



STELLUNGNAHME

**zum Entwurf für Änderungen des
Steiermärkischen Betreuungsgesetzes 2005**

UNHCR
16. Juli 2007

www.unhcr.at

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 es u. a. den Abschluss und die Ratifizierung von Internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge fördert, ihre Ausführung überwacht und Verbesserungsvorschläge vorbringt. Teil dieses humanitären Mandats 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.

Änderungen des Steiermärkischen Betreuungsgesetzes 2005

Entsprechend dem Vorblatt zum Entwurf für das Gesetz, mit dem das Steiermärkische Betreuungsgesetz geändert wird, dient der vorliegende Entwurf unter anderem der Anpassung des Steiermärkischen Betreuungsgesetzes an die Praxis. Die vorliegende Stellungnahme beschränkt sich daher auf die im vorliegenden Gesetzesentwurf vorgesehenen Änderungen. Dem entsprechend möchte UNHCR auf die nach wie vor gültige Stellungnahme zur Regierungsvorlage für das Steiermärkische Betreuungsgesetz verweisen, soweit die darin geäußerten Bedenken nicht bereits Berücksichtigung fanden.¹ Ebenso möchte UNHCR auf seine Stellungnahme zum ursprünglichen Entwurf der Grundversorgungsvereinbarung² sowie die „Zusammenfassenden Beobachtungen von UNHCR bezüglich der EG-Richtlinie über Mindeststandards für die Aufnahme von Asylsuchenden“ (EU-Aufnahmerichtlinie)³ hinweisen.

UNHCR möchte an dieser Stelle jedoch sein großes Bedauern darüber ausdrücken, dass die geplante Gesetzesnovelle nicht dazu genutzt wird, die öffentliche

¹ UNHCR-Stellungnahme zur Regierungsvorlage für das Steiermärkische Betreuungsgesetz 2005, 10. Mai 2005, www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/A-UNHCR/UNHCR-Stellungn_-_SteiermBetreuungsg05-1175.pdf.

² UNHCR-Stellungnahme zum Entwurf einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde (Asylwerber, Vertriebene und andere aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abschiebbare Menschen) in Österreich (Grundversorgungsvereinbarung – Art. 15a B-VG), 28. Juli 2003, www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/A-UNHCR/UNHCR-Stellungn_vorueberg_Grundversorgung_-_558.pdf.

³ http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/544.pdf; siehe auch „UNHCR Annotated Comments on Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers“, www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=43661ff52.

Unterstützung und Hilfeleistung von anerkannten Flüchtlingen wieder in Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention zu bringen.

Entgegen Artikel 2 Abs. 1 Z 6 der Grundversorgungsvereinbarung sieht auch § 3 Abs. 1 Z 6 des Gesetzesentwurfs für anerkannte Flüchtlinge (Asylberechtigte) weiterhin die Gewährung der vorübergehenden Grundversorgung während der ersten zwölf Monate (anstelle der ersten vier Monate) nach Asylgewährung vor. Diese Bestimmung ist in Verbindung mit § 4 Abs. 1a des Steiermärkischen Sozialhilfegesetzes zu sehen, wonach „Personen, denen nach betreuungsrechtlichen Bestimmungen ein Rechtsanspruch auf Gewährung der Grundversorgung zusteht, (...) keinen Rechtsanspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensbedarfs“ haben.

Gemäß Artikel 23 der Genfer Flüchtlingskonvention hat sich die Republik Österreich jedoch u. a. dazu verpflichtet, „Flüchtlingen, die sich erlaubterweise auf ihrem Gebiet aufhalten, die gleiche Behandlung in der öffentlichen Unterstützung und Hilfeleistung zu gewähren, wie sie ihren eigenen Staatsbürgern zuteil wird“. Unter die Begriffe „öffentliche Unterstützung“ und „Hilfeleistung“ ist neben der medizinischen Betreuung und der Notfallversorgung auf jeden Fall auch die Sozialhilfe zu subsumieren.

Darüber hinaus sieht auch Artikel 28 Abs. 1 der „Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes“ (EU-Statusrichtlinie)⁴, die bis 10.10.2006 umzusetzen war, für anerkannte Flüchtlinge das Recht auf „notwendige Sozialhilfe wie Staatsangehörige“ vor.

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass eine derartige 12-Monats-Frist lediglich in der Steiermark vorgesehen ist und somit auch dem in Artikel 1 Abs. 1 der Grundversorgungsvereinbarung normierten Ziel einer „bundesweiten Vereinheitlichung der Gewährleistung der vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde“ zuwiderläuft. Demgegenüber normiert etwa § 5 Abs. 3 Z 5 des Salzburger Grundversorgungsgesetzes⁵: Schutzbedürftig sind „Asylberechtigte während der ersten vier Monate nach Asylgewährung, soweit sie keine Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfes gemäß dem Salzburger Sozialhilfegesetz in Anspruch nehmen“.

UNHCR appelliert deshalb an die Steiermärkische Landesregierung, die gegenständliche Novelle zum Anlass zu nehmen, die Rechtslage in diesem Bereich wieder in Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention zu bringen und die EU-Statusrichtlinie umzusetzen.

Artikel 28 der EU-Statusrichtlinie sieht darüber hinaus vor, dass Personen mit subsidiärem Schutzstatus zumindest Kernleistungen der Sozialhilfe im gleichen Umfang und unter denselben Voraussetzungen wie eigenen Staatsangehörigen zu gewähren sind. Unter derartigen Kernleistungen werden zumindest ein Mindesteinkommen sowie Unterstützung bei Krankheit, bei Schwangerschaft und bei Elternschaft verstanden.

⁴ ABl. L 304/12 vom 30. September 2004.

⁵ Salzburger Grundversorgungsgesetz, LGBl. für Salzburg Nr. 35/2007.

Vor diesem Hintergrund und der Tatsache, dass subsidiär Schutzberechtigte (§ 3 Abs. 1 Z 3 des Entwurfs) mit Flüchtlingen dasselbe Schicksal teilen sollte ihre – durch ihre unbefristete Aufnahme in die Zielgruppe des Steiermärkischen Betreuungsgesetzes gemäß § 3 Abs. 1 Z 3 des Gesetzesentwurfs und ihren Ausschluss gemäß § 4 Abs. 1a des Steiermärkischen Sozialhilfegesetzes resultierende – Diskriminierung nach Ansicht von UNHCR im Rahmen der vorliegenden Novelle beendet werden. Darüber hinaus würde es diese Maßnahme den subsidiär Schutzberechtigten, die in der Regel genauso lange Schutz benötigen wie Flüchtlinge, erleichtern, eine neue Existenz aufzubauen und ihre Integration fördern.

Schließlich ist vorwegzuschicken, dass – entgegen Artikel 5 der EU-Aufnahmerichtlinie⁶ – weder das Steiermärkische Grundversorgungsgesetz idGF noch der vorliegende Entwurf Informationspflichten normiert, und eine Information über die Vollziehung der Grundversorgung in den Ländern nach Kenntnis von UNHCR auch nicht in den verschiedenen Informationsblättern der Asylbehörden enthalten ist.

Zu den im vorliegenden Gesetzesentwurf vorgesehenen Änderungen wird wie folgt Stellung genommen:

§ 3 – Zielgruppe

Abs. 1 – Hilfsbedürftigkeit

In Bezug auf das verwertbare Vermögen möchte UNHCR anregen, dies analog zu den Bestimmungen der Sozialhilfe zu regeln, wo insbesondere klargestellt ist, dass „geschütztes Vermögen“ der Verwertung entzogen ist: „Zum verwertbaren Vermögen gehören nicht jene Sachen, die zur persönlichen Fortsetzung einer Erwerbstätigkeit oder zur Befriedigung allgemein anerkannter kultureller Bedürfnisse dienen.“⁷

Abs. 1 Z 3 und 6 – Subsidiär Schutzberechtigte und anerkannte Flüchtlinge (Asylberechtigte)

Siehe Seite 2f. Darüber hinaus scheint der Verweis auf § 10 AsylG 2005 an dieser Stelle ins Leere zu gehen.

Abs. 4 – Staatsangehörigkeit

Zu den Staatsangehörigen von Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist in Bezug auf die diesbezüglichen Ausführungen in der UNHCR-Stellungnahme zur Regierungsvorlage für das Steiermärkischen Betreuungsgesetzes zu aktualisieren, dass auch das AsylG 2005 – und zwar in den §§ 38 und 39 – unter dem Titel „sichere Herkunftsstaaten“ Sonderregelungen vorsieht. Demgemäß kann das Bundesasylamt einer Berufung gegen eine abweisende Entscheidung über einen Antrag auf

⁶ Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (EU-Aufnahmerichtlinie), ABl. L 31/18 vom 6. Februar 2003.

⁷ Vgl. § 5 Abs. 3 des Steiermärkischen Sozialhilfegesetzes, LGBl. für die Steiermark Nr. 29/1998 idF 27/2007.

internationalen Schutz eines Asylwerbers aus einem sicheren Herkunftsstaat und der damit verbundenen Ausweisung die aufschiebende Wirkung aberkennen.

Im Einklang mit Artikel 3 der Genfer Flüchtlingskonvention, wonach eine unterschiedliche Behandlung von Flüchtlingen u. a. aufgrund ihres Herkunftsstaates unzulässig ist, hat jedoch jeder aus einem „sicheren Herkunftsstaat“ stammende Asylwerber die Möglichkeit, die Vermutung der fehlenden Fluchtgründe in seiner Heimat zu widerlegen. Da die Berücksichtigung humanitärer und materieller Grundbedürfnisse eine Voraussetzung für faire Verfahren ist, da mittellose Asylsuchende sonst für die Behörden nicht erreichbar bzw. nicht in der Verfassung sind, ihr Verfahren bestmöglich zu führen, sollten diese in jedem Fall gewährleistet sein.

Schließlich widerspricht der mögliche Ausschluss von Drittstaatsangehörigen, der mit dem vorliegenden Entwurf auf Staatsangehörige von Australien, Kanada und Neuseeland erweitert wurde, zudem der EU-Aufnahmerichtlinie, deren Anwendungsbereich sich gemäß Artikel 3 Abs. 1 auf alle Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen erstreckt.

§ 4 – Umfang der Grundversorgung

Abs. 1 Z 1 – Familieneinheit

UNHCR begrüßt die Klarstellung, dass auch Lebensgemeinschaften als Familieneinheit zu berücksichtigen sind. Um sicherzustellen, dass auch allfällige andere Konstellationen⁸, die vom flexiblen Familienbegriff des Artikels 8 EMRK umfasst sind, Berücksichtigung finden können, empfiehlt UNHCR eine demonstrative Aufzählung etwa durch Einfügung des Wortes „insbesondere“ als erstes Wort im Klammerausdruck.

Abs. 1 Z 1 lit. a) aa) – Verpflegung

UNHCR regt an, in diesem Zusammenhang auch die Notwendigkeit der Bedachtnahme auf allfällige medizinische Bedürfnisse neben denen religiöser Natur explizit vorzusehen.

Abs. 1 Z 1 lit. c) und Abs. 3 Z 3 – Individuelle Unterbringung

Im Hinblick auf die bei individueller Unterbringung nicht vorgesehene Gewährung von Maßnahmen zur Strukturierung des Tagesablaufes im Bedarfsfall ist anzumerken, dass die Grundversorgungsvereinbarung diese Einschränkung nicht vorsieht. In diesem Zusammenhang sei auf die UNHCR-Empfehlungen zur Integration von Flüchtlingen in der EU hingewiesen, wonach eine wirkungsvolle Aufnahmepolitik für Asylsuchende „den Erwerb von Sprachkenntnissen und beruflicher Qualifikation

⁸ Vgl. UNHCR, Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft (im Folgenden „UNHCR-Handbuch“), Genf, September 1979, Neuauflage: UNHCR Österreich, Dezember 2003, Rz. 185; Beschluss Nr. 88 (L) von 1999 des UNHCR-Exekutivkomitees, Beschluss über den Schutz der Familie des Flüchtlings; UNHCR, The Dublin II Regulation – A UNHCR Discussion Paper, April 2006, S. 29.

sowie Hilfe bei der Suche nach entlohnter Beschäftigung vorsehen“ und den Zugang zum Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung der Dauer des Asylverfahrens allmählich, spätestens jedoch nach sechs Monaten, gestatten sollte.⁹ Qualitätsvolle flächendeckende Maßnahmen zur Strukturierung des Tagesablaufes wie Sprachkurse könnten ein erster Schritt in diese Richtung sein. Um weitere Schritte zur besseren Integration der Flüchtlinge unter den Asylsuchenden zu ermöglichen, hat UNHCR ein Drei-Stufen-Modell vorgeschlagen.¹⁰

Dass das frühere Vorliegen von Gründen für eine Einstellung oder Einschränkung der Grundversorgung zwingend zu einem Ausschluss von individueller Unterbringung führen soll, ist für UNHCR nicht nachvollziehbar.

Abs. 2 – Verlegung

In Bezug auf die vorgesehene regionale Verteilung sollte vorgesehen werden, dass soweit möglich, auf die individuelle Situation der betreffenden Person(en) – insbesondere deren ethnische Zugehörigkeit und Sprachkompetenz, familiäre Bindungen, Gesundheitszustand, Ort des Schulbesuchs etc. – Bedacht genommen werden soll.

UNHCR erkennt in Einzelfällen die Notwendigkeit einer Verlegung von Betroffenen auch gegen deren Willen an, insbesondere wenn dies aus Sicherheitsgründen erforderlich ist. Gleichzeitig sollte aber sichergestellt sein, dass Verlegungen so selten wie möglich stattfinden; für Personen, die sich ohnehin in einer ungewissen Situation befinden, sind sie erfahrungsgemäß sehr belastend –insbesondere für Kinder, Traumatisierte und Folteropfer.

Auch in den UNHCR-Empfehlungen zur Integration von Flüchtlingen in der EU heißt es dazu: „Häufige Wechsel des Aufenthaltsorts verschärfen die Instabilität und erschweren die aktive Mitarbeit von Kindern in der Schule.“¹¹ UNHCR schlägt deshalb vor, neben der „Erforderlichkeit“ auch die Verhältnismäßigkeit von Verlegung und Auswirkungen für die Betroffenen als Entscheidungskriterium zu verankern.

Abs. 6 – Einstellung oder Einschränkung der Grundversorgung

An dieser Stelle sei noch einmal auf die Notwendigkeit der Beachtung humanitärer und materieller Grundbedürfnisse für die Gewährleistung fairer Asylverfahren sowie die umfassende Geltung der Menschenrechte für jede Person in jeder Situation¹² hingewiesen.¹³

⁹ Vgl. UNHCR-Empfehlungen zur Integration von Flüchtlingen in der EU, Mai 2007, http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/A-UNHCR/HCR-Integration-de.pdf, S. 3ff.

¹⁰ <http://www.unhcr.at/aktuell/einzelansicht/article/5/-cf2aba8464.html>.

¹¹ Vgl. UNHCR-Empfehlungen zur Integration von Flüchtlingen in der EU, S. 5.

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

¹³ Vgl. UNHCR-Stellungnahme zur Regierungsvorlage für das Steiermärkische Betreuungsgesetz mit weiteren Nachweisen.

Was die im Entwurf neu vorgesehenen Einschränkungsgründe des Nichtbezugs einer Unterkunft bzw. des Verlassens einer Unterkunft jeweils für eine Dauer von länger als zwei Tagen betrifft, so könnte nach Ansicht von UNHCR die generelle und unbefristete Einstellung oder Einschränkung der Grundversorgung in solchen Fällen unbillige Härten mit sich bringen. Zu denken ist hier insbesondere an Handlungen, die Resultat der psychischen Ausnahmesituation sind, in der sich Asylsuchende oftmals befinden, oder an Familienangehörige, die in dieser Situation unter dem Einfluss eines Familienoberhaupts stehen. Dazu kommt, dass die Bestimmungen auch nicht nach den Gründen für die jeweiligen Handlungen unterscheiden und deshalb etwa auch Personen, die von Krankenhausaufenthalten betroffen sind, umfassen würden.

UNHCR plädiert daher dafür, die Grundversorgung in diesen Fällen lediglich ruhen und bei einer Rückkehr der betreffenden Person bzw. der später geäußerten Bereitschaft zum Einzug in eine zugewiesene Unterkunft – allenfalls nach erneuter Prüfung der Aufnahmekriterien –wieder aufleben zu lassen. Andernfalls könnten Asylsuchende Gefahr laufen, obdachlos zu werden. Dazu kommt, dass Z 4 nicht von der EU-Aufnahmerichtlinie gedeckt zu sein scheint.

Schließlich sollte der vorliegende Entwurf nach Ansicht von UNHCR dafür genützt werden, die Notwendigkeit der Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips bei Nicht- oder nur teilweiser Gewährung von Leistungen explizit zu normieren.¹⁴

UNHCR
16. Juli 2007

¹⁴ Vgl. etwa Art. 16 Abs. 4 EU-Aufnahmerichtlinie oder § 3 Abs. 6 Oberösterreichisches Grundversorgungsgesetz, LGBl. für Oberösterreich Nr. 12/2007.