



UNHCR-Analyse

des Entwurfs einer 15a-Vereinbarung

über eine bundesweite

Bedarfsorientierte Mindestsicherung

www.unhcr.at



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 er u. a. den Abschluss und die Ratifizierung von Internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge fördert, ihre Ausführung überwacht und Verbesserungsvorschläge vorbringt. Teil dieses humanitären Mandats 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.

In Bezug auf Staatenlose wurde UNHCR in verschiedenen Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen zudem aufgefordert, die Aufgaben des in Artikel 11 des Übereinkommens zur Verminderung der Staatenlosigkeit (BGBl. Nr. 538/1974) genannten Organs zu übernehmen, an das sich Personen, die sich auf dieses Übereinkommen berufen, zur Prüfung ihres Anspruches und um Unterstützung bei dessen Einbringung bei der zuständigen Behörde wenden können.¹

Die vorliegende Rechtsmaterie wirft weniger spezifisch flüchtlingsrechtliche sondern vielmehr allgemeine menschenrechtliche Fragen auf. Sie betrifft wesentliche Interessen von Personen innerhalb des Mandats von UNHCR und seiner internationalen Schutzfunktion. Da sich der Zuständigkeitsbereich von UNHCR 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 neben staatenlosen Personen insbesondere auf diesen Personenkreis – die subsidiär Schutzberechtigten.

¹ UNGA Res. 3274 (XXIX), 10. Dezember 1974, UNGA Res. 31/36, 30. November 1976 und UNGA Res. 50/152, 9. Februar 1996.



Entwurf einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung

Subsidiär Schutzberechtigte

Wie das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR bereits in seinen Empfehlungen zur Integration von Flüchtlingen in der Europäischen Union² festgehalten hat, legt die Genfer Flüchtlingskonvention u. a. soziale und wirtschaftliche Rechte für Flüchtlinge fest und fordert die Staaten in Artikel 34 GFK im Sinne einer funktionierenden Integration auf, „die Eingliederung und Einbürgerung der Flüchtlinge [zu] erleichtern“.

Für eine gelungene Integration ist zum einen die Bereitschaft seitens der Flüchtlinge erforderlich, sich in die Aufnahmegesellschaft einzugliedern, ohne dabei ihre eigene kulturelle Identität aufgeben zu müssen. Zum anderen muss jedoch auch die Bereitschaft seitens der Aufnahmegemeinden und öffentlicher Institutionen vorliegen, die Flüchtlinge willkommen zu heißen und auf ihre Bedürfnisse einzugehen. Der Integrationsprozess ist komplex, verläuft schrittweise und weist unterschiedliche, jedoch miteinander verbundene rechtliche, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Dimensionen auf, die alle maßgeblich für die Fähigkeit von Flüchtlingen sind, sich erfolgreich als vollwertige Mitglieder der Gesellschaft zu integrieren.³

Das österreichische Asylgesetz sieht internationalen Schutz für alle Personen vor, die aufgrund von Menschenrechtsverletzungen nicht in ihre Heimat zurückkehren können. Dieser Schutz besteht zum einen für Menschen, die etwa in kriegsgeschüttelten Ländern als politische Aktivisten verfolgt und damit vielleicht in Lebensgefahr sind – somit für Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention. Zum anderen gewährt Österreich aber auch Menschen Zuflucht, die bei Abschiebung in eines dieser Länder durch willkürliche Gewalt in Lebensgefahr geraten würden – in diesem Fall spricht das Gesetz von subsidiär Schutzberechtigten (§ 8 AsylG 2005).

Wenngleich Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte in Österreich einen unterschiedlichen Rechtsstatus haben, teilen sie doch das gleiche Schicksal: Sie waren

² UNHCR-Empfehlungen zur Integration von Flüchtlingen in der EU, Mai 2007, abrufbar unter: http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/3_EU-Migration/C.03_Integration/C.3.08.HCR-Integration-de.pdf.

³ UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss Nr. 104 (LVI) – 2005 über die Integration vor Ort, Präambel und Absatz (k).



gezwungen, ihre Heimat aus Furcht um Leib und Leben zu verlassen, und können dorthin nicht zurückkehren. Sie brauchen eine neue Heimat und müssen und sollen sich in Österreich eine neue Existenz aufbauen. Sie haben Schutz in ihrem Zufluchtsland Österreich erhalten und dürfen sich hier legal aufhalten. Sie stehen vor großen Herausforderungen, und eine rasche Integration ist auch für sie oft von großer Bedeutung, da die Erfahrungen aus der Praxis gezeigt haben, dass subsidiär Schutzberechtigte in der Regel ebenso lange Schutz benötigen wie Flüchtlinge.

Aus diesem Grund hat UNHCR schon bisher stets für eine Gleichbehandlung von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten plädiert und bezeichnet in der vorliegenden Analyse mit dem Begriff „Flüchtling“ daher nicht nur Personen, die von Österreich gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt wurden, sondern auch all jene, denen subsidiärer Schutz zuerkannt wurde.

Der Entwurf für eine Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung regelt in seinem Artikel 4 Absatz 1, dass die entsprechenden Leistungen für alle Personen, die nicht in der Lage sind, die in Artikel 3 genannten Bedarfsbereiche zu decken, vorgesehen sind, solange sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Österreich haben.

Ein Rechtsanspruch auf diese Leistungen besteht gemäß Absatz 3 jedoch lediglich für alle Personen, die zu einem dauernden Aufenthalt im Inland berechtigt sind, wobei in beispielhafter Aufzählung u. a. auch Asylberechtigte genannt werden. Keinesfalls dauerhaft aufenthaltsberechtigt sind hingegen Asylsuchende, wobei auf die diesbezüglichen Verpflichtungen des Bundes und der Länder aus der Grundversorgungsvereinbarung ausdrücklich verwiesen wird (Absatz 4).

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass Asylberechtigten ein Rechtsanspruch auf Leistungen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung eingeräumt werden soll, während Asylsuchende in der Regel auch in Zukunft auf Basis der Grundversorgungsvereinbarung sowie der daraufhin ergangenen Gesetze versorgt werden sollen. Keine explizite Regelung besteht hingegen für Personen mit subsidiärem Schutzstatus in Österreich. Bezüglich dieser Personengruppe können die Länder gemäß Artikel 4 Absatz 1 des Entwurfs Leistungen ohne Rechtsanspruch und/oder in eingeschränktem Ausmaß vorsehen. Eine entsprechende Verpflichtung besteht jedoch nicht.

Die unterschiedliche Behandlung von subsidiär Schutzberechtigten einerseits und



Asylberechtigten andererseits wirft nach Auffassung von UNHCR verschiedene Fragen auf – sowohl völkerrechtlicher als auch europarechtlicher Natur:

So ist etwa der Grundsatz der Nichtdiskriminierung zu beachten, der in einer Reihe von Menschenrechtsinstrumenten verankert ist, wie z. B. in Artikel 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Artikel 2 und 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, Artikel 14 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Artikel 2 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Artikel 2 der Konvention über die Rechte des Kindes. Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen (Allgemeine Stellungnahme Nr. 18: Nichtdiskriminierung, Absatz 13) brachte einen allgemeinen Grundsatz der menschenrechtlichen Regelungen zum Ausdruck, dem zufolge Unterschiede in der Behandlung nur dann zulässig sind, „wenn die Kriterien für diese Unterschiede vernünftig und objektiv sind und einem Zweck dienen, der im Sinne des Paktes gerechtfertigt ist“. Dieser Standpunkt wird im Wesentlichen auch vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vertreten, der festgestellt hat, dass bei der Ausübung eines in der Konvention verankerten Rechts „der Grundsatz der Gleichbehandlung verletzt wird, wenn die unterschiedliche Behandlung keine objektive und vernünftige Rechtfertigung hat“ (siehe *Belgian Linguistic case*, Urteil vom 23. Juli 1968, Serie A, Nr. 6, Absatz 10). In *Abdulaziz, Cabales und Balkandali v. Vereinigtes Königreich*, befand der Gerichtshof, dass „eine unterschiedliche Behandlung diskriminierend ist, wenn sie ‚keine objektive und vernünftige Rechtfertigung hat‘, d. h. wenn damit kein ‚legitimes Ziel‘ verfolgt wird oder wenn keine ‚verhältnismäßige Beziehung zwischen den eingesetzten Mitteln und dem angestrebten Ziel besteht‘“ (Urteil vom 28. Mai 1985, Series A, Nr. 94, Absatz 72).

Eine Ungleichbehandlung zwischen Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten verstößt aus Sicht von UNHCR außerdem gegen EU-Asylrecht. So sieht die im April 2004 verabschiedete so genannte „Statusrichtlinie“⁴, die bis 10. Oktober 2006 in innerstaatliches Recht umzusetzen war, in Artikel 28 die Gewährung von Sozialhilfeleistungen an Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte vor. Gemäß Absatz 2 dieses Artikels haben die Mitgliedstaaten zwar die Möglichkeit, Sozialhilfe für subsidiär Schutzberechtigte auf „Kernleistungen“ zu beschränken, die sie im

⁴ 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 304/12 vom 30.9.2004, abrufbar unter: http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.03_Qualifikationsrichtlinie/B.3.01.l_304-12-de.pdf.



gleichen Umfang und unter denselben Voraussetzungen wie für eigene Staatsangehörige gewähren. Die Möglichkeit einer derartigen Einschränkung ist gemäß Erwägungsgrund Nr. 34 der Präambel dieser Richtlinie jedoch so zu verstehen, „dass dieser Begriff zumindest ein Mindesteinkommen sowie Unterstützung bei Krankheit, bei Schwangerschaft und bei Elternschaft umfasst, sofern diese Leistungen nach den Rechtsvorschriften des betreffenden Mitgliedstaats eigenen Staatsangehörigen gewährt werden“. Erwägungsgrund Nr. 33 ergänzt, dass es insbesondere zur Vermeidung sozialer Härtefälle angezeigt ist, „Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft oder der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, ohne Diskriminierung im Rahmen der Sozialfürsorge angemessene Unterstützung in Form von Sozialleistungen und Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts zu gewähren“.

Damit anerkannte der „europäische Gesetzgeber“, dass die adäquate Unterstützung von subsidiär Schutzberechtigten auch diese besser in die Lage versetzen würde, einen produktiven Beitrag zu der Gesellschaft zu leisten, die sie aufgenommen hat. Das Ziel der Leistung eines positiven Beitrags zur Gesellschaft bzw. die weitest mögliche Vermeidung sozialer Ausgrenzung ist ja auch einer der in Artikel 1 genannten Beweggründe für die Schaffung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung. Für Personen, die gezwungen waren, aufgrund von Menschenrechtsverletzungen ihr Heimatland zu verlassen, und die nunmehr in Österreich eine neue Existenz aufbauen müssen, sind Maßnahmen zur Wiedererlangung der Fähigkeit zur Selbsthilfe sowie zur Wahrung der eigenen Menschenwürde unerlässlich.

Mit der letzten Änderung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes⁵, die u. a. subsidiär Schutzberechtigten ohne jegliche Einschränkung vom ersten Tag der Zuerkennung ihres Schutzstatus Zugang zum Arbeitsmarkt einräumte, wurde ein erster wichtiger Schritt zur Gleichbehandlung beider Flüchtlingskategorien, also Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention und subsidiär Schutzberechtigte, gesetzt. UNHCR ist der Auffassung, dass dieser Schritt durch die Gewährung eines Rechtsanspruchs auf Leistungen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung für subsidiär Schutzberechtigte ergänzt werden sollte.

Vor dem Hintergrund obiger Ausführungen regt UNHCR daher an, subsidiär Schutzberechtigte explizit in die in Artikel 4 Absatz 3 des Entwurfs enthaltene Aufzählung aufzunehmen.

⁵ BGBl. I Nr. 78/2007.



Staatenlose Personen

Am 6. bzw. 20. Dezember 2007 haben der österreichische Nationalrat und Bundesrat mit breiter Mehrheit den Beitritt Österreichs zum Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen beschlossen. Artikel 23 dieses Übereinkommens sieht vor, dass „[d]ie vertragsschließenden Staaten den Staatenlosen, die sich rechtmäßig auf ihrem Gebiete aufhalten, die gleiche Behandlung in der öffentliche Fürsorge und Unterstützung gewähren [sollen], wie sie ihren eigenen Staatsbürgern zuteil wird“ und entspricht damit Artikel 23 der Genfer Flüchtlingskonvention.

Das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen wurde seitens der Republik Österreich mit einem Erfüllungsvorbehalt versehen und ist somit auf nationaler Ebene nicht unmittelbar anwendbar. Vielmehr bedarf es einer innerstaatlichen Umsetzung der im Übereinkommen enthaltenen Rechte für Staatenlose, um diesen in Österreich Gültigkeit zu verschaffen. Bezüglich der in Artikel 23 des Übereinkommens geregelten „öffentlichen Fürsorge und Unterstützung“ hätte diese Umsetzung – ebenso wie bei Flüchtlingen – im Rahmen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung zu geschehen. Deshalb UNHCR empfiehlt, auch Staatenlose in die Aufzählung in Artikel 4 Absatz 3 des Entwurfs aufzunehmen.

UNHCR

8. Mai 2008