



**UNHCR-Analyse
des Entwurfs für ein
Steiermärkisches
Grundversorgungsgesetz**

23.5.2016

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 über die Grundversorgung hilfs- und schutzbedürftiger Fremder (Steiermärkisches Grundversorgungsgesetz - StGVG)“ 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 ein Steiermärkisches Grundversorgungsgesetz (StGVG) dient vor allem der Umsetzung der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie.

UNHCR erachtet viele der vorgeschlagenen Neuerungen im Vergleich zur derzeitigen Gesetzeslage als positiv – etwa die vorgesehene Berücksichtigung von geschlechts- und altersspezifischen Aspekten bei der Unterbringung, der Familieneinheit, der Erfordernisse besonders schutzbedürftiger Fremder im Rahmen einer organisierten Unterbringung sowie der altersgerechten Ausstattung bei der Unterbringung Minderjähriger. UNHCR begrüßt auch die vorgesehene Stärkung des Rechtsschutzes für den Fall einer Ablehnung, Einschränkung oder eines Entzugs der Grundversorgung von hilfsbedürftigen Asylsuchenden.

Demgegenüber hat UNHCR ernste Bedenken im Hinblick auf die vorgeschlagenen umfassenderen Gründe für eine Einschränkung oder Entziehung der Grundversorgung. Diese stehen teilweise in Widerspruch zur Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie sowie generell zu geltenden Menschenrechtsstandards. Aus

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>.

Sicht von UNHCR sollte eine Einstellung der Grundversorgung in Bezug auf mittellose Asylsuchende lediglich für die Dauer ihrer unentschuldigsten Abwesenheit aus dem Grundversorgungsquartier möglich sein.

UNHCR bedauert auch, dass der Entwurf in Bezug auf erweiterte Leistungen für schutzbedürftige Asylsuchende, welche eine der wichtigsten Verbesserungen der neuen EU-Aufnahmerichtlinie darstellen, hinter den Erfordernissen der Richtlinie zurückbleibt. Zwar sieht der Entwurf neu nach Einzelfallprüfung unbedingt erforderliche Leistungen der medizinischen und psychologischen Behandlung für besonders schutzbedürftige Fremde vor, jedoch bedarf es hier aus Sicht von UNHCR gewisser Klarstellungen, insbesondere durch eine Verankerung eines Rechtsanspruchs auf alle von der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie verlangten zusätzlichen Leistungen sowie Regelungen zur Identifizierung schutzbedürftiger Personen, um das gemäß den Erläuterungen intendierte Ziel der Richtlinienumsetzung zu erreichen und auch Rechtsklarheit zu schaffen. Auch die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls ist vor dem Hintergrund der Änderungen in der Neufassung der Richtlinie im Rahmen des StGVG zu verankern.

UNHCR hofft, dass die in der vorliegenden Stellungnahme ausgesprochenen Anregungen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens aufgegriffen werden.

II.2. Neuerlassung des StGVG

Zu § 2 (Begriffsbestimmungen)

Beschränkung auf Drittstaatsangehörige und Staatenlose (§ 2 Z 1 lit a iVm § 3)

UNHCR spricht sich gegen die vorgesehene Einschränkung aus, lediglich „drittstaatsangehörige“ bzw. staatenlose Asylsuchende und Fremde vom Anwendungsbereich des StGVG zu umfassen. In Hinblick auf EWR-Staaten, die nicht Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind, widerspricht die Einschränkung zudem Art. 3 Abs. 1 der EU-Aufnahmerichtlinie.

Familienangehörige von Fremden (§ 2 Z 1 lit c)

UNHCR empfiehlt auf Basis der Beschlüsse seines Exekutivkomitees², 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 § 4 Abs. 1 lit b erklärte Ziel der Beachtung der 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 § 6 Abs. 5 des StGVG geboten, dem zufolge bei der Beurteilung der Hilfsbedürftigkeit das Einkommen von im gemeinsamen Haushalt lebenden Lebensgefährten zu berücksichtigen ist.

² 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).

„Besonders schutzbedürftige Fremde“ (§ 2 Z 1 lit d)

UNHCR begrüßt die vorgeschlagene demonstrative Aufzählung jener Personen, die aufgrund ihrer speziellen Situation typischerweise schutzbedürftig sind und besondere Bedürfnisse im Rahmen der Unterbringung und Betreuung haben. Der Entwurf stützt sich dabei auf die in Art. 21 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie genannten Profile. Wenngleich es in jedem Einzelfall einer Prüfung bedarf, ob der oder die jeweilige Asylsuchende bzw. Fremde besonders schutzbedürftig ist, möchte UNHCR die Ergänzung des vorgeschlagenen § 2 Abs. 1 lit d um Betroffene von weiblicher Genitalverstümmelung, LGBTI-Personen, Analphabeten und Dislektiker anregen.

„Hilfsbedürftige Fremde“ (§ 2 Z 2)

In Bezug auf die Leistungsverpflichtung eines anderen Mitgliedsstaats nach unionsrechtlichen Bestimmungen siehe die Anmerkungen zu § 7 Abs. 1 Z 15 unten.

„Schutzbedürftige Fremde“ (§ 2 Z 3)

In Bezug auf Fremde mit einem Aufenthaltsrecht für Vertriebene siehe die Anmerkungen zu § 6 Abs. 8 unten.

Im Hinblick auf § 2 Z 3 lit d ist UNHCR die vorgenommene Unterscheidung der „Fremde[n], die durch das Wiederaufleben der asylrechtlichen vorläufigen Aufenthaltsberechtigung infolge der vom Verwaltungsgerichtshof im Zuge einer Revision oder vom Verfassungsgerichtshof im Zuge einer Beschwerde gegen die asylrechtliche Entscheidung zuerkannten aufschiebenden Wirkung, ein Aufenthaltsrecht haben“ von Asylsuchenden im Sinne der lit a nicht verständlich. Mit der Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung durch die Höchstgerichte wird der Eintritt der Rechtswirkungen der zweitinstanzlichen Asylentscheidung hinausgeschoben, und vermag diese vorläufig keine Rechtswirkung zu entfalten. Folglich kommt den Betroffenen erneut die Stellung eines Asylsuchenden mit allen damit verbundenen Rechten zu.

Zu § 3 (Voraussetzungen)

Zielgruppe (§ 3 Abs. 2)

Gemäß den Erläuterungen zum Entwurf des § 3 Abs. 2 Z 2 sollen Anträge von Fremden auf Übernahme in die steiermärkische Grundversorgung abgewiesen werden, „wenn sie bereits in einem anderen Bundesland Grundversorgungsleistungen beziehen“. Ausgenommen sollen davon nur „Verlegungen zum Zwecke der Familienzusammenführung“ oder „zur Gewährleistung der Sicherheit der betroffenen Personen“ sein. Aus Sicht von UNHCR wäre es in diesem Zusammenhang wünschenswert, wenn Ausnahmen auch aus anderen humanitären bzw. nachvollziehbaren Gründen – beispielsweise wegen Schulbesuchs oder privater Unterkunftsmöglichkeit in der Steiermark – möglich sind.

Weiters sieht § 3 Abs. 2 Z 4 lit a vor, dass für Fremde ohne Aufenthaltsrecht, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abschiebbar sind, u.a. dann kein

Anspruch auf Grundversorgung besteht, wenn von der Fremdenpolizeibehörde über die Nichtabschiebbarkeit keine entsprechende Feststellung oder Mitteilung getroffen wurde. Staatenlose Personen, die entweder nie einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben oder über deren Antrag rechtskräftig negativ abgeprochen wurde, sind demgegenüber per se nicht vom Kreis der Anspruchsberechtigten des StGVG 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 auch bis zur Feststellung ihrer Staatenlosigkeit oder ihrer Nichtabschiebbarkeit analog zu Asylsuchenden zumindest einen Anspruch auf Versorgung nach dem StGVG haben.³

Zu § 4 (Leistungen)

Unterbringung (§ 4 Z 1)

- Unterbringung in „geeigneten organisierten Unterkünften (...) unter Wahrung der Menschenwürde“

In diesem Zusammenhang wäre entsprechend Art. 17 Abs. 2 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie zu ergänzen, dass organisierte Unterkünfte (Hervorhebung durch UNHCR) einen „angemessenen Lebensstandard“ gewährleisten müssen. In den Erläuterungen dazu sollte nach Ansicht von UNHCR zudem auf Art. 11 Abs. 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte⁴ sowie die Allgemeine Bemerkung Nr. 4 des Komitees über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte⁵ verwiesen werden, welche den Begriff der angemessenen Unterkunft näher definieren.

- Unterbringung unter Berücksichtigung geschlechts- und altersspezifischer Aspekte (§ 4 Z 1 lit b)

UNHCR unterstützt die gemäß Art. 18 Abs. 3 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie vorgesehene Berücksichtigung alters- und geschlechtsspezifischer Aspekte. Im Sinne der Umsetzung des Art. 18 Abs. 3 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie empfiehlt UNHCR die – derzeit nur in den Erläuterungen genannte – Setzung von Maßnahmen zur Verhinderung von Übergriffen und geschlechtsbezogener Gewalt in den Gesetzestext aufzunehmen.

- Unterbringung unter Berücksichtigung der Familieneinheit (§ 4 Z 1 lit b)

UNHCR begrüßt den Hinweis auf die Familieneinheit, weil dieser nicht nur auf die in § 2 Z 1 lit c taxativ aufgezählten familiären Bande abstellt. Gleichzeitig empfiehlt UNHCR, in den Erläuterungen klarzustellen, dass dabei im Sinne des menschenrechtlichen Familienbegriffs auch nach Verlassen des Herkunftsstaates entstandene familiäre Bande, Lebensgemeinschaften einschließlich nicht-eingetragener gleichgeschlechtlicher Partnerschaften, minderjährige Geschwister

³ 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>.

⁴ Vgl. BGBl. Nr. 590/1978.

⁵ 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>.

und andere abhängige Verwandte (in Bezug auf Letztere siehe auch Art. 18. Abs. 5 der Richtlinie) umfasst sind sowie darüber hinaus auch auf andere nahe Verwandtschaftsverhältnisse Bedacht genommen werden soll.

- Besonders schutzbedürftige Fremde und Minderjährige (§ 4 Z 1 lit b)

UNHCR begrüßt, dass der Entwurf im Einklang mit Art. 22 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie vorsieht, die Grundversorgung unter Berücksichtigung der speziellen Bedürfnisse von schutzbedürftigen Fremden und Minderjährigen zu gewähren.

UNHCR vermisst jedoch die Normierung der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls (Hervorhebung durch UNHCR), welche in Übereinstimmung mit Art. 23 Abs. 1 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie, Art 1 des Bundesverfassungsgesetzes über die Rechte von Kindern sowie der UN-Kinderrechtskonvention⁶ gesetzlich zu verankern wäre.

In Zusammenhang mit der Berücksichtigung der Erfordernisse besonders schutzwürdiger Fremder, insbesondere von „Opfern von Folter, Vergewaltigung und anderen schweren Gewalttaten“ empfiehlt UNHCR die beispielhafte Aufzählung um Personen zu ergänzen, die aufgrund ihrer sexuellen Orientierung bzw. Geschlechteridentität, Seh- oder Hörbehinderungen, psychiatrischer Bedürfnisse oder Analphabetismus besondere Bedürfnisse haben.

Angemessene Verpflegung (§ 4 Z 2)

Der Entwurf sieht vor, dass im Rahmen der Grundversorgung eine „angemessene Verpflegung“ zu leisten ist. Im Rahmen der vorgesehenen Möglichkeit von Sachleistungen, ist UNHCR der Ansicht, dass Asylsuchende die Möglichkeit haben sollten, ihr Essen selbst zubereiten zu können. Dadurch können diese ein gewisses Maß an Selbstständigkeit erreichen (siehe dazu § 6 Abs. 3 unten) und die Ernährung wird auch ihren kulturellen und religiösen Bräuchen bzw. Erfordernissen gerecht.

Erweiterte Krankenversorgung und Behandlung besonders schutzbedürftiger Fremde (§ 4 Z 5 und Z 14)

Gemäß § 4 Z 5 des Entwurfs umfassen die Leistungen der Grundversorgung auch die Gewährung von „Krankenversorgung, die durch die Krankenversicherung nicht abgedeckt ist, nach Einzelfallprüfung“ sowie gemäß § 4 Z 14 „die bei der Aufnahme und während des Aufenthalts unbedingt erforderlichen Leistungen der medizinischen und psychologischen Behandlung für besonders schutzbedürftige Fremde nach Einzelfallprüfung“.

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 –

⁶ BGBl. Nr. 7/1993.

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 StGVG zu verankern.

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 StGVG 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.

Zu § 5 (Sonderbestimmungen für unbegleitete minderjährige Fremde)

UNHCR begrüßt die in § 5 des Entwurfs vorgesehenen Sonderregelungen zur Berücksichtigung der speziellen Bedürfnisse von unbegleiteten Minderjährigen. Zu ergänzen wäre noch die Unterbringung in einer Pflegefamilie (vgl. auch Art. 24 Abs. 2 lit b der Richtlinie).

Wichtig ist in diesem Zusammenhang – wie dies auch aus den Erläuterungen hervorgeht – dass davon die Bestimmungen des Steiermärkischen Kinder- und Jugendhilfegesetzes nicht berührt werden, da Asyl suchende Kinder auf Grundlage der UN-Kinderrechtskonvention die Betreuung und Unterstützung erhalten müssen, die sie benötigen und das unabhängig von ihrem rechtlichen Status (u.a. gegebenenfalls durch Unterbringung im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe).

UNHCR vermisst an dieser Stelle jedoch Regelungen zur Unterbringung unbegleiteter Minderjähriger mit Familienmitgliedern, wie dies Art. 23 Abs. 5 der Richtlinie vorsieht.

Weiters unterstützt UNHCR die Klarstellung der gesetzlichen Vertretung unbegleiteter Minderjähriger in Verfahren nach dem StGVG, wenngleich die Umsetzung von Art. 24 Abs. 1 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie, der die Information unbegleiteter Minderjähriger von der Bestellung des Vertreters und die Kontinuität des Vertreters, wobei die damit betraute Person nur im Notfall wechseln soll, erfordert, noch notwendig ist.

Schließlich wiederholt UNHCR an dieser Stelle die langjährige Forderung, wonach unbegleiteten Minderjährigen unverzüglich ein Obsorgeberechtigter *und* ein gesetzlicher Vertreter im Asylverfahren zur Seite gestellt werden sollte.

Wie bereits erläutert, tritt UNHCR dafür ein, im Einklang mit dem Übereinkommen

für die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention)⁷ sowie Art. 23 Abs. 1 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls im Gesetzestext explizit vorzusehen.

Zu § 6 (Form und Höhe der Leistungen)

Unterkunft bzw. Unterbringung (§ 6 Abs. 3)

UNHCR anerkennt, dass das Land Steiermark im Rahmen seiner Verwaltung die Zuweisung von Leistungsempfängern in geeignete Quartiere vornimmt und Begünstigte keinen Anspruch auf Gewährung einer spezifischen Unterkunft haben. UNHCR schlägt jedoch vor, bei der Zuweisung bestmöglich auf die individuelle Situation der betreffenden Person(en) – insbesondere deren ethnische Zugehörigkeit und Sprachkompetenz, familiäre Bindungen, Gesundheitszustand, Ort des Schulbesuchs, etc. – Bedacht zu nehmen und diesen Umstand im Gesetzestext zu verankern. UNHCR erkennt die Notwendigkeit einer Verlegung von Betroffenen in Einzelfällen 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 dieses 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.“⁸ 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.

Weiters vertritt UNHCR die Auffassung, dass eine Unterbringung bevorzugt in individuellen Unterkünften erfolgen und eine Unterbringung in organisierten Gemeinschaftsunterkünften nur für einen begrenzten Zeitraum und in einen gewissen Asylverfahrensstadium erfolgen sollte. Asylsuchende sollten insbesondere bei Freunden und Verwandten leben können. Auch erlaubt eine Unterbringung in Privatquartieren in der Regel eine raschere und flexiblere Reaktion auf steigende Zahlen von Asylsuchenden. Bereits 2002 haben die im UNHCR-Exekutivkomitee vertretenen Staaten – einschließlich Österreich – im Übrigen einstimmig festgehalten, dass Aufnahme Maßnahmen 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.⁹

⁷ BGBl. Nr. 7/1993.

⁸ UNHCR-Empfehlungen zur Integration von Flüchtlingen in der EU, Mai 2007, <http://www.unhcr.at/mandat/dauerhafte-loesungen/integration.html>, S. 5.

⁹ 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.

Kostenhöchstsätze (§ 6 Abs. 4)

Gemäß Abs. 4 dieser Bestimmung können Grundversorgungsleistungen „bis zur Höhe der in Art. 9 der Grundversorgungsvereinbarung in Verbindung mit der Vereinbarung über eine Erhöhung ausgewählter Kostenhöchstsätze des Art. 9 Grundversorgungsvereinbarung festgelegten Kostenhöchstsätze“ gewährt werden.

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 zuteilwerden 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.

Darüber hinaus 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 EU-Aufnahmerichtlinie normiert.

Massenfluchtbewegung (§ 6 Abs. 8)

Im Falle einer Massenfluchtbewegung – also von 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“¹⁰ fallen und auf dieser Grundlage über ein Aufenthaltsrecht verfügen – sind Leistungen der Grundversorgung unter Beachtung der im Sinne des Art. 8 der Grundversorgungsvereinbarung festgelegten Regelungen zu gewähren. Dessen Abs. 4 normiert, dass im Falle einer Massenfluchtbewegung die Grundversorgung der betroffenen Fremden beschränkt werden kann, wobei die Befriedigung der Grundbedürfnisse nicht gefährdet sein darf.

Eine solche Beschränkung soll durch die vorgeschlagene Bestimmung des StGVG möglich sein, wobei jedenfalls die Unterbringung in geeigneten Unterkünften, die entsprechende Versorgung und die medizinische Notversorgung, einschließlich der unbedingt erforderlichen Behandlung von Krankheiten, zu gewähren sind.

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

¹⁰ Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0055:DE:HTML>

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 Beschränkung des § 6 Abs. 8 aus.

Zu § 7 (Verweigerung, Einstellung und Einschränkung von Leistungen)

Das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR ist über die vorgeschlagenen umfassenderen Gründe besorgt, aus denen Grundversorgungsleistungen verweigert, eingeschränkt und eingestellt werden können. Vorweg ist festzuhalten, dass Menschenrechte – einschließlich des Rechts eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard¹¹ – auf jede Person in jeder Situation anzuwenden sind 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. Nach Ansicht von UNHCR wären somit beispielsweise die Konsequenzen für Asylsuchende, von denen in einer Unterkunft eine Gefährdung ausgeht oder die einen Sachverhalt verwirklichen, der einen Ausschlussgrund darstellt, losgelöst von Fragen der Grundversorgung zu regeln.

Auch stehen zahlreiche der im StGVG vorgesehenen Gründe für eine Verweigerung, Einstellung und Einschränkung von Grundversorgungsleistungen nach Ansicht von UNHCR in Widerspruch zur EU-Aufnahmerichtlinie und/oder deren nunmehr umzusetzender Neufassung. So unterscheidet 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). 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. Das Vorliegen möglicher Asylausschlussgründe wiederum ist nach der Richtlinie weder ein Grund für eine Einschränkung oder einen Entzug materieller Leistungen noch für Sanktionen. Das StGVG würde ohne entsprechende Änderungen in diesen Punkten nach Ansicht von UNHCR im Widerspruch zur Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie stehen.

Aus Sicht von UNHCR sollten auf Grundlage der Menschenrechte über die Erfordernisse der Aufnahmerichtlinie hinaus generell alle mittellosen Asylsuchenden Grundversorgungsleistungen erhalten. Nach Erfahrungen von UNHCR ist die Berücksichtigung humanitärer und materieller Grundbedürfnisse eine Voraussetzung für faire Verfahren, weil 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

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

Versorgung und Unterbringung von Asylsuchenden auf die uneingeschränkte Wahrung der Menschenwürde Bedacht zu nehmen ist und dabei auf die Art. 1 und 18 der EU-Grundrechtecharta verwiesen.¹² 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 – jedenfalls umzusetzen. 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.

Im Folgenden werden die Bedenken von UNHCR zu den einzelnen Tatbeständen näher dargestellt:

Ablehnung, Nichtinanspruchnahme oder Aufgabe einer Leistung (§ 7 Abs. 1 Z 1)

Nach Ansicht von UNHCR könnte der generelle und unbefristete Ausschluss von Fremden, die einmal eine Leistung aufgegeben haben, unbillige Härten mit sich bringen. Zu denken ist hier insbesondere an Handlungen, die Ergebnis der psychischen Ausnahmesituation von Asylsuchenden sind oder an betroffene Familienangehörige, die sich nach Handlungen anderer Mitglieder der Familie zu richten haben. Im Fall eines neuerlichen Antrags hätte sich die Entscheidung über die Gewährung von Grundversorgung nach Ansicht von UNHCR vielmehr ausschließlich an den Kriterien der Schutz- und Hilfsbedürftigkeit zu orientieren. Andernfalls könnten Asylsuchende Gefahr laufen, obdachlos zu werden.

Antragstellung innerhalb von vier Wochen nach Ankunft (§ 7 Abs. 1 Z 2)

Aus Sicht von UNHCR steht die Verweigerung, Einstellung oder Einschränkung von Grundversorgungsleistungen, wenn die Hilfe suchende bzw. leistungsempfangende Person keinen Nachweis darüber erbracht hat, dass der Antrag auf internationalen Schutz innerhalb von vier Wochen nach ihrer Ankunft in Österreich gestellt wurde, in mehrfacher Hinsicht in Widerspruch zu Art. 20 Abs. 2 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie. So sieht die Richtlinie für diesen Fall nur (mehr) die Möglichkeit einer Einschränkung der Hilfeleistung vor. Zudem steht auch die absolute vier-Wochen-Frist im Entwurf des StGVG nicht im Einklang mit der Richtlinie, Letztere stellt auf „nicht so bald wie vernünftigerweise möglich nach der Ankunft“ gestellte Anträge ab. Zudem dürfen nach der Richtlinie Leistungen jedenfalls dann nicht eingeschränkt werden, wenn Asylsuchende berechtigte Gründe dafür hatten, den Antrag nicht so bald wie vernünftigerweise möglich zu stellen. Schließlich liegt gemäß der Richtlinie die Beweislast dafür, dass der Antrag nicht so bald wie vernünftigerweise möglich nach der Ankunft gestellt wurde, beim Mitgliedstaat und nicht – wie im Entwurf des StGVG vorgesehen – beim Asylsuchenden.

¹² 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>.

Folgeanträge, Asylausschlussgründe und Verletzung der Mitwirkungspflichten im asyl- oder fremdenrechtlichen Verfahren (§ 7 Abs. 1 Z 3 bis 6 und 8)

Diese in Z 3, 4, 5, 6 und 8 normierten Tatbestände basieren ausschließlich auf für Asylverfahren relevanten Umständen und sollten nach Ansicht von UNHCR ohne Auswirkungen auf Grundversorgungsleistungen nur im Rahmen der Beurteilung des jeweiligen Antrags auf internationalen Schutz berücksichtigt werden. Während der Zweck eines Asylverfahrens in der Feststellung eines allfälligen internationalen Schutzbedarfs liegt, hat sich die Grundversorgung nach Ansicht von UNHCR ausschließlich mit Fragen der Hilfsbedürftigkeit von Asylsuchenden zu befassen. Die Beurteilung eines asylrelevanten Sachverhalts durch mit der Abwicklung der Grundversorgung betraute Organe wirft zudem Fragen der Kompetenzverteilung und Bindungswirkung von entsprechenden Entscheidungen auf.

Stellt sich in den genannten Konstellationen bei der Würdigung von Asylanträgen deren Unbegründetheit bzw. die Schutzunwürdigkeit der Asylsuchenden heraus, wäre das Asylverfahren rasch negativ zu entscheiden und in weiterer Folge nach Rechtskraft die im Asylbescheid bzw. im entsprechenden Erkenntnis allfällig ausgesprochene aufenthaltsbeendende Maßnahme umzusetzen. Dazu kommt, dass die Stellung eines Folgeantrags, etwa aufgrund einer geänderten Situation im Herkunftsstaat durchaus gerechtfertigt sein mag.¹³ Auch findet der Tatbestand des Vorliegens von Asylausschlussgründen – wie auch das Verwirklichen eines solchen Sachverhalts, das nach Z 5 losgelöst vom Strafverfahren offenbar von der Grundversorgungsbehörde festgestellt können werden soll – keine Grundlage in der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie für eine Ablehnung und/oder Einschränkung der Grundversorgung während eines noch laufenden Asylverfahrens. Weiters darf gemäß Art. 20 Abs. 1 der Richtlinie in den daran genannten Fällen – einschließlich einer Verletzung von Mitwirkungspflichten und bei einem Folgeantrag – 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, wonach bei freiwilliger Wiedererfüllung von Meldepflichten eine ordnungsgemäß begründete Entscheidung über die erneute Gewährung von Leistungen zu ergehen hat.

Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung in einer Unterkunft (§ 7 Abs. 1 Z 7 und Z 14)

Die von einzelnen Asylsuchenden allfällig ausgehende Gefährdung der Aufrechterhaltung der Ordnung in einer organisierten Unterkunft durch grobe Verstöße gegen die Hausordnung sowie eine Wegweisung bzw. ein Betretungsverbot (§ 38a SPG) sind aus Sicht von UNHCR losgelöst von Fragen der Grundversorgung zu sehen. Denn eine daraus resultierende Obdachlosigkeit des Asylsuchenden wird regelmäßig die Durchführung eines geordneten und fairen Asylverfahrens verunmöglichen. Zudem könnten weitreichende grundversorgungsrechtliche Folgen für den Täter Opfer familiärer Gewalt dazu bewegen, sich nicht an die zuständigen Behörden mit Bitte um Hilfe zu wenden.

Wiederholte zweckwidrige Verwendung von Geldleistungen (§ 7 Abs. 1 Z 10)

Auch dieser Tatbestand ist nicht durch die Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie

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

gedeckt. Eine Einschränkung oder ein Entzug von Leistungen darf vielmehr nur im Falle der mangelnden Hilfsbedürftigkeit erfolgen.

Nichtnachkommen von Untersuchungspflichten und krankheitsgefährdendes Verhalten (§ 7 Abs. 1 Z 13)

Dieser Tatbestand findet ebenfalls keine Deckung in der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie. Darüber hinaus wären im Falle einer Einstellung der Krankenversicherung und einer Obdachlosigkeit der betreffenden Person wohl zusätzliche Nachteile für die öffentliche Gesundheit zu erwarten.

Dublin-Verfahren (§ 7 Abs. 1 Z 15)

Die Erläuterungen zum Gesetzesentwurf verweisen bei diesem Tatbestand auf Konstellationen, „in denen ein anderer EU-Staat im Zuge eines Dublin-Verfahrens einer Übernahme und somit Versorgung des Fremden zugestimmt hat“ sowie „schwebende oder bereits entschiedene Dublin-Verfahren“. In diesem Zusammenhang ist auf ein Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union¹⁴ zur Vorgängerrichtlinie Richtlinie 2003/9 zu verweisen, welches auf die in diesem Bereich unveränderte Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie umlegbar ist. In C-179/11, *Cimade (GISTI)* hat der Gerichtshof nämlich ausgesprochen, dass Art. 3 Abs. 1 der EU-Aufnahmerichtlinie dahin auszulegen ist, „dass ein mit einem Asylantrag befasster Mitgliedstaat die in der Richtlinie 2003/9 vorgesehenen Mindestbedingungen für die Aufnahme von Asylbewerbern auch einem Asylbewerber gewähren muss, bei dem er gemäß der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, beschließt, einen anderen Mitgliedstaat als für die Prüfung des Asylantrags dieses Antragstellers zuständigen Mitgliedstaat um dessen Aufnahme oder Wiederaufnahme zu ersuchen.“ Diese Verpflichtung endet gemäß Europäischem Gerichtshof erst „mit der tatsächlichen Überstellung des Asylbewerbers durch den ersuchenden Mitgliedstaat“. Der vorgeschlagene § 7 Abs. 1 Z 15 steht somit in Widerspruch zu Unionsrecht.

Verhältnismäßigkeit (§ 7 Abs. 3)

UNHCR begrüßt die in Abs. 3 des Entwurfs vorgesehene Verankerung der Verhältnismäßigkeit gemäß Art. 20 Abs. 5 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie in Zusammenhang mit der Verweigerung, Einstellung und Einschränkung von Grundversorgungsleistungen sowie die vorgesehene Rücksichtnahme auf besonders hilfsbedürftige Personen.

In diesem Rahmen möchte UNHCR darauf hinweisen, dass gemäß der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie in Art. 20 Abs. 1 eine Einschränkung bzw. ein Entzug von Leistungen nur mehr in begründeten Ausnahmefällen erfolgen soll (Hervorhebung durch UNHCR). Dies wäre im Rahmen der Neufassung des StGVG umzusetzen.

¹⁴ 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, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=127563&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=116096>.

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. Eine neuerliche Gewährung von Grundversorgungsleistungen sollte hingegen erfolgen, wenn sich die Asylsuchenden wieder melden und gute Gründe für die Abwesenheit vorbringen können, was sich auch aus Art. 20 Abs. 1 letzter Absatz der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie ergibt.

Sicherstellung der medizinischen Notversorgung (§ 7 Abs. 5)

§ 7 Abs. 5 bleibt hinter den Umsetzungserfordernissen zurück, welche sich aus Art. 20 Abs. 5 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie ergeben. Dieser sieht nämlich vor, 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. Da Asylsuchende in Österreich regelmäßig – so auch in der Steiermark – 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 Normierung einer Verweigerung, Einstellung und Einschränkung von Grundversorgungsleistungen im StGVG die Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie für davon betroffene Personen somit nicht umgesetzt.

Zu § 10 (Betreten von und Aufenthalt in organisierten Unterkünften, Hilfstätigkeiten)

Kontakt mit UNHCR, Verwandten und Hilfsorganisationen (§ 10 Abs. 6)

UNHCR unterstützt die vorgesehenen Kontakt- und Zugangsrechte mit bzw. für „Verwandte, Rechtsbeistände oder BeraterInnen, UNHCR-VertreterInnen und anderen auf dem Gebiet des Flüchtlingswesens tätigen internationalen und nationalen Organisationen sowie anerkannten Nichtregierungsorganisationen“. Die vorgeschlagene Bestimmung wird Art. 18 Abs. 2 lit c der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie aber insofern nicht zur Gänze gerecht, als die Richtlinie nur Zugangsbeschränkungen „aus Gründen der Sicherheit der betreffenden Räumlichkeiten oder der Antragsteller“ zulässt, während § 10 Abs. 6 zwar primär auf derartige Erwägungen abstellt, aber auch Beschränkungen aus anderen Gründen erlaubt (Hervorhebung durch UNHCR).

In diesem Zusammenhang ist schließlich darauf hinzuweisen, dass UNHCR 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 ist.

Zu § 13 (Entscheidung)

Information (§ 13 Abs. 2)

Der Entwurf sieht vor, dass Fremde innerhalb von 15 Tagen ab Leistungsgewährung über die gewährten Leistungen und die sich aus der Grundversorgung ergebenden Verpflichtungen zu informieren sind.

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. UNHCR empfiehlt deshalb, eine mündliche und schriftliche Information sicherzustellen. Auf diese Art könnte auch die zumindest schriftliche Information gleich bei Ankunft in der jeweiligen Unterkunft sichergestellt werden. Die Information sollte schließlich jeweils in einer Sprache, die der betreffende Asylsuchende auch wirklich versteht, erfolgen.

Bescheidmäßige Erledigung (§ 13 Abs. 3 Z 1)

UNHCR begrüßt, dass im Fall einer Verweigerung, einer nicht vollumfänglichen bzw. nur unter Auflagen, Bedingungen oder Anordnungen erfolgenden Gewährung, einer Einstellung oder einer Einschränkung gewisser Grundversorgungsleistungen entsprechende Entscheidungen betreffend Asylsuchende, über deren Antrag noch nicht rechtskräftig entschieden wurde, zukünftig ex officio mit schriftlichem Bescheid zu ergehen haben (während dies bisher nur auf Antrag der Fall war).

Der vorgesehene Verwaltungsweg wird jedoch im Hinblick auf den Adressatenkreis und die Beschränkung auf gewisse Grundversorgungsleistungen den Anforderungen der Richtlinie nicht gerecht:

Die Bedenken in Bezug auf den Adressatenkreis betreffen den Ausschluss von Asylsuchenden, deren vorläufige Aufenthaltsberechtigung durch eine höchstgerichtlich zuerkannte aufschiebende Wirkung wieder auflebt. Sollte § 2 Z 3 lit d des Entwurfs für ein StGVG beibehalten und diese Zielgruppe – wie derzeit in den in den Erläuterungen vorgesehen – von § 2 Z 3 lit a unterschiedlich verstanden werden, wäre zur Umsetzung der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie auch für diese eine bescheidmäßige Erledigung vorzusehen. Der derzeit vorgesehene Ausschluss dieser Zielgruppe vom Verwaltungsweg ist nicht mit der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie vereinbar, weil die Richtlinie gemäß Art. 3 Abs. 1 gilt, solange Personen „als Antragsteller im Hoheitsgebiet verbleiben dürfen“. Die Ungleichbehandlung dieser Asylsuchenden erscheint auch verfassungsrechtlich unsachlich.

In Bezug auf den Umfang von Grundversorgungsleistungen, über die Entscheidungen im Verwaltungsweg zu erfolgen haben, sieht § 13 Abs. 3 Z 1 eine Einschränkung auf Unterbringung, Verpflegung, Taschengeld und Bekleidungsbedarf vor. Demgegenüber sind andere Bereiche davon nicht umfasst, wie insbesondere Krankenversorgung, Maßnahmen für pflegebedürftige Personen, Information, Beratung und soziale Betreuung sowie unbedingt erforderliche Leistungen der medizinischen und psychologischen Behandlung für besonders schutzbedürftige Fremde. Eine derartige Einschränkung des Rechtsanspruchs ist aus Sicht von UNHCR nicht mit der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie in Einklang, welche in Art. 26 Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen in Zusammenhang mit „Vorteilen gemäß dieser Richtlinie“ verlangt.

Dies gilt nach Ansicht von UNHCR auch für die in der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie neu enthaltenen Sonderbestimmungen für Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen: Art. 25 Abs. 1 und Art. 23 Abs. 4 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie sehen Zugang zu adäquater medizinischer und psychologischer Behandlung oder Betreuung für Personen vor, die Folter, Vergewaltigung oder andere schwere Gewalttaten erlitten haben sowie Rehabilitationsmaßnahmen und – im Bedarfsfall – geeignete psychologische Betreuung und eine qualifizierte Beratung für (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. 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 StGVG zu verankern. Dies gilt auch in Bezug auf die in Art. 19 Abs. 2 der Richtlinie vorgesehene sonstige Hilfe für Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme. Diese findet bislang keine Erwähnung – weder in den vorgeschlagenen Änderungen des StGVG 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.

Schließlich sollten nach Ansicht von UNHCR auch vorübergehend Schutzberechtigte mit einem Aufenthaltsrecht aufgrund einer Verordnung nach § 62 Asylgesetz 2005 idgF sowie staatenlose Fremde auch Zugang zu einer bescheidmäßigen Erledigung und einem Beschwerdeverfahren nach dem StGVG haben, weil auch diese beiden Zielgruppen aus völkerrechtlicher Sicht schutzbedürftig sind.

Zu § 14 (Unentgeltliche Rechtsberatung und Rechtsvertretung)

UNHCR begrüßt, dass mit der vorliegenden Novelle eine unentgeltliche Rechtsberatung und Rechtsvertretung in Verfahren gegen Bescheide nach dem StGVG. Diese scheint aber Art. 26 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie aber nicht hinlänglich umzusetzen. So lässt die Richtlinie zwar gewisse Einschränkungen dieses Rechts zu, sie erfordert aber einen effektiven Zugang zu Rechtsberatung und Rechtsvertretung. Dieser könnte durch eine Antragsmöglichkeit eingeschränkt sein, insbesondere wenn die mit der Rechtsberatung und Rechtsvertretung beauftragte Stelle nicht bereits in Zusammenhang bei der Beantragung unterstützt. Zudem normiert Art. 26 Abs. 3 der Richtlinie, dass eine Nichtgewährung im Falle der Aussichtslosigkeit des Rechtsmittels (welche die Erläuterungen vorsehen), zu keiner willkürlichen Einschränkung des Rechts führt und Antragsteller weiterhin wirksamen Rechtsschutz genießen können müssen. UNHCR warnt grundsätzlich davor, den Zugang zu Rechtsberatung und -vertretung von den Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs abhängig zu machen. Denn für eine Bewertung der Erfolgsaussichten ist bereits eine inhaltliche Prüfung einer Beschwerde notwendig. Eine entsprechende Beschränkung der Inanspruchnahme unentgeltlicher Rechtsberatung und Rechtsvertretung könnte somit in Widerspruch zu Art. 47 der EU-Grundrechtecharta stehen, die ein Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf vorsieht.

UNHCR regt in diesem Zusammenhang zudem an, in den Erläuterungen oder im Gesetz auch klarzustellen, dass die unentgeltliche Rechtsberatung und Rechtsvertretung jedenfalls auch das Verfassen von Rechtsmitteln beinhaltet.

Weiters ist gemäß der Richtlinie – wie oben ausgeführt – eine Entscheidung im Verwaltungsweg und somit auch unentgeltliche Rechtsberatung und Rechtsvertretung auch für jene Asylsuchende vorzusehen, deren Aufenthaltsrecht nach rechtskräftigem Abschluss ihres Asylverfahrens infolge einer höchstgerichtlich zuerkannten aufschiebenden Wirkung wieder aufgelebt ist.

Schließlich sollten nach Ansicht von UNHCR auch vorübergehend Schutzberechtigte mit einem Aufenthaltsrecht aufgrund einer Verordnung nach § 62 Asylgesetz 2005 sowie staatenlose Fremde aufgrund ihrer völkerrechtlichen Schutzbedürftigkeit Zugang zu unentgeltlicher Rechtsberatung und Rechtsvertretung in Beschwerdeverfahren nach dem StGVG haben.

Zu § 20 (Strafbestimmungen)

Die Bestrafung der bloßen Verletzung der Anzeigepflicht gemäß § 20 Abs. 1 Z 3 scheint für UNHCR überschießend. Denn Asylsuchende sind in der Regel mit dem österreichischen Verwaltungssystem und den sich daraus ergebenden Pflichten nicht vertraut und überdies grundsätzlich der deutschen Sprache nicht mächtig. Die Strafbarkeit von Verletzungen der Anzeigepflicht ohne betrügerische Absicht sollte demnach entfallen.

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

Zur Umsetzung der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie wären im Rahmen der Neuerlassung des StGVG ergänzend zu den bisherigen Anmerkungen auch noch Regelungen zur Identifizierung besonders schutzbedürftiger Personen vorzusehen. Es geht dazu aus den Erläuterungen lediglich hervor, dass diese „im Rahmen der Erstaufnahme seitens des Bundes festgestellt“ werden oder eine allfällige spätere Beurteilung „durch das Land Steiermark zu erfolgen“ hat.

Die Identifizierung ist 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“¹⁵ 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 Tools¹⁶ 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.

Schließlich ist gem. Art. 25 Abs. 2 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie die adäquate Aus- und Fortbildung des Betreuungspersonals von Opfern von Folter, Vergewaltigung und anderen schweren Gewalttaten im Hinblick auf deren Bedürfnisse sicherzustellen.

UNHCR Österreich
23. Mai 2016

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

¹⁶ 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.