

Margit Ammer  
für das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte

# Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylsuchende aus menschenrechtlicher Perspektive

## **EMPFEHLUNGEN AUS MENSCHENRECHTLICHER PERSPEKTIVE**

*Um internationalen Menschenrechtserfordernissen nachzukommen, müsste der Erlass aus 2004, der den Zugang von Asylsuchenden auf Ernte- bzw Saisonarbeit beschränkt, beseitigt werden. Weiters müsste zumindest graduell Zugang zu unselbständiger Arbeit (außerhalb der Saisonarbeit) gewährt werden. Die massiven Einschränkungen im Recht auf Arbeit für Asylsuchende sind im Lichte menschenrechtlicher Verpflichtungen umso weniger rechtfertigbar, je länger das Asylverfahren dauert – insbesondere in einem Land wie Österreich mit der niedrigsten Arbeitslosenrate im EU-Raum und relativ guter wirtschaftlicher Performance.*

*Derzeitige Aufnahmebedingungen in Österreich (Grundversorgung) kombiniert mit mehrjährigen Asylverfahren führen zu verspäteter und erswerter Integration nach Zuerkennung eines Schutzstatus. Wirtschaftliche Integration sollte so bald wie möglich beginnen, um dauerhafte Lösungen nach Anerkennung oder Rückkehr zu erleichtern.*

*Österreich soll seinen bei Ratifizierung der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) abgegebenen Vorbehalt zu Art 17 GFK, der den Zugang von Flüchtlingen zum unselbständigen Arbeitsmarkt regelt, zurücknehmen.*

*Unabhängig vom Arbeitsmarktzugang sollte von Beginn des Asylverfahrens an Zugang zu Jobvermittlungsservices, Berufsorientierung und -ausbildung gewährt werden. Nur so können Fähigkeiten und Kenntnisse aufrechterhalten bzw. weiterentwickelt, Dequalifizierung vermieden und somit ein Berufseinstieg auf einem adäquaten Level sichergestellt werden.*

Folgende Stellungnahme bezieht sich auf den Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden in Österreich. Hinzuweisen ist jedoch auch auf die prekäre Situation von Personen, deren Asylverfahren rechtskräftig negativ abgeschlossen wurde, die aber aus faktischen Gründen nicht in ihre Heimat zurückkehren können.<sup>1</sup>

## **DIE DERZEITIGE RECHTLICHE SITUATION IN ÖSTERREICH FÜR ASYLSUCHENDE**

Asylsuchende haben während des Zulassungsverfahrens (in dem vor allem geklärt wird, ob Österreich für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist) sowie in den drei Monaten nach Zulassung keinen Zugang zum Arbeitsmarkt.<sup>2</sup> Danach – also für den Rest des Asylverfahrens einschließlich Rechtsmittelverfahrens vor dem Asylgerichtshof – besteht ein *theoretischer, jedoch praktisch äußerst eingeschränkter* Zugang zu unselbständiger Tätigkeit: der Zugang von Asylsuchenden zur unselbständigen Beschäftigung unterliegt – wie auch der Zugang der meisten anderen Drittstaatsangehörigen – dem Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG) und damit dem „Ersatzkraftverfahren“.<sup>3</sup> Für Asylsuchende gilt zusätzlich aufgrund eines 2004 ergangenen internen

<sup>1</sup> Sie verfügen über kein Aufenthaltsrecht und haben daher auch keinen Zugang zum Arbeitsmarkt; nur wenn ihnen eine Karte über ihre „Duldung“ (§ 46a FPG) ausgestellt wird, kann ihnen nach einem Jahr eine Aufenthaltsbewilligung für besonderen Schutz (§ 69a NAG) ausgestellt werden. Kritisiert wird, dass nicht allen Personen eine solche Duldungskarte ausgestellt wird: [http://www.asyl.at/fakten\\_1/asyl\\_2012\\_14.htm](http://www.asyl.at/fakten_1/asyl_2012_14.htm) (20.01.2013).

<sup>2</sup> § 4 (1) Z1 AuslBG.

<sup>3</sup> Das AuslBG macht den Zugang von „Ausländern“ zum Arbeitsmarkt davon abhängig, ob „ein Inländer“ oder „ein am Arbeitsmarkt verfügbarer Ausländer zur Verfügung steht, der bereit und fähig ist, die beantragte Beschäftigung zu den gesetzlich zulässigen Bedingungen auszuüben“ Zu den „verfügbaren Ausländern“ zählen „jene mit Anspruch auf Leistungen aus der

Erlasses des damaligen Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit (BMWA)<sup>4</sup>, dass diese **nur befristete Beschäftigungsbewilligungen im Rahmen der Saisonkontingente** (§ 5 AuslBG) erhalten können. Dies bedeutet, dass Asylsuchende nur (zeitlich auf maximal sechs Wochen beschränkte und nicht verlängerbare) Erntearbeit bzw. (auf sechs Monate befristete verlängerbare) Saisonarbeit im Rahmen der festgesetzten Kontingente ausüben können.

Dieser Erlass verunmöglichte u.a. bis vor kurzem auch den Abschluss von Lehrverträgen: Erst im Juni 2012 gab es eine Lockerung für Jugendliche unter 18 Jahren. Diese können nun für die gesamte Dauer der Lehrzeit eine Beschäftigungsbewilligung (außerhalb der Saisonkontingente) in Lehrberufen, in denen „ein nachgewiesener Lehrlingsmangel“ besteht, erhalten – allerdings nur, wenn bereits einE ArbeitgeberIn mit einer konkreten Lehrstelle vorhanden ist und für die Besetzung der Lehrstelle keine im Sinne des AuslBG bevorzugte und gleich qualifizierte Ersatzarbeitskraft erfolgreich vermittelt werden kann (Arbeitsmarkprüfung); weiters ist die einhellige Befürwortung des Regionalbeirats<sup>5</sup> erforderlich.<sup>6</sup>

### **ZUGANG ZUM ARBEITSMARKT UND MENSCHENRECHTE**

Auf globaler Ebene stellt Vollbeschäftigung eine Komponente sozialer Gerechtigkeit und einen wichtigen Faktor dar, um Stabilität, Frieden und Sicherheit zu gewährleisten.<sup>7</sup> Auf individueller Ebene ist Arbeit nicht nur eine essentielle Einkommensquelle für einen adäquaten Lebensstandard, sondern auch ein wichtiges Mittel für Unabhängigkeit, persönliche Freiheit, Selbstwert und Würde sowie psychische Gesundheit. Dies trifft auf alle Menschen zu, gilt aber für Menschen auf der Flucht ganz besonders, da sie sich oft in einer Ausnahmesituation befinden und traumatisiert sind. Untätigkeit und Abhängigkeit können ein durch Fluchterfahrung herbeigerufenes Trauma verschlimmern.

Arbeit ist angesichts ihrer Wichtigkeit für ein Leben in Würde ein Menschenrecht – also ein Recht für *jeden* Menschen (siehe zB Art 6 UN Sozialpakt). Auch die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) enthält Bestimmungen hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt (Art 17 GFK). Die EU Grundrechtecharta spricht von einem Recht (jeder Person) „zu arbeiten und einen frei gewählten oder angenommenen Beruf auszuüben“ (Art 15 (1) GRC).

Art 6 (1) UN Sozialpakt definiert das Recht auf Arbeit als das Recht die *Gelegenheit* zu erhalten den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die frei gewählt wurde<sup>8</sup> (ähnlich das Recht auf Arbeit der Europäischen Sozialcharta (ESC)). Das Recht auf Arbeit hat nicht nur eine ökonomische Komponente (Verdienen des Lebensunterhaltes), sondern auch eine sinnstiftende.<sup>9</sup> Das Recht auf Arbeit bezieht sich auf „decent work“, also Arbeit, die Menschenrechte wie auch Rechte im Hinblick auf faire Arbeitsbedingungen achtet und die ein Einkommen garantiert, das ermöglicht sich selbst (und die Familie) zu erhalten.<sup>10</sup> Daher kann auch die gemeinnützige und nur mit einem Anerkennungsbeitrag

---

Arbeitslosenversicherung, EWR-Bürger, Schweizer und türkische Assoziationsarbeitnehmer, Ausländer mit unbeschränktem Arbeitsmarktzugang und Inhaber eines Befreiungsscheines oder einer Arbeitserlaubnis zu bevorzugen.“ (§ 4b AuslBG) Allein dies würde für Asylsuchende eine beträchtliche Hürde beim Zugang zum unselbständigen Arbeitsmarkt darstellen, da sie idR nicht zu jenen zählen, die am Arbeitsmarkt „verfügbar“ sind.

<sup>4</sup> Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), Durchführungserlass EU-Erweiterungs-Anpassungsgesetz (BGBl I 28/2004) vom 11.05.2004, GZ 435.006/6-II/7/04 (Inkrafttreten 01.05.2004).

<sup>5</sup> Der Regionalbeirat des AMS setzt sich aus VertreterInnen von der Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ), Arbeiterkammer (AK), Gewerkschaftsbund (ÖGB), Industriellenvereinigung (IV) und Arbeitsmarktservice (AMS) zusammen.

<sup>6</sup> Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK), Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Asylsuchende, BMASK-435.006/0005-VI/AMR/7/2012, 14.06.2012.

<sup>7</sup> Art. 55 UN Charter, Präambel zur Verfassung der International Labour Organisation (ILO) 1919.

<sup>8</sup> UN Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte, The Right to work (Art. 6 ICESCR), General comment No. 18, 24.11.2005, E/C.12/GC/18, 6.2.2006. Es gibt nur in Ausnahmefällen eine Verpflichtung des Staates Arbeit bereitzustellen – so für bestimmte vulnerable Gruppen.

<sup>9</sup> Craven M. (1995) *The International Covenant on Economic Social and Cultural Rights, A Perspective on its Development*, Oxford University Press, 197.

<sup>10</sup> UN Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte, The Right to work (Art. 6 ICESCR), General comment No. 18, 24.11.2005, E/C.12/GC/18, 6.2.2006, Z 7.

remunerierte Arbeit, die von Asylsuchenden im Rahmen der Grundversorgung ausgeübt werden darf,<sup>11</sup> nicht als „decent work“ verstanden werden.<sup>12</sup>

Das Recht auf Arbeit muss **ohne Diskriminierung jeglicher Art** wie aufgrund von u.a. Hautfarbe, Geschlecht, Religion, nationaler oder sozialer Herkunft, Geburt oder anderem Status (wozu auch Staatsbürgerschaft zählt)<sup>13</sup> gewährt werden (Art 2 (2) UN Sozialpakt); der UN Sozialpakt ist auf *jede* Person einschließlich Nicht-StaatsbürgerInnen wie Flüchtlinge und Asylsuchende (unabhängig von rechtlichem Status und Dokumentierung) anwendbar.<sup>14</sup> Wird nun z.B. aufgrund von Nationalität oder Einwanderungsstatus differenziert, so haben die Kriterien für diese Unterscheidung ein **legitimes Ziel zu verfolgen** und **verhältnismäßig** zu sein. Vgl. dazu auch das UN Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD).<sup>15</sup> Vor allem dort wo es um grundlegende Werte wie Menschenwürde und das Recht auf Leben geht, erscheinen Unterscheidungen, die auf Status basieren (z.B. Drittstaatsangehörige, unrechtmäßig Aufhältige), „verdächtig“.<sup>16</sup> Abgesehen davon müssen Beschränkungen des Rechts auf Arbeit nicht nur gesetzlich festgelegt sein, sondern auch außergewöhnlich und „nur dem Zweck der Förderungen des Allgemeinwohls in einer demokratischen Gesellschaft“ dienen (Art 4 UN Sozialpakt). Es bedarf eines vernünftigen Verhältnisses zwischen Ziel, Maßnahmen/Unterlassungen zur Zielerreichung sowie deren Auswirkungen.<sup>17</sup>

## **WIE WEIT DARF ÖSTERREICH DAS RECHT AUF ARBEIT VON ASYLSUCHENDEN BESCHRÄNKEN?**

### **Allgemein**

Beschränkungen des Rechts auf Arbeit sind nur insoweit zulässig, als sie ein **legitimes Ziel verfolgen** und verhältnismäßig (in Bezug auf die Zielerreichung) sind. Im Folgenden wird ausgeführt, warum die Legitimität der angeführten Ziele der Beschränkung von Asylsuchenden auf Saison- und Erntearbeit als zweifelhaft und die **Zweckmäßigkeit** sowie **Verhältnismäßigkeit** dieser Maßnahmen als nicht gegeben angesehen werden müssen.

Der oben erwähnte Erlass aus 2004, der den Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylsuchende auf Ernte- bzw Saisonarbeit reduzierte, führt begründend aus, dass die Beschränkung für Asylsuchende auf Ernte- bzw Saisonarbeit aufgrund der „derzeitige[n] Arbeitsmarktsituation“ und des „nur vorläufige[n] Aufenthaltsrecht[s], das auf Grund der künftig wesentlich rascher abgeschlossenen Asylverfahren in der Regel nur von kurzer Dauer sein wird“, notwendig sei.<sup>18</sup> Abgesehen davon wurden in der öffentlichen Debatte folgende weitere Argumente für die Beibehaltung des restriktiven Arbeitsmarktzuganges angeführt: Asylsuchende seien unausgebildete Arbeitskräfte, die

<sup>11</sup> § 7(3) Grundversorgungsgesetz-Bund 2005 betreffend die Bundesbetreuung; es gibt vergleichbare Bestimmungen in Gesetzen auf Länderebene betreffend das Verfahren nach Zulassung. Der für Hilfstätigkeiten ausbezahlte „Anerkennungsbetrag“ ist kein Einkommen iSd *Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG)* und unterliegt auch nicht dem AuslBG.

<sup>12</sup> Mit diesen Hilfstätigkeiten darf monatlich nicht mehr als € 100,00 „verdient“ werden (dies maximal über einen Zeitraum von drei Monaten). Bei Überschreiten der Grenze wird die Grundversorgung entsprechend gekürzt (vgl. Autarq 2, „Positionspapier zu Gemeinnütziger Beschäftigung von AsylwerberInnen.“); normalerweise beträgt der „Stundenlohn“ € 3,00 bis 5,00 (ICF II, Cross-Border Asylum Network, Country profile Austria, report of Asylkoordination for the ICF, update May 2007, 18).

<sup>13</sup> UN Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte, General Comment no. 20 (Non-discrimination in economic, social and cultural rights), E/C.12/GC/20, 2.7.2009, Z 27.

<sup>14</sup> UN Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte, General Comment no. 20, Z 30.

<sup>15</sup> UN Ausschuss über die Beseitigung von Rassendiskriminierung, General Recommendation No. 30, Z 4: „differential treatment based on citizenship or immigration status will constitute discrimination if the criteria for such differentiation, judged in the light of the objectives and purposes of the Convention, are not applied pursuant to a legitimate aim, and are not proportional to the achievement of this aim.“

<sup>16</sup> De Schutter O. (2009) *Links between migration and discrimination*, European Network of Legal Experts in the non-discrimination field, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 49.

<sup>17</sup> UN Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte, General Comment no. 20, Z 13f.

<sup>18</sup> Ähnlich BMASK, Parlamentarische Anfragebeantwortung (Anfrage 1000/J), 983/AB XXIV. GP, 16.04.2009: Verweis auf die derzeitige Lage am Arbeitsmarkt; das vorübergehende Aufenthaltsrecht, das jederzeit enden könne; Änderungen würden zu schnelleren Asylverfahren führen. Auch in der Debatte zur Neufassung der Aufnahmerichtlinie wurde auf die Situation am Arbeitsmarkt verwiesen (z.B. OÖNachrichten.at, „ÖVP will neuem EU Asylrecht nicht zustimmen,“ 09.05.2009).

der österreichische Arbeitsmarkt nicht benötige;<sup>19</sup> die Gewährung des Zugangs zum Arbeitsmarkt (die auf permanenten Verbleib abziele) sei aus einer integrationspolitischen Sicht nicht vertretbar;<sup>20</sup> die Verhinderung von Fremdenfeindlichkeit in einer angespannten ökonomischen Situation.<sup>21</sup> Fraglich ist, **ob es sich dabei tatsächlich um legitime Ziele handelt und die gewählten Mittel zweckmäßig und verhältnismäßig sind:**

- Das Ziel, für österreichische StaatsbürgerInnen (bzw. andere „bevorzugte AusländerInnen“) Arbeit zu sichern und das Allgemeinwohl in einer demokratischen Gesellschaft zu fördern, wird oft angeführt. Allerdings muss hier berücksichtigt werden, dass Österreich hinsichtlich Wirtschafts- und Arbeitsmarktindikatoren weit besser als der EU-Durchschnitt ist (2011 niedrigste Arbeitslosenrate im EU-Raum und gute wirtschaftliche Leistung<sup>22</sup>). Dies spiegelt sich auch in dem Erlass aus 2012, der für jugendliche Asylsuchende Zugang zu einer Lehre ermöglichen sollte. Darin wird explizit festgehalten, dass es „im Hinblick auf die **inzwischen geänderten arbeitsmarkt- und migrationspolitischen Rahmenbedingungen** (...) vertretbar [ist], jugendlichen Asylwerber[n] **im öffentlichen und gesamtwirtschaftlichen Interesse** (§ 4 Abs. 1 AuslBG) für die Dauer ihres Asylverfahrens eine Ausbildung und eine sinnvolle Beschäftigung zu ermöglichen [...]“.<sup>23</sup>
- Das nur vorübergehend angelegte Aufenthaltsrecht von Asylsuchenden kann – ohne Verschulden von Asylsuchenden – mehrere Jahre dauern. 7029 der beim Asylgerichtshof (AGH) anhängigen Verfahren dauerten per 01.01.2011 bereits mindestens drei Jahre – davon fast 4000 länger als fünf Jahre.<sup>24</sup>
- Das Argument, dass Asylsuchende ungelernete Arbeitskräfte seien, die die österreichische Wirtschaft nicht brauchen würde, ist in zweierlei Hinsicht faktisch nur wenig fundiert: Zum einen sind Asylsuchende oft gut ausgebildet (vgl. Industriellenvereinigung, wonach jedeR fünfte einen Universitätsabschluss hat;<sup>25</sup> vgl. Daten aus EQUAL Projekten wie “First Aid in Integration”) und verfügen über Sprachkenntnisse, die in vielen Berufen und Wirtschaftszweigen sehr gut genützt werden könnten. Zum anderen besteht auch Nachfrage nach nicht ausgebildeten Arbeitskräften – nicht nur in Österreich, sondern EU-weit.<sup>26</sup> Das vorhandene Potenzial der Flüchtlinge bleibt somit ungenützt.
- Das Argument, die Gewährung des Zugangs zum Arbeitsmarkt (der auf permanenten Verbleib abziele) sei aus einer integrationspolitischen Sicht untragbar, insbesondere da mehr als die Hälfte der Asylansuchen negativ beschieden werden würde, erscheint nicht schlüssig. Es wird übersehen, dass Integration in den Arbeitsmarkt während des Asylverfahrens nicht nur nach Zuerkennung eines Schutzstatus, sondern auch im Fall einer negativen Entscheidung nach Rückkehr im Herkunftsstaat positive Effekte hat.<sup>27</sup> Ähnlich sieht dies inzwischen das BMASK: Im Erlass aus 2012, der für jugendliche Asylsuchende Zugang zu einer Lehre ermöglichen soll, wird ausgeführt, dass es „für vertretbar [gehalten wird], jugendlichen Asylwerber[n] [...] für die Dauer

<sup>19</sup> Parlamentskorrespondenz/04/23.11.2009/Nr. 1020: “Fremdenrechtsgesetz passiert den Bundesrat”; Stellungnahme eines BZÖ-Mitglieds.

<sup>20</sup> BMASK, Parlamentarische Anfragebeantwortung (Anfrage 1000/J), 983/AB XXIV. GP, 16.04.2009.

<sup>21</sup> derStandard.at, “Diskussion um Jobs für Asylwerber,” 28.08.2009.

<sup>22</sup> Die Erwerbstätigenquote lag 2011 weit über dem EU-Durchschnitt (72,1 % im Vergleich zum EU-Durchschnitt 64,3 %); die Arbeitslosenquote lag 2011 in Österreich (4,2 %) weit unter dem EU-Durchschnitt (9,7 %) – sie war die niedrigste im EU-27-Raum. Siehe Statistik Austria, Österreich innerhalb der EU, letzte Änderung September 2012 ([http://www.statistik.at/web\\_de/services/wirtschaftsatlas\\_oesterreich/oesterreich\\_innenhalb\\_der\\_eu/index.html](http://www.statistik.at/web_de/services/wirtschaftsatlas_oesterreich/oesterreich_innenhalb_der_eu/index.html) (14.01.2013)).

<sup>23</sup> Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK), Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Asylsuchende, BMASK-435.006/0005-VI/AMR/7/2012, 14.06.2012.

<sup>24</sup> Davon 1.061 Verfahren drei Jahre; 1.969 Verfahren vier Jahre; 1.594 Verfahren fünf Jahre; 1.093 Verfahren sechs Jahre; 762 Verfahren sieben Jahre; 341 Verfahren acht Jahre; 136 Verfahren neun Jahre; 35 Verfahren zehn Jahre und 38 Verfahren mehr als zehn Jahre (Anfragebeantwortung 9521/AB durch den Bundeskanzler Werner Faymann zu der schriftlichen Anfrage (9621/J) der Abgeordneten Alev Korun, Kolleginnen und Kollegen an den Bundeskanzler betreffend jahrelange Asylverfahren Asylgerichtshof (23.12.2011)).

<sup>25</sup> diePresse.com, “Wirtschaft warnt vor Abschiebungen”, Druckversion 19.07.2007.

<sup>26</sup> Vgl. EU Kommissionsvorschlag einer Richtlinie bezüglich saisonaler Beschäftigung, KOM (2010) 379 endg, 2-3.

<sup>27</sup> Siehe UNHCR, “Note on the Integration of Refugees in the European Union,” Mai 2007. UNHCR-Büro in Österreich, “Stellungnahme über die Integration von Flüchtlingen in Österreich,” 15.05.2009.

ihres Asylverfahrens eine Ausbildung und eine sinnvolle Beschäftigung zu ermöglichen, **die später – auch bei negativem Verfahrensausgang – anderswo nutzbringend eingesetzt werden kann.**<sup>28</sup> Es ist nicht nachvollziehbar, warum diese Überlegungen nicht auch für Asylsuchende, die älter als 18 Jahre sind, zutreffend sein sollten.

- Die Begründung, um der Verhinderung von Xenophobie in ökonomisch „schlechten Zeiten“ willen den Arbeitsmarkt schließen zu müssen, ist im Lichte internationaler menschenrechtlicher Standards problematisch: Staaten haben die positive Pflicht ihrer Bevölkerung die Situation von Asylsuchenden bzw. Flüchtlingen in einer objektiven Art und Weise zu vermitteln.<sup>29</sup> Der Ausschluss von Asylsuchenden vom Arbeitsmarkt kann also nicht als adäquates Mittel zur Bekämpfung von Xenophobie angesehen werden.

### **Ist die Beschränkung auf Saison- und Erntearbeit verhältnismäßig?**

Auch unter Zugrundelegung der Legitimität des Ziels des Schutzes des „inländischen Arbeitsmarktes“ bleibt die Frage bestehen, ob die den Asylsuchenden auferlegten Beschränkungen zur Zielerreichung verhältnismäßig sind. Die folgenden Faktoren sind dabei u.a. zu berücksichtigen:

#### **1) Mit Ernte- bzw. Saisonarbeit sind zum Teil schwerwiegende Nachteile für die asylsuchende Person verbunden, wodurch die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme in Frage gestellt wird:**

- Die Geltungsdauer einer Bewilligung ist auf maximal sechs Wochen (Erntearbeit) oder sechs Monate (Saisonarbeit) begrenzt; Saisonarbeit darf maximal zwölf Monate innerhalb von 14 Monaten ausgeübt werden. Die rechtlich äußerst schwache Position von Ernte- und SaisonarbeiterInnen kann zu Ausbeutung führen.<sup>30</sup> Vor allem Asylsuchende werden aufgrund ihres „schwachen“ Aufenthaltsstatus und eingeschränkten Zugangs zum Arbeitsmarkt, insbesondere in Zusammenspiel mit niedrigen Sozialleistungen und langen Asylverfahren, oft in irreguläre Arbeitsverhältnisse mit schlechten Arbeitsbedingungen gedrängt.<sup>31</sup>
- Die Grundversorgung wird ausgesetzt, wenn ein eigenes Einkommen erzielt wird. Nach Beendigung von Saison-/Erntearbeit kann es u.U. schwierig sein, wieder in das System der Grundversorgung aufgenommen zu werden.
- Ernte- bzw. Saisonarbeit kann nicht zu einer „besseren“ Arbeitsbewilligung (wie z.B. Arbeitserlaubnis oder Befreiungsschein) führen, die die Gebundenheit der Bewilligung an eineN bestimmteN ArbeitgeberIn aufheben und eine längere Geltungsdauer aufweisen würde (Beschäftigungszeiten im Rahmen eines Kontingents werden diesbezüglich nicht angerechnet).
- Asylsuchende, die Ernte- bzw. Saisonarbeit ausüben, werden es kaum schaffen, die Anwartschaft im Hinblick auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung zu erfüllen.<sup>32</sup> Dies wiederum führt dazu,

<sup>28</sup> Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK), Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Asylsuchende, BMASK-435.006/0005-VI/AMR/7/2012, 14.06.2012.

<sup>29</sup> Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI, Europarat), ECRI-Bericht über Österreich (vierte Prüfungsrunde), 15.12.2009, veröffentlicht 2.3.2010, Z115f: „ECRI wiederholt ihre dringende Empfehlung an die österreichischen Behörden, Verallgemeinerungen oder stigmatisierende Bemerkungen gegenüber Asylwerbern oder bestimmten Kategorien von Asylwerbern zu unterlassen. ECRI fordert die Behörden dringend zur Durchführung einer Kommunikationskampagne auf nationaler Ebene auf, gemeinsam mit Zivilgesellschaft, insbesondere jenen NRO, welche die Interessen der Asylwerber und Flüchtlingen vertreten, um das Image dieses Teils der Bevölkerung in der öffentlichen Meinung zu verbessern.“

<sup>30</sup> So gibt es eine Verbindung zwischen Beschäftigungsbewilligungssystemen und MigrantInnen in irregulären Beschäftigungsverhältnissen: Vgl. European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC) (2003) Migrants, Minorities and Employment: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 member States of the European Union, October 2003, 46. Krenn M./Haidinger H. (2009) „Un(der)documented migrant labour – characteristics, conditions and labour market impacts,“ FORBA Research Report 2/2009, 8f.

<sup>31</sup> EUMC (2003) 46. Krenn M./Haidinger H. (2009) 11: “[...] In Austria for example undocumented and semi-documented migrants were found working in lumber jacking (for 2 Euros an hour) and on construction sites (for 5 Euros an hour). In one case the landlord kept back parts of the asylum seeker’s state benefit, forcing him to accept the working conditions of the irregular jobs offered to him, because he had no other way of earning money urgently needed for his family.” So berichtete die EU Grundrechteagentur über Fälle extremer Ausbeutung von MigrantInnen, die oft durch die rechtliche Vulnerabilität ermöglicht wurde (Agency for Fundamental Rights (2010) Annual Report 2010, 56.

<sup>32</sup> § 14 AIVG: Um Leistungen erstmals aus der Arbeitslosenversicherung beziehen zu können, müssen Personen für mindestens 52 Wochen innerhalb der letzten 24 Monate einer Arbeit nachgegangen sein (die Arbeitslosenversicherungsbeiträgen unterliegt) (Ausnahme für Personen unter 25 - 26 Wochen innerhalb der letzten 12 Monate reichen).

dass Asylsuchende i.d.R. nicht i.S.v. § 4b AuslBG „am Arbeitsmarkt verfügbar“ sind, was wiederum die Voraussetzung ist, um vom Arbeitsmarktservice (AMS) als arbeitslos registriert zu werden und **Jobvermittlungsservices und Berufsorientierung und -ausbildung** erhalten zu können.

- Ernte- und Saisonarbeit ist kein adäquates Mittel, um eine nachhaltige Lösung („durable solution“), wie sie für Flüchtlinge (nach Anerkennung) gefordert wird, zu erreichen: Sie eröffnet nicht die Möglichkeit, neue Fähigkeiten zu erwerben oder sich in die Aufnahmegesellschaft zu integrieren.

**2) Auch mit fortgeschrittener Dauer des Asylverfahrens ist keine Verbesserung im Hinblick auf Arbeitsmarktzugang, Jobvermittlung, Berufsorientierung/-ausbildung vorgesehen:** Alle eben genannten Nachteile kommen für Asylsuchende zur Anwendung, unabhängig davon, wie lange ein Asylverfahren dauert. Allerdings sind mehrjährige Asylverfahren in Österreich keine Seltenheit (siehe oben), obwohl pro Instanz gesetzlich nur sechs Monate vorgesehen wären. **Die massiven Einschränkungen im Recht auf Arbeit für Asylsuchende sind im Lichte menschenrechtlicher Verpflichtungen umso weniger rechtfertigbar, je länger das Asylverfahren dauert – insbesondere in einem Land wie Österreich mit der niedrigsten Arbeitslosenrate im EU-Raum und relativ guter wirtschaftlicher Performance** (siehe oben).

**3) Negative Auswirkungen auf andere Menschenrechte:** Inadäquater Zugang zum Arbeitsmarkt kann unter Umständen auch das **Recht auf einen adäquaten Lebensstandard** verletzen – nämlich dann, wenn die vom Staat erbrachten Sozialleistungen nicht ausreichend bzw. angemessen sind. Asylsuchende erhalten in Österreich **erheblich niedrigere Sozialleistungen** als andere Personen in Österreich.<sup>33</sup> So stehen bei individueller Unterbringung von Asylsuchenden monatlich maximal EUR 320,00 (vor 2012 EUR 290,00) für Unterkunft, Miete, sonstigen Bedarf zur Verfügung (hinzu kommen EUR 40,00 Taschengeld);<sup>34</sup> dem stehen EUR 773,26 pro Monat für 2012 an bedarfsorientierter Mindestsicherung gegenüber.<sup>35</sup> Fraglich ist, ob diese Leistungen aus der Grundversorgung ausreichen, um einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten. Die Agenda Asyl fordert daher eine „deutliche Erhöhung der Unterstützungsleistungen“ wie auch Standards für die Grundversorgung.<sup>36</sup> Abgesehen davon betrifft der Zugang zum Arbeitsmarkt auch noch andere Menschenrechte: Besonders betroffen sind die **Menschenwürde und Selbstachtung**, die vom **Recht auf Privatleben** geschützt werden. Ein effektiver Zugang zum Arbeitsmarkt würde erlauben zur Wirtschaft des Aufnahmestaates beizutragen, das Sozialbudget des Staates zu entlasten und eigenverantwortlich zu leben. Erzwungene Untätigkeit führt nicht nur zum Verlust von bereits bestehenden Fähigkeiten und Abhängigkeit vom Aufnahmestaat, sondern hat auch negative Auswirkungen auf die **psychische Gesundheit** (Recht auf Gesundheit) und die **Aussicht einer erfolgreichen Integration** nach Erlangung eines Schutzstatus. Das Fehlen eines effektiven Zugangs zum Arbeitsmarkt kann im Extremfall zu so genanntem „constructive refoulement“ führen (z.B. wenn Personen aufgrund von extremer Armut insbesondere wegen fehlender Grundversorgung in Kombination mit fehlendem effektivem Arbeitsmarktzugang in den Verfolgerstaat zurückkehren).

Kritisch anzumerken ist schließlich, dass Asylsuchenden, denen kein Schutzstatus zuerkannt wurde, bei der „Ausweisungsprüfung“ (§ 10(2) AsylG 2005) das „Nicht-Arbeiten“ zum Nachteil gereicht. Paradoxerweise wird dies als Indiz für mangelnde Integration gewertet.

<sup>33</sup> Dies wurde vom Überwachungsorgan des UN Sozialpaktes auch bereits kritisiert: UN Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Abschließende Bemerkungen, E/C.12/AUT/CO/3, 25.11.2005.

<sup>34</sup> Siehe Grundversorgungsvereinbarung (Bund-Länder-Vereinbarung nach § 15a B-VG) BGBl I 80/2004; im Sommer 2012 wurden neue Kostensätze (die rückwirkend ab 01.01.2012 geltend gemacht werden können) vereinbart (vgl. Regierungsvorlage Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Artikel 15a B-VG über eine Erhöhung ausgewählter Kostenhöchstsätze des Art. 9 der Grundversorgungsvereinbarung, 1958 d.B. XXIV. GP. Kostensatz für die Unterbringung und Verpflegung eines Asylwerbers in einer organisierten Unterkunft betrug bis 2012 17 €, danach 19 € pro Tag. Bei individueller Unterbringung stehen seit 2012 maximal 200 € pro Monat für Verpflegung (vorher EUR 180,00) und 120 € für Miete (vorher 110 EUR) zur Verfügung. Das Taschengeld beträgt 40 € pro Monat (keine Erhöhung), Bekleidungshilfe max. 150 € pro Jahr.

<sup>35</sup> Davon sind 579,95 € Grundbetrag und 193,32 € Wohnkostenanteil pro Monat.

<sup>36</sup> Grundsatzpapier der Agenda Asyl zur Grundversorgung, Juni 2012: Kritisiert wird vor allem, dass die Grundversorgungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern und Landesgesetz zwar Leistungen festlegen würden, aber Standards insb. für organisierte Unterkünfte fehlen würden.

**EMPFEHLUNGEN AUS MENSCHENRECHTLICHER PERSPEKTIVE**

Österreich hat den UN Sozialpakt ratifiziert, woraus sich Verpflichtungen hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt ergeben. Um internationalen Menschenrechtserfordernissen nachzukommen, müsste zumindest **graduell** Zugang zu unselbständiger Arbeit (außerhalb der Saisonarbeit) gewährt werden. Als Minimum müsste der **Erlass aus 2004 beseitigt** werden.

Österreich soll seinen bei Ratifizierung der GFK abgegebenen Vorbehalt zu Art 17 (1) und (2) GFK, der den Zugang von Flüchtlingen zum unselbständigen Arbeitsmarkt regelt, zurücknehmen. Art 17 (2) GFK würde auch auf Asylsuchende anwendbar sein und erfordern, dass spätestens nach drei Jahren Aufenthalt Asylsuchende von Regelungen ausgenommen werden, die dem Schutz des nationalen Arbeitsmarktes dienen – das heißt, spätestens drei Jahre nach Asylantragstellung dürfte auch kein Ersatzkraftverfahren im Sinne des AuslBG mehr durchgeführt werden.

Derzeitige Aufnahmebedingungen in Österreich (Grundversorgung) kombiniert mit mehrjährigen Asylverfahren führen zu verspäteter und erschwelter Integration nach Zuerkennung eines Schutzstatus. Wirtschaftliche Integration sollte so bald wie möglich beginnen, um dauerhafte Lösungen nach Anerkennung oder Rückkehr zu erleichtern.

Der Ausschluss der meisten Asylsuchenden von **Jobvermittlungsservices, Berufsorientierung und -ausbildung** kann angesichts deren Wichtigkeit nicht als verhältnismäßig angesehen werden. Internationale Menschenrechtsinstrumente verpflichten zu Maßnahmen, um den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. Österreich sollte daher – unabhängig vom Arbeitsmarktzugang – von Beginn des Asylverfahrens an Zugang zu Jobvermittlungsservices und Berufsorientierung und -ausbildung gewähren (insb. von der Notwendigkeit der „Verfügbarkeit auf dem Arbeitsmarkt“ entkoppeln). Nur so können Fähigkeiten und Kenntnisse aufrechterhalten bzw. weiterentwickelt, Dequalifizierung vermieden und somit ein Berufseinstieg auf einem adäquaten Level sichergestellt werden. Hilfreich wäre die explizite Inkludierung von Asylsuchenden in Integrationspläne und Beschäftigungspolitik.

In der Schriftenreihe des BIM erscheinen Beiträge zu den Forderungen des Refugee Protest Camp zu den Forderungen der Geflüchteten und ihrer UnterstützerInnen: Als menschenrechtliche Argumentationsgrundlage und Aufforderung an PolitikerInnen, in Verhandlungen mit den Protestierenden zu einer Verbesserung der Situation von Flüchtlingen in Österreich und Europa beizutragen. Weitere Informationen finden Sie unter <http://bim.lbg.ac.at/de>