

Diskriminierung von subsidiär Schutzberechtigten im Sozialrecht

Das österreichische Asylrecht kennt zwei Kategorien von schutzbedürftigen Fremden: Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte. Dieser Differenzierung liegen getrennte Konzepte des internationalen Schutzes zu Grunde. Während die Voraussetzungen für die Anerkennung als Asylberechtigter und der Inhalt dieses Status in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 geregelt werden, geht der subsidiäre Schutz auf die Europäische Menschenrechtskonvention zurück. Auf der Ebene der Europäischen Union sind beide Konzepte in der sogenannten Qualifikationsrichtlinie (RL 2004/83/EG bzw. Neufassung RL 2011/95/EU) geregelt. Der wesentliche Unterschied zwischen Asylberechtigten einerseits und subsidiär Schutzberechtigten andererseits besteht darin, dass Asyl nur dann gewährt wird, wenn der Flüchtling sein Heimatland wegen Verfolgung aus einem bestimmten Grund (etwa der politischen Überzeugung, der ethnischen Herkunft, dem Geschlecht oder der Religion) verlassen hat. Subsidiärer Schutz hingegen wird Personen eingeräumt, die zwar nicht aus einem dieser Gründe verfolgt werden, denen aber eine Rückkehr ins Herkunftsland unmöglich ist, weil ihnen dort Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder die Todesstrafe droht. Beide Gruppen haben gemeinsam, dass sie Schutz vor Verfolgung brauchen und daher bis auf Weiteres in Österreich bleiben dürfen.

Unterschiede gibt es nicht nur hinsichtlich des Ursprungs der Schutzbedürftigkeit, sondern auch in den Rechtsfolgen. Einer dieser Unterschiede betrifft die sozialrecht-

liche Absicherung im Fall unverschuldeter Armut. Während die Genfer Flüchtlingskonvention den Inhalt der Rechtsstellung anerkannter Flüchtlinge regelt und sie im Hinblick auf ihre sozialen Rechte grundsätzlich Inländern gleichstellt, fehlt es an entsprechenden völkerrechtlichen Vorgaben für subsidiär Schutzberechtigte. Allerdings wird diese Lücke inzwischen teilweise durch das Unionsrecht geschlossen, regelt die Qualifikationsrichtlinie doch auch die Rechtsstellung, die subsidiär Schutzberechtigten in den Mitgliedstaaten gewährt werden muss. In Österreich variiert die sozialrechtliche Behandlung dieser schutzbedürftigen Gruppe zwischen den einzelnen Bundesländern, fällt doch die Regelung vieler Sozialleistungen in die Kompetenz des Landesgesetzgebers.

In Salzburg werden subsidiär Schutzberechtigte insofern massiv benachteiligt, als sie keinen Anspruch auf Mindestsicherung haben, sondern stattdessen Leistungen aus der (in erster Linie für Asylwerberinnen und Asylwerber während des Verfahrens gedachten) Grundversorgung beziehen können. Nun macht es an sich keinen Unterschied, nach welchem System Sozialleistungen gewährt werden. Problematisch ist es allerdings, wenn sich die Systeme unterscheiden und insbesondere die Höhe der jeweils gewährten Leistungen deutlich voneinander abweicht. Gerade dies ist aber hier der Fall: Die in der Grundversorgung gewährten Leistungen für den Lebensunterhalt sind deutlich niedriger als jene, die anerkannten Flüchtlingen (oder österreichischen Staatsangehörigen) im Rahmen der be-

darfsorientierten Mindestsicherung zustehen. Ohne hier zu sehr ins Detail gehen zu können, sei etwa auf die in Salzburg geltenden Kostenhöchstsätze für den Lebensunterhalt und die Wohnkosten hingewiesen. Die monatlichen Höchstsätze für subsidiär Schutzberechtigte bei individueller Unterbringung betragen für Verpflegung € 200,- pro Erwachsenen und € 90,- pro Minderjährigem (bzw € 190,- für unbegleitete Minderjährige) und für Miete € 120,- für Einzelpersonen und € 240,- für Familien.¹ Hingegen beträgt der Mindeststandard für Lebensunterhalt und Wohnbedarf nach dem Salzburger Mindestsicherungsgesetz € 744,01 für Alleinstehende, € 558,- für jede weitere volljährige Person im gleichen Haushalt und € 156,24 pro Kind im gemeinsamen Haushalt. Zusätzlich besteht nach dem Salzburger MSG die Möglichkeit einer ergänzenden Wohnbedarfsbeihilfe, deren Höhe je nach Wohnort variiert. Eine weitere Schlechterstellung von Familien resultiert aus dem Ausschluss vom Anspruch auf Familienbeihilfe, die subsidiär Schutzberechtigten nur gewährt wird, wenn sie keine Leistungen aus der Grundversorgung erhalten (§ 4 Abs. 3 FLAG). Dies trifft jene Familien besonders hart, bei denen der durch eine erhebliche Behinderung eines Kindes verursachte Mehrbedarf durch den Anspruch auf erhöhte Familienbeihilfe zumindest abgedeckt würde. Diese Schlechterstellung subsidiär schutzberechtigter Kinder mit erhöhtem Pflegebedarf wird noch verschärft, wenn eine institutionelle Betreuung erforderlich ist. Hier sieht die Grundversorgung Tagsätze vor (je nach Betreuungsschlüssel zwischen € 39,- und € 77,-), die deutlich unter jenen liegen, die bei einer Unterbringung österrei-

chischer Kinder in einer Einrichtung gewährt werden können.

Aus menschenrechtlicher Sicht stellt sich die Frage, ob diese unterschiedliche Behandlung mit dem Diskriminierungsverbot vereinbart werden kann. Zwar ist der Gesetzgeber grundsätzlich nicht verpflichtet, überhaupt Sozialleistungen vorzusehen. Sobald er sich aber dazu entscheidet, eine Leistung zu gewähren, darf er bei den anspruchsberechtigten Personengruppen keine unsachlichen Unterscheidungen treffen. Wenn nun für österreichische Staatsbürger und anerkannte Flüchtlinge bestimmte Ansprüche vorgesehen werden (wie dies nach dem Salzburger Mindestsicherungsgesetz der Fall ist), diese aber gleichzeitig anderen Gruppen (wie subsidiär Schutzberechtigten oder de facto unabschiebbaren Personen) verwehrt werden, so bedarf dies einer Rechtfertigung. Dies ergibt sich nicht nur aus der als Verfassungsrecht gültigen Europäischen Menschenrechtskonvention (Art 14 EMRK), sondern – wenn davon Kinder betroffen sind – auch aus der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen. Deren Art 27 garantiert ein Recht auf einen angemessenen Lebensstandard. Dabei darf der Staat aufgrund des allgemeinen Diskriminierungsverbots der Kinderrechtskonvention (Art 2 Abs 1) keine unsachlichen Unterscheidungen treffen.

Eine Benachteiligung subsidiär Schutzberechtigter gegenüber Asylberechtigten wäre nur dann zulässig, wenn ihr Bedarf an Leistungen zur Sicherung der Existenz erheblich geringer wäre. Es stellt sich also die Frage, ob sich der Unterstützungsbedarf dieser Gruppe von jenem anerkannter Flüchtlinge tatsächlich unterscheidet. Wie bereits dargelegt wurde, hat die Unterscheidung dieser beiden Kategorien schutzbedürftiger Fremder ihren Ursprung in den Gründen für die Flucht bzw. in der unterschiedlichen völkerrechtlichen Regelung

1 Salzburger Kostenhöchst- und FreibetragsVO für hilfs- und schutzbedürftige Fremde, LGBl 35/2007 idF LGBl 53/2013 vom 8.5. 2013.

ihres Rechtsstatus. Wie sich die Motive für das Verlassen des Heimatlands auf den Unterstützungsbedarf auswirken könnten, ist nicht ersichtlich. Der Ursprung der Schutzbedürftigkeit kann daher die unterschiedliche sozialrechtliche Behandlung nicht rechtfertigen. Auch mit finanzpolitischen Überlegungen lässt sich die Benachteiligung dieser Personengruppen nicht begründen. Ansonsten würde das Diskriminierungsverbot im Bereich staatlicher Sozialleistungen völlig leerlaufen, da sich der Gesetzgeber immer auf seine Einsparungsabsicht berufen könnte.

Gerechtfertigt werden könnten die geringeren Unterstützungsleistungen allenfalls dann, wenn die Situation subsidiär Schutzberechtigter eher mit jener von Asylwerberinnen und Asylwerbern vergleichbar wäre und nicht mit jener anerkannter Flüchtlinge. Der Salzburger Landesgesetzgeber scheint ja gerade davon auszugehen – wie sonst wäre die Entscheidung zu erklären, diese Gruppe von der bedarfsorientierten Mindestsicherung auszuschließen und sie stattdessen im System der Grundversorgung zu belassen? Dass die Grundversorgung von einem geringeren Bedarf ausgeht als die bedarfsorientierte Mindestsicherung kann allenfalls damit gerechtfertigt werden, dass das Asylverfahren ein (zumindest den Idealvorstellungen entsprechend rasch vorübergehendes) Zwischenstadium ist, währenddessen außerdem die Schutzbedürftigkeit noch nicht feststeht. Doch selbst wenn es als gerechtfertigt erachtet wird, Schutzsuchenden während des Verfahrens einen sehr bescheidenen Lebensstandard zuzumuten, ändert sich die Situation mit positivem Abschluss des Verfahrens. Dass subsidiär Schutzberechtigte die hohen Hürden für die Anerkennung als Flüchtlinge im Sinne der GFK nicht erfüllen, ändert weder

etwas an ihrer Schutzbedürftigkeit noch an ihrem Lebensbedarf. Es gibt keinen legitimen Grund, sie gleichsam als „Flüchtlinge zweiter Klasse“ zu betrachten und sie sozialrechtlich gegenüber Asylberechtigten schlechter zu stellen. Ob jemand beispielsweise vor politischer Verfolgung flieht oder sich und seine Familie vor einem Bürgerkrieg in Sicherheit bringen muss, wirkt sich nicht auf die Schutzbedürftigkeit und einen etwaigen Bedarf nach Unterstützung in existenziellen Notlagen aus.

Grund für Bedenken gegen diese Ungleichbehandlung gibt zudem das Unionsrecht. Nach Art 28 der Qualifikationsrichtlinie (bzw Art 29 ihrer Neufassung) erhalten Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, die notwendigen Sozialleistungen wie Inländer. Zwar können die Mitgliedsstaaten die Leistungen für subsidiär Schutzberechtigte auf „Kernleistungen“ beschränken. Aus den Erwägungen zur Richtlinie ergibt sich aber eindeutig, dass „zumindest ein Mindesteinkommen“ unter den Begriff der „Kernleistungen“ fällt. Daher verbietet auch das Unionsrecht diese Ungleichbehandlung bei der Gewährung existenzsichernder Sozialleistungen zwischen subsidiär Schutzberechtigten und Asylberechtigten bzw. österreichischen Staatsangehörigen.

Der Salzburger Landesgesetzgeber sollte daher diese massive Schlechterstellung subsidiär Schutzberechtigter überdenken. Aus menschenrechtlicher Sicht ist nur schwer nachvollziehbar, warum dieser Gruppe schutzbedürftiger Personen ein Existenzminimum zugemutet wird, das deutlich unter jenem liegt, das für österreichische Staatsbürger und Asylberechtigte gilt.