadurch wird jedoch der Zweck des Asylsystems, schutzbedürftigen Personen rasch den gebotenen Schutz und die notwendige Hilfe zukommen zu lassen, aus dem Blick verloren. Der Umstand, dass unter den Schutzbedürftigen oftmals Personen zu finden sind, die bereits viel Leid und Unrecht erfahren und deshalb auch besondere Bedürfnisse haben, scheint dabei vermehrt in den Hintergrund zu treten. Dieser Eindruck wird noch dadurch verstärkt, dass subsidiär Schutzberechtigte im selben Absatz wie verurteilte StraftäterInnen genannt werden.

UNHCR bedauert, dass in der öffentlichen und politischen Diskussion zunehmend das Ziel genannt wird, Österreich für Flüchtlinge weniger attraktiv zu machen. Vielmehr sollten – nicht zuletzt auch im Sinne des eben erst von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommenen UN-Flüchtlingspaktes – Anstrengungen unternommen werden, um eine erfolgreiche Integration von Schutzberechtigten zu bewirken, die den Bedürfnissen der Flüchtlinge wie auch der Aufnahmegemeinschaft Rechnung trägt.

III. Zum Ausschluss von subsidiär Schutzberechtigten von den Leistungen der Sozialhilfe (§ 4 Abs. 3)

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass subsidiär Schutzberechtigten nicht die monatlichen Leistungen der Sozialhilfe, sondern ausschließlich Kernleistungen auf dem Niveau der Grundversorgung zu gewähren sind.

UNHCR lehnt diese Schlechterstellung von subsidiär Schutzberechtigten bei der Gewährung von Sozialhilfe ab und möchte einmal mehr betonen, dass subsidiär Schutzberechtigte – auch wenn sie in Österreich einen anderen Rechtsstatus als Flüchtlinge haben – mit diesen doch weitgehend das gleiche Schicksal teilen: Sie waren gezwungen, ihre Heimat aus Furcht um Leib und Leben zu verlassen, und können dorthin nicht zurückkehren.⁵ Sie brauchen eine neue Heimat und müssen und sollen sich in Österreich eine neue Existenz aufbauen. Sie haben Schutz in ihrem Zufluchtsland Österreich erhalten und dürfen hier legal leben. Die Erfahrungen aus der Praxis haben gezeigt, dass subsidiär Schutzberechtigte in der Regel ebenso lange Schutz benötigen wie Flüchtlinge.

⁵ Vgl. auch UNHCR, UNHCR Comments on the European Commission Proposal for a Qualification Regulation – COM (2016) 466, February 2018, <https://www.refworld.org/docid/5a7835f24.html>, S. 33.

Auch der Oberste Gerichtshof hat in mehreren Entscheidungen zur Gewährung von Unterhaltsvorschüssen erkannt, dass die Situation von subsidiär Schutzberechtigten jener von Flüchtlingen entspricht und diese beiden Gruppen daher gleich zu behandeln sind.⁶

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

Art. 29 *leg.cit.* hält jedoch fest, dass die Sozialhilfe nur auf Kernleistungen beschränkt werden darf, die „im gleichen Umfang und unter denselben Voraussetzungen wie für eigene Staatsangehörige“ gewährt werden. Aus dieser Bestimmung geht nach Ansicht von UNHCR hervor, dass subsidiär Schutzberechtigte in Österreich in Bezug auf Kernleistungen der Sozialhilfe nicht anders behandelt werden dürfen als ÖsterreicherInnen. Diese Ansicht vertritt auch der Europäische Gerichtshof (EuGH), der zudem ausführte, dass eine zusätzliche Auflage für den Bezug von Sozialleistungen für Personen mit subsidiären Schutzstatus nur dann zulässig wäre, wenn sie sich im Hinblick auf das mit der Regelung verfolgte Ziel nicht in einer objektiv vergleichbaren Situation befänden.⁷

Um Art. 29 *leg.cit.* gerecht zu werden, müssen die für subsidiär Schutzberechtigte vorgesehenen Kernleistungen somit grundsätzlich auch für ÖsterreicherInnen offen stehen. Leistungen aus der Grundversorgung sind für ÖsterreicherInnen jedoch – mit Ausnahme von Personen, die wegen einer mit Vorsatz begangenen strafbaren Handlung zu einer Freiheitsstrafe von mehr als sechs Monaten verurteilt wurden – nicht vorgesehen. Alleine schon aus diesem Grund erscheint der generelle Verweis von subsidiär Schutzberechtigten auf die Grundversorgung als „Kernleistung der Sozialhilfe“ problematisch.

Darüber hinaus ist das System der Grundversorgung nicht geeignet, die Integration von subsidiär Schutzberechtigten in Österreich zu fördern, da u. a. die entsprechenden Unterbringungsformen dafür nicht adäquat sind und die Grundversorgung insbesondere darauf ausgerichtet ist, Asylsuchende während ihres Asylverfahrens vorübergehend zu versorgen (siehe dazu unten V.).

Der Ausschluss subsidiär Schutzberechtigter von der Sozialhilfe würde außerdem wohl zur Folge haben, dass jene unter ihnen, die aus verschiedenen Gründen, die sie selbst nicht zu vertreten haben (z. B. Krankheit), nicht arbeitsfähig sind, erheblich armutsgefährdet sind. Denn anders als für Bezugsberechtigte von Leistungen der

⁶ OGH vom 19.10.2010, 10 Ob 46/10b, vom 23.10.2012, 10 Ob 35/12p, vom 26.02.2013, 10 Ob 4/13f, vom 10.05.2016, 10 Ob 6/16d, vom 20.02.2018, 10 Ob 70/17t, vom 13.09.2018, 10 Ob 28/18t und vom 13.09.2018, 10 Ob 73/18k.

⁷ EuGH vom 01.03.2016, C-443/14 und C-444/14 (Rs. Alo und Oso), Rn. 49ff.

Sozialhilfe gelten für sie keine Ausnahmeregelungen, die es erlauben würden, Unterstützung bis zur Höhe des Existenzminimums zu erhalten.

Schließlich sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass jene subsidiär Schutzberechtigten, die Leistungen aus der bedarfsorientierten Mindestsicherung beziehen und auf diese Art und Weise unter anderem für die Kosten ihrer privaten Unterkunft aufkommen können, mit Inkrafttreten der neuen Regelung erneut aus ihrem Lebensumfeld gerissen werden. Denn es bleibt zu befürchten, dass sie sich mit den erheblich niedrigeren Leistungen aus der Grundversorgung ihre derzeitigen Unterkünfte in Zukunft nicht mehr leisten werden können.

IV. Zu möglichen Beschränkungen der Sozialhilfe für Asylberechtigte (§ 5 Abs. 2 und 6)

Die Genfer Flüchtlingskonvention misst der Integration von Flüchtlingen erhebliche Bedeutung bei und listet eine Reihe von sozialen und wirtschaftlichen Rechten auf, die darauf abzielen, deren Integration zu fördern. Der besondere Stellenwert von Integration wurde auch regelmäßig vom UNHCR-Exekutivkomitee, in dem auch Österreich Mitglied ist, bestätigt.⁸ Daraus ergibt sich unter anderem, dass Aufnahmestaaten Flüchtlingen einen gesicherten Rechtsstatus sowie umfassende bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und Ansprüche einräumen sollten.

Soziale Rechte für Flüchtlinge sind in Art. 23 („Öffentliche Fürsorge“) und Art. 24 („Arbeitsrecht und soziale Sicherheit“) der Genfer Flüchtlingskonvention geregelt. Im Zusammenhang mit der Gewährung von Sozialhilfe ist Art. 23 einschlägig, demgemäß Staaten „Flüchtlingen, die sich erlaubterweise auf ihrem Gebiete aufhalten, die gleiche Behandlung in der öffentlichen Unterstützung und Hilfeleistung gewähren, wie sie ihren eigenen Staatsbürgern zuteil wird“. Österreich hat zu Art. 23 zwar den Vorbehalt abgegeben, dass es nur Zuwendungen aus der Öffentlichen Fürsorge (Armenversorgung) als von dieser Bestimmung erfasst ansieht. Leistungen, die unter den Kompetenztatbestand „Armenwesen“ nach Art. 12 Abs. 1 Z 1 B-VG fallen, wie etwa Sozialhilfeleistungen, sind von dem Vorbehalt jedoch nicht umfasst.⁹

Das in Art. 23 GFK normierte Gleichbehandlungsgebot findet sich auch in Art. 29 der EU-Qualifikationsrichtlinie wieder, wonach anerkannte Flüchtlinge „die notwendige Sozialhilfe wie Staatsangehörige dieses Mitgliedstaats erhalten“. Die Bedeutung von Art. 29 der EU-Qualifikationsrichtlinie wurde vom EuGH erst kürzlich in der Rechtssache Ayubi anlässlich eines Vorabentscheidungsverfahrens betreffend Regelungen des Oberösterreichischen Mindestsicherungsgesetzes betont. Dabei sprach der EuGH aus, dass die entsprechende Bestimmung im Lichte des Art. 23 GFK so auszulegen ist, dass Flüchtlinge auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge und sonstigen Hilfeleistungen ebenso zu behandeln sind wie eigene Staatsangehörige. Selbst Flüchtlinge, denen nur ein befristetes Aufenthaltsrecht zuerkannt wurde,

⁸ Siehe etwa Beschluss des UNHCR-Exekutivkomitees Nr.104 (LVI) über die Integration vor Ort, 2005, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=585a98294>.

⁹ BGBl. Nr. 55/1955; VfGH vom 07.03.2018, G 136/2017 u.a., Rn. 114.

dürfen daher keine geringeren Sozialleistungen erhalten als Staatsangehörige und Flüchtlinge, denen ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zuerkannt wurde.¹⁰

Der Verfassungsgerichtshof hat in einem Fall betreffend das Niederösterreichische Mindestsicherungsgesetz u. a. mit Bezug auf Art. 23 GFK erkannt, dass eine sachliche Rechtfertigung für eine unterschiedlich hohe Mindestsicherung je nach der Aufenthaltsdauer in Österreich nicht gegeben ist.¹¹

Der vorliegende Entwurf sieht vor, dass ein Anteil von 35 % der Leistungen der Sozialhilfe von der Vermittelbarkeit am österreichischen Arbeitsmarkt abhängig ist. Obwohl dieser Teil als „Bonus“ bezeichnet wird, handelt es sich tatsächlich um eine Reduktion der ohnehin schon am Existenzminimum orientierten Leistungen der Sozialhilfe. Die Vermittelbarkeit am Arbeitsmarkt gilt als gegeben, wenn Sprachkenntnisse auf dem Niveau B1 (Deutsch) oder C1 (Englisch) und der Abschluss von Qualifizierungsmaßnahmen oder eine Integrationserklärung oder Integrationsvereinbarung und ein Werte- und Orientierungskurs nachgewiesen werden.

Wenngleich der vorliegende Entwurf so konzipiert ist, dass die genannten Voraussetzungen von allen BezieherInnen der Sozialhilfe unabhängig von ihrer Nationalität oder ihrem Rechtsstatus erfüllt werden müssen, werden österreichische Staatsangehörige diese in der Regel wohl erfüllen, während dies bei vielen Flüchtlingen grundsätzlich nicht der Fall sein wird. Während UNHCR anerkennt, dass Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte an Integrationsprogrammen teilnehmen und einen Beitrag im Integrationsprozess leisten sollen, wird das Erfordernis des Nachweises von Sprachkenntnissen für den Bezug der vollen Sozialhilfe kritisch gesehen. Denn nach Einschätzungen von einschlägigen ExpertInnen ist davon auszugehen, dass Flüchtlinge für den Erwerb von Deutschkenntnissen auf dem geforderten Niveau B1 zumindest eineinhalb Jahre benötigen werden, da Sprachaneignung im Kontext von Migration substantiell anders verläuft als beim Erlernen einer Fremdsprache.¹² Auf diese Weise wird daher eine „Wartefrist“ für eine umfassende Inanspruchnahme von Leistungen aus der Sozialhilfe für Flüchtlinge eingeführt. Schon aus den „travaux préparatoires“ zur Genfer Flüchtlingskonvention geht in Bezug auf Art. 23 GFK jedoch hervor, dass für Flüchtlinge keinerlei „Wartefristen“ gelten sollen, selbst wenn solche für Staatsangehörige des Aufnahmestaates vorgesehen sind.¹³

Aus Sicht von UNHCR handelt es sich bei dieser Regelung somit um eine (zumindest mittelbare) Diskriminierung, die neben Art. 23 GFK auch in Widerspruch zu sowohl Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention als auch Art. 21 der Charta der Grundrechte der EU steht. Darüber hinaus sind nach dem UN-Flüchtlingspakt alle Staaten aufgefordert, (u.a.) Diskriminierungen aufgrund der Sprache zu beenden.¹⁴

¹⁰ EuGH vom 21.11.2018, C-713/17 (Rs. Ayubi); vgl. tlw. auch schon EuGH vom 01.03.2016, C-443/14 und C-444-14 (Rs. Alo und Osso), Rn. 51.

¹¹ VfGH vom 07.03.2018, G 136/2017 u.a., Rn. 115f; vgl. auch VfGH vom 01.12.2018, G 308/2018, Rn. 27.

¹² Vgl. die Stellungnahmen zum vorliegenden Gesetzesentwurf des Netzwerk SprachenRechte sowie des Vereins Projekt Integrationshaus.

¹³ UNHCR, The Refugee Convention 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weiß, 1990, S. 124, <http://www.refworld.org/docid/53e1dd114.html>.

¹⁴ Bericht des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, Teil II, Globaler Pakt für Flüchtlinge, A/73/12 (Part II), New York 2018, https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/11/GCR_final_GER.pdf.

Der EuGH und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) bezeichnen eine Maßnahme als diskriminierend, wenn es sich bei dieser nur dem Anschein nach um eine neutrale Verpflichtung handelt, diese tatsächlich jedoch dazu führt, dass eine bestimmte Personengruppe in besonderer Weise benachteiligt wird. Das Prinzip der Nichtdiskriminierung lässt eine unterschiedliche Behandlung nur dann zu, wenn die Gründe dafür objektiv gerechtfertigt sind.¹⁵ In Bezug auf die Zulässigkeit einer Pflicht zur erfolgreichen Ablegung von Integrationsmaßnahmen für Drittstaatsangehörige hat der EuGH bereits entschieden, dass dabei die Zugänglichkeit der Kurse und besondere individuelle Umstände wie Alter und Bildungsniveau berücksichtigt werden müssen.¹⁶

Aufgrund der Erläuternden Bemerkungen könnte angenommen werden, dass die Regierung die Differenzierung aufgrund des Sprachniveaus mit dem Ziel, „Anreize zur Zuwanderung in das Sozialsystem“ einzudämmen, rechtfertigen möchte. Dies trifft nach Ansicht von UNHCR im Hinblick auf Asylberechtigte jedoch keinesfalls zu, da Flüchtlinge ja aus Furcht vor Verfolgung nicht in ihre Heimat zurückkehren können. Auch das Ziel, „den Zustand der eingeschränkten Vermittelbarkeit“ zu überwinden, erscheint für eine sachliche Rechtfertigung nicht ausreichend, gibt es doch durchaus auch Arbeitsangebote für Personen, die Deutsch auf einem niedrigeren Niveau als B1 sprechen.¹⁷ Es kann im vorgesehenen 35 %igen Abschlag von der maximalen Sozialhilfeleistung daher keine sachliche Rechtfertigung für eine Abweichung vom Gleichheitsgebot der Genfer Flüchtlingskonvention und der EU-Qualifikationsrichtlinie sowie vom Gleichheitsgrundsatz des österreichischen Verfassungsrechts erkannt werden.

Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass bei mangelhaften Sprachkenntnissen sprachqualifizierende „Sachleistungen“ als Ersatz für den Differenzbetrag vorgesehen sind, da auf diese Weise kein Beitrag zur Unterstützung des allgemeinen Lebensunterhalts bzw. zur Befriedigung des Wohnbedarfs geleistet wird.

UNHCR ist durchaus der Meinung, dass Flüchtlinge für einen erfolgreichen Integrationsprozess die Bereitschaft benötigen, sich an die Aufnahmegesellschaft anzupassen, ohne dabei die eigene kulturelle Identität aufgeben zu müssen, sowie das Bemühen zeigen (etwa durch die Teilnahme an Sprach- und Orientierungskursen bzw. durch Arbeit), zur Aufnahmegesellschaft beizutragen. Dabei sind Sprachkenntnisse nicht nur eine Voraussetzung für gelungene Integration, sondern können auch die Motivation zu noch besserer Integration erhöhen. Gleichzeitig braucht es Aufnahmegemeinden und öffentliche Institutionen, die Flüchtlinge willkommen heißen und auf die Bedürfnisse einer vielfältigen Bevölkerung eingehen.

Rn. 9.

¹⁵ EuGH vom 14.03.2017, C-157/15 (Rs Achbita) Rn. 33ff ; EuGH vom 06.04.2017, C-668/15 (Rs. Jyske Finans A/S), Rn. 15ff; EGMR vom 24.05.2016, Nr. 38590/10 (*Biao gegen Dänemark*), Rn. 103 und 136f; EGMR vom 25.10.2005, Nr. 58453/00 (Niedzwiecki gegen Deutschland), Rn. 32f; EGMR vom 16.09.1996, Nr. 17371/90 (Gaygusuv gegen Österreich).

¹⁶ EuGH vom 04.06.2015, C-579/13 (Rs. P,S).

¹⁷ Siehe beispielsweise viele der im AMS-Berufsinformationssystem angeführten Berufsbilder der Kategorie „Anlern- und Hilfsberuf“, wo vielfach nur Deutschkenntnisse auf dem Niveau A1 oder A2 vorausgesetzt werden: <https://www.ams.at/bis/bis/QualifikationsniveauBaum.php>; auch das Integrationsgesetz erachtet das Sprachniveau A2 als ausreichend, um Erwerbsarbeit zu fördern (vgl. §§ 2 und 4); siehe diesbezüglich auch die Definition von „der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen“ im Arbeitslosenversicherungsgesetz (§ 7).

Integration ist somit ein dynamischer, facettenreicher Prozess des Gebens und Nehmens, der Bemühungen aller Beteiligten verlangt.¹⁸

Aus diesem Grund erachtet es UNHCR für wichtig, primär Anreize zur Teilnahme an Kursen zu schaffen. Der Staat sollte deren Verfügbarkeit, Erreichbarkeit, Geeignetheit und Leistbarkeit sicherstellen sowie ausreichend Zeit gewähren, diese zu absolvieren.¹⁹ Keinesfalls sollte die Gewährung (eines Teils) der Sozialhilfe hingegen an den erfolgreichen Abschluss von Integrationsmaßnahmen gebunden werden (siehe dazu unten V.).

Das für den umfassenden Bezug von Sozialhilfe vorgesehene Erfordernis von Deutschkenntnissen auf dem Niveau B1 erscheint vor dem Hintergrund problematisch, dass Deutschkurse grundsätzlich erst nach Zuerkennung des Status des Asylberechtigten vorgesehen sind. Asylsuchenden ist es daher in der Regel nicht möglich, vor Abschluss ihres Asylverfahrens entsprechende Sprachkenntnisse zu erwerben. Dies trifft umso mehr auf Personen zu, deren Asylverfahren im Rahmen eines Familienzusammenführungsverfahrens rasch abgeschlossen ist und die sich daher vor ihrer Anerkennung als Schutzberechtigte kaum in Österreich aufgehalten haben. Diese Personengruppe hatte somit nicht einmal die Möglichkeit, etwa aufgrund ihres Kontakts zu Österreicherinnen und Österreichern während des Asylverfahrens, erste Schritte beim Erwerb von Deutschkenntnissen zu machen.

Außerdem lässt der vorliegende Entwurf außer Acht, dass es unter Menschen mit Fluchterfahrung Personen gibt, die – etwa aufgrund einer Traumatisierung oder Trennung von Familienangehörigen – besondere Lernherausforderungen haben. Die Anforderung des Abschlusses von Kursmaßnahmen mag daher für manche – trotz vorhandenen Integrations- und Arbeitswillens – eine Herausforderung darstellen. UNHCR tritt aus diesem Grund dafür ein, dass angebotene Kursmaßnahmen den Bedürfnissen dieser Personen entsprechen. Unabhängig von der Teilnahme an oder dem Abschluss von Sprachkursen und anderen Integrationsmaßnahmen muss immer ein angemessener Lebensstandard gewährleistet bleiben.²⁰

UNHCR plädiert daher dafür, dass der vorliegende Entwurf nicht auf bestimmte Nachweise (wie ein bestimmtes Niveau der deutschen Sprache), sondern vielmehr auf die Motivation zu lernen abstellt. Lediglich in letzterem Fall sollte es Sanktionsmöglichkeiten geben können, wie sie allerdings ohnehin bereits im Integrationsgesetz vorgesehen sind. Derartige Sanktionsmöglichkeiten sollten gleichzeitig niemals dazu führen, dass Menschen ihre Lebensgrundlage gänzlich entzogen wird.

¹⁸ Siehe etwa Beschluss des UNHCR-Exekutivkomitees Nr.104 (LVI) über die Integration vor Ort, 2005, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=585a98294> und Bericht des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, Teil II, Globaler Pakt für Flüchtlinge, A/73/12 (Part II), New York 2018, https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/11/GCR_final_GER.pdf, S. 3.

¹⁹ Vgl. auch UNHCR, UNHCR Comments on the European Commission Proposal for a Qualification Regulation – COM (2016) 466, February 2018, <https://www.refworld.org/docid/5a7835f24.html>, Rn. 98.

²⁰ Artikel 11 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte; vgl. auch UNHCR, UNHCR Comments on the European Commission Proposal for a Qualification Regulation – COM (2016) 466, February 2018, <https://www.refworld.org/docid/5a7835f24.html>, S. 38.

V. Auswirkungen auf die Integration

Aus Sicht von UNHCR ist zu befürchten, dass die vorgesehene Herabsetzung der Sozialhilfe, von der insbesondere viele Asylberechtigte betroffen wären, ebenso wie der generelle Ausschluss von Leistungen der Sozialhilfe für subsidiär Schutzberechtigte erhebliche negative Auswirkungen auf deren Integrationsprozess in Österreich hätten. Denn betroffene Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte würden auf diese Weise vermutlich unter das Existenzminimum und weit unter die Armutsgrenze geraten. Ein menschenwürdiges Leben mit sozialer Teilhabe in Österreich wäre in diesem Fall wohl kaum möglich und Wohnungsverlust, Verschuldung und die tägliche Anstrengung der Existenzsicherung würden eine erfolgreiche Arbeitssuche oder das gelungene Erlernen der deutschen Sprache erheblich erschweren.

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

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

Die negativen Folgen unzureichender Unterstützung von Schutzberechtigten lassen sich bereits aktuell insbesondere bei subsidiär Schutzberechtigten, die schlechtere Rahmenbedingungen als anerkannte Flüchtlinge vorfinden, ablesen. Dies wurde sowohl in der von UNHCR veröffentlichten Studie „Subsidiär Schutzberechtigte in Österreich“ aus dem Jahr 2015 als auch in der UNHCR-Studie „Fördernde und hemmende Faktoren – Integration von Flüchtlingen in Österreich“ dargelegt.²¹

In beiden Studien wurde deutlich, dass eine schwierige oder ungeklärte Wohnsituation direkten negativen Einfluss auf die verschiedensten Bereiche der Integration hat, allen voran auf Bildung und Arbeit. Subsidiär Schutzberechtigte finden sich besonders häufig in prekären Mietverhältnissen wieder und werden nicht selten Opfer von Mietwucher.

²¹ UNHCR, *Subsidiär Schutzberechtigte in Österreich*, Februar 2015, <https://www.refworld.org/docid/58c00d934.html>; UNHCR, *Fördernde und Hemmende Faktoren. Integration von Flüchtlingen in Österreich*. Deutsche Kurzzusammenfassung des nationalen UNHCR-Berichts, Oktober 2013, https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/03/RICE_Kurzzusammenfassung_Web_neu.pdf.

UNHCR befürchtet, dass durch weitere Einschnitte bei der Unterstützung für die Betroffenen ein selbständiges Leben häufig nicht mehr möglich wäre. Vielmehr wären vor allem subsidiär Schutzberechtigte wohl auf organisierte Quartierplätze im Rahmen des Grundversorgungssystems angewiesen. Derartige Quartiere sind – wie bereits oben ausgeführt – für einen langfristigen Aufenthalt jedoch ungeeignet und einer Integration in Österreich nicht zuträglich.

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

UNHCR
8. Jänner 2019