



**UNHCR-Analyse  
des Entwurfs für Änderungen des  
Salzburger Grundversorgungsgesetzes**

**24. März 2016**

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

## 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 Art. 8 seiner Satzung festgelegt. Demnach sorgt UNHCR für den Schutz der Flüchtlinge, die unter seine Zuständigkeit fallen, indem u. a. der Abschluss und die Ratifizierung von Internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge gefördert, ihre Ausführung überwacht und Verbesserungsvorschläge vorgebracht werden. Teil dieses humanitären Mandats von UNHCR ist die Überwachung der Durchführung der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK) und des New Yorker Protokolls von 1967. In Art. 35 GFK und Art. II des New Yorker Protokolls haben sich die Unterzeichnerstaaten dieser Vertragswerke verpflichtet, mit UNHCR zur Erfüllung dieser Aufgaben zusammenzuarbeiten.

Vor diesem Hintergrund nimmt UNHCR im Folgenden zum vorliegenden Entwurf eines „Gesetzes, mit dem das Salzburger Grundversorgungsgesetz geändert wird“ Stellung. Die Analyse stützt sich dabei wesentlich auf die UNHCR-Position zur Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie.<sup>1</sup> Sofern sich die Stellungnahme auf andere einschlägige Empfehlungen von UNHCR oder anderen Institutionen bezieht, ist dies in Fußnoten ausgewiesen.

## II. Analyse der vorgeschlagenen gesetzlichen Änderungen

### II.1. Grundsätzliches

Der vorliegende Gesetzesentwurf für Änderungen des Salzburger Grundversorgungsgesetzes (Sbg. GVG) soll die den Kompetenzbereich des Landes betreffenden Vorgaben der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie umsetzen.

UNHCR erachtet den überwiegenden Teil der vorgeschlagenen Änderungen als sehr positiv – etwa die vorgesehene Berücksichtigung von geschlechts- und altersspezifischen Aspekten bei der Unterbringung, die Stärkung des Privat- und Familienlebens im Rahmen einer organisierten Unterbringung sowie die Unterbringung Minderjähriger mit Familienangehörigen, wobei sowohl diesbezüglich als auch bei den allgemeinen Grundsätzen der Grundversorgung die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls zu ergänzen wäre. UNHCR begrüßt auch die vorgesehene Stärkung des Rechtsschutzes für den Fall einer Ablehnung, Einschränkung oder eines Entzugs der Grundversorgung durch unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung für betroffene Asylsuchende. Diese sollte nach Ansicht von UNHCR aber nicht von der Prüfung der Erfolgsaussichten abhängig gemacht werden.

Der Entwurf sieht zudem gewisse durch die Krankenversicherung nicht abgedeckte erweiterte Leistungen für besonders schutzbedürftige Asylsuchende

---

<sup>1</sup> UNHCR, Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), April 2015, <http://www.refworld.org/docid/5541d4f24.html>.

vor. Hier bedarf es aus Sicht von UNHCR gewisser Klarstellungen, insbesondere durch eine Verankerung eines Rechtsanspruchs auf alle von der Neufassung der Richtlinie verlangten zusätzlichen Leistungen.

Weiters regelt der vorliegende Entwurf entsprechend der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie, dass in Fällen der Einschränkung oder des Entzugs von Aufnahmebedingungen „in jedem Fall“ neben dem Zugang zur medizinischen Versorgung auch „ein würdiger Lebensstandard für alle Antragsteller“ zu gewährleisten ist, was UNHCR ausdrücklich begrüßt. Im Hinblick auf die Gründe für eine Ablehnung, Einschränkung oder einen Entzug der Grundversorgung sieht der Entwurf hingegen erweiterte Tatbestände vor, die in Widerspruch zur Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie sowie generell zu geltenden Menschenrechtsstandards stehen. Aus Sicht von UNHCR sollte eine Einstellung der Grundversorgung in Bezug auf mittellose Asylsuchende lediglich für die Dauer ihrer unentschuldigten Abwesenheit aus dem Grundversorgungsquartier möglich sein und die vorliegende Novelle zum Anlass genommen werden, alle anderen Gründe, aus denen die Grundversorgung nach dem Sbg. GVG abgelehnt, eingeschränkt und entzogen werden kann, ersatzlos zu streichen.

## II.2. Änderungen des Sbg. GVG

### Zu § 2 (Grundsätze)

UNHCR begrüßt die in Umsetzung der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie in § 2 Abs. 1 Z 2 bzw. 5 vorgesehene Bedachtnahme auf die Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Personen sowie des Kindeswohls bei der Gewährung der Grundversorgung.

In Bezug auf das Kindeswohl wäre aber in Übereinstimmung mit Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie, Art. 1 des Bundesverfassungsgesetzes über die Rechte von Kindern sowie der UN-Kinderrechtskonvention<sup>2</sup> dessen vorrangige (Hervorhebung durch UNHCR) Berücksichtigung gesetzlich zu verankern.

In diesem Zusammenhang wären die in Art. 23 Abs. 2 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie genannten Faktoren zu prüfen, wobei UNHCR anregen möchte, diese zumindest in die Erläuterungen aufzunehmen und um weitere, in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 14 des UN-Kinderrechtskomitees zum Vorrang des Kindeswohls<sup>3</sup> genannte Faktoren zu ergänzen (etwa Alter, Geschlecht und Geschlechteridentität, sexuelle Orientierung, Religion, physische und geistige Reife und (physische, psychische und emotionale) Schutzbedürfnisse des Kindes).

UNHCR schlägt weiters vor, auch in der zuvor genannten Allgemeinen Bemerkung Nr. 14 enthaltene Empfehlungen für den Prozess der Würdigung des Kindeswohls aufzunehmen – etwa dass diese nach Möglichkeit durch ein multidisziplinäres Team von KinderschutzexpertInnen erfolgen soll.<sup>4</sup> UNHCR hofft, dass im Rahmen

---

<sup>2</sup> BGBl. Nr. 7/1993.

<sup>3</sup> Committee on the Rights of the Children, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (Art. 3, para. 1), 29. Mai 2013, Abs. 52-79,  
[http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC\\_C\\_GC\\_14\\_ENG.pdf](http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf)

<sup>4</sup> Ibidem, Abs. 47.

der Umsetzung des Kindeswohlvorrangs bei der Gewährung der Grundversorgung seine vor kurzem gemeinsam mit UNICEF herausgegebenen Empfehlungen zur Berücksichtigung des Kindeswohls unbegleiteter Minderjähriger Berücksichtigung finden werden.<sup>5</sup>

Kritisch sieht UNHCR die Ausführung in den Erläuterungen, dass die neuen Grundsätze zu keiner Ausweitung des Leistungskatalogs oder Begründung durchführbarer Rechtsansprüche führen sollen. Denn für UNHCR ergeben sich – wie unten näher begründet wird – aus der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie gewisse Rechtsansprüche auf zusätzliche Leistungen für Personen mit besonderen Bedürfnissen im Bereich der Aufnahme, welche aus Sicht von UNHCR eine der wichtigsten Verbesserungen der neuen Richtlinie darstellen.

Gemäß dem vorgeschlagenen § 2 Abs. 3 besteht kein Anspruch auf Versorgung in einer bestimmten Betreuungseinrichtung. UNHCR erkennt in Einzelfällen die Notwendigkeit einer Verlegung von Betroffenen auch gegen deren Willen an, insbesondere wenn dies aus Sicherheitsgründen erforderlich ist. Gleichzeitig sollte aber sichergestellt sein, dass Verlegungen so selten wie möglich stattfinden; für Personen, die sich ohnehin in einer ungewissen Situation befinden, sind sie erfahrungsgemäß sehr belastend – insbesondere für Kinder, Traumatisierte und Folteropfer. Auch in den UNHCR-Empfehlungen zur Integration von Flüchtlingen in der EU heißt es dazu: „Häufige Wechsel des Aufenthaltsorts verschärfen die Instabilität und erschweren die aktive Mitarbeit von Kindern in der Schule.“<sup>6</sup> Aus Sicht von UNHCR sollte deshalb gesetzlich normiert werden, dass eine Verlegung von Betroffenen gegen deren Willen nur erfolgen darf, wenn diese erforderlich und im Hinblick auf die Auswirkungen für die Betroffenen auch verhältnismäßig ist. Bei dieser Abwägung sind insbesondere das Kindeswohl und der Schutz des Privat- und Familienlebens der Betroffenen zu beachten.

### Zu § 3 (Informationspflicht)

UNHCR begrüßt die in § 3 des Entwurfs neu enthaltene Verpflichtung, Fremde über Organisationen oder Personengruppen zu informieren, die einschlägige Rechtsberatung leisten bzw. im Zusammenhang mit den Aufnahmebedingungen behilflich sein können. Damit wird einer von UNHCR im Rahmen seiner Stellungnahme zur Stammfassung des Gesetzes geäußerten Empfehlung nachgekommen.<sup>7</sup>

In zahlreichen Gesprächen mit Asylsuchenden in Österreich hat UNHCR festgestellt, wie wichtig die rechtzeitige und in Bezug auf das Profil des jeweiligen Asylwerbers zugeschnittene Vermittlung von Informationen über vorgesehene Leistungen und Verpflichtungen durch entsprechende schriftliche Informationen und qualifizierte persönliche Beratung in einer den betreffenden Asylsuchenden verständlichen Sprache sind. Schriftliche Informationen allein werden nach Erfahrung von UNHCR oft nicht (insb. von Analphabeten und Dislektikern) oder kaum (abhängig von Bildungsniveau und Komplexität der verwendeten Sprache)

<sup>5</sup> UNHCR, Safe and Sound: What States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe, Oktober 2014, <http://www.refworld.org/docid/5423da264.html>.

<sup>6</sup> UNHCR-Empfehlungen zur Integration von Flüchtlingen in der EU, Mai 2007, <http://www.unhcr.at/mandat/dauerhafte-loesungen/integration.html>, S. 5.

<sup>7</sup> UNHCR-Analyse des Entwurfs für das Salzburger Grundversorgungsgesetz, 3. August 2006, [http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/4\\_oesterreich/4\\_2\\_asyl\\_positionen/4\\_2\\_3\\_positionen\\_2006-2010/FR\\_AUS\\_Positionen\\_2010-GVG\\_Szb\\_082006.pdf](http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/4_oesterreich/4_2_asyl_positionen/4_2_3_positionen_2006-2010/FR_AUS_Positionen_2010-GVG_Szb_082006.pdf), S. 2f.

verstanden. UNHCR empfiehlt deshalb, zusätzlich auch eine mündliche Information sicherzustellen.

#### **Zu § 4 (Begriffsbestimmungen)**

##### Familienbegriff (Z 4)

Der Familienbegriff soll gemäß dem Entwurf in Umsetzung der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie um Eltern und gesetzliche Vertreter von Kindern erweitert werden. UNHCR empfiehlt auf Basis der Beschlüsse seines Exekutivkomitees<sup>8</sup> darüber hinausgehend weiter, in liberaler Weise sämtliche Kriterien zu berücksichtigen, die ein Familienleben begründen. UNHCR regt deshalb an, im Gesetzestext auf den menschenrechtlichen Familienbegriff zu verweisen, um das gemäß § 2 Abs. 1 Z 3 erklärte Ziel der Bedachtnahme auf die Familieneinheit erreichen zu können. Vom menschenrechtlichen Familienbegriff sind nämlich auch Lebensgemeinschaften einschließlich nicht-eingetragener gleichgeschlechtlicher Partnerschaften, minderjährige Geschwister und andere abhängige Verwandte umfasst. Für Lebensgefährten erscheint dies zudem auch im Lichte des § 7 Abs. 2 des Sbg. GVG geboten, dem zufolge bei der Beurteilung der Hilfsbedürftigkeit das Einkommen von im gemeinsamen Haushalt lebenden Lebensgefährten zu berücksichtigen ist.

##### Legaldefinition des Begriffs „besonders schutzbedürftige Personen“ (Z 5)

Der Entwurf übernimmt (abgesehen von den fehlenden unbegleiteten Minderjährigen) die in Art. 21 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie genannten Profile. Dabei handelt es sich um Personen, die aufgrund ihrer speziellen Situation typischerweise schutzbedürftig sind und besondere Bedürfnisse im Rahmen der Unterbringung und Betreuung haben.

Die betreffenden Profile können aber nicht abschließend definiert werden, vielmehr ist jeweils im Einzelfall zu beurteilen, ob der oder die jeweilige Asylsuchende bzw. Fremde besonders schutzbedürftig ist. Es sollte deshalb in Zusammenhang mit der Definition des Z 5 klar gestellt werden, dass es sich dabei nur um eine demonstrative und nicht um eine abschließende Begriffsbestimmung handelt. Zusätzlich schlägt UNHCR vor, die vorgeschlagene Z 5 neben unbegleiteten Minderjährigen auch noch um die ebenfalls typischerweise schutzbedürftigen Betroffenen von weiblicher Genitalverstümmelung, LGBTI-Personen, Analphabeten und Dislektiker zu ergänzen.

#### **Zu 5 Abs. 3 Z 3 lit b und § 6 Abs. 3 (Vertriebene)**

Grundversorgung wird – ohne Rechtsanspruch nach dem Sbg. GVG – auch hilfsbedürftigen Fremden mit einem Aufenthaltsrecht aufgrund einer Verordnung nach § 62 des Asylgesetzes gewährt. Es handelt sich dabei um Vertriebene, die etwa vor einem bewaffnetem Konflikt geflohen sind. Diese Personen fallen unter den Anwendungsbereich der „EU-Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser

---

<sup>8</sup> Vgl. Beschluss Nr. 24 (XXXII) von 1981, Familienzusammenführung, Abs. 5, und Beschluss Nr. 88 (L) von 1999, Beschluss über den Schutz der Familie des Flüchtlings, Abs. (b) (ii).

Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten<sup>9</sup>. Angesichts der Tatsache, dass die überwiegende Mehrheit der vorübergehend schutzberechtigten Personen Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sein werden, sollte für diese aus Sicht von UNHCR jedoch ein Status vorgesehen werden, der sich an den Rechten von Flüchtlingen orientiert. Es wäre daher begrüßenswert, wenn die betreffende Personengruppe in den Anwendungsbereich des Mindestsicherungsgesetzes aufgenommen werden würde.

Aus den gleichen Überlegungen spricht sich UNHCR gegen die Sonderbestimmung für Massenfluchtbewegungen in § 6 Abs. 3 des Salzburger GVG aus.

### **Zu § 6 (Leistungen der Grundversorgung)**

#### Weitere notwendige Leistungen (Abs. 1 Z 4)

Gemäß § 6 Abs. 1 Z 4 des Entwurfs umfassen die Leistungen der Grundversorgung auch die Gewährung „allenfalls darüber hinausgehender notwendiger, durch die Krankenversicherung nicht abgedeckter medizinischer Leistungen nach Prüfung im Einzelfall“. In den Erläuterungen wird darauf verwiesen, dass „darunter auch notwendige psychologische Leistungen, Rehabilitationsmaßnahmen und qualifizierte Beratungsleistungen für traumatisierte Minderjährige sowie notwendige psychologische Leistungen für sonstige schutzbedürftige Personen fallen“ sollen.

Entsprechende Leistungen sehen Art. 25 Abs. 1 und Art. 23 Abs. 4 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie vor: Staaten haben demnach dafür Sorge zu tragen, dass Personen, die Folter, Vergewaltigung oder andere schwere Gewalttaten erlitten haben, die Behandlung – insbesondere Zugang zu einer adäquaten medizinischen und psychologischen Behandlung oder Betreuung – erhalten, die für den Schaden, welcher ihnen durch derartige Handlungen zugefügt wurde, erforderlich ist. Weiters haben (unbegleitete wie von ihren Obsorgeberechtigten begleitete) Minderjährige, die Opfer irgendeiner Form von Missbrauch, Vernachlässigung, Ausbeutung, Folter, grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung gewesen sind oder unter bewaffneten Konflikten gelitten haben, Anspruch auf Rehabilitationsmaßnahmen sowie – im Bedarfsfall – geeignete psychologische Betreuung und eine qualifizierte Beratung. Aus Sicht von UNHCR geht aus den in der Richtlinie in Zusammenhang mit diesen zusätzlichen Leistungen gewählten Formulierungen deutlich hervor, dass diesbezüglich ein Rechtsanspruch besteht. Folglich wäre ein entsprechender Rechtsanspruch im Sbg. GVG zu verankern – etwa durch Anpassung von § 15 Z 3 (siehe unten).

Die wäre auch in Bezug auf die in Art. 19 Abs. 2 der Richtlinie vorgesehene sonstige Hilfe (Hervorhebung durch UNHCR) für Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme vorzusehen. Diese findet bislang nämlich keine Erwähnung – weder in den vorgeschlagenen Änderungen des Sbg. GVG noch in den Erläuterungen. Diese sonstige Hilfe sollte bei Bedarf aus Sicht von UNHCR auch die Gewährung (traumaorientierter) therapeutischer Interventionen (wie insbesondere Psychotherapie sowie körpertherapeutische oder kreative Therapieformen) umfassen und deshalb ergänzt werden.

<sup>9</sup> Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0055:DE:HTML>.

#### Angemessener Lebensstandard (Abs. 4)

Der Entwurf sieht in Umsetzung von Art. 17 Abs. 2 der Neufassung der Richtlinie vor, dass die Leistungen der Grundversorgung einem „angemessenen Lebensstandard“ zu entsprechen haben. In diesem Zusammenhang sollte noch ergänzt werden, dass der Lebensstandard auch für eine körperliche, geistige, seelische, sittliche und soziale Entwicklung des Kindes angemessenen sein muss, wie dies Art. 23 Abs. 1 der Neufassung der Richtlinie normiert.

In Zusammenhang mit der vorgesehenen Möglichkeit von Sachleistungen, ist UNHCR der Ansicht, dass Asylsuchende die Möglichkeit haben sollten, ihr Essen selbst zubereiten zu können, da die Versorgung so auch kulturellen und religiösen Bräuchen bzw. Erfordernissen gerecht wird.

#### Unterbringung in organisierten Unterkünften (Abs. 5)

UNHCR begrüßt auch die Umsetzung der gemäß Art. 18 Abs. 3 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie vorzusehenden Berücksichtigung alters- und geschlechtsspezifischer Aspekte sowie der Situation besonders schutzbedürftiger Personen. Ebenfalls positiv ist der Hinweis auf Art. 23 Abs. 3 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie in den Erläuterungen, wonach organisierte Unterkünfte, in denen Minderjährige untergebracht werden, über eine altersgerechte Ausstattung – insbesondere auch über entsprechende Spiel- und Erholungsmöglichkeiten – verfügen müssen und für Minderjährige eine Gelegenheit zum Spielen und zur Freizeitgestaltung im Freien zu bestehen hat. In diesem Zusammenhang wäre es aus Sicht von UNHCR wünschenswert, noch das Vorhandensein der nötigen Ausstattung zur Erledigung von Hausaufgaben (z.B. Schreibtisch) zu ergänzen.

Besonders wichtig ist aus Sicht von UNHCR die in Abs. 5 des Entwurfs vorgesehene Verankerung geeigneter Vorkehrungen gemäß Art. 18 Abs. 4 der Richtlinie, um Übergriffe und geschlechtsbezogene Gewalt einschließlich sexueller Belästigung in Grundversorgungsunterkünften zu verhindern, sowie deren durchgängige Implementierung in der Praxis (etwa durch eigene Unterkünfte oder geschützte Bereiche in organisierten Quartieren für jeweils weibliche Haushaltsvorstände als auch Familien mit Kindern).

UNHCR unterstützt auch die vorgesehene Unterbringung abhängiger erwachsener Personen mit nahen volljährigen Verwandten. In Bezug auf die Unterbringung Minderjähriger mit ihren Eltern, anderen Angehörigen oder sonst mit der Obsorge betrauten Personen wäre aber unbedingt zu ergänzen, dass dies nur gilt, „sofern es dem Wohl der Minderjährigen dient“, wie dies auch Art. 23 Abs. 5 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie vorsieht.

Aus Sicht von UNHCR wäre es zudem wünschenswert, wenn Asylsuchende bevorzugt in individuellen Unterkünften wohnen könnten und eine Unterbringung in organisierten Gemeinschaftsunterkünften nur für einen begrenzten Zeitraum und nur in einem gewissen Asylverfahrensstadium erfolgt. Asylsuchende sollten insbesondere bei Bekannten und Verwandten leben können. Eine Unterbringung in Privatquartieren würde in der Regel auch eine raschere und flexiblere Reaktion auf steigende Zahlen von Asylsuchenden erlauben.

Schließlich sollte im Einklang mit Art. 18 Abs. 1 lit b der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie auch noch explizit auf die Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards in organisierten Unterkünften hingewiesen

werden und in den Erläuterungen dazu auf Art. 11 Abs. 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte<sup>10</sup> sowie die Allgemeine Bemerkung Nr. 4 des Komitees über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte<sup>11</sup> verwiesen werden, welche den Begriff der angemessenen Unterkunft näher definieren.

#### Kontakt mit UNHCR, Verwandten und Hilfsorganisationen (Abs. 7)

UNHCR unterstützt die vorgesehenen Kontakt- bzw. Zugangsrechte mit bzw. für Verwandte, Rechtsbeistände oder Berater, UNHCR-Vertreter und andere einschlägig tätige nationale und internationale Organisationen sowie Nichtregierungsorganisationen. Der Zugang dieser Personen bzw. von Vertretern der genannten Organisationen darf nur aus Gründen der Sicherheit der in den Unterkünften wohnenden Personen oder der betreffenden Räumlichkeiten eingeschränkt werden. Abs. 7 setzt damit Art. 18 Abs. 2 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie um. UNHCR ist zudem auch auf Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention aus 1951 und ihres Protokolls aus 1967 jederzeit der persönliche Kontakt mit Asylsuchenden zu ermöglichen und Zugang zu diesen zu gewähren.

#### **Zu § 9 Abs. 1 (Ablehnung, Einschränkung und Entzug der Grundversorgung)**

##### Neue Tatbestände (Abs. 1 Z 2a und 3)

Die vorgeschlagene neue Z 2a und die erweiterte Z 3 erlauben Einschränkungen bis hin zu einem Entzug der Grundversorgung im Falle einer Person, die in der Unterkunft einen gefährlichen Angriff gegen Leben, Gesundheit oder Freiheit begangen hat und aufgrund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, sie werde einen weiteren solchen begehen (Z 2a) bzw. welche die Aufrechterhaltung der Ordnung in der unmittelbaren Umgebung der Unterkunft fortgesetzt und nachhaltig gefährdet (Z 3).

Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass die Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie in Art. 20 zwischen der Einschränkung oder dem Entzug von materiellen Leistungen auf der einen Seite (Abs. 1-3) und der Verhängung von Sanktionen auf der anderen Seite (Abs. 4) unterscheidet. Der Verstoß gegen Vorschriften in Unterbringungszentren und das grob gewalttätige Verhalten von Asylsuchenden können nach Ansicht von UNHCR Sanktionen nach sich ziehen, stellen jedoch keinen Tatbestand dar, der die Einschränkung oder den Entzug von Grundversorgungsleistungen rechtfertigen würde. Dies gilt im Übrigen auch für den bestehenden Abs. 1 Z 2. Die von einzelnen Asylsuchenden allfällig ausgehende Gefährdung der Aufrechterhaltung der Ordnung in einer Unterkunft ist aus Sicht von UNHCR losgelöst von Fragen der Grundversorgung zu sehen. Strafrechtlich relevantes Verhalten sollte im Rahmen des Strafrechts geahndet werden, anstatt Sanktionen bei der Grundversorgung in Betracht zu ziehen. Auch sind die generell geltenden Menschenrechtsstandards zu beachten (siehe unten Zu § 9).

UNHCR hegt zudem weiterhin erhebliche Bedenken in Bezug auf durch die

---

<sup>10</sup> Vgl. BGBl. Nr. 590/1978.

<sup>11</sup> UN-Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (CESCR), General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), 13. Dezember 1991, Abs. 7, <http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>.

Novelle inhaltlich unberührte und somit weitergeltende Gründe, die Ablehnungen und Einschränkungen bis hin zu einem Entzug der Grundversorgung nach dem Sbg. GVG rechtfertigen. Diese Bedenken werden im folgenden Kapitel III näher erläutert.

### Gewährleistung eines würdigen Lebensstandards (Abs. 2)

UNHCR begrüßt die Umsetzung von Art. 20 Abs. 5 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie, der vorsieht, dass in Fällen der Einschränkung oder des Entzugs von Aufnahmebedingungen „in jedem Fall Zugang zur medizinischen Versorgung“ und einem „würdigen Lebensstandard für alle Antragsteller“ zu gewährleisten ist, im vorgeschlagenen § 9 Abs. 2.

### **Zu § 12 Abs. 2 (Aus- und Fortbildungserfordernisse)**

Im Einklang mit Art. 25 Abs. 2 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie, sieht der Entwurf vor, dass Personen, die Opfer von schweren Gewalttaten geworden sind, durch entsprechend ausgebildetes Personal zu betreuen sind, welches sich auch angemessen fortbildet. Dies ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Unterstützung, die Personen mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme gewährt wird, „ihren Bedürfnissen während der gesamten Dauer des Asylverfahrens Rechnung trägt“ und dass „ihre Situation in geeigneter Weise verfolgt wird“, wie dies Art. 25 Abs. 1 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie vorsieht.

### **Zu § 15 (Entscheidung im Verwaltungsweg)**

#### Bescheidmäßige Erledigung

Gemäß dem Entwurf ist im Falle einer Einschränkung oder eines Entzugs von Leistungen weiterhin keine automatische bescheidmäßige Erledigung vorgesehen. Diese sollte nur erfolgen, wenn betroffene Asylwerber dies mündlich im Rahmen der Anhörung oder binnen zwei Wochen danach schriftlich verlangen.

In diesem Zusammenhang ist jedoch zu berücksichtigen, dass es für Betroffene keinen Anspruch auf Rechtsberatung in diesem Verfahrensstadium gibt. Auch sind Asylsuchende meist der deutschen Sprache nicht (ausreichend) mächtig, um behördliche Eingaben zu verfassen, manche sind zudem nicht alphabetisiert. UNHCR erneuert deshalb seine langjährige Empfehlung, aus Gründen der Zweckmäßigkeit sowie des Rechtsschutzes für die Betroffenen bei jeder Einschränkung und jedem Entzug von Leistungen *ex officio* im Verwaltungsweg zu entscheiden.

Da auch vorübergehend Schutzberechtigte mit einem Aufenthaltsrecht aufgrund einer Verordnung nach § 62 Asylgesetz 2005 idgF sowie staatenlose Fremde schutzbedürftig sind, sollten nach Ansicht von UNHCR schließlich auch diese Zugang zu einer bescheidmäßigen Erledigung und einem Beschwerdeverfahren nach dem Sbg. GVG haben.

### Umfang des Rechtsanspruchs auf Leistungen

Wie oben dargestellt, wäre der sich aus der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie ergebende Rechtsanspruch auf erforderliche psychologische Leistungen, Rehabilitationsmaßnahmen und qualifizierte Beratungsleistungen für traumatisierte Minderjährige sowie notwendige psychologische Leistungen und sonstige Hilfe für Personen mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme in Z 3 gesetzlich zu verankern.

### **Zu §§ 16 (Rechtsberatung und -vertretung)**

Mit der vorliegenden Novelle ist Asylsuchenden grundsätzlich entsprechend Art. 26 Abs. 2 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie für den Fall der Erhebung einer Beschwerde gegen Bescheide gemäß § 15 Sbg. GVG die Inanspruchnahme einer unentgeltlichen Rechtsberatung und Rechtsvertretung zu ermöglichen, soweit dies nicht aufgrund verfahrensrechtlicher Vorschriften gewährt ist.

Gemäß Abs. 2 der vorgeschlagenen Bestimmung ist dafür aber neben der Mittellosigkeit ein zweiter Ausschlussstatbestand vorgesehen: Eine Rechtsberatung und Rechtsvertretung kommt demnach nicht in Betracht, „in Verfahren hinsichtlich derer die betraute Stelle gemäß Abs 1 der Auffassung ist und schriftlich dokumentiert, dass die Erhebung einer Beschwerde keine konkrete Aussicht auf Erfolg hat“. UNHCR warnt davor, den Zugang zu Rechtsberatung und -vertretung wie vorgeschlagen von den Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs abhängig zu machen, obgleich eine solche Möglichkeit nach Art. 26 Abs. 3 der Richtlinie möglich ist. Denn für eine Bewertung der Erfolgsaussichten ist eine inhaltliche Prüfung einer Beschwerde notwendig. Eine entsprechende Beschränkung der Inanspruchnahme unentgeltlicher Rechtsberatung und Rechtsvertretung könnte somit in Widerspruch zu Artikel 47 der EU-Grundrechtecharta stehen, die ein Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf vorsieht.

Gleichzeitig wäre es sinnvoll, in den Erläuternden Bemerkungen Hinweise zum Umfang der Rechtsberatung und -vertretung aufzunehmen, wie etwa dass davon zumindest die Vorbereitung der erforderlichen Verfahrensdokumente und die Vertretung im Namen des Antragstellers vor dem Landesverwaltungsgericht umfasst sind, wie dies Art. 26 Abs. 2 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie normiert. Nach Ansicht von UNHCR beinhaltet die Rechtsberatung und -vertretung jedenfalls auch das Verfassen von Rechtsmitteln.

Da auch vorübergehend Schutzberechtigte mit einem Aufenthaltsrecht aufgrund einer Verordnung nach § 62 Asylgesetz 2005 idgF sowie staatenlose Fremde schutzbedürftig sind, sollten nach Ansicht von UNHCR schließlich auch diese Zugang zu unentgeltlicher Rechtsberatung und -vertretung in Beschwerdeverfahren nach dem Sbg. GVG haben.

### **Zu § 24 (Inkrafttreten)**

Da die Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie gemäß Artikel 31 Abs. 1 von den Mitgliedstaaten bereits bis zum 20. Juli 2015 umzusetzen war, plädiert UNHCR für das frühest mögliche Inkrafttreten der Novelle des Sbg. GVG.

### III. Anmerkungen zu bestehenden Regelungen des Sbg. GVG

Aus Sicht von UNHCR sind einige derzeit geltende und durch die vorgeschlagene Novelle inhaltlich nicht berührte Regelungen des Sbg. GVG nicht im Einklang mit Unionsrecht – und dabei insbesondere der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie – bzw. völkerrechtlichen Standards. UNHCR appelliert, die betreffenden Bestimmungen im Rahmen der Novelle entsprechend zu adaptieren.

#### **Zu § 5 Abs. 1 Z 3 und § 9 Abs. 1 Z 4 (Unerlaubtes Verlassen des Aufenthaltsortes)**

Nach Ansicht von UNHCR könnte der generelle und unbefristete Ausschluss von oder der Entzug von Leistungen für Fremde, die die Grundversorgung ohne Herstellung des Einvernehmens mit den dafür zuständigen Stellen eigenmächtig verlassen, unbillige Härten mit sich bringen. Zu denken ist hier insbesondere an Handlungen, die Resultat der psychischen Ausnahmesituation sind, in der sich Asylsuchende oftmals befinden, oder an Familienangehörige, die in dieser Situation unter dem Einfluss eines Familienoberhaupts stehen. UNHCR plädiert daher dafür, die Grundversorgung in diesen Fällen lediglich ruhen und bei einer Rückkehr der betreffenden Person – allenfalls nach erneuter Prüfung der Aufnahmekriterien – wieder aufleben zu lassen, wenn die Asylsuchenden gute Gründe für die Abwesenheit vorbringen können.

Diesfalls ist auch § 20 Abs. 1 letzter Satz der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie zu berücksichtigen, wonach wenn ein Antragsteller aufgespürt wird oder sich freiwillig bei der zuständigen Behörde meldet unter Berücksichtigung der Motive des Untertauchens eine ordnungsgemäß begründete Entscheidung ergeht über die erneute Gewährung einiger oder aller im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen, die entzogen oder eingeschränkt worden sind.

#### **Zu § 9 (Ablehnung und Einschränkung der Grundversorgung)**

Das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR ist über die zahlreichen Gründe besorgt, aus denen Grundversorgungsleistungen abgelehnt, eingeschränkt und entzogen werden können. Vorweg ist festzuhalten, dass Menschenrechte auf jede Person in jeder Situation anzuwenden sind<sup>12</sup> und insbesondere Asylsuchende vielfach selbst vor Menschenrechtsverletzungen fliehen mussten. Darüber hinaus sind stets auch die Auswirkungen derartiger Maßnahmen auf Familienangehörige, einschließlich Kinder, der betroffenen Person, und damit verbundene mögliche Verletzungen der UN-Kinderrechtskonvention zu beachten. Schließlich ist nach Erfahrungen von UNHCR die Berücksichtigung 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. Ebenso kann das Verarmen von Asylsuchenden unerwünschte humanitäre und soziale Konsequenzen für die Kommunen und die Aufnahmegesellschaft nach sich ziehen.

Die in Z 1, 5 und 8 normierten Tatbestände (Asylausschlussgrund, Folgeantrag sowie Verletzung der Mitwirkungspflichten) basieren ausschließlich auf für

---

<sup>12</sup> Siehe Artikel 11 Abs. 1 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, BGBl. Nr. 590/1978.

Asylverfahren relevanten Umständen und sollten nach Ansicht von UNHCR ohne Auswirkungen auf Grundversorgungsleistungen nur im Rahmen der Beurteilung des jeweiligen Asylgesuchs berücksichtigt werden. Stellt sich in den genannten Konstellationen bei der Würdigung von Asylanträgen deren Unbegründetheit bzw. die Schutzwürdigkeit der Asylsuchenden heraus, wäre das Verfahren rasch negativ zu entscheiden und in weiterer Folge nach Rechtskraft die im Asylbescheid allfällig ausgesprochene aufenthaltsbeendende Maßnahme umzusetzen. Dazu kommt, dass die Stellung eines Folgeantrags, etwa aufgrund einer geänderten Situation im Herkunftsstaat durchaus gerechtfertigt sein mag.<sup>13</sup> Auch findet der Tatbestand des Vorliegens von Asylausschlussgründen keine Grundlage in der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie für eine Ablehnung und Einschränkung der Grundversorgung während eines noch laufenden Asylverfahrens. Weiters soll gemäß Art. 20 Abs. 1 der Richtlinie eine Einschränkung oder ein Entzug von Leistungen jeweils nur in „begründeten Ausnahmefällen“ erfolgen. In Bezug auf die Verletzung von Mitwirkungspflichten ist zudem der letzte Satz von Art. 20 Abs. 1 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie zu beachten.

Aus den voran stehenden Überlegungen folgt für UNHCR, dass eine Einstellung der Grundversorgung in Bezug auf mittellose Asylsuchende lediglich für die Dauer ihrer unentschuldigten Abwesenheit aus dem Grundversorgungsquartier möglich sein soll. UNHCR empfiehlt dringend, die vorliegende Novelle zum Anlass zu nehmen, alle anderen Gründe, aus denen die Grundversorgung nach dem Sbg. GVG abgelehnt, eingeschränkt und entzogen werden kann, ersatzlos zu streichen.

### **Zu § 5 Abs. 3 (Zielgruppe)**

Durch die Übernahme der Zielgruppe der Grundversorgungsvereinbarung sind staatenlose Personen, die entweder nie einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben oder über deren Antrag rechtskräftig negativ abgesprochen wurde, per se nicht vom Kreis der Anspruchsberechtigten des Sbg. GVG umfasst. Vielfach können staatenlose Personen aber nicht in das Land ihres früheren gewöhnlichen Aufenthalts zurückkehren. Nicht aufenthaltsberechtigte Fremde, die vorbringen, staatenlos zu sein, sollten deshalb bis zur Feststellung ihrer (Nicht-) Abschiebbarkeit analog zu Asylsuchenden zumindest einen Anspruch auf Grundversorgung nach dem Sbg. GVG haben.<sup>14</sup>

## **IV. Weitere noch umzusetzende Bestimmungen der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie**

Zur Umsetzung der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie wären ergänzend zu den bisherigen Anmerkungen auch noch nachfolgende Punkte im Rahmen der Novelle umzusetzen:

---

<sup>13</sup> Vgl. auch VfGH G 237, 238/03-35, G 16, 17/04-28 und G 55/04-28 vom 15. Oktober 2004, S. 201.

<sup>14</sup> Vgl. UNHCR, Handbook on Protection of Stateless Persons, 30. Juni 2014, Part Three: Status of Stateless Persons at the National Level, Abs. 145, <http://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>.

### **Identifizierung schutzbedürftiger Personen**

Im vorliegenden Entwurf fehlen Regelungen zur Identifizierung besonders schutzbedürftiger Personen. Die Identifizierung ist aber essentiell für die intendierte Bedachtnahme auf deren Bedürfnisse, zumal die besondere Schutzbedürftigkeit in Bezug auf die Aufnahme jeweils im Einzelfall (und nicht auf Gruppenbasis) zu beurteilen ist.

Aufgrund der Auswirkungen auf ihren Versorgungsbedarf wie auch das Asylverfahren ist aus Sicht von UNHCR eine ehestmögliche Identifizierung schutzbedürftiger Personen notwendig. Davon müssen auch „unsichtbare“ Bedürfnisse, etwa resultierend aus dem Überleben von Folter und Trauma, der sexuellen Orientierung bzw. Geschlechteridentität, Seh- oder Hörbehinderungen, psychiatrischen Bedürfnissen und Analphabetismus umfasst sein. Gleichzeitig sind gemäß Art. 22 Abs. 1 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie auch Bedürfnisse, die erst später auftreten bzw. zu Tage treten (insb. psychische Störungen oder Hinweise, dass eine Person schwere Gewalt erlitten hat) zu beurteilen und berücksichtigen. Eine Beurteilung, ob und gegebenenfalls welche besonderen Bedürfnisse Asylsuchende haben, sollte aus Sicht von UNHCR deshalb regelmäßig und in den verschiedenen Asylverfahrensstadien erfolgen.

Auf Basis der Ergebnisse der UNHCR-Studie „Response to Vulnerability in Asylum Procedures“<sup>15</sup> wäre es notwendig sicherzustellen, dass die Beurteilung besonderer Bedürfnisse durch qualifizierte Personen (wie SozialarbeiterInnen und/oder medizinisches Personal) erfolgt, die adäquat ausgebildet sind und die nötige Anleitung dafür erhalten. Gleichzeitig können – insbesondere mit Hilfe einschlägiger Tools<sup>16</sup> erhobene – Hinweise auf eine mögliche Vulnerabilität auch von anderen Personen kommen, die mit den Asylsuchenden konfrontiert sind. Diese sollten dem qualifizierten Personal weitergeleitet und von diesem angemessen nachgegangen werden.

Da besondere Bedürfnisse im Rahmen der Aufnahme regelmäßig auch Auswirkungen auf die Möglichkeit der Mitwirkung im Asylverfahren haben können, wäre schließlich ein entsprechender Informationsfluss zum Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl sowie zu den Gerichten im Einklang mit dem Persönlichkeits- und Datenschutz zugunsten der Asylsuchenden zu etablieren.

### **Gesetzliche Vertretung (unbegleiteter) Minderjähriger**

Der Entwurf sieht keine Neuregelung der Vertretung von Minderjährigen vor, obwohl der Verweis des § 13 Sbg. GVG auf § 16 AsylG 2005 mittlerweile ins Leere geht. Die entsprechenden Regelungen sind inzwischen in § 10 BFA-Verfahrensgesetz idgF normiert, weshalb der Verweis entsprechend anzupassen oder eine eigene Regelung im Sbg. GVG zu treffen wäre. Dabei ist gemäß Art. 24 Abs. 1 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie zu ergänzen, dass der Vertreter

---

<sup>15</sup> <http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/what-we-do/caring-for-vulnerable-groups/response/response-to-vulnerability-in-asylum-project-report.html>.

<sup>16</sup> Vgl. UNHCR, The Heightened Risk Identification Tool (User Guide), Juni 2010, Second Edition, <http://www.refworld.org/docid/46f7c0cd2.html>; UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (“Istanbul Protocol”), 2004, <http://www.refworld.org/docid/4638aca62.html>; Ergebnisse des Projekts „Response to Vulnerability in Asylum Procedures“, siehe Fußnote 5.

seine Aufgaben im Einklang mit dem Grundsatz des Kindeswohls wahrnehmen und entsprechend versiert sein muss.

Art. 24 Abs. 1 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie erfordert weiters die Information unbegleiteter Minderjähriger von der Bestellung des Vertreters und die Kontinuität des Vertreters, wobei die damit betraute Person nur im Notfall wechseln soll.

Gleichzeitig möchte UNHCR an dieser Stelle seine langjährige Forderung wiederholen, wonach unbegleiteten Minderjährigen unverzüglich ein Obsorgeberechtigter *und* ein gesetzlicher Vertreter im Asylverfahren bzw. in Verfahren betreffend Grundversorgungsangelegenheiten zur Seite gestellt werden sollte.

UNHCR  
24. März 2016