



**UNHCR-Analyse
des Entwurfs für Änderungen des
Vorarlberger
Mindestsicherungsgesetzes**

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 eine Änderung des Mindestsicherungsgesetzes“ Stellung, welches neben der Mindestsicherung auch die Umsetzung der Grundversorgungsvereinbarung sowie der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie¹ für das Bundesland Vorarlberg regelt. Die Analyse stützt sich dabei wesentlich auf die UNHCR-Position zur Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie. 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 Vorarlberger Mindestsicherungsgesetzes (Vbg. MSG) dient vor allem der Umsetzung der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie.

UNHCR begrüßt diesbezüglich insbesondere die vorgesehene Stärkung des Rechtsschutzes für den Fall einer Ablehnung, Einstellung, Herabsetzung der Grundversorgung oder ihrer nicht voll umfänglichen Gewährung durch unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung für betroffene Asylsuchende. Erfreut ist UNHCR darüber hinaus über die vorgeschlagenen Regelungen zur Wahrung des Privat- und Familienlebens im Rahmen einer organisierten Unterbringung sowie zur Unterbringung Minderjähriger mit Familienangehörigen, wobei diesbezüglich noch die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls zu ergänzen wäre.

UNHCR bedauert demgegenüber, dass der Entwurf in Bezug auf erweiterte

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>.

Leistungen für schutzbedürftige Asylsuchende, welche eine der wichtigsten Verbesserungen der neuen EU-Aufnahmerichtlinie darstellen, weit hinter den Erfordernissen der Richtlinie zurückbleibt. Hier bedarf es aus Sicht von UNHCR Nachbesserungen, insbesondere durch eine Verankerung eines Rechtsanspruchs auf die von der Neufassung der Richtlinie verlangten zusätzlichen Leistungen (einschließlich psychologischer Hilfe bei Bedarf) sowie von Regelungen zur Identifizierung schutzbedürftiger Personen, um das gemäß den Erläuternden Bemerkungen intendierte Ziel der Richtlinienumsetzung zu erreichen und auch Rechtsklarheit zu schaffen.

Gleichzeitig sieht der Gesetzesentwurf keine Änderungen in Bezug auf die bestehenden Gründe für eine Einstellung oder Herabsetzung von Grundversorgungsleistungen vor, sondern normiert überdies einen neuen einschlägigen Tatbestand. Die entsprechenden Gründe stehen jedoch in Widerspruch zur Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie sowie zu geltenden Menschenrechtsstandards und sollten folglich im Rahmen der vorliegenden Novelle ersatzlos gestrichen werden.

Schließlich stellt das letzte Kapitel dieser Stellungnahme jene Bestimmungen der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie dar, die weder vom geltenden Vbg. MSG noch von der Novelle umfasst sind und nach Ansicht von UNHCR folglich noch umzusetzen wären. Diese betreffen die Rechte und den Schutz von Kindern.

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

II.2. Änderungen des Vbg. MSG

Zu § 7 (Leistungen für hilfs- und schutzbedürftige Fremde)

Schutzbedürftige Personen (Abs. 1, 3 und 4) einschließlich (unbegleiteter) Minderjähriger

Gemäß § 7 Abs. 3 des Entwurfs ist auf die spezielle Situation von schutzbedürftigen Personen sowie deren besondere Bedürfnisse bei der Versorgung (und dabei vor allem der medizinischen) soweit wie möglich Bedacht zu nehmen. Dasselbe gilt gemäß Abs. 4 für die Unterbringung, sofern diese als Sachleistung gewährt wird. Mit dieser Regelung bliebe das Vbg. MSG 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:

So normiert Art. 22 Abs. 1 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie, 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. Diese Leistungen gehen über die in Art. 7 der Grundversorgungsvereinbarung vorgesehenen Sonderbestimmungen für unbegleitete Minderjährige hinaus und gelten zudem für alle Minderjährigen.

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 Landesgesetzen – etwa durch Erweiterung des Leistungsumfangs in § 7 Abs. 1 des Vbg. MSG – 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 vorschlagen, Abs. 3 noch um die in Art. 21 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie ebenfalls explizit genannten Opfer weiblicher Genitalverstümmelung und Schwangere bzw. die davon umfassten begleiteten Minderjährigen sowie des Weiteren auch um Betroffene von LGBTI-Personen, Analphabeten und Dislektiker zu ergänzen.

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) 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“² 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 Tools³ 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.

Privat- und Familienleben (Abs. 4)

UNHCR begrüßt ausdrücklich die vorgeschlagene Aufnahme einer Bestimmung, wonach im Falle der Gewährung der Unterbringung als Sachleistung das Privat- und Familienleben sowie die Familieneinheit zu schützen sind. UNHCR befürwortet die dazu u.a. vorgesehene gemeinsame Unterbringung voneinander abhängiger erwachsener Verwandter, wobei diese aus Sicht von UNHCR immer ermöglicht werden sollte.

UNHCR empfiehlt, in den Erläuterungen einen Hinweis auf den Familienbegriff des Art. 8 EMRK aufzunehmen, der auch nach Verlassen des Herkunftsstaates entstandene familiäre Bande, Lebensgemeinschaften einschließlich nicht-eingetragener gleichgeschlechtlicher Partnerschaften, minderjährige Geschwister und andere abhängige Verwandte umfasst.

² <http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/what-we-do/caring-for-vulnerable-groups/response-to-vulnerability-in-asylum-project-report.html>.

³ 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.

Unterbringung Minderjähriger (Abs. 4)

UNHCR zeigt sich erfreut, dass der Entwurf vorsieht, Minderjährige nach Möglichkeit zusammen mit ihren Eltern, anderen Angehörigen oder sonst mit der Obsorge betrauten Personen unterzubringen. In diesem Zusammenhang wäre aber – wie dies auch Art. 13 Abs. 5 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie vorsieht – jedenfalls noch zu ergänzen, dass dies nur gilt, „sofern es dem Wohl der Minderjährigen dient“. Generell vermisst UNHCR im Vbg. MSG eine Verankerung der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls (siehe dazu Kapitel IV unten).

Kontakt mit UNHCR, Verwandten und Hilfsorganisationen (Abs. 5)

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 betreffenden Räumlichkeiten oder der Personen in den Unterbringungseinrichtungen eingeschränkt werden. Abs. 5 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.

Rechtsberatung und -vertretung (Abs. 7)

UNHCR begrüßt, dass mit der vorliegenden Novelle Asylsuchende entsprechend Art. 26 Abs. 2 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie im Falle einer Beschwerde gegen Bescheide gemäß § 7 Abs. 6 lit a) bis c) Vbg. MSG eine unentgeltliche Rechtsberatung und Rechtsvertretung in Anspruch nehmen können.

Positiv sind auch die in den Erläuternden Bemerkungen enthaltenen Hinweise zum Umfang der Rechtsberatung und -vertretung. UNHCR vermisst diesbezüglich aber eine Klarstellung, dass die Teilnahme an allfälligen Verhandlungen vor dem Landesverwaltungsgericht im Namen des Antragstellers zu erfolgen hat, wie dies in Art. 26 Abs. 2 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie normiert ist. Nach Ansicht von UNHCR beinhaltet der Anspruch auf unentgeltliche Rechtsberatung und Rechtsvertretung zudem 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 Rechtsvertretung in Beschwerdeverfahren nach dem Vbg. MSG haben.

Zu § 40 Abs. 3 („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 sicherzustellen ist – was im vorgeschlagenen § 40 Abs. 3 umgesetzt ist –, sondern auch, dass „ein würdiger Lebensstandard für alle Antragsteller“ zu gewährleisten ist. Letzteres ist nach Ansicht von UNHCR aber weder im geltenden Vbg. MSG noch in den vorgeschlagenen Änderungen normiert. Da Asylsuchende in Österreich regelmäßig – so auch in Vorarlberg – vom Leistungsumfang der bedarfsorientierten Mindestsicherung ausgenommen sind und es neben den in Art. 6 und 7 der Grundversorgungsvereinbarung vorgesehenen Leistungen kein weiteres System zur Sicherstellung eines würdigen Lebensstandards für Asylsuchende gibt, erscheint im Falle der Beibehaltung der Gründe für eine Ablehnung, Einstellung, Herabsetzung der Grundversorgung nach dem Vbg. MSG die Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie für davon betroffene Personen nicht umgesetzt.

UNHCR hegt zudem weiterhin erhebliche Bedenken in Bezug auf die durch die Novelle inhaltlich unberührten und somit weiterhin geltenden Gründe für eine Einstellung oder Herabsetzung der Grundversorgung nach dem Vbg. MSG sowie den nunmehr vorgeschlagenen zusätzlichen Tatbestand. Diese Bedenken werden im folgenden Kapitel III näher erläutert.

III. Anmerkungen zu bestehenden Regelungen des Vbg. MSG

Aus Sicht von UNHCR sind einige derzeit geltende und durch die vorgeschlagene Novelle inhaltlich nicht berührte Regelungen des Vbg. MSG 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. Gleichzeitig begrüßt UNHCR an dieser Stelle erneut bestehende Regelungen des Vbg. MSG, welche wichtige Inhalte der EU-Aufnahmerichtlinie verankern.

Zu § 3 Abs. 4 bzw. § 7 Abs. 1 (Anspruchsberechtigte)

Durch den Verweis auf die 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 Vbg. MSG 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 Grundversorgung nach dem Vbg. MSG haben.⁴

⁴ 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>.

Zu § 7 (Leistungen für hilfs- und schutzbedürftige Fremde)

Materielle Leistungen (Abs. 1)

Durch den Verweis auf Art. 6 der Grundversorgungsvereinbarung hat die Unterbringung in geeigneten Unterkünften unter Achtung der Menschenwürde und unter Beachtung der Familieneinheit zu erfolgen.

Entsprechend Art. 18 Abs. 1 lit b der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie wäre an dieser Stelle jedoch zu ergänzen, dass gegebenenfalls herangezogene Unterbringungscentren 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 Rechte⁵ sowie die Allgemeine Bemerkung Nr. 4 des Komitees über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte⁶ verwiesen werden, welche den Begriff der angemessenen Unterkunft näher definieren.

UNHCR vermisst auch eine Umsetzung der gemäß Art. 18 Abs. 3 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie vorzusehenden generellen Berücksichtigung alters- und geschlechtsspezifischer Aspekte. UNHCR empfiehlt folglich, § 7 entsprechend zu ergänzen. In diesem Zusammenhang sollte auch der Inhalt von Art. 18 Abs. 4 der Richtlinie ins Vbg. MSG 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.

Im Übrigen sollte eine Unterbringung aus Sicht von UNHCR bevorzugt in individuellen Unterkünften und eine Unterbringung in organisierten Gemeinschaftsunterkünften nur für einen begrenzten Zeitraum und nur in einem gewissen Asylverfahrensstadium erfolgen. Asylsuchende sollten insbesondere bei Bekannten und Verwandten leben können. Auch erlaubt eine Unterbringung in Privatquartieren in der Regel eine raschere und flexiblere Reaktion auf steigende Zahlen von Asylsuchenden.

Schließlich 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.

⁵ Vgl. BGBl. Nr. 590/1978.

⁶ 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>.

Massenfluchtbewegung (Abs. 2)

Im Falle einer „Massenfluchtbewegung“ können gemäß § 7 Abs. 2 Vbg. MSG die Leistungen der Grundversorgung beschränkt werden, insoweit dadurch die Befriedigung der Grundbedürfnisse nicht gefährdet ist und auf Art. 8 EMRK Bedacht genommen wird. Diese Bestimmung bezieht sich auf Menschen, die etwa vor einem bewaffnetem Konflikt geflohen sind, 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“⁷ fallen und auf dieser Grundlage über ein Aufenthaltsrecht aufgrund einer Verordnung nach § 62 Asylgesetz 2005 verfügen.

Angesichts der Tatsache, dass die überwiegende Mehrheit der vorübergehend Schutzberechtigten Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sein werden, sollte für diese Personen 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 der vollen Leistungen des Mindestsicherungsgesetzes aufgenommen werden würde. Jedenfalls spricht sich UNHCR gegen die vorliegende Sonderbestimmung aus.

Bescheidmäßige Erledigung (Abs. 6)

UNHCR erachtet die bereits etablierte bescheidmäßige Erledigung im Falle einer Ablehnung, Einstellung, Herabsetzung der Grundversorgung oder ihrer nicht voll umfänglichen Gewährung als sehr wichtig für den Rechtsschutz der Betroffenen. Darüber hinaus wäre es aus Sicht von UNHCR in diesem Zusammenhang jedoch wichtig, gesetzlich zu regeln, dass jeder Entscheidung, Leistungen 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.

Zu § 38 (Informationspflicht)

UNHCR begrüßt die Umsetzung einer Art. 5 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie entsprechenden Informationspflicht. UNHCR hat in zahlreichen Gesprächen mit Asylsuchenden in Österreich festgestellt, wie wichtig die rechtzeitige und in Bezug auf das Profil des jeweiligen Asylwerbers zugeschnittene Vermittlung von Informationen über vorgesehene Leistungen und Verpflichtungen durch qualifizierte persönliche Beratung und entsprechende schriftliche Informationen in einer dem 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) verstanden.

⁷ Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0055:DE:HTML>

Zu § 40 Abs. 3 (Einstellung oder Herabsetzung einer Leistung)

UNHCR hegt erhebliche Bedenken in Bezug auf die inhaltlich unberührten bereits geltenden sowie durch die Novelle erweiterten Gründe, welche zu einer Einstellung oder Herabsetzung der Grundversorgung nach dem Vbg. MSG 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 Gefährdung der Sicherheit und Ordnung 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. Es wäre aus Sicht von UNHCR zweckmäßig, strafrechtlich relevantes Verhalten allein in einem strafrechtlichen Verfahren abzuhandeln, anstatt Sanktionen im Rahmen der Grundversorgung vorzusehen. Auch sollten Asylsuchende, die ihre Strafe bereits verbüßt haben, nicht zusätzlich mittels Einschränkung oder Entzugs ihrer Grundversorgung belangt werden.

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 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. Die Gefährdung der Aufrechterhaltung der Ordnung oder des Zusammenlebens in einer Unterbringungseinrichtung (§ 40 Abs. 3 lit. a Vbg. MSG), eine Wegweisung wegen Gewalt in Wohnungen (ebenfalls lit. a) und ein begangener oder erwarteter Angriff gegen Leben, Gesundheit oder Freiheit in einer Unterbringungseinrichtung (lit. b) stellen jeweils keinen Tatbestand dar, der die Einschränkung oder den Entzug von Grundversorgungsleistungen europarechtlich zulassen würde. Vielmehr erlaubt die Richtlinie diesbezüglich lediglich die Verhängung von Sanktionen, sofern es sich dabei um „grobe Verstöße gegen die Vorschriften der Unterbringungszentren und grob gewalttätiges Verhalten“ im Sinne von Art. 20 Abs. 4 der Richtlinie handelt.

Der neue Tatbestand – die Verurteilung wegen einer strafbaren Handlung, die einen Asylausschlussgrund darstellen kann (§ 40 Abs. 3 lit. c) – ist nach Auffassung von UNHCR gemäß der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie ebenfalls kein Grund für eine Einschränkung von Aufnahmebedingungen während eines noch laufenden Asylverfahrens.

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

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 Art. 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 in Kapitel II.2 erläutert – ebenfalls noch umzusetzen.

Zudem verlangt Art. 20 Abs. 5 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie in Zusammenhang mit Entscheidungen über die Einstellung oder Herabsetzung von Grundversorgungsleistungen eine Verhältnismäßigkeitsprüfung. Auch diese sollte daher im Vbg. MSG explizit verankert werden.

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

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, wobei 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 Einstellung oder Herabsetzung der Grundversorgung nach dem Vbg. MSG ersatzlos zu streichen. Dies ist für die Erreichung des mit der Novelle intendierten Ziels – der Vornahme der nach der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie erforderlichen Anpassungen im Zusammenhang mit der Versorgung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden – erforderlich.

Zu § 43 Abs. 1 lit c) (Strafbestimmungen)

Der durch die Novelle unberührte Verwaltungsstraftatbestand der bloßen Verletzung der Anzeige- bzw. Auskunftspflicht scheint für UNHCR überschießend. Denn Asylsuchende sind in der Regel mit dem österreichischen Verwaltungssystem

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>.

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.

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

Schließlich sind in der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie enthaltene Bestimmungen betreffend den Vorrang des Kindeswohls und die gesetzliche Vertretung unbegleiteter Minderjähriger weder im geltenden Vbg. MSG geregelt noch vom vorliegenden Entwurf umfasst. UNHCR regt daher an, auch nachfolgende Punkte im Rahmen der Novelle umzusetzen:

Verankerung des Vorrangs des Kindeswohls

Gemäß Art. 23 Abs. 1 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie, Art. 3 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention¹⁰ sowie Art. 1 des Bundesverfassungsgesetzes über die Rechte von Kindern verankerte Prinzip, ist das Kindeswohl bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, „vorrangig“ zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang wären die in Art. 23 Abs. 2 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie genannten Faktoren zu prüfen, wobei UNHCR anregen möchte, diese um weitere, in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 14 des UN-Kinderrechtskomitees zum Vorrang des Kindeswohls¹¹ 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 deshalb vor, das Prinzip des Kindeswohls im Rahmen der Gesetzesnovelle entsprechend im Vbg. MSG 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.¹² UNHCR hofft, dass im Rahmen der Umsetzung seine vor kurzem gemeinsam mit UNICEF herausgegebenen Empfehlungen zur Berücksichtigung des Kindeswohls unbegleiteter Minderjähriger Berücksichtigung finden werden.¹³

Generell sollte geregelt werden, dass unbegleitete Minderjährige nicht nur in aller Regel (es sei denn dies wäre in ihrem Wohl) getrennt von nicht mit ihnen verwandten Erwachsenen in spezialisierten Einrichtungen unterzubringen sind,

¹⁰ BGBl. Nr. 7/1993.

¹¹ 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

¹² Ibidem, Abs. 47.

¹³ 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>.

sondern jedenfalls entsprechend ihren Bedürfnissen, welche im Einzelfall zu beurteilen sind, zu betreuen sind. Im Sinne des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung des Art. 2 der UN-Kinderrechtskonvention müssen sie zudem auch Zugang zu Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe haben.

Gesetzliche Vertretung (unbegleiteter) Minderjähriger

In Bezug auf die gesetzliche Vertretung sieht § 37 Abs. 1 Vbg. MSG lediglich vor, dass die allgemeinen Regelungen über die Vertretung unberührt bleiben.

Da fremde Kinder aufgrund ihrer Herkunft sowie der sprachlichen Barrieren besonders schutzbedürftig sind, erachtet UNHCR in Übereinstimmung mit Art. 20 der UN-Kinderrechtskonvention, dem zufolge ein vorübergehend oder dauernd aus seiner familiären Umgebung heraus gelöstes Kind Anspruch auf den besonderen Schutz und Beistand des Staates hat, eine umfassende gesetzliche Vertretung für unerlässlich. Dies wäre auch gemäß Art. 24 Abs. 1 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie gefordert, welcher zudem nähere Regelungen zur gesetzlichen Vertretung enthält, wie 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. Aus Sicht von UNHCR wäre folglich die gesetzliche Vertretung unbegleiteter Minderjähriger in einschlägigen Verfahren im Vbg. MSG zu verankern.

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
18. Juni 2015