



## **STELLUNGNAHME**

**zum Entwurf einer Vereinbarung  
zwischen dem Bund und den Ländern  
gemäß Art. 15a B-VG**

**über gemeinsame Maßnahmen zur vorübergehenden  
Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige  
Fremde (Asylwerber, Vertriebene und andere aus  
rechtlichen oder faktischen Gründen nicht  
abschiebbare Menschen) in Österreich**

**(Grundversorgungsvereinbarung – Art. 15a B-VG)**

**UNHCR**

**28. Juli 2003**

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

## **Einleitung**

Die UN-Generalversammlung hat UNHCR mit der Verantwortung betraut, für den internationalen Schutz von Flüchtlingen auf der ganzen Welt zu sorgen und dauerhafte Lösungen für sie anzustreben.<sup>1</sup> Darüber hinaus hat sich Österreich als Vertragsstaat der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 gemäß Artikel 35 dazu verpflichtet: *„mit dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissärs der Vereinten Nationen bei der Ausübung seiner Befugnisse, insbesondere zur Erleichterung seiner Aufgabe, die Durchführung der Bestimmungen dieses Abkommens zu überwachen, zusammenzuarbeiten.“* Aus diesem Grund ist die nationale Gesetzgebung der Unterzeichnerstaaten zur Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention ein Hauptanliegen von UNHCR.

Vor diesem Hintergrund nimmt UNHCR zur geplanten Grundversorgungsvereinbarung wie folgt Stellung:

## **Allgemeine Bemerkungen**

UNHCR begrüßt den vorliegenden Entwurf einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Art 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde (Asylwerber, Vertriebene und andere aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abschiebbare Menschen) in Österreich. Auf Grund einer klaren Definition der Zuständigkeiten von Bund und Ländern stellt der Entwurf einen wichtigen Schritt zu einer reibungslosen Administration der Grundversorgung für Asylsuchende in Österreich dar.

Gleichzeitig appelliert UNHCR an Bund und Länder, mit der abzuschließenden Grundversorgungsvereinbarung die Frage des Zugangs von Asylsuchenden zur Grundversorgung an maßgebliche Menschenrechtsstandards anzupassen. Denn, sowohl die ursprüngliche Vorgehensweise des Bundesministeriums für Inneres, bestimmte Personengruppen von Asylsuchenden nach intransparenten Kriterien von der Bundesbetreuung auszuschließen, als auch die Einführung der so genannten „Richtlinien für die Handhabung des Ermessens bei der Bundesbetreuung einschließlich der Aufnahme in das „Notquartier““ vom Oktober 2002, wonach allein aufgrund der Staatsangehörigkeit bestimmten Asylsuchenden die Aufnahme in die Bundesbetreuung verweigert wurde, sind nach Ansicht von UNHCR mit grundlegenden Menschenrechtsstandards nicht in Einklang zu bringen. Dies wurde neben einer Vielzahl von österreichischen Flüchtlingshilfsorganisationen u. a. auch vom Ausschuss der Vereinten Nationen für die Beseitigung der Rassendiskriminierung<sup>2</sup>, vom

---

<sup>1</sup> Satzung von UNHCR, Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen Nr. 428 (V), 14. Dezember 1950.

<sup>2</sup> Vgl. *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Austria*, 21/05/2002, CERD/C/60/CO/1, 21. Mai 2002, Absatz 14.

österreichischen Menschenrechtsbeirat<sup>3</sup> und zuletzt vom Obersten Gerichtshof<sup>4</sup> festgehalten. Dennoch stellt sich die Praxis in Österreich bis heute anders dar: So waren laut der Asyl- und Fremdenstatistik des Bundesministeriums für Inneres vom Juni 2003 nur etwa ein Fünftel aller in Österreich um Asyl ansuchenden Fremden in Bundesbetreuung<sup>5</sup>. Hilfsbedürftige Asylsuchende, die nicht in den Genuss der Bundesbetreuung kommen, sind immer noch auf die Hilfe von Flüchtlingshilfsorganisationen und von Privaten angewiesen oder sich selbst überlassen.

UNHCR hat wiederholt gefordert, dafür Sorge zu tragen, dass – wie es in beinahe allen Ländern der Europäischen Union üblich ist – alle hilfsbedürftigen Asylsuchenden während der Zeit ihres Asylverfahrens untergebracht sind und mit dem Notwendigsten versorgt werden, da eine Zustelladresse und Grundversorgung wesentliche Bestandteile eines fairen Asylverfahrens sind.<sup>6</sup>

Am 6. Februar 2003 wurde schließlich die am 27. Jänner 2003 verabschiedete Richtlinie 2003/9/EG des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylwerbern in den Mitgliedstaaten im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. UNHCR hat diesen Rechtsakt, der bis zum 6. Februar 2005 in nationales Recht umgesetzt werden muss, als wichtigen Schritt bei der Schaffung eines gemeinsamen Europäischen Asylsystems sehr begrüßt. Insbesondere die Festlegung, dass grundsätzlich allen hilfsbedürftigen Asylsuchenden in der Europäischen Union ein gewisses Maß an Grundversorgung, inklusive Unterkunft – ob in Form von Sach- oder Geldleistungen –, zu gewähren ist, sieht UNHCR vor dem Hintergrund der österreichischen Situation als großen Fortschritt an. UNHCR bedauert, dass mit dem vorliegenden Entwurf für eine Grundversorgungsvereinbarung – trotz ausdrücklicher Bezugnahme auf die oben erwähnte Richtlinie in Artikel 1 (2) – nicht gleichzeitig die Gelegenheit ergriffen wurde, das österreichische Bundesbetreuungsschema den Mindestanforderungen dieser Richtlinie der Europäischen Union anzupassen.

UNHCR würde sich wünschen, dass im Zuge des Abschlusses der Vereinbarung das Bundesbetreuungsgesetz und die Bundesbetreuungsverordnung novelliert werden und für Asylsuchende ein Rechtsanspruch auf Grundversorgung und der damit einhergehende Rechtsschutz eingeführt wird. Die Republik Österreich könnte mit der vorzeitigen Umsetzung der Richtlinie in innerstaatliches Recht ein Signal dafür setzen, dass ihr eine humane und menschenrechtskonforme Behandlung von Asylsuchenden in Österreich ein Anliegen ist.

---

<sup>3</sup> Vgl. Stellungnahme des Menschenrechtsbeirates zu den Richtlinien des Bundesministerium für Inneres für die Bundesbetreuung hilfsbedürftiger Asylwerber einschließlich der Aufnahme in das „Notquartier“, 28. Jänner 2003.

<sup>4</sup> Vgl. Beschluss des Obersten Gerichtshofs, Zl. 1 Ob 272/02k vom 24. Februar 2003.

<sup>5</sup> Offene Verfahren: 36.365; Personen in Bundesbetreuung: 7.016 (=19,3 %).

<sup>6</sup> Siehe dazu auch Beschluss Nr. 93 (LIII) von 2002 des UNHCR-Exekutivkomitees über die Aufnahme von Asylsuchenden im Rahmen individueller Asylsysteme.

## **Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln**

### ***Zu Artikel 1 – Zielsetzung***

UNHCR begrüßt ausdrücklich die in Artikel 1 des Entwurfs normierten Zielsetzungen der Grundversorgungsvereinbarung, die zu einer bundesweiten Vereinheitlichung der Gewährleistung der vorübergehenden Grundversorgung sowie zur Rechtssicherheit für die betroffenen Fremden führen soll. UNHCR ist der Meinung, dass sich die so genannten „Bund-Länder-Aktionen“ während des Bosnienkriegs bzw. im Fall der nach Österreich evakuierten Kosovo-Albaner bewährt haben und begrüßt die Verteilung von hilfs- und schutzbedürftigen Personen unter Bedachtnahme auf das Verhältnis der Wohnbevölkerung auf das gesamte Bundesgebiet.

In Bezug auf die Frage der Rechtssicherheit für Fremde im Rahmen der Grundversorgung sieht UNHCR zum heutigen Zeitpunkt in Österreich einen großen Nachholbedarf. Sollte allerdings auch in Zukunft nicht festgeschrieben werden, dass die in Artikel 2 des Entwurfs aufgezählten Zielgruppen, soweit sie hilfsbedürftig sind, ein Anrecht darauf haben, untergebracht und versorgt zu werden, wird die beabsichtigte Rechtssicherheit nicht gewährleistet werden können. UNHCR tritt daher dafür ein, ausnahmslos alle hilfsbedürftige Angehörige der genannten Personengruppen in das Grundversorgungssystem aufzunehmen. Lediglich in klar definierten Ausnahmefällen sollten mittels einer für den Einzelnen bei einem Gericht anfechtbaren Entscheidung Einschränkungen von der Grundversorgung möglich sein. Diese Einschränkungen dürften im Hinblick auf ihre Menschenrechtskonformität jedoch niemals ein bestimmtes Mindestmaß an Versorgung unterschreiten.

### ***Zu Artikel 2 – Zielgruppe***

Trotz mangelnder Einführung eines Rechtsanspruchs von Asylsuchenden auf Grundversorgung, zeigt sich UNHCR erfreut, dass die Grundversorgungsvereinbarung nicht nur Asylsuchende, sondern auch andere „hilfs- und schutzbedürftige Fremde“ umfassen soll. So ist es insbesondere aus menschenrechtlicher Sicht begrüßenswert, dass nicht abschiebbare Personen in Zukunft nicht sich selbst überlassen werden, sondern ein Mindestmaß an Versorgung erhalten sollen. UNHCR regt in diesem Zusammenhang jedoch an, die Bezeichnung „schutzbedürftig“ durch „unterstützungswürdig“ zu ersetzen, da nicht davon auszugehen ist, dass alle in Artikel 2 des Entwurfs aufgezählten Personengruppen tatsächlich eines Schutzes bedürfen.

UNHCR ist jedoch besorgt, dass mit ihrer Einbeziehung in das Grundversorgungssystem subsidiär Schutzberechtigte und Begünstigte des vorübergehenden Schutzes (Artikel 2 (1) Z 3 des Entwurfs) in Zukunft schlechter gestellt sein könnten, als dies heute der Fall ist. UNHCR hat stets betont, dass es in den meisten Bereichen keinen triftigen Grund gibt, subsidiär Schutzberechtigte und Flüchtlinge im Sinne der Genfer

Flüchtlingskonvention unterschiedlich zu behandeln, da sich ihr Status im Wesentlichen an den Bedürfnissen orientieren sollte. Insbesondere bei Fragen des Wohnraums, der Sozialhilfe und Gesundheitsversorgung, aber auch beim Zugang zu Beschäftigung und Bildungseinrichtungen sollten subsidiär Schutzberechtigte vielmehr dieselbe Behandlung wie Flüchtlinge gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention genießen. Dasselbe gilt für Begünstigte des vorübergehenden Schutzes, die überdies in der Mehrzahl der Fälle die Kriterien der Flüchtlingseigenschaft im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllen werden.<sup>7</sup> Die geplante Grundversorgungsvereinbarung sollte daher nicht zu einer Verschlechterung ihrer rechtlichen und sozialen Stellung in Österreich führen.

Im Hinblick auf die in Artikel 2 (1) des Entwurfs enthaltene Definition der Hilfsbedürftigkeit möchte UNHCR darauf hinweisen, dass Unterstützungen von „anderen Personen oder Einrichtungen“ nicht derart verstanden werden dürfen, dass – wie es auch der Oberste Gerichtshof in seinem schon erwähnten Beschluss ausgeführt hat – sich der Bund oder die Länder auf Leistungen von dritter Seite zur Beseitigung oder Linderung einer akuten wirtschaftlichen Notlage berufen, wenn diese erst aufgrund der mangelnden staatlichen Unterstützung bereitgestellt wurden.

Betreffend die in Artikel 2 (4) des Entwurfs vorgesehene Einschränkungs- und Ausschlussmöglichkeit möchte UNHCR festhalten, dass Menschenrechte auf jede Person in jeder Situation anzuwenden sind<sup>8</sup>, somit auch auf Personen, die wegen gerichtlich strafbarer Handlungen verurteilt worden sind. Zudem ist zu beachten, dass derartige Maßnahmen stets auch Auswirkungen auf Familienangehörige, einschließlich Kinder, der betroffenen Person haben und somit in Widerspruch zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes<sup>9</sup> stehen können. Schließlich kann sich eine derartige Regelung nachteilig auf die humanitäre Behandlung von Asylsuchenden in Österreich auswirken. Nach Erfahrungen von UNHCR ist die Beachtung humanitärer und materieller Grundbedürfnisse eine Voraussetzung für faire Verfahren, da unversorgte Asylsuchende zumeist nicht in der physischen und/oder psychischen Verfassung sind, ihr Verfahren bestmöglich zu führen. Strafrechtlich relevantes Verhalten sollte somit in einem strafrechtlichen Verfahren abgehandelt werden und nicht zu Konsequenzen bei der Grundversorgung führen. Es ist nicht einzusehen, warum z. B. Asylsuchende, die bereits ihre Strafe verbüßt haben, zusätzlich dadurch belangt werden sollen, dass ihre Grundversorgung eingeschränkt oder ausgeschlossen wird und sie somit verminderte Chancen auf ein faires Asylverfahren haben.<sup>10</sup>

Darüber hinaus steht Artikel 2 (4) des Entwurfs nicht in Einklang mit den in Artikel 16 der Aufnahmeleitlinie normierten Tatbeständen, was im Sinne der Verpflichtung Österreichs, die besagte Richtlinie in innerstaatliches Recht umzusetzen, zukünftige weitere Anpassungen im Betreuungssystem für Asylsuchende erforderlich machen würde. Weiters ruft UNHCR in Erinnerung, dass gemäß Artikel 21 der

<sup>7</sup> Siehe dazu Anmerkungen zu Artikel 8 – Sonderbestimmungen für Massenfluchtbewegungen.

<sup>8</sup> Siehe Artikel 11 (1) des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, BGBl. Nr. 590/1978.

<sup>9</sup> Vgl. BGBl. Nr. 7/1993.

<sup>10</sup> Vgl. dazu auch die Erläuterungen zu Artikel 3 des Entwurfs, wo es heißt, dass die Grundversorgungsvereinbarung dem Grundsatz: „Die Betreuung unterstützt das Verfahren“ gerecht werden soll.

Aufnahmerichtlinie gegen abschlägige Entscheidungen im Zusammenhang mit der Gewährung von Zuwendungen gemäß der Richtlinie ein Rechtsmittel an ein Gericht offen stehen muss.

### ***Zu den Artikeln 3 und 4 – Aufgaben des Bundes und Aufgaben der Länder***

UNHCR entnimmt der vorgesehenen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in den Artikeln 3 und 4 des Entwurfs, dass es Aufgabe des Bundes sein soll, über die Aufnahme von Asylsuchenden in das Grundversorgungsmodell zu entscheiden, und die Länder die Versorgung nach der Zuweisung der betreffenden Personen zu übernehmen haben. Angesichts der Praxis des Bundesministeriums für Inneres, Asylsuchende bestimmter Nationalitäten allein aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit von der Bundesbetreuung auszuschließen, und der Tatsache, dass auch nach dem Beschluss des Obersten Gerichtshofes<sup>11</sup> bisher keine Änderung erfolgt ist, vertritt UNHCR die Ansicht, dass ausschließlich die explizite Verankerung eines Rechtsanspruchs für Asylsuchende auf Grundversorgung samt Rechtsmittelzug an ein Gericht Garant dafür wäre, dass künftig grundsätzlich allen Angehörigen der Zielgruppen Grundversorgung gewährt wird und diese nicht länger auf anderweitige Unterstützung (wie Sozialhilfe oder Notquartiere von Flüchtlingsorganisationen) angewiesen sind.

### ***Zu Artikel 6 – Grundversorgung***

UNHCR ist erfreut darüber, dass der Katalog der Leistungen der Grundversorgung grundsätzlich sehr weit gefasst ist und im Wesentlichen die von UNHCR empfohlenen Maßnahmen beinhaltet<sup>12</sup>.

Aufgrund von Erfahrungen in der bisherigen österreichischen Praxis empfiehlt UNHCR jedoch, Artikel 6 des Entwurfs insofern zu ergänzen, als anfallende Transportkosten für Arztbesuche, Therapieeinheiten sowie – im Bedarfsfall – für Rechts-, und Sozialberatungen vom Bund und den Ländern übernommen werden. Dies ist insbesondere für in ländlichen Gebieten untergebrachte Personen, die aufgrund mangelnder Infrastruktur lange und teure Anreisewege zu bewältigen haben, von Bedeutung.

Im Hinblick auf Artikel 6 (3) des Entwurfs, in dem die Einschränkungs- und Einstellungsmöglichkeiten der Grundversorgung geregelt sind, wird auf die Ausführungen zu Artikel (2) *leg. cit.* verwiesen. Zudem möchte UNHCR betonen, dass „negative Verhaltensweisen“ von Asylsuchenden, die in keinerlei Zusammenhang mit

---

<sup>11</sup> Beschluss des Obersten Gerichtshofs, Zl. 1 Ob 272/02k vom 24. Februar 2003; in diesem Beschluss führte der Oberste Gerichtshof u. a. aus, dass sich eine Gebietskörperschaft, die sich in einem Selbstbindungsgesetz zur Leistung unter bestimmten Voraussetzungen verpflichtet hat, von Gesetzes wegen angehalten ist, diese Leistung jedermann zu erbringen, der diese Voraussetzungen erfüllt, wenn sie eine solche Leistung in anderen Einzelfällen bereits erbrachte.

<sup>12</sup> Vgl. UNHCR, „Aufnahmestandards für Asylsuchende in der Europäischen Union – Teil 1: UNHCR-Empfehlungen betreffend die Harmonisierung der Aufnahmestandards für Asylsuchende in der Europäischen Union“, Juli 2000.

dem Asylverfahren stehen – wie etwa unangemessenes Verhalten in Unterkünften – für Asylsuchende zu denselben Konsequenzen wie für österreichische Staatsbürger und in Österreich rechtmäßig aufhältige Fremde führen sollten.

### ***Zu Artikel 7 – Sonderbestimmungen für unbegleitete minderjährige Fremde***

Wie UNHCR bereits in seinen Stellungnahmen zur Asylgesetz-Novelle 2003 ausgeführt hat, sind von der Familie getrennte und unbegleitete Minderjährige besonders schutzbedürftig und sollten daher Anspruch auf ein besonderes Maß an Fürsorge haben. Dementsprechend zeigt sich UNHCR darüber erfreut, dass Artikel 7 des Entwurfs Sonderbestimmungen für unbegleitete Minderjährige vorsieht.

UNHCR möchte bei dieser Gelegenheit jedoch wiederholen, dass unbegleitete minderjährige Asylsuchende in keinem Stadium des Verfahrens ohne Betreuung durch Erwachsene untergebracht, sondern vielmehr unmittelbar nach ihrer Asylantragstellung in Einrichtungen aufgenommen werden sollten, in denen eine Betreuung seitens entsprechend qualifizierter Fachkräfte erfolgt, die die kulturellen, sprachlichen, religiösen und infolge der Trennung von ihrer Familie entstandenen emotionalen Bedürfnisse der Kinder kennen und verstehen.<sup>13</sup>

### ***Sonderbestimmungen für besonders schutzbedürftige Personengruppen***

Nach Ansicht von UNHCR gibt es neben unbegleiteten Minderjährigen weitere Personengruppen, die einer Betreuung bedürfen, die über die in der vorgeschlagenen Artikel 15a B-VG Vereinbarung vorgesehene Grundversorgung hinausgeht.<sup>14</sup> Besonders traumatisierte Personen und Opfer von Folter und Gewalt sollten ausschließlich in Einrichtungen untergebracht werden, in denen soziale und im Bedarfsfall psychologische Betreuung durch entsprechend geschultes Fachpersonal gewährleistet ist. Für die psychische Stabilisierung von traumatisierten Personen ist vor allem auch eine ihren Bedürfnissen angepasste Tagesstrukturierung von großer Wichtigkeit.

Darüber hinaus sollte dafür Sorge getragen werden, dass auch den besonderen Ansprüchen weiterer schutzbedürftiger Personengruppen, wie etwa Schwangerer, alleinstehender Frauen, älterer Personen oder Menschen mit besonderen physischen Bedürfnissen (die jedoch nicht unmittelbar pflegebedürftig sind) bei der Unterbringung und Versorgung Rechnung getragen wird.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Vgl. *Separated Children in Europe Programme, Statement of Good Practice*, Artikel 10.1.

<sup>14</sup> Vgl. dazu auch Artikel 20 der Aufnahmerichtlinie.

<sup>15</sup> Vgl. dazu auch Artikel 17 der Aufnahmerichtlinie.

### ***Zu Artikel 8 – Sonderbestimmungen für Massenfluchtbewegungen***

Wie eingangs bereits erwähnt, begrüßt UNHCR die Intention, bei eventuell zukünftigen Massenfluchtbewegungen nach Österreich wiederum von der bewährten Zusammenarbeit im Rahmen einer „Bund-Länder-Aktion“ Gebrauch zu machen.

Es ist für UNHCR jedoch unklar, warum in Artikel 8 (4) des Entwurfs vorgesehen ist, die Grundversorgung von vorübergehend Schutzberechtigten einschränken zu können. Das Institut des vorübergehenden Schutzes im Falle einer Massenfluchtbewegung und die damit verbundene Aussetzung von individuellen Asylverfahren sind nach Ansicht von UNHCR als Sondermaßnahmen zu betrachten, die keinerlei nachteilige Auswirkungen auf die potentielle Feststellung der Flüchtlingseigenschaft der betreffenden Personen und deren Rechtsstellung haben dürfen. Da die überwiegende Mehrheit der vorübergehend schutzberechtigten Personen Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sind, sollte für diese nach Meinung von UNHCR eine Rechtsstellung vorgesehen werden, die sich an den Rechten von Flüchtlingen orientiert. Artikel 8 (4) des Entwurfs sollte somit anstelle einer Einschränkung von einer Ausweitung der Grundversorgung und damit verbundener Rechte sprechen.

### ***Zu Artikel 11 – Datenaustausch***

Da es sich bei den Daten der der Zielgruppen angehörigen Personen um sehr sensible Daten handelt, möchte UNHCR darauf hinweisen, dass mit größter Sorgfalt darauf geachtet werden sollte, diese Daten derart zu behandeln, dass sie nicht in die Sphäre der Behörden der Herkunftsländer von Asylsuchenden und anderen gefährdeten Personen gelangen.

UNHCR  
28. Juli 2003