



Ludwig Boltzmann Institut
Menschenrechte

Ludwig Boltzmann Institut
für Menschenrechte
Forschungsverein

BIM POSITION NR.10 Deutschkurse für Asylsuchende – Ist eine Unterscheidung nach dem Herkunftsstaat gerechtfertigt?

27. März 2017



Ein aktueller Ministerialentwurf, der unter anderem ein Integrationsgesetz schaffen würde¹, sieht im Rahmen einer Änderung des Asylgesetzes 2005 (AsylG) für bestimmte Asylsuchende² einen **Rechtsanspruch auf „Maßnahmen der Integrationshilfe“**, konkret auf **Sprachkurse**, vor.³ Dieser Anspruch soll auf jene Asylsuchende beschränkt sein, die zum Verfahren zugelassen sind und „bei denen die Zuerkennung des internationalen Schutzes unter Berücksichtigung vorliegender Erfahrungswerte **sehr wahrscheinlich** ist, [...]“⁴ Der Ministerialentwurf ermächtigt den Innenminister **jene Herkunftsstaaten** per Verordnung zu fixieren, **deren Staatsangehörigen ein solcher Rechtsanspruch zukommen soll**, dies auf Basis „der öffentlich zugänglichen Asylstatistiken des Bundesministeriums für Inneres aus den vorangegangenen Kalenderjahren.“⁵ Weiter wird klargestellt, dass „[b]ei Asylwerbern aus sicheren Herkunftsstaaten sowie im Falle einer Zurück- oder Abweisung des Antrages auf internationalen Schutz [...] jedenfalls nicht von einer sehr hohen Wahrscheinlichkeit hinsichtlich der Zuerkennung des internationalen Schutzes [...] auszugehen [ist].“⁶ Dass die Erfolgsaussicht im Hinblick auf die Schutzgewährung alleinig am Herkunftsland festgemacht werden soll, wird durch die Erläuternden Bemerkungen bestätigt.

Damit folgt man einem gewissen Trend, der sich auf europäischer Ebene erkennen lässt. Das Abstellen auf Erfolgsaussichten bei der Schutzgewährung, insbesondere nach Herkunftsland, findet sich nämlich auch andernorts. Laut Unionsrecht sollen z.B. nur Asylsuchende aus jenen Herkunftsländern von einer **Umverteilung** von Griechenland und Italien auf andere Mitgliedstaaten umfasst sein, bei denen die EU-Durchschnitts-Schutz-zuerkennungsquote zumindest 75% beträgt.⁷ Beim Konzept „**sicherer Herkunftsstaat**“ in der EU-Verfahrensrichtlinie⁸ geht es darum, dass Mitgliedstaaten Asylsuchenden aus bestimmten Herkunftsländern weniger oder schwächere Verfahrensrechte einräumen können, da angenommen wird, dass es wahrscheinlich ist, dass ihr Antrag auf internationalen Schutz abgewiesen wird. So ist beispielsweise auch die Aberkennung der aufschiebenden Wirkung bei einer Beschwerde gegen

¹ Ministerialentwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem ein Integrationsgesetz und ein Anti-Gesichtsverhüllengesetz erlassen sowie das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 und die Straßenverkehrsordnung 1960 geändert werden, 290/ME XXV. GP.

² Damit sind alle Personen gemeint, die in Österreich einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, über den noch nicht rechtskräftig entschieden wurde.

³ Ministerialentwurf, Artikel 4, Änderungen des Asylgesetzes, Z3.

⁴ Ministerialentwurf, Artikel 4, Änderungen des Asylgesetzes, Z3, Hervorhebung hinzugefügt.

⁵ Ministerialentwurf, Artikel 4, Änderungen des Asylgesetzes, Z4.

⁶ Ministerialentwurf, Artikel 4, Änderungen des Asylgesetzes, Z3.

⁷ Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, L 248/80-94 (24.09.2015), Art. 3(2); Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, L 239/146-156 (15.9.2015), Art. 3(2).

⁸ Verfahrensrichtlinie, Artikel 36, 37.

eine negative Entscheidung möglich.⁹ Die Kommission hat bereits einen Vorschlag einer Verfahrensverordnung, die diese Richtlinie ersetzen soll, vorgelegt, wonach es in Zukunft eine EU-Liste von sicheren Herkunftsländern geben soll und die Anwendung des Konzepts verpflichtend wird.¹⁰ Während das Konzept „sicherer Herkunftsstaat“ helfen kann, Rückstände im Asylverfahren abzubauen und Fälle zu identifizieren, die einer schnelleren Bearbeitung zugänglich sind, so ist dies abzulehnen, wo Verfahrensrechte zu stark beschnitten werden.¹¹ Auch in der Zusammenarbeit einiger europäischer Staaten im Hinblick auf die „Bewältigung“ der Weiterreise einer größeren Anzahl von Personen 2015 und Anfang 2016 auf der sogenannten „**Balkan-Route**“ hat man sich einer Differenzierung nach Herkunftsstaat bedient. So wurde zwischenstaatlich vereinbart, dass insbesondere Personen aus Syrien und Irak die Weiterreise Richtung Österreich und Deutschland gestattet wird.¹²

Gemein ist diesen Initiativen die Logik, dass Ressourcen geschont und jene Fälle herausgefiltert werden sollen, die keine oder eben hohe Erfolgsaussichten haben – und nur diesen sollen Verfahrensrechte in vollem Umfang zustehen bzw. in unserem Fall Integrationsmaßnahmen zukommen.

Die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Integrationsmaßnahmen wie Deutschkurse für Asylsuchende ist grundsätzlich zu begrüßen (siehe dazu unten III.), vor allem vor dem Hintergrund, dass Asylsuchende bis heute nicht Teil des Nationalen Aktionsplans Integration (NAP.I) sind und nunmehr auch nicht vom Geltungsbereich des vorgeschlagenen Integrationsgesetzes umfasst sein sollen. Allerdings stellt sich die Frage, ob die Einschränkung des Rechtsanspruchs nur auf jene Asylsuchenden, bei denen die Schutzgewährung „sehr wahrscheinlich“ ist und dies auf Basis des Herkunftsstaates beurteilt wird, grund- und menschenrechtskonform ist. Wir gehen im Folgenden der Frage nach, wie dieses **Abstellen auf Erfolgsaussichten abhängig vom Herkunftsstaat** aus grund- und menschenrechtlicher Perspektive zu bewerten ist und welche Aspekte bei einer solchen Prüfung zu berücksichtigen sind. Andere Voraussetzungen für den Rechtsanspruch auf Deutschkurse für Asylsuchende, die im Ministerialentwurf erwähnt werden und aus grundrechtlicher Sicht problematisch erscheinen, behandeln wir hier nicht näher. Vor allem zu erwähnen sind hier das Erfordernis des zweifelsfreien Identitätsnachweises¹³

⁹ Peers, Moreno-Lax, Garlick, Guild (Hrsg) (2015) EU Immigration and Asylum Law, Brill/Nijhoff, 273, Verweis auf Art 46(6) iVm 31(8)(b), Art 36 Verfahrensrichtlinie.

¹⁰ COM(2016) 467 final, 13.7.2016, Art. 47, 48.

¹¹ Vgl auch UNHCR, Background note on the safe country concept and refugee status, EC/SCP/68 (1991), Z 10.

¹² Joint Statement of heads of police services from the meeting held in Zagreb, Croatia, on 18 February 2016, zitiert unter anderem in VwGH, EU 2016/0007, 0008-1, (Ra 2016/19/0303 und 0304), 14. Dezember 2016.

¹³ Der Rechtsanspruch auf Deutschkurse soll laut Gesetzesentwurf zudem auf jene Asylsuchende beschränkt sein, „deren Identität bei der Durchführung der Integrationshilfe zweifelsfrei nachgewiesen wird“ (Ministerialentwurf, Artikel 4, Änderungen des Asylgesetzes, Z3). Die Erläuternden Bemerkungen führen aus, dass dies „regelmäßig die Vorlage unbedenklicher Urkunden (z.B. Reisepass etc.; nicht ausreichend hingegen Aufenthaltsberechtigungskarten gem. § 51 AsylG 2005, da diese lediglich die bloße Verfahrensidentität bestätigen) erforderlich machen“ wird. Begründend wird ausgeführt, dass dadurch jene Asylsuchenden, die nur behaupten, aus bestimmten Herkunftsstaaten zu kommen, um Integrationshilfe zu bekommen, keinen Zugang erhalten. Da es bei Asylsuchenden um eine Gruppe von Menschen geht, die ihren Herkunftsstaat oft abrupt verlassen mussten und keine Dokumente mitnehmen konnten, erscheint das Erfordernis eines zweifelsfreien Identitätsnachweises jedoch unverhältnismäßig. Mit dieser Einschränkung würde man eine wohl nicht unbeachtliche Gruppe an Asylsuchenden

sowie die Unbestimmtheit der Länge des Beobachtungszeitraums sowie der Höhe der erforderlichen Schutzquote.¹⁴

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive ist klar, dass die Gesetzgebung „jede Unterscheidung aus dem alleinigen Grund der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung oder der nationalen oder ethnischen Herkunft zu unterlassen“ hat.¹⁵ Unterscheidungen zwischen Fremden müssen sachlich begründbar sein – eine Ungleichbehandlung ist nur zulässig, wenn dafür ein **vernünftiger Grund** erkennbar und die Ungleichbehandlung **nicht unverhältnismäßig** ist.¹⁶ Abgesehen davon müssen an Fremde adressierte gesetzliche Regelungen ganz **allgemein sachlich** sein.¹⁷ So ist auch ein alleiniges Abstellen auf Staatsangehörigkeit unzulässig, wenn dafür kein vernünftiger Grund ersichtlich ist und die Ungleichbehandlung unverhältnismäßig wäre.¹⁸ Laut Internationalem Übereinkommen über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung (ICERD) muss eine unterschiedliche Behandlung, die auf Staatsangehörigkeit oder Immigrationsstatus beruht, auf Basis von Kriterien erfolgen, – beurteilt im Lichte der Ziele und Zwecke des Übereinkommens – die ein legitimes Ziel verfolgen und verhältnismäßig im Hinblick auf die Erreichung dieses Ziels sind (andernfalls stellt dies Diskriminierung dar).¹⁹

Art 22 (1) der Genfer Flüchtlingskonvention gewährt auch Asylsuchenden die gleiche Behandlung wie Staatsangehörigen hinsichtlich elementarer Bildung und könnte in Bezug auf Sprachkurse durchaus von Relevanz sein.²⁰ Zudem verbietet die EU-Grundrechtecharta neben einem Recht auf Asyl (Art. 18) auch die Gleichheit aller Personen vor dem Gesetz (Art. 20) sowie ein Diskriminierungsverbot (Art. 21).

Ausgehend davon stellt sich in unserem Fall die Frage, ob für das Abstellen auf die Wahrscheinlichkeit der Schutzgewährung alleinig auf Basis des Herkunftsstaats ein **vernünftiger Grund** bzw. ein **legitimes Ziel** vorliegt und falls

II. Recht auf Gleichbehandlung und Nicht-Diskriminierung

vom Rechtsanspruch auf Integrationsleistungen ausschließen. Hinzu kommt, dass die Schutzgewährung selbst nicht einen zweifelsfreien Identitätsnachweis erfordert.

¹⁴ Nach den Erläuternden Bemerkungen wird zudem bei der Frage der Wahrscheinlichkeit der Schutzgewährung auf die Asylstatistiken des Innenministeriums der vergangenen Jahre verwiesen, was Fragen nach dem genauen Zeitraum aufwirft, der herangezogen werden soll, sowie danach, welche Zuerkennungsquote als ausreichend erachtet wird.

¹⁵ Art I (1) BVG-Rassendiskriminierung, BGBl 1973/390. Dieses BVG stellt die „verfassungsrechtliche Durchführung“ des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen der rassistischen Diskriminierung (ICERD) dar, das Österreich 1972 im Rang Verfassungsgesetz ratifiziert hat. Der Verfassungsgesetzgeber wollte durch diese Vorschrift überdies "den verfassungsgesetzlich garantierten Gleichheitssatz auf die Behandlung von Ausländern untereinander [ausdehnen]" (RV 732 BlgNR 13. Gp, 2).

¹⁶ Z.B. VfSlg 14.1911/1995, 14.4211/1996, 14.864/1997, 16.160/2001, 17.516/2005.

VfSlg 15.836/2000, VfSlg 16.672/2002. Siehe allgemein Öhlinger/Eberhard (2016), Verfassungsrecht, 11. Auflage, Rz 757.

¹⁷ VfSlg 15.836/2000, VfSlg 16.672/2002. Siehe allgemein Öhlinger/Eberhard (2016), Verfassungsrecht, 11. Auflage, Rz 757.

¹⁸ VfSlg 13.836/1994.

¹⁹ ICERD General Recommendation XXX on discrimination against non-citizens (2005), Z 4.

²⁰ Siehe dazu auch Hathaway (2005) *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 594ff, insb. 599: „While limitations may be validly placed on access to the full range of adult education programs, any initiative which provides adult citizens with elementary school equivalency education (e.g. in basic literacy or numeracy) must be available to refugees, whether formally recognized as such or not, on terms of equality with nationals.“

ja, ob diese Einschränkungen des persönlichen Geltungsbereichs im Hinblick auf das Ziel **verhältnismäßig** erscheinen und **allgemein sachlich gerechtfertigt** sind.

Der Grund für die Einschränkung auf bestimmte Gruppen von Asylsuchenden geht nicht klar aus dem Ministerialentwurf hervor. Vermutet werden könnte, dass es darum geht, Ressourcen zu schonen und nur jene in den Genuss von Integrationsleistungen kommen zu lassen, die „ziemlich sicher“ hier bleiben. Diese Annahme wird untermauert durch das Arbeitsprogramm der Bundesregierung, wonach der „Rechtsanspruch auf Sprachkurse“ auf „AsylwerberInnen mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit“ beschränkt wird.²¹

Während dem Gesetzgeber hier ein gewisser **Gestaltungsspielraum** zukommt und vor allem auch pauschalierende Regelungen grundsätzlich nicht ungerechtfertigt sind, wenn sie der Verwaltungsökonomie dienen, ist dieser Spielraum **nicht schrankenlos** und muss einer Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten.²²

Um eine Antwort darauf zu erhalten, inwieweit eine Unterscheidung nach dem Herkunftsstaat im konkreten Fall gerechtfertigt ist, betrachten wir im Folgenden vor allem die Bedeutung von Deutschkursen für die gesellschaftliche Teilhabe und den Zugang zum Arbeitsmarkt vor dem Hintergrund langer Asylverfahren (III.) sowie das Wesen des Asylverfahrens als Einzelfallprüfung (IV.).

Das vorgeschlagene Integrationsgesetz macht deutlich, dass „Integrationsmaßnahmen [...] zur Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich befähigen [sollen]“²³. Die Förderung von Deutschkenntnissen wird dabei als eine der wesentlichsten Maßnahmen angesehen. Und es ist jedenfalls eine im Integrationsdiskurs verbreitete Annahme, dass „über frühe Sprachförderung [...] die Fundamente einer gelungenen Integration gelegt werden.“²⁴

Mit der vorgesehenen Adaptierung des AsylIG wird insoweit ein **Bruch mit dem bisherigen Zugang** zu Integrationspolitik bzw. zu Sprachförderung unternommen, als Asylsuchende – auch wenn erhebliche Restriktionen weiterhin bestehen und sie nicht vom Integrationsgesetz selbst mitumfasst sind – erstmals explizit als Gruppe mit Rechtsanspruch auf Sprachkurse genannt werden. Dieser Schritt ist durchaus verständlich und nicht zuletzt auch im Sinne einer „du-

III. Die Bedeutung von Deutschkursen für Asylsuchende

²¹ Arbeitsprogramm der Bundesregierung 2017/2018, 26, verfügbar auf <http://archiv.bundeskanzler-amt.at/DocView.axd?CobId=65201> (Zugriff am 21. März 2017).

²² Siehe dazu VfSlg 15819/2000, wonach es dem Gleichheitssatz nicht widerspricht, wenn der Gesetzgeber von einer Durchschnittsbetrachtung ausgeht und dabei auch eine pauschalierende Regelung trifft, insbesondere wenn dies der Verwaltungsökonomie dient. Es wird ein solches Gesetz nicht schon deshalb gleichheitswidrig, weil dabei Härtefälle entstehen. Die Bedachtnahme auf Praktikabilität ist jedoch nicht schrankenlos und findet ihre Grenze, wenn anderen Überlegungen größeres Gewicht beizumessen ist.

²³ Ministerialentwurf, Artikel 1, § 2 Abs. 2 Integrationsgesetz.

²⁴ Integrationsbericht 2016, Integration von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten in Österreich – Wo stehen wir heute? Zwischenbilanz des Expertenrats zum 50 Punkte-Plan, 2016, verfügbar auf https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht_2016/Integrationsbericht_2016_WEB.pdf (Zugriff am 21. März 2017).

nable solution“ („dauerhaften Lösung“) für Flüchtlinge nach Anerkennung allgemein, wie sie von UNHCR vertreten wird.²⁵ Alle Asylsuchenden sind **Teil der österreichischen Gesellschaft** und ihre Teilhabe an dieser wird letztlich entscheidend vom Erwerb von Deutschkenntnissen geprägt.²⁶ Es ist daher notwendig, klar auszusprechen, dass die Förderung von Deutschkenntnissen von Asylsuchenden mittlerweile zu den zentralen Anliegen eines gesamtgesellschaftlichen Integrationsprozesses gehört, „dessen Gelingen von der Mitwirkung aller in Österreich lebenden Menschen abhängt und auf persönlicher Interaktion beruht“.²⁷

Das Vorhaben, der **gesellschaftlichen Teilhabe von Asylsuchenden durch Sprachförderung** besondere Aufmerksamkeit zu schenken, wird vor allem dann nachvollziehbar, wenn man die **besondere Situation** näher betrachtet, in der sich Asylsuchende befinden. Es ist bekannt, dass sich **Asylverfahren in die Länge ziehen** können. Vor dem Eindruck hoher Antragszahlen wurde daher erst 2016 die maximale Bearbeitungszeit von Asylanträgen in erster Instanz von sechs auf 15 Monate erhöht. Auch nach negativer erstinstanzlicher Entscheidung ist kein unmittelbares Ende in Sicht. Die Verfahren vor der Rechtsmittelinstanz und eventuell den Höchstgerichten, die in vielen Fällen noch zu einer Schutzgewährung führen, fügen dem noch einige Monate oder Jahre hinzu. Im Jahr 2016 allein registrierte die Volksanwaltschaft insgesamt 1.079 berechtigte Beschwerden zur Dauer von Asylverfahren, wobei der weit aus größere Teil der Beschwerde die Erstinstanz betraf.²⁸ Laut Statistiken des Innenministeriums waren mit Stichtag 31. Dezember 2015 bei der Erstinstanz 857 Fälle anhängig, die zwei oder mehr Jahre in Anspruch genommen haben. In Einzelfällen können Verfahren sogar bis zu 18 Jahre in Anspruch nehmen, wie ein von der Volksanwaltschaft aufgegriffener Fall zeigt.²⁹ Wesentlich ist in dem Zusammenhang: Aufgrund rechtlicher und praktischer Barrieren ist während der gesamten Zeit des Verfahrens der Zugang von Asylsuchenden zum Arbeitsmarkt weitgehend versperrt.³⁰

²⁵ Siehe z.B. unter <http://www.unhcr.org/solutions.html> (Zugriff am 21. März 2017); UNHCR fördert drei “durable solutions”: freiwillige Rückkehr, Integration vor Ort und Resettlement.

²⁶ Zur Wichtigkeit des Erwerbs von Sprachkompetenzen siehe auch UNHCR (2013), Facilitators and Barriers: Refugee Integration in Austria, 36-37: „Learning the language of the receiving country enables refugees to access important information and to social contacts with the local population. Moreover, mutual insecurities, frustrations and mistrust may be reduced. Language competences represent for refugees one of the most important instruments to secure their livelihood (search for employment and housing) and broaden the influence of control they have over their own lives. Only with language acquisition may participation in public life and dealing with the new environment become possible (Kucera 2001). Similarly according to Stolzelechner (2007), to experience and understand the new culture as well as to be able to orient oneself in the new environment, it is necessary to engage with and acquire the local language. (Stolzelechner 2007: 52). [...]“

²⁷ Ministerialentwurf, Artikel 1, § 2 Abs. 1 Integrationsgesetz. Integrationsgesetzes.

²⁸ Siehe Missstandsfeststellungen und Veranlassungen der Volksanwaltschaft, 2016, verfügbar auf http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/1046g/missstandsfeststellungen_der_volksanwaltschaft_-_bundesverwaltung_-_dezember-2016.pdf (Zugriff am 21. März 2016).

²⁹ www.news.at, Neuer Asyl-Skandal: Asylwerber wartet 18 Jahre auf Bescheid, verfügbar auf <https://www.news.at/a/asyl-skandal-18-jahre-verfahren> (Zugriff am 21. März 2017).

³⁰ Reyhani A. /Zschiedrich H. (2016), Der Arbeitsmarktzugang für Asylwerber/innen, in Reyhani/Eppel. Handbuch Asyl- und Fremdenrecht, WEKA-Verlag; Ammer M. (2013) Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylsuchende aus menschenrechtlicher Perspektive, in Juridikum 1/2013, Wien: Verlag Österreich, 28-36.

Der Status eines Deutschkurses ist daher entsprechend hoch. In vielen Fällen ist er die einzige staatlich geförderte Maßnahme, die Asylsuchenden während dieser Zeit des Wartens den **Zugang zu gesellschaftlicher Teilhabe** erleichtert.

Zudem wird, je länger ein Asylverfahren dauert, eine Rückkehr in den Herkunftsstaat immer schwieriger und die Aussicht auf ein Aufenthaltsrecht in Österreich immer wahrscheinlicher. Warten nun einzelne Asylsuchende einige Jahre ohne Zugang zu Sprachkursen auf das Ende des Verfahrens, ist auch nach letztllicher Schutzgewährung und Eröffnung des **Arbeitsmarktzugangs** der tatsächliche **Einstieg** in denselben **erschwert**.

Vor diesem Hintergrund der entscheidenden Bedeutung von Deutschkursen während des Asylverfahrens ist also auch der Vorschlag zu sehen, nur einer gewissen Gruppe von Asylsuchenden, nämlich jenen mit der höchsten Wahrscheinlichkeit der Schutzgewährung, einen Rechtsanspruch zukommen zu lassen. Die vorgeschlagene Regelung stellt bei dieser Frage allein auf den Herkunftsstaat ab, weshalb es notwendig erscheint, die **Rolle des Faktors Herkunftsstaat** bei der Prüfung, ob internationaler Schutz zu gewähren ist, zu beleuchten.

Entscheidungen über Asylanträge sollen bekanntlich auf Basis einer **individuellen Prüfung der Umstände** in einem rechtsstaatlichen Verfahren mit Instanzenzug fallen, in denen Asylsuchende glaubhaft machen, dass ihnen im Falle der Rückkehr beispielsweise Verfolgung aufgrund ihrer politischen Überzeugung oder eine ernsthafte Gefahr droht. Alternativ könnte Asylsuchenden natürlich auch **prima facie** – das heißt nur auf Basis der Situation im Herkunftsstaat – die Flüchtlingseigenschaft oder sonstiger Schutz zuerkannt werden.³¹ Individuelle Prüfung bedeutet jedoch, dass neben der Lage im Herkunftsstaat eine **Reihe an weiteren und persönlichen Faktoren** die letztliche Entscheidung über den Antrag beeinflusst.³² Das Unionsrecht nennt hierbei unter anderem „die individuelle Lage und die persönlichen Umstände des Antragstellers, einschließlich solcher Faktoren wie familiärer und sozialer Hintergrund, Geschlecht und Alter“ als relevante Faktoren.³³ Und nicht nur bei der Prüfung der Flüchtlingseigenschaft, auch bei der Prüfung von subsidiärem Schutz bzw. einer möglichen Verletzung des Refoulementverbots nach Art 3 EMRK sind Staaten verpflichtet im Einzelfall zu ermitteln, welcher Behandlung ein Antragsteller im Falle der Rückkehr konkret ausgesetzt wäre.³⁴

Richtig ist, dass der Lage im Herkunftsstaat bei der Frage, ob Schutz zu gewähren ist, eine nicht unwesentliche Rolle zukommt. Persönliche Merkmale

IV. Prüfung des internationalen Schutzes als Einzelfallprüfung

³¹ Siehe z.B. UNHCR, Guidelines on International Protection No. 11, verfügbar auf <http://www.refworld.org/docid/555c335a4.html> (Zugriff am 21. März 2017); in Österreich wurde die Option nur sehr selten gewählt, so auch nicht im Zuge höherer Antragszahlen in den Jahren 2015 und 2016.

³² Siehe z.B. UNHCR, Handbuch und Richtlinien über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, verfügbar auf http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_2/FR_int_vr_handb-Handbuch.pdf (Zugriff am 21. März 2017) Z 42f.

³³ Siehe Art 4 (3) der RL 2011/95/EU.

³⁴ Siehe EGMR, Case of Hirsi Jamaa and Others v Italy, 27765/09, 23. Februar 2012.

von Asylsuchenden, wie das Geschlecht oder die Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe, sowie weitere Umstände und Faktoren des Einzelfalls führen nämlich erst dann zur Schutzgewährung, wenn diese in Verbindung mit der besonderen Situation im Herkunftsstaat eine Verfolgung oder einen ernsthaften Schaden im Falle der Rückkehr annehmen lassen. In den Worten des Verwaltungsgerichtshofs: Die Prüfung der Schutzgewährung – in Anlassfall in Bezug auf subsidiären Schutz – „erfordert eine **ganzheitliche Bewertung der Gefahren** und hat sich auf die persönliche Situation des Betroffenen in Relation zur allgemeinen Menschenrechtssituation im Zielstaat zu beziehen.“³⁵

Zusammengefasst steht das Abstellen der Wahrscheinlichkeit der Schutzgewährung allein auf den Herkunftsstaat und das Außerachtlassen persönlicher und anderer Faktoren in Widerspruch zum Wesen des Asylverfahrens als Einzelfallprüfung.

Das mutmaßliche Ziel des Gesetzgebers (ein explizites Ziel ist dem Ministerialentwurf nicht zu entnehmen), Ressourcen zu schonen und nur jenen Asylsuchenden Integrationsleistungen zukommen zu lassen, die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit auch in Österreich bleiben werden, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Für die Zielerreichung auf Mittel zurückzugreifen, die allein auf den Herkunftsstaat abstellen, wirft jedoch Fragen der Sachlichkeit und Verhältnismäßigkeit auf und erscheint aus grund- und menschenrechtlicher Perspektive nicht gerechtfertigt.

Bei der Frage der Verhältnismäßigkeit ist dabei einerseits die **wesentliche Rolle von Deutschkursen** zu berücksichtigen. Asylsuchenden aus gewissen Herkunftsstaaten den Rechtsanspruch auf Deutschkurse gänzlich zu verwehren, bedeutet letztlich, ihnen vor dem Hintergrund langer Asylverfahren und dem Ziel, nach Anerkennung eine „durable solution“ zu erreichen, bewusst Schranken hinsichtlich ihrer **gesellschaftlichen Teilhabe** aufzuerlegen. Die bloß ökonomischen Vorteile, die durch die vorgeschlagene Einschränkung des Kreises der Anspruchsberechtigten entstehen würden, rechtfertigen diesen Eingriff nicht.

Zentral für die Frage der Sachlichkeit der vorgeschlagenen Bestimmung ist, dass eine rechtsstaatliche Entscheidung über die Frage, ob internationaler Schutz zu gewähren ist, eine **Einzelfallprüfung** erfordert. Im Zuge dieser stellt der Herkunftsstaat bzw. die Situation im Herkunftsland nur ein Element von mehreren dar. Einem alleinigen Abstellen auf den **Herkunftsstaat** ohne Hinzuziehen persönlicher Faktoren kann daher **nur sehr bedingt Aussagekraft** im Hinblick auf die zukünftige Schutzgewährung zukommen. Dabei ist zudem durchaus zweifelhaft, ob das **hohe Erfordernis** („sehr wahrscheinlich“) bzw. die Einschränkung auf „die höchste Anerkennungswahrscheinlichkeit“ gerechtfertigt ist.

V. Conclusio

³⁵ VwGH, Ra 2015/20/0174, 19. November 2015.

Es zeigt sich also, dass – obgleich dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zukommt und grundsätzlich pauschalisierende Regelungen, die einzelne Härtefälle mit sich bringen, nicht automatisch ungerechtfertigt sind – die vorgeschlagene Regelung **den Erfordernissen der Verhältnismäßigkeit und allgemeinen Sachlichkeit nicht gerecht wird**. Sowohl die weitreichende Bedeutung von Deutschkursen für alle Asylsuchenden als auch das Wesen des Asylverfahrens als Einzelfallprüfung weisen in diese Richtung. Die Alternative, allen Asylsuchenden einen Rechtsanspruch auf Sprachkurse einzuräumen, wäre daher aus verfassungsrechtlicher Sicht zu präferieren, selbst wenn dafür ein höherer Ressourcenaufwand entsteht.

Die vorliegende BIM-Position wurde verfasst von *Margit Ammer und Adel-Naim Reyhani*, wissenschaftliche Mitarbeiter_innen am Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (BIM).

© **Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte**

A: Freyung 6 (Schottenhof), Hof 1, Stiege II, 1010 Vienna, Austria

T: +43 (0) 1 42 77 274 20, F: + 43 (0) 1 4277 27429. E: bim.office@univie.ac.at, W: <http://bim.lbg.ac.at>

Fotos Titelblatt: Steffi Dittrich

Wien, März 2017