



**UNHCR-Analyse
des Entwurfs für Änderungen des
Oö. Grundversorgungsgesetzes**

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 Artikel 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 Artikel 35 GFK und Artikel 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 Oö. Grundversorgungsgesetz 2006 geändert wird“ Stellung. Die Analyse stützt sich dabei wesentlich auf die UNHCR-Position zur Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie.¹ 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 Oö. Grundversorgungsgesetzes (GVG) dient vor allem der Umsetzung der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie.

UNHCR begrüßt insbesondere die vorgesehene Stärkung des Rechtsschutzes für den Fall einer Verweigerung, einer Einschränkung oder eines Entzugs der Grundversorgung: So haben entsprechende Entscheidungen zukünftig ex officio mit schriftlichem Bescheid zu ergehen. Auch können betroffene Asylsuchende Rechtsberatung und -vertretung für Beschwerdeverfahren in Anspruch nehmen.

UNHCR bedauert demgegenüber, dass der Entwurf in Bezug auf erweiterte Garantien für schutzbedürftige Asylsuchende, welche eine der wichtigsten Verbesserungen der neuen EU-Aufnahmerichtlinie darstellen, weit hinter den Erfordernissen der Richtlinie zurückbleibt. Dies betrifft sowohl den Umfang der Betreuung und Unterstützung (einschließlich psychologischer und therapeutischer

¹ 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>.

Hilfe bei Bedarf) als auch das Fehlen von Regelungen zur Identifizierung schutzbedürftiger Personen. Hier bedarf es aus Sicht von UNHCR Nachbesserungen des Entwurfs – und insbesondere eine Verankerung eines Rechtsanspruchs auf die von der Neufassung der Richtlinie verlangten zusätzlichen Leistungen –, um das gemäß den Erläuternden Bemerkungen intendierte Ziel der „Herstellung einer unionsrechtskonformen Rechtslage“ zu erreichen und Rechtsklarheit zu schaffen

Gleichzeitig sieht der Gesetzesentwurf kaum inhaltliche Änderungen in Bezug auf die Gründe für eine Verweigerung, eine Einschränkung oder einen Entzug von Grundversorgungsleistungen vor. Die vorhandenen Gründe und / oder ihre Auswirkungen stehen aber größtenteils in Widerspruch zur Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie bzw. zu geltenden Menschenrechtsstandards. Die diesbezüglichen sowie weitere Regelungen des Oö. GVG, die nicht im Einklang mit Unionsrecht bzw. menschenrechtlichen Standards zu stehen scheinen, werden in einem separaten Kapitel erörtert.

Schließlich stellt das letzte Kapitel dieser Stellungnahme jene Bestimmungen der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie dar, die weder vom geltenden Oö. GVG noch von der Novelle umfasst sind und nach Ansicht von UNHCR folglich noch umzusetzen wären.

UNHCR hofft, dass die in der vorliegenden Stellungnahme ausgesprochenen Anregungen für weitere Änderungen des Oö. GVG im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens noch aufgegriffen werden.

II.2. Änderungen des Oö. GVG

Zu § 1 Abs. 2 (Materielle Leistungen)

Spezifizierung genereller Grundversorgungsstandards

UNHCR begrüßt die vorgeschlagene Aufnahme von Bestimmungen betreffend generelle Qualitätsstandards der Grundversorgung: Demnach hat die Unterbringung in geeigneten Räumlichkeiten samt Sicherstellung angemessener Versorgung (Hervorhebungen durch UNHCR) zu erfolgen.

Entsprechend Art. 18 Abs. 1 lit b der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie wäre an dieser Stelle jedoch zu ergänzen, dass gegebenenfalls herangezogene Unterbringungszentren einen „angemessenen Lebensstandard“ gewährleisten müssen. In den Erläuternden Bemerkungen dazu sollte nach Ansicht von UNHCR zudem auf Art. 11 Abs. 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte² sowie die Allgemeine Bemerkung Nr. 4 des Komitees über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte³ verwiesen werden, welche den

² Vgl. BGBl. Nr. 590/1978.

³ 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>.

Begriff der angemessenen Unterkunft näher definieren.

UNHCR vermisst eine Umsetzung der gemäß Art. 18 Abs. 3 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie vorzusehenden Berücksichtigung alters- und geschlechtsspezifischer Aspekte sowie der Situation schutzbedürftiger Personen. UNHCR empfiehlt folglich, § 1 Abs. 2 entsprechend zu ergänzen. In diesem Zusammenhang sollte auch der Inhalt von Art 18 Abs. 4 der Richtlinie ins Öö. GVG übernommen werden, wonach geeignete Maßnahmen getroffen werden, damit Übergriffe und geschlechtsbezogene Gewalt – einschließlich sexueller Übergriffe und Belästigung in Grundversorgungsunterkünften – verhindert werden.

UNHCR empfiehlt zudem eine gesetzliche Verankerung von Art. 23 Abs. 3 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie, demzufolge 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 ist aus Sicht von UNHCR insbesondere auch das Vorhandensein der nötigen Ausstattung zur Erledigung von Hausaufgaben (z.B. Schreibtisch) wichtig.

Art und Form der Grundversorgung

UNHCR bedauert, dass gemäß den Erläuternden Bemerkungen eine Versorgung in erster Linie in organisierten Quartieren samt Sicherstellung angemessener Verpflegung erfolgen soll. Bereits 2002 haben nämlich die im UNHCR-Exekutivkomitee vertretenen Staaten – einschließlich Österreich – einstimmig festgehalten, dass Aufnahmemaßnahmen dann für Asylsuchende wie Aufnahmegesellschaft gleichsam von Vorteil sein können, wenn sie auf dem Verständnis beruhen, dass viele Asylsuchende ein gewisses Maß an Selbstständigkeit erreichen können, wenn ihnen die dazu nötigen Möglichkeiten geboten werden.⁴ In diesem Sinne vertritt UNHCR die Auffassung, dass eine Unterbringung bevorzugt in individuellen Unterkünften erfolgen und eine Unterbringung in organisierten Gemeinschaftsunterkünften nur für einen begrenzten Zeitraum und nur in einen gewissen Asylverfahrensstadium erfolgen sollte. Asylsuchende sollten insbesondere bei FreundInnen und Verwandten leben können. Auch erlaubt eine Unterbringung in Privatquartieren in der Regel eine raschere und flexiblere Reaktion auf steigende Zahlen von Asylsuchenden.

UNHCR ist zudem 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.

Kostenhöchstsätze

Gemäß den Erläuternden Bemerkungen zum vorliegenden Entwurf werden Geldleistungen nur in der in der Grundversorgungsvereinbarung zwischen Bund

⁴ UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss Nr. 93 von 2002 über die Aufnahme von Asylsuchenden im Rahmen individueller Asylsysteme, 53. Sitzung (LIII), http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_7/FR_int_vr_EXKOM-EXKOM_093.pdf.

und Ländern vorgesehenen Höhe (und ohne Rechtsanspruch) erbracht. In diesem Zusammenhang möchte UNHCR auf Art. 17 Abs. 5 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie hinweisen, wonach sich der Umfang materieller Leistungen in Form von Geldleistungen oder Gutscheinen auf Grundlage des Leistungsniveaus bemisst, welches der betreffende Mitgliedstaat nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften oder nach den Gepflogenheiten anwendet, um eigenen Staatsangehörigen einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten können gemäß derselben Bestimmung Asylsuchenden eine weniger günstige Behandlung als eigenen Staatsangehörigen zuteil werden lassen, insbesondere wenn materielle Unterstützung teilweise in Form von Sachleistungen gewährt wird oder wenn das, auf eigene Staatsangehörige anzuwendende, Leistungsniveau darauf abzielt, einen Lebensstandard zu gewährleisten, der über dem nach dieser Richtlinie für Antragsteller vorgeschriebenen Lebensstandard liegt.

Aus Sicht von UNHCR wäre es in diesem Zusammenhang daher wichtig, dass in den anwendbaren Rechtsgrundlagen eine nationale Bezugsgröße für den menschenwürdigen Lebensstandard definiert wird – etwa die Standards der bedarfsorientierten Mindestsicherung.

Zu § 1 Abs. 4 (Vertretung von unbegleiteten Minderjährigen)

Im Hinblick auf die Vertretung von Minderjährigen in Verfahren nach dem Oö. GVG verweist der Entwurf auf die sinngemäße Anwendbarkeit von § 10 BFA-Verfahrensgesetz. Demnach ist für die gesetzliche Vertretung unbegleiteter Minderjähriger nach Zulassung des Verfahrens und nach Zuweisung an eine Betreuungsstelle eines Bundeslandes der örtlich zuständige Jugendwohlfahrtsträger jenes Bundeslandes zuständig, in dem der Minderjährige einer Betreuungsstelle zugewiesen wurde. Zur Vermeidung von Schutzlücken (etwa im Falle einer allfälligen Zuweisung ohne Zulassung) schiene es aus Sicht von UNHCR zweckmäßiger, dass die gesetzliche Vertretung unbegleiteter Minderjähriger in allen Verfahren nach dem Oö. GVG dem Kinder- und Jugendhilfeträger zukommt.

Aus Sicht von UNHCR wäre darüber hinaus die Umsetzung der in Art. 24 Abs. 1 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie enthaltenen näheren Regelungen zur gesetzlichen Vertretung nötig. Diese betreffen insbesondere die Information des Minderjährigen von der Bestellung des Vertreters und die Kontinuität des Vertreters, wobei die damit betraute Person nur im Notfall wechseln soll.

UNHCR möchte an dieser Stelle schließlich an seine langjährige Forderung erinnern, wonach allen unbegleiteten Minderjährigen unverzüglich ein Obsorgeberechtigter zur Seite gestellt werden sollte.

Zu § 3 Abs. 1 (Berücksichtigung der Bedürfnisse Asylsuchender)

Berücksichtigung der Familieneinheit

UNHCR begrüßt ausdrücklich die vorgeschlagene Aufnahme einer Bestimmung,

wonach im Rahmen der Gewährung von Grundversorgung die Familieneinheit soweit wie möglich zu berücksichtigen ist. UNHCR empfiehlt in diesem Zusammenhang jedoch dringend, den – in den Erläuterungen zu § 1 Abs. 2 des Entwurfs enthaltenen – Hinweis auf den Familienbegriff zumindest um einen Verweis auf Art. 8 EMRK zu ergänzen. Im Sinne des menschenrechtlichen Familienbegriffs sind nämlich auch nach Verlassen des Herkunftsstaates entstandene familiäre Bande, Lebensgemeinschaften einschließlich nicht-eingetragener gleichgeschlechtlicher Partnerschaften, minderjährige Geschwister und andere abhängige Verwandte vom Schutzbereich des Rechts auf Familienleben umfasst. Zudem sollte nach Möglichkeit auch auf andere nahe Verwandtschaftsverhältnisse Bedacht genommen werden.

Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen

Gemäß dem Entwurf sind bei der Gewährung von Grundversorgungsleistungen „etwaige besondere Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen [...] soweit als möglich zu berücksichtigen.“ Mit dieser Regelung bliebe das Oö. GVG jedoch hinter den Erfordernissen der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie zurück, welche erweiterte Garantien für schutzbedürftige Asylsuchende vorsieht, die aus Sicht von UNHCR eine der wichtigsten Verbesserungen der neuen Richtlinie darstellen:

Art. 22 Abs. 1 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie normiert nämlich, dass die Unterstützung, die Personen mit besonderen Bedürfnissen nach der EU-Aufnahmerichtlinie zu Teil wird, „ihren Bedürfnissen während der gesamten Dauer des Asylverfahrens Rechnung trägt“ und dass „ihre Situation in geeigneter Weise verfolgt wird.“ Gemäß Art. 25 Abs. 1 der Richtlinie haben die Staaten 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 sieht Art. 19 Abs. 2 der Richtlinie vor, dass Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe (Hervorhebung durch UNHCR), einschließlich psychologischer Leistungen, zu gewähren ist. Dies sollte bei Bedarf aus Sicht von UNHCR auch die Gewährung (traumaorientierter) therapeutischer Interventionen (wie insbesondere Psychotherapie sowie körpertherapeutische oder kreative Therapieformen) umfassen. Zudem haben gemäß Art. 23 Abs. 4 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie (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 gewählten Formulierungen deutlich hervor, dass bei der Umsetzung dieser Bestimmungen in nationales Recht ein Rechtsanspruch auf entsprechende Leistungen zu normieren wäre. Für Asylsuchende in der Grundversorgung der Länder wäre somit ein entsprechender Rechtsanspruch in den jeweiligen Landesgrundversorgungsgesetzen zu verankern,

soweit diese Leistungen (für die vielfach auch DolmetscherInnen benötigt werden) nicht durch die Krankenversicherung abgedeckt sind. Auch die Einschränkung durch den Verweis „soweit als möglich“ – dessen Wortlaut über den in den Erläuternden Bemerkungen erwähnten Anwendungsbereich hinausgeht – ist von der Richtlinie nicht gedeckt.

Auch vermisst UNHCR eine Umsetzung von Art. 25 Abs. 2 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie, wonach Personen, die Opfer von schweren Gewalttaten geworden sind, durch entsprechend ausgebildetes Personal zu betreuen sind, welches sich auch angemessen fortbildet.

Wenngleich es in jedem Einzelfall einer Prüfung bedarf, ob der oder die jeweilige Asylsuchende bzw. Fremde schutzbedürftig ist, möchte UNHCR in den Erläuterungen eine Ergänzung der demonstrativ aufgezählten Profile um Betroffene von weiblicher Genitalverstümmelung, LGBTI-Personen, Analphabeten und Dislektiker anregen.

Schließlich fehlen im vorliegenden Entwurf Regelungen zur Identifizierung schutzbedürftiger Personen, zumal die Schutzbedürftigkeit 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) – worauf die Erläuternden Bemerkungen zutreffend hinweisen – 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“⁵ wäre es zudem 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 Tools⁶ erhobene – Hinweise auf eine mögliche Vulnerabilität auch von anderen Personen kommen, die mit den

⁵ <http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/what-we-do/caring-for-vulnerable-groups/response-to-vulnerability-in-asylum-project-report.html>.

⁶ 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.

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.

Zu § 3 Abs. 2 (Verweigerung, Einschränkung und Entzug der Grundversorgung)

Positiv zu bewerten ist aus Sicht von UNHCR die vorgeschlagene Streichung der späteren Asylantragstellung als Grund für die Verweigerung, Einschränkung oder den Entzug der Grundversorgung.

UNHCR hegt hingegen erhebliche Bedenken in Bezug auf die durch die Novelle inhaltlich unberührten und somit weiterhin geltenden zahlreichen Gründe für eine Verweigerung, Einschränkung und einen Entzug der Grundversorgung. Diese Bedenken werden unten näher erläutert.

Zu § 3 Abs. 7 („Notversorgung“)

Art. 20 Abs. 5 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie sieht nicht nur vor, dass in Fällen der Einschränkung oder des Entzugs von Aufnahmebedingungen „in jedem Fall“ der Zugang zu medizinischer Versorgung zu gewährleisten ist – was im Entwurf umgesetzt ist –, sondern auch, dass „ein würdiger Lebensstandard für alle Antragsteller“ zu gewährleisten ist. Letzteres ist aber weder im geltenden Oö. GVG noch in den vorgeschlagenen Änderungen normiert. Da Asylsuchende in Österreich regelmäßig – so auch in Oberösterreich – von der bedarfsorientierten Mindestsicherung ausgenommen sind und es neben der Grundversorgung kein weiteres System zur Sicherstellung eines würdigen Lebensstandards für Asylsuchende gibt, erscheint im Falle der Beibehaltung der Gründe für eine Verweigerung, eine Einschränkung oder einen Entzug von Grundversorgungsleistungen nach dem Oö. GVG die Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie für davon betroffene Personen somit nicht umgesetzt.

Zu § 4 (Rechtsschutz)

Verfahren

UNHCR begrüßt es, dass seine Empfehlung umgesetzt wird, wonach eine Verweigerung, eine Einschränkung oder ein Entzug der Grundversorgung zukünftig ex officio bescheidmäßig erledigt werden soll.

Gleichzeitig möchte UNHCR erneut vorschlagen, dass jeder Entscheidung, Leistungen aus der Grundversorgung zu verweigern, einzuschränken oder zu entziehen, – zumindest soweit dies ohne Aufschub möglich ist – eine Anhörung des

Betroffenen vorangeht, wie dies etwa § 2 Abs. 6 GVG-B 2005 idgF normiert.

Subsidiär Schutzberechtigte (Abs. 1)

Die Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie gilt gemäß ihrem Art. 3 Abs. 1 für alle Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen, solange diese als Antragsteller im Hoheitsgebiet verbleiben dürfen. Aus Sicht von UNHCR fallen daher subsidiär Schutzberechtigte, deren Verfahren in Bezug auf die Prüfung der Flüchtlingseigenschaft noch nicht rechtskräftig abgeschlossen ist, – neben ihrem Anspruch auf den Inhalt des subsidiären Schutzes gemäß der Neufassung der EU-Status- bzw. Qualifikationsrichtlinie – bis zur rechtskräftigen Entscheidung im Asylverfahren auch in den Anwendungsbereich der EU-Aufnahmerichtlinie. Dies ist auch im Einklang mit dem Asylgesetz 2005 idgF iVm der Grundversorgungsvereinbarung, da sich aus § 2 Abs.1 Z. 14 sowie § 13 AsylG 2005 ergibt, dass subsidiär Schutzberechtigte ohne rechtskräftige Erledigung ihres Antrags auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft noch als Asylwerber gelten und als solche zum Aufenthalt im Bundesgebiet berechtigt sind. Der vorgeschlagene Ausschluss dieser Personengruppe vom Rechtsanspruch auf Grundversorgung erscheint daher sowohl unionsrechtswidrig sein als auch in Widerspruch zu korrespondierenden nationalen Regelungen zu stehen.

Dazu kommt, dass aus Sicht von UNHCR jedenfalls auch subsidiär Schutzberechtigte sowie Asylberechtigte, die schwere Gewalttaten erlitten haben, Zugang zu einer adäquaten medizinischen und psychologischen Behandlung oder Betreuung erhalten müssen, die für den Schaden, welcher ihnen durch derartige Handlungen zugefügt wurde, erforderlich ist. Dies ergibt sich aus Art. 30 Abs. 2 und Art. 20 Abs. 3 in Verbindung mit Erwägungsgrund 46 der Neufassung der EU-Status- bzw. Qualifikationsrichtlinie in Zusammenschau mit den entsprechenden Bestimmungen in der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie. Dies sollte bei Bedarf auch die Gewährung (traumaorientierter) therapeutischer Interventionen (wie insbesondere Psychotherapie sowie körpertherapeutische oder kreative Therapieformen) umfassen. Schließlich wäre in Zusammenhang mit psychologischer Unterstützung und Therapie auch die Verfügbarkeit von DolmetscherInnen notwendig.

Rechtsberatung und Rechtsvertretung (Abs. 3)

UNHCR begrüßt, dass mit der vorliegenden Novelle Asylsuchende entsprechend Art. 26 Abs. 2 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie in Verfahren gegen Bescheide nach dem Oö. GVG eine unentgeltliche Rechtsberatung und Rechtsvertretung in Anspruch nehmen können. Da jedoch auch vorübergehend Schutzberechtigte mit einem Aufenthaltsrecht aufgrund einer Verordnung nach § 62 Asylgesetz 2005 sowie staatenlose Fremde schutzbedürftig sind, sollten nach Ansicht von UNHCR auch diese Zugang zu unentgeltlicher Rechtsberatung und Rechtsvertretung in Beschwerdeverfahren nach dem Oö. GVG haben.

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 dies jedenfalls auch das Verfassen von Rechtsmitteln.

III. Anmerkungen zu bestehenden Regelungen des Oö. GVG

Aus Sicht von UNHCR sind einige derzeit geltende und durch die vorgeschlagene Novelle inhaltlich nicht berührte Regelungen des Oö. GVG nicht im Einklang mit Unionsrecht – und dabei insbesondere der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie – bzw. völkerrechtlichen Standards. UNHCR appelliert, die entsprechenden Bestimmungen im Rahmen der Novelle entsprechend zu adaptieren. Gleichzeitig begrüßt UNHCR an dieser Stelle erneut bestehende Regelungen des Oö. GVG, welche wichtige Inhalte der Aufnahmerichtlinie verankern.

Zu § 2 Abs. 1 (Anspruchsberechtigte)

Durch den Verweis auf den Personenkreis des Art. 2 Abs. 1 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 Oö. 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 Staatenlosigkeit oder ihrer Nichtabschiebbarkeit analog zu Asylsuchenden zumindest einen Anspruch auf Versorgung nach dem Oö. GVG haben.⁷

Zu § 3 Abs. 2 (Verweigerung, Einschränkung oder Entzug der Grundversorgung)

UNHCR hegt weiterhin erhebliche Bedenken in Bezug auf die durch die Novelle inhaltlich unberührten und somit weiterhin geltenden zahlreichen Gründe, welche zu einer Verweigerung, einer Einschränkung und einem Entzug der Grundversorgung führen können.

In diesem Zusammenhang möchte UNHCR primär auf die umfassende Geltung der Menschenrechte für jede Person in jeder Situation⁸ und darauf hinweisen, dass insbesondere Asylsuchende vielfach selbst vor Menschenrechtsverletzungen geflohen sind. Zudem sind stets auch die Auswirkungen derartiger Maßnahmen auf Familienangehörige, einschließlich Kinder, der betroffenen Person und damit verbundene mögliche Verletzungen der UN-Kinderrechtskonvention zu beachten. Die Konsequenzen für Asylsuchende, von denen in einer Unterkunft eine

⁷ 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>.

⁸ Siehe Artikel 11 Abs. 1 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, BGBl. Nr. 590/1978.

Gefährdung der Sicherheit und Ordnung bzw. ein unzumutbares Verhalten ausgeht oder die wegen einer gerichtlich strafbaren Handlung, die einen asylrechtlichen Ausschlussgrund darstellen kann, verurteilt wurden, wären nach Ansicht von UNHCR folglich losgelöst von Fragen der Grundversorgung zu regeln. Ebenso sollte eine Wegweisung nicht den Entzug der Grundversorgung und eine damit allfällig verbundene Obdachlosigkeit nach sich ziehen, zumal gefährdete Familienmitglieder aufgrund dieser drastischen Folgen von der Suche nach staatlichem Schutz Abstand nehmen könnten.

Dazu kommt, dass die Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie in Artikel 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 demnach zwar Sanktionen nach sich ziehen, stellen jedoch keinen Tatbestand dar, der die Einschränkung oder den Entzug von Grundversorgungsleistungen europarechtlich zulassen würde. Die Verurteilung wegen einer strafbaren Handlung wiederum ist nach der Richtlinie weder ein Grund für eine Einschränkung oder einen Entzug materieller Leistungen noch für Sanktionen. Das Oö. GVG würde ohne entsprechende Änderungen in diesen Punkten nach Ansicht von UNHCR gegen die Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie verstoßen.

Aus Sicht von UNHCR sollten auf Grundlage der Menschenrechte alle mittellosen Asylsuchenden Grundversorgungsleistungen erhalten. Die Beachtung humanitärer und materieller Grundbedürfnisse ist zudem eine Voraussetzung für faire Asylverfahren, da unversorgte Asylsuchende zumeist nicht in der physischen und/oder psychischen Verfassung sind, ihr Verfahren bestmöglich zu führen. In diesem Sinne hat auch der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem Erkenntnis in der Rechtssache C-179/11 im Zusammenhang mit der EU-Aufnahmerichtlinie festgehalten, dass bei der Versorgung und Unterbringung von Asylsuchenden auf die uneingeschränkte Wahrung der Menschenwürde Bedacht zu nehmen ist und dabei auf die Artikel 1 und 18 der EU-Grundrechtecharta verwiesen.⁹ In Folge dessen sieht nunmehr Art. 20 Abs. 5 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie vor, 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. Dies wäre im Rahmen der vorliegenden Novelle – wie oben erläutert – ebenfalls noch umzusetzen.

In Bezug auf nähere Überlegungen zu den einzelnen weiteren Gründen für eine Verweigerung, eine Einschränkung oder einen Entzug der Grundversorgung verweisen wir auf unsere Stellungnahme zur Stammfassung des Oö. GVG.¹⁰

⁹ Cimade (GISTI) v. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, C-179/11, Gerichtshof der Europäischen Union, 27. September 2012, siehe insbesondere Rz. 42, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=127563&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=116096>.

¹⁰ Analyse des Entwurfs für das Oberösterreichische Grundversorgungsgesetz 2006, 10. April 2006, S. 4ff, http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/4_oesterreich/4_2_asylpositionen/4_2_3_positionen_2006-2010/FR_AUS_Positionen_2010-GVG_Ooe_042006.pdf.

Zudem sollte beachtet werden, dass das völlige Verarmen von Asylsuchenden auch unerwünschte humanitäre und soziale Konsequenzen für die Kommunen und die Aufnahmegesellschaft nach sich ziehen kann.

Folglich sollte eine Einstellung der Grundversorgung in Bezug auf mittellose Asylsuchende aus Sicht von UNHCR lediglich für die Dauer ihrer unentschuldigten Abwesenheit aus dem Grundversorgungsquartier möglich sein, wobei – wie dies § 3 Abs. 4 des Oö. GVG auch ermöglicht – eine neuerliche Gewährung von Grundversorgungsleistungen erfolgen sollte, wenn sich die Asylsuchenden wieder melden und gute Gründe für die Abwesenheit vorbringen können.

UNHCR empfiehlt dringend, die vorliegende Novelle zum Anlass zu nehmen, alle anderen Gründe für eine Verweigerung, eine Einschränkung oder einen Entzug der Grundversorgung nach dem Oö. GVG ersatzlos zu streichen.

Zu § 3 Abs. 6 (Verhältnismäßigkeitsprüfung)

UNHCR begrüßt die bestehende Verankerung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung gemäß Art. 20 Abs. 5 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie in Zusammenhang mit Entscheidungen über die Einschränkung, Verweigerung oder den Entzug von Grundversorgungsleistungen.

Zu § 6 (Fremde mit einem Aufenthaltsrecht für Vertriebene)

Im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen – also Menschen, die etwa vor einem bewaffnetem Konflikt geflohen sind und in 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 Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten“¹¹ fallen und auf dieser Grundlage über ein Aufenthaltsrecht gemäß einer Verordnung nach § 62 Asylgesetz 2005 verfügen – kann sich die Grundversorgung auf die Unterbringung in geeigneten Unterkünften, die Versorgung mit angemessener Verpflegung und die Sicherung der Krankenhilfe beschränken. 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 demgegenüber ein Status vorgesehen werden, der sich an den Rechten von Flüchtlingen orientiert. Es wäre somit begrüßenswert, wenn die betreffende Personengruppe in den Anwendungsbereich des Mindestsicherungsgesetzes aufgenommen werden würde. Jedenfalls spricht sich UNHCR gegen die vorliegende Sonderbestimmung aus.

¹¹ Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0055:DE:HTML>

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

Mehrere Bestimmungen der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie sind bislang im Oö. GVG weder gesetzlich geregelt noch vom vorliegenden Entwurf umfasst. UNHCR regt daher an, auch nachfolgende Punkte im Rahmen der Novelle umzusetzen:

Verankerung des Kindeswohls und der besonderen Schutzbedürftigkeit (unbegleiteter) Minderjähriger

Abgesehen von ihrer Erwähnung als besonders schutzbedürftig in § 3 Abs. 6 sowie in den Erläuternden Bemerkungen zu § 3 Abs. 2 des Entwurfs sieht das Oö. GVG keine Regelungen betreffend die Versorgung von (unbegleiteten) Minderjährigen vor.

So findet das in Art. 23 Abs. 1 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie, Art. 3 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention¹² sowie Art. 1 des Bundesverfassungsgesetzes über die Rechte von Kindern verankerte Prinzip, wonach das Kindeswohl „vorrangig“ zu berücksichtigen ist, im Oö. GVG keine Erwähnung. In diesem Zusammenhang wären auch die gemäß Art. 23 Abs. 2 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie bei der Würdigung des Kindeswohls zu berücksichtigenden Faktoren aufzunehmen, wobei UNHCR anregen möchte, diese um weitere, in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 14 des UN-Kinderrechtskomitees zum Vorrang des Kindeswohls¹³ 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 vor, das Prinzip des Kindeswohls entsprechend im Oö. GVG zu normieren und dabei 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.¹⁴ UNHCR hofft, dass im Rahmen der Umsetzung seine vor kurzem gemeinsam mit UNICEF herausgegebenen Empfehlungen zur Berücksichtigung des Kindeswohls unbegleiteter Minderjähriger Berücksichtigung finden werden.¹⁵

Generell möchte UNHCR betonen, dass unbegleitete Minderjährige nicht nur getrennt von nicht mit ihnen verwandten Erwachsenen in speziellen Unterbringungsformen, sondern jedenfalls entsprechend ihren Bedürfnissen, welche im Einzelfall zu beurteilen sind, zu betreuen sind. Im Sinne des

¹² BGBl. Nr. 7/1993.

¹³ 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

¹⁴ Ibidem, Abs. 47.

¹⁵ 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>.

Grundsatzes der Nichtdiskriminierung des Art. 2 der UN-Kinderrechtskonvention müssen sie zudem auch Zugang zu Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe haben.

Information Asylsuchender über vorgesehene Leistungen und damit verbundene Verpflichtungen

Entgegen Art. 5 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie normiert weder das aktuelle Oö. GVG noch die Novelle Informationspflichten. Zudem enthalten nach Kenntnis von UNHCR auch die verschiedenen Informationsblätter des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl keine Information über die Vollziehung der Grundversorgung in den Ländern. Die Informationspflichten wären deshalb im Oö. GVG zu regeln.

Kontakt mit UNHCR, Verwandten und Hilfsorganisationen

Art. 18 Abs. 2 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie normiert zum einen, dass Antragsteller die Möglichkeit haben müssen, mit Verwandten, Rechtsbeistand oder Beratern, Personen, die den UNHCR vertreten, und anderen einschlägig tätigen nationalen und internationalen Organisationen sowie Nichtregierungsorganisationen in Verbindung zu treten (vgl. lit b). Zum anderen haben die erwähnten Personen bzw. Institutionen Zugang zu Unterbringungseinrichtungen zu erhalten, um den Antragstellern helfen zu können, wobei dieser Zugang nur aus Gründen der Sicherheit der betreffenden Räumlichkeiten oder der Antragsteller eingeschränkt werden darf (vgl. lit c). UNHCR ist ohnehin bereits 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, wie dies auch im Asylgesetz 2005 und in der Betreuungseinrichtungen-Betreuungsverordnung des Bundes geregelt ist. UNHCR ersucht, diese Kontaktmöglichkeiten und Zugangsrechte im Oö. GVG zu verankern.

UNHCR
21. Mai 2015