



## **UNHCR-ANALYSE**

**des Entwurfs eines Gesetzes, mit dem das Gesetz über die Gewährung von Sozialunterstützung (Steiermärkisches Sozialunterstützungsgesetz) erlassen und das Steiermärkische Sozialhilfegesetz, das Steiermärkische Wohnunterstützungsgesetz, das Steiermärkische Behindertengesetz und das Steiermärkische Grundversorgungsgesetz geändert werden**

**[www.unhcr.at](http://www.unhcr.at)**

**18. August 2020**

## **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. 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, fallen auch subsidiär Schutzberechtigte unter das Mandat des UNHCR.

Vor diesem Hintergrund nimmt UNHCR im Rahmen der Begutachtung des Gesetzesentwurfs zur Erlassung eines Steiermärkischen Sozialunterstützungsgesetzes und der Novellierung des Steiermärkischen Grundversorgungsgesetzes wie folgt Stellung:

## **II. Entwurf des Steiermärkischen Sozialunterstützungsgesetzes**

Gemäß den Erläuterungen zum gegenständlichen Gesetzesentwurf verfolgt das Steiermärkische Sozialunterstützungsgesetz das Ziel, eine den Vorgaben des Bundesgesetzes betreffend die Grundsätze für die Sozialhilfe (Sozialhilfe-Grundsatzgesetz) entsprechende Rechtslage herzustellen. § 3 Abs. 3 Z 2 des Entwurfs sieht dabei vor, dass „Personen, die zur Zielgruppe des Steiermärkischen Grundversorgungsgesetzes zählen, insbesondere subsidiär Schutzberechtigte und Asylwerberinnen/Asylwerber“ nicht bezugsberechtigt sind.

UNHCR erscheint der generelle Ausschluss von subsidiär Schutzberechtigten von Leistungen der Steiermärkischen Sozialunterstützung überschießend, obgleich § 4 Abs. 3 des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes die Möglichkeit eines temporären oder dauerhaften Ausschlusses von der Bezugsberechtigung durch die Landesgesetzgebung vorsieht. Denn § 4 Abs. 1 3. Satz des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes bestimmt explizit, dass subsidiär Schutzberechtigten „Kernleistungen der Sozialhilfe zu gewähren“ sind, „die das Niveau der Grundversorgung (...) nicht übersteigen“.

Dass die Versorgung für subsidiär Schutzberechtigte dem Begutachtungsentwurf zufolge nunmehr ausschließlich im Rahmen der Grundversorgung für Asylsuchende erfolgen soll, erscheint insbesondere vor dem Hintergrund bedenklich, dass subsidiär Schutzberechtigte, deren Asylverfahren bereits rechtskräftig entschieden wurden, nach dem Steiermärkischen Grundversorgungsgesetz keinen Rechtsanspruch auf Gewährung der Grundversorgung besitzen, auch wenn sie unter dessen Zielgruppe fallen. Der geplante Ausschluss von der Sozialhilfe steht somit jedenfalls im Widerspruch zu Art. 29 Abs. 2 der EU-Qualifikationsrichtlinie, demzufolge subsidiär Schutzberechtigte jedenfalls einen Rechtsanspruch auf Kernleistungen der Sozialhilfe haben.

Subsidiär Schutzberechtigte teilen weitgehend das gleiche Schicksal von Flüchtlingen: Sie waren gezwungen, ihre Heimat aus Furcht um Leib und Leben zu verlassen und können dorthin nicht zurückkehren. Wenngleich es keine offiziellen Statistiken dazu gibt, zeigt sich in der Praxis, dass subsidiär Schutzberechtigte in aller Regel viele Jahre in Österreich bleiben müssen. Organisierte Quartierplätze im Rahmen des Grundversorgungssystems sind für einen langfristigen Aufenthalt jedoch nicht geeignet und einer gelungenen Integration in Österreich nicht zuträglich.

UNHCR lehnt den Ausschluss von subsidiär Schutzberechtigten von der Gewährung von Sozialhilfe bzw. Sozialunterstützung daher weiterhin uneingeschränkt ab, wie wir dies ausführlich in der UNHCR-Analyse des Entwurfs für ein Sozialhilfe-Grundsatzgesetz vom 8. Jänner 2019<sup>1</sup> begründet haben.

Sollte der Ausschluss dennoch umgesetzt werden, appelliert UNHCR, verstärkt § 6 Abs. 7 des Steiermärkischen Grundversorgungsgesetzes in Bezug auf subsidiär Schutzberechtigte anzuwenden, der gemäß dem Entwurf ohnehin novelliert werden soll. Dieser sieht nämlich vor, dass „in begründeten Fällen, wie in sozialen Härtefällen, oder wenn dies der Integration dient“ über die Leistungen des § 4 Grundversorgungsgesetz hinausgehende Leistungen gewährt werden oder die Kostenhöchstsätze des Grundversorgungsgesetzes überschritten werden können. Erfahrungsgemäß sehen sich gerade subsidiär Schutzberechtigte regelmäßig mit solchen Härtesituationen und Integrationshürden konfrontiert. Diese Tatsache sollte im Gesetzestext des Steiermärkischen Grundversorgungsgesetzes Erwähnung finden.

### **III. Novelle des Steiermärkischen Grundversorgungsgesetzes**

Mit den vorgeschlagenen Änderungen des Steiermärkischen Grundversorgungsgesetzes soll der Urteilsspruch des Gerichtshofs der Europäischen Union in der Rechtssache C-233/18 umgesetzt werden. UNHCR begrüßt die Vorreiterrolle der Steiermark bei der legislativen Umsetzung dieses Urteils in Österreich.

Der genannte Urteilsspruch des Gerichtshofs der Europäischen Union sieht vor, dass „ein Mitgliedstaat unter den Sanktionen, die gegen einen Antragsteller für grobe Verstöße gegen die Vorschriften der Unterbringungscentren und grob gewalttätiges Verhalten verhängt werden können, keine Sanktion vorsehen kann, mit der die im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen (...), die sich auf Unterkunft, Verpflegung und Kleidung beziehen, auch nur zeitweilig entzogen werden, weil diese Sanktion dem Antragsteller die Möglichkeit nähme, seine elementarsten Bedürfnisse zu befriedigen.“ Weiters heißt es im Spruch: „Bei der Verhängung anderer Sanktionen (...) sind unter allen Umständen die in Abs. 5 dieses Artikels [Art. 20 der EU-Aufnahmerichtlinie] genannten Voraussetzungen, insbesondere die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips und die Achtung der Menschenwürde, zu beachten. Im Fall eines unbegleiteten Minderjährigen müssen die Sanktionen im Hinblick insbesondere auf

---

<sup>1</sup> UNHCR-Analyse des Entwurfs für ein Sozialhilfe-Grundsatzgesetz, 8. Jänner 2019, <https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2019/01/Analyse-des-Entwurfs-für-ein-SozialhilfeGrundsatzgesetz.pdf>.

Art. 24 der Charta der Grundrechte unter besonderer Berücksichtigung des Kindeswohls ergehen.“ (Rn. 56)

Der Inhalt des ersten Satzes des Spruches findet sich teilweise im vorgeschlagenen § 7 Abs. 2a wieder, wobei neben der Einstellung der Leistungen noch die Verweigerung derselben zu ergänzen wäre. Gemäß § 7 Abs. 1 sind Grundversorgungsleistungen u.a. aber weiterhin zu verweigern, einzustellen oder einzuschränken bei Setzung eines Asylausschlussgrunds (Z 5), Nichtnachkommens von Anzeige, Mitwirkungs- oder Rückerstattungspflichten nach dem Grundversorgungsgesetz (Z 8) oder Wegweisung nach dem Sicherheitspolizeigesetz (Z 14). Diese Gründe sind zwar nicht von der EU-Aufnahmerichtlinie umfasst, können aber allenfalls teilweise unter Art. 20 Abs. 4 subsumiert werden, insofern die Sachverhalte als grobe Verstöße gegen die Vorschriften der Unterbringungszentren oder grob gewalttätiges Verhalten verstanden werden. Diese Tatbestände wären nach Ansicht von UNHCR daher ebenfalls im vorgeschlagenen § 7 Abs. 2a zu ergänzen.

Der vorgeschlagene § 7 Abs. 2a scheint zudem nur auf eine gänzliche Streichung der Leistungen abzustellen, nicht aber auf die Einschränkung von Leistungen. UNHCR vermisst deshalb eine Berücksichtigung des zweiten Satzes des Spruches, der mit Verweis auf Art. 20 Abs. 5 der EU-Aufnahmerichtlinie vorsieht, dass bei Sanktionen neben der Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips in jedem Fall ein „würdiger Lebensstandard für alle Antragsteller“ (Rn. 45), welcher jedenfalls eine Deckung der grundlegenden materiellen Bedürfnisse wie Nahrung, Kleidung und Unterkunft umfasst, sowie der „Zugang zur medizinischen Versorgung“ zu gewährleisten ist. Letzteres umfasst dabei im Einklang mit Art. 19 der Richtlinie neben der Notversorgung auch „die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten und schweren psychischen Störungen“ (Art. 19 Abs. 1) sowie, im Fall von Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen, „die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe, einschließlich erforderlichenfalls einer geeigneten psychologischen Betreuung“ (Art. 19 Abs. 2).

Auch die besondere Berücksichtigung des Kindeswohls im Rahmen von Entscheidungen über die Einschränkung oder den Entzug von bzw. Sanktionen im Rahmen der Grundversorgung findet in der vorgeschlagenen Novelle keinen Eingang. Wenngleich sich diese aus Art. 24 der Charta der Grundrechte und Art. 1 des Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern auch unmittelbar ergibt, wird eine Berücksichtigung auch im Steiermärkischen Grundversorgungsgesetz selbst dringend empfohlen.

Schließlich möchte UNHCR noch einmal ausdrücklich darauf hinweisen, dass auch weitere der in § 7 genannten Gründe für eine Verweigerung, Einstellung und Einschränkung von Grundversorgungsleistungen für Asylsuchende nicht von der EU-Aufnahmerichtlinie gedeckt sind. Dazu wird auf die „UNHCR-Analyse des Entwurfs für ein Steiermärkisches Grundversorgungsgesetz“<sup>2</sup> aus 2016 verwiesen. Die gegenständliche Novelle sollte zum Anlass genommen werden, diese Gründe ersatzlos zu streichen bzw. ihren Geltungsbereich an die Richtlinie anzupassen.

---

<sup>2</sup> UNHCR-Analyse des Entwurfs für ein Steiermärkisches Grundversorgungsgesetz, 23. Mai 2016, <https://www.refworld.org/docid/58789eea4.html>, vgl. S. 13.

Im Falle eines Beibehalts von Gründen für eine Verweigerung, Einstellung und Einschränkung von Grundversorgungsleistungen besteht zudem das Risiko, dass davon betroffene Menschen in eine Situation extremer materieller Not im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union geraten. Denn Asylsuchende sind in Österreich regelmäßig – so auch gemäß § 3 Abs. 3 Z 2 des Entwurfs für ein Steiermärkisches Sozialunterstützungsgesetz – von Leistungen der Sozialhilfe bzw. Sozialunterstützung ausgenommen und es besteht neben der Grundversorgung kein weiteres System zur Sicherstellung eines würdigen Lebensstandards für Asylsuchende.

In diesem Sinne hat der Gerichtshof der Europäischen Union bereits in seinen Urteilen in den Rechtssachen C-179/11 (siehe insb. Rn. 56) sowie C-79/13 (siehe insb. Rn. 35) zur Erstfassung der EU-Aufnahmerichtlinie aus 2003 ausgeführt, dass die Bestimmungen „auch im Licht der allgemeinen Systematik und des Zwecks der Richtlinie“ sowie „im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen auszulegen [sind], die insbesondere mit der Charta anerkannt wurden“. Der Gerichtshof sprach dabei aus, dass das Ziel der Richtlinie vor allem sei, „die uneingeschränkte Wahrung der Menschenwürde zu gewährleisten und die Anwendung der Art. 1 und 18 der Charta zu fördern“. (vgl. C-179/11, Rn. 56) Ebenso hat das Europäische Komitee für Soziale Rechte festgestellt, dass jeder Mensch unabhängig vom Aufenthaltsstatus das Recht auf Befriedigung der grundlegenden materiellen Bedürfnisse (Nahrung, Kleidung, Unterkunft) hat. Andernfalls bestünde das Risiko einer schwerwiegenden und nicht wiedergutzumachenden Schädigung der Betroffenen.<sup>3</sup>

In ihrem Urteil in der Rechtssache C-233/18, dessen Umsetzung der Begutachtungsentwurf intendiert, hat die Große Kammer des Gerichtshofs der Europäischen Union nunmehr vertiefend ausgeführt, dass es „die Achtung der Menschenwürde [verlangt], dass der Betroffene nicht in eine Situation extremer materieller Not gerät, die es ihm nicht erlaubt, seine elementarsten Bedürfnisse zu befriedigen, wie etwa eine Unterkunft zu finden, sich zu ernähren, zu kleiden und zu waschen, und die seine physische oder psychische Gesundheit beeinträchtigt oder ihn in einen Zustand der Verelendung versetzt, der mit der Menschenwürde unvereinbar wäre.“ (Rn. 46) Zudem hielt der Gerichtshof der Europäischen Union fest, dass sich die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats nicht darauf beschränken dürfen, „einem Antragsteller, der infolge einer gegen ihn verhängten Sanktion von einem Unterbringungszentrum ausgeschlossen wird, eine Liste der Aufnahmestrukturen auszuhändigen, an die er sich wenden könnte, um dort im Rahmen der Aufnahme gewährte materielle Leistungen zu empfangen, die den ihm entzogenen gleichwertig sind“ (Rn. 49). Vielmehr „müssen die Behörden der Mitgliedstaaten den zur Gewährleistung eines solchen Lebensstandards geeigneten Zugang zu den im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen in geordneter Weise und eigener Verantwortlichkeit anbieten, auch wenn sie unter Umständen auf natürliche oder juristische Personen des Privatrechts zurückgreifen, damit diese Pflicht unter ihrer Hoheit erfüllt wird.“ (Rn. 50)

---

<sup>3</sup> Council of Europe: European Committee of Social Rights, *Conference of European Churches v. The Netherlands*, Complaint No 90/2013, 21. Jänner 2013, <https://www.refworld.org/cases,COEECSR,54e363534.html>, Rn.113

UNHCR erneuert deshalb seinen bereits 2016 in der „UNHCR-Analyse des Entwurfs für ein Steiermärkisches Grundversorgungsgesetz“<sup>4</sup> ausgeführten Appell, das Gesetz jedenfalls so anzupassen, dass eine menschenwürdige Grundversorgung aller mittellosen Asylsuchenden auf Grundlage der Menschenrechte sichergestellt ist.

Schließlich befürchtet UNHCR, dass durch das vorgeschlagene Löschen des Verweises auf eine Einstellung von Leistungen in § 13 Abs. 3 Z 1 ein weiterer Widerspruch zur EU-Aufnahmerichtlinie entstehen könnte. Die vorgeschlagene Änderung würde nämlich dazu führen, dass eine allfällige Einstellung nicht mit Bescheid erfolgen würde. Demgegenüber kennt Art. 20 der EU-Aufnahmerichtlinie keine Einstellung von Leistungen, sondern nur die Einschränkung und den Entzug derselben und verlangt dafür stets eine Entscheidung nach Maßgabe von Abs. 5 derselben Bestimmung.

Betreffend subsidiär Schutzberechtigter möchte UNHCR abschließend noch auf die Ausführungen in Teil I dieser Stellungnahme verweisen und vorschlagen, die Härtesituationen und Integrationshürden, mit denen diese Personen regelmäßig konfrontiert sind, in § 6 Abs. 7 des Steiermärkischen Grundversorgungsgesetzes explizit zu berücksichtigen. Sollten diese Personen keine Sozialunterstützung erhalten, wäre jegliche über die Leistungen des § 4 oder die Kostenhöchstsätze des Grundversorgungsgesetzes hinausgehende Unterstützung äußerst wertvoll für die betreffenden Personen und Familien und ihre Chancen auf Integration in der Steiermark.

---

<sup>4</sup> Siehe Fußnote 2, vgl. S. 13.