



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

www.unhcr.at

I. Einleitung

Dem UN-Flüchtlingshochkommissariat (UNHCR) wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Aufgabe übertragen, für den internationalen Schutz der Flüchtlinge zu sorgen und sich um dauerhafte Lösungen für die Betroffenen zu bemühen. Die überwachende Funktion von UNHCR ist ein integrativer und wesentlicher Bestandteil zur Wahrung des internationalen Flüchtlingsschutzes und explizit in Artikel 8 seiner Satzung festgelegt. Demnach sorgt UNHCR für den Schutz der Flüchtlinge, die unter seine Zuständigkeit fallen, indem u. a. der Abschluss und die Ratifizierung von Internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge gefördert, ihre Ausführung überwacht und Verbesserungsvorschläge vorgebracht werden. Teil dieses humanitären Mandats von UNHCR ist die Überwachung der Durchführung der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK) und des New Yorker Protokolls von 1967. In Artikel 35 GFK und Artikel II des New Yorker Protokolls haben sich die Unterzeichnerstaaten dieser Vertragswerke verpflichtet, mit UNHCR zur Erfüllung dieser Aufgaben zusammenzuarbeiten.

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

II. Analyse der vorgeschlagenen gesetzlichen Änderungen

II.1. Grundsätzliches

Der vorliegende Gesetzesentwurf für Änderungen des Tiroler Grundversorgungsgesetzes (GVG) dient vor allem der Umsetzung der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie.

Besonderes Augenmerk legt der Entwurf auf die Situation schutzbedürftiger Fremder. UNHCR hat die Stärkung der Unterbringung und Betreuung schutzbedürftiger Asylsuchender durch mehrere Bestimmungen in der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie stets als eine ihrer zentralen Verbesserungen im Vergleich zum bisherigen EU-*Asylacquis* begrüßt. UNHCR ist deshalb erfreut, dass die entsprechenden Regelungen im vorliegenden Entwurf weitgehend umgesetzt sind und damit der europarechtlich normierte Rechtsanspruch im Landesgesetz verankert und diesbezüglich Rechtsklarheit geschaffen werden soll. UNHCR regt in diesem Zusammenhang lediglich ein paar Konkretisierungen an, insbesondere betreffend die Frage der Identifizierung von Personen mit derartigen Bedürfnissen.

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>.

Ein weiterer positiver Aspekt im Gesetzesentwurf ist für UNHCR die vorgesehene Umsetzung der in der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie enthaltenen Rechtsberatung und -vertretung in Zusammenhang mit Beschwerdeverfahren.

Gleichzeitig sieht der Gesetzesentwurf keine inhaltlichen Änderungen in Bezug auf die Gründe für eine Beendigung, eine Einschränkung, einen Entzug oder einen Ausschluss von Leistungen nach dem Tiroler GVG vor. Diese Gründe und / oder ihre Auswirkungen stehen aber größtenteils in Widerspruch zur Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie bzw. zu geltenden Menschenrechtsstandards. Die diesbezüglichen sowie weitere Regelungen des Tiroler GVG, die nicht im Einklang mit Unionsrecht bzw. menschenrechtlichen Standards zu stehen scheinen, werden in einem separaten Kapitel erörtert.

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

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

II.2. Änderungen des Tiroler GVG

Zu § 1 lit f (Legaldefinition des Begriffs „schutzbedürftiger Fremder“)

UNHCR begrüßt ausdrücklich 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 schutzbedürftig ist, möchte UNHCR die Ergänzung des vorgeschlagenen § 1 lit f um Betroffene von weiblicher Genitalverstümmelung, LGBTI-Personen, Analphabeten und Dislektiker anregen.

Zu § 2 (Allgemeine Grundsätze)

Streichung des Vorrangs organisierter Unterkünfte (Abs. 2)

UNHCR unterstützt die vorgeschlagene Streichung des Vorrangs der Unterbringung in organisierten Unterkünften. Eine Unterbringung in Privatquartieren erlaubt zum einen – wie in den Erläuternden Bemerkungen ausgeführt – eine raschere und flexiblere Reaktion auf steigende Zahlen von Asylsuchenden. Zum anderen haben die im UNHCR-Exekutivkomitee vertretenen Staaten – einschließlich Österreich – bereits 2002 einstimmig festgehalten, dass Aufnahmemaßnahmen dann für Asylsuchende wie Aufnahmegesellschaft

gleichsam von Vorteil sein können, wenn sie auf dem Verständnis beruhen, dass viele Asylsuchende ein gewisses Maß an Selbstständigkeit erreichen können, wenn ihnen die dazu nötigen Möglichkeiten geboten werden.² In diesem Sinne vertritt UNHCR die Auffassung, dass eine Unterbringung bevorzugt in individuellen Unterkünften erfolgen und eine Unterbringung in organisierten Gemeinschaftsunterkünften nur für einen begrenzten Zeitraum und nur in einem gewissen Asylverfahrensstadium erfolgen sollte. Asylsuchende sollten insbesondere bei FreundInnen und Verwandten leben können.

Berücksichtigung der speziellen Bedürfnisse von schutzbedürftigen Fremden (Abs. 2)

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 zu gewähren.

Kindeswohl (Abs. 2)

UNHCR unterstützt den vorgesehenen Hinweis auf das Kindeswohl. Entsprechend Art. 23 Abs. 1 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie, Art. 3 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention³ sowie Art. 1 des Bundesverfassungsgesetzes über die Rechte von Kindern ist auf das Kindeswohl aber nicht bloß – wie im Entwurf vorgeschlagen – „Bedacht zu nehmen“, sondern ist das Kindeswohl „vorrangig“ zu berücksichtigen. § 2 Abs. 2 sollte demnach entsprechend angepasst werden.

UNHCR ist erfreut, dass die gemäß Art. 23 Abs. 2 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie bei der Würdigung des Kindeswohls zu berücksichtigenden Faktoren beispielhaft in die Erläuternden Bemerkungen aufgenommen wurden. Allerdings fehlt dabei der Hinweis, dass Fragen der Sicherheit und der Gefahrenabwehr insbesondere in Zusammenhang mit Opfern von Kinderhandel zu prüfen sind. Eine entsprechende Erwähnung in den Erläuterungen schiene UNHCR sinnvoll, da Österreich sowohl ein Ziel- als auch ein Transitland für Kinderhandel ist.⁴

Gleichzeitig möchte UNHCR anregen, weitere, in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 14 des UN-Kinderrechtskomitees zum Vorrang des Kindeswohls genannte Faktoren anzuführen, etwa Alter, Geschlecht und Geschlechteridentität, sexuelle Orientierung, Religion, physische und geistige Reife und (physische, psychische und emotionale) Schutzbedürfnisse des Kindes.⁵ UNHCR schlägt zudem vor, in den Erläuternden Bemerkungen auch in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 14

² 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.

³ BGBl. Nr. 7/1993.

USDOS - US Department of State: Trafficking in Persons Report 2014 - Austria, 20. Juni 2014 http://www.ecoi.net/local_link/278614/408010_de.html

⁵ 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

enthaltene Empfehlungen für den Prozess der Würdigung des Kindeswohls aufzunehmen – etwa dass diese nach Möglichkeit durch ein multidisziplinäres Team von KinderschutzexpertInnen erfolgen soll.⁶ Schließlich hofft UNHCR, dass in diesem Zusammenhang seine vor kurzem gemeinsam mit UNICEF herausgegebenen Empfehlungen zur Berücksichtigung des Kindeswohls unbegleiteter Minderjähriger Berücksichtigung finden werden.⁷

Rechtsanspruch (Abs. 6)

Die erweiterten Garantien für schutzbedürftige Asylsuchende stellen aus Sicht von UNHCR eine der wichtigsten Verbesserungen der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie dar.

§ 2 Abs. 6 des Entwurfs setzt nunmehr Art. 23 Abs. 4 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie um, wonach 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 haben.

Gleichzeitig sieht Art. 19 Abs. 2 der Richtlinie vor, dass Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe, einschließlich psychologischer Leistungen, zu gewähren ist. Der im Entwurf vorgeschlagene Rechtsanspruch für schutzbedürftige Asylsuchende auf gewisse Leistungen nach § 5 Abs. 1 lit f erfolgt somit ebenfalls in Umsetzung der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie.

Zu § 5 (Umfang der Grundversorgung)

Allgemeiner Standard der Unterbringung (Abs. 1 lit a)

Entsprechend Art. 18 Abs. 1 lit b der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie wäre an dieser Stelle zu ergänzen, dass Unterbringungszentren, welche gegebenenfalls für die Unterbringung herangezogen werden, einen „angemessenen Lebensstandard“ gewährleisten müssen. In den Erläuternden Bemerkungen dazu sollte nach Ansicht von UNHCR auf Art. 11 Abs. 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte⁸ sowie die Allgemeine Bemerkung Nr. 4 des Komitees über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte⁹ verwiesen werden, welche den Begriff der angemessenen Unterkunft näher definieren.

⁶ Ibidem, Abs. 47.

⁷ 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>.

⁸ Vgl. BGBl. Nr. 590/1978.

⁹ 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>.

Unterbringung unter Berücksichtigung der Familieneinheit (Abs. 1 lit a)

UNHCR begrüßt die gewählte offene Formulierung, die nicht auf taxativ aufgezählte familiäre 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 und andere abhängige Verwandte umfasst sind sowie darüber hinaus auch auf andere nahe Verwandtschaftsverhältnisse Bedacht genommen werden soll.

Unterbringung unter Berücksichtigung alters- und geschlechtsspezifischen Aspekte sowie Prävention geschlechtsbezogener Gewalt (Abs. 1 lit a)

Während UNHCR die gemäß Art. 18 Abs. 3 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie vorgesehene Berücksichtigung alters- und geschlechtsspezifischen Aspekte unterstützt, vermisst UNHCR eine gesetzliche Verankerung von Art 18 Abs. 4 der Richtlinie im Entwurf für Änderungen des Tiroler GVG. Folglich wird die Ergänzung des Entwurfs um eine Bestimmung vorgeschlagen, wonach das Land bzw. die von ihm zur Mitarbeit herangezogenen Einrichtungen geeignete Maßnahmen treffen, damit Übergriffe und geschlechtsbezogene Gewalt einschließlich sexueller Übergriffe und Belästigung in Grundversorgungsunterkünften verhindert werden.

Betreuung von Opfern von Gewalttaten (Abs. 1 lit a Z 1)

UNHCR unterstützt die vorgeschlagene Bestimmung, wonach Personen, die Opfer von Vergewaltigung, Gewalt und anderen schweren Gewalttaten geworden sind, durch entsprechend ausgebildetes Betreuungspersonal betreut werden. Dies entspricht Art. 25 Abs. 2 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie. Besonders wichtig ist dabei die ebenfalls von der Richtlinie geforderte und in den Erläuterungen erwähnte Fortbildung dieses Betreuungspersonals.

Ausstattung von Familienunterkünften (Abs. 1 lit a Z 2)

UNHCR begrüßt die Umsetzung von Art. 23 Abs. 3 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie, wonach organisierte Unterkünfte, in denen Minderjährige untergebracht werden, über eine altersgerechte Ausstattung, insbesondere auch über entsprechende Spiel- und Erholungsmöglichkeiten verfügen müssen und sich im Nahebereich auch Möglichkeiten zum Spielen und zur Freizeitgestaltung im Freien befinden sollen. In diesem Zusammenhang ist aus Sicht von UNHCR insbesondere auch das Vorhandensein der nötigen Ausstattung zur Erledigung von Hausaufgaben (z.B. Schreibtisch) wichtig.

Spezielle Leistungen für traumatisierte Minderjährige (Abs. 1 lit f)

Die vorgeschlagene Bestimmung spiegelt vollinhaltlich Art. 23 Abs. 4 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie wieder, welcher gleichsam für unbegleitete wie auch für in der Obhut ihrer Obsorgeberechtigten befindliche Minderjährige gilt. Sie umfasst auch Mädchen, die von Genitalverstümmelung betroffen sind.

Spezielle Leistungen für schutzbedürftige erwachsene Personen (Abs. 1 lit f)

Im Gegensatz zu Art. 19 Abs. 2 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie, wonach Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe, einschließlich erforderlichenfalls einer geeigneten psychologischen Betreuung (*Hervorhebung durch UNHCR*) zu gewähren ist, sieht der Entwurf für diese Personengruppe lediglich die Gewährung notwendiger psychologischer Leistungen (welche nicht durch die Krankenversicherung abgedeckt sind) vor. Aus Sicht von UNHCR wäre es in Umsetzung der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie und zur Sicherstellung adäquater Unterstützung Betroffener wichtig, auch die Gewährung (traumaorientierter) therapeutischer Interventionen (wie insbesondere Psychotherapie sowie körpertherapeutische oder kreative Therapieformen) bei Bedarf vorzusehen.

Beurteilung der Bedürfnisse von schutzbedürftigen Personen (Abs. 1 lit f)

In Zusammenhang mit „traumatisierten Minderjährigen“ sowie „sonstigen schutzbedürftigen Personen“ vermisst UNHCR Regelungen zur Identifizierung dieser 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 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 auch Bedürfnisse, die erst später auftreten bzw. zu Tage treten (insb. psychische Störungen oder Hinweise, dass eine Person schwere Gewalt erlitten hat), so rasch wie möglich zu beurteilen und zu berücksichtigen (vgl. auch Art. 22 Abs. 1 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie). 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“¹⁰ 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 Tools¹¹ erhobene – Hinweise auf eine

¹⁰ <http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/what-we-do/caring-for-vulnerable-groups/response/response-to-vulnerability-in-asylum-project-report.html>.

¹¹ 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 10.

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.

Zu § 7 (Sonderbestimmungen für unbegleitete Minderjährige)

Generell möchte UNHCR betonen, dass unbegleitete Minderjährige nicht nur getrennt von nicht mit ihnen verwandten Erwachsenen in speziellen Unterbringungsformen, sondern jedenfalls entsprechend ihren Bedürfnissen, welche im Einzelfall zu beurteilen sind, zu betreuen sind. Im Sinne des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung des Art. 2 der UN-Kinderrechtskonvention müssen sie auch Zugang zu Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe haben.

Unterstützung und Vertretung (Abs. 5)

Wenngleich UNHCR die Klarstellung der gesetzlichen Vertretung unbegleiteter Minderjähriger in Verfahren nach dem Tiroler GVG begrüßt, wird an dieser Stelle dennoch die langjährige Forderung wiederholt, wonach unbegleiteten Minderjährigen unverzüglich ein Obsorgeberechtigter *und* ein gesetzlicher Vertreter im Asylverfahren zur Seite gestellt werden sollte. Aus Sicht von UNHCR wäre darüber hinaus die Umsetzung der in Art. 24 Abs. 1 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie enthaltenen näheren Regelungen zur gesetzlichen Vertretung nötig. Diese betreffen insbesondere die Information des Minderjährigen von der Bestellung des Vertreters und die Kontinuität des Vertreters, wobei die damit betraute Person nur im Notfall wechseln soll.

Zu § 21a (Rechtsberatung und Rechtsvertretung)

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

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

normiert. Nach Ansicht von UNHCR beinhaltet dies jedenfalls auch das Verfassen von Rechtsmitteln. Weiters sollte klargestellt werden, dass eine Rechtsvertretung das entsprechende Einverständnis der Asylsuchenden voraussetzt.

III. Bedenken zu bestehende Regelungen des Tiroler GVG

Aus Sicht von UNHCR sind einige bereits jetzt geltende und durch die vorgeschlagene Novelle inhaltlich nicht berührte Regelungen des Tiroler GVG nicht im Einklang mit Unionsrecht – und dabei insbesondere der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie. UNHCR appelliert, die entsprechenden Bestimmungen im Rahmen der Novelle entsprechend zu adaptieren.

Zu § 2 Abs. 9 (Beendigung der Grundversorgung)

Wie bereits in der Stellungnahme zum Entwurf der Stammfassung des Tiroler GVG festgehalten, ist UNHCR der Ansicht, dass die Grundversorgung eines Fremden im Fall dessen nicht nur kurzfristigen Verlassens des Landesgebietes nicht generell beendet, sondern lediglich für die Dauer des Fernbleibens ausgesetzt werden sollte. Bei einer Rückkehr wäre die Anspruchsberechtigung neu zu prüfen. Andernfalls laufen Asylsuchende Gefahr, obdachlos zu werden (siehe dazu auch die Anmerkungen zu § 6 unten).

Zu § 4 (Anspruchsberechtigte)

Staatenlose Personen, die entweder nie einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben oder über deren Antrag gänzlich negativ (einschließlich einer Rückkehrentscheidung) rechtskräftig abgesprochen wurde, sind per se nicht vom Kreis der Anspruchsberechtigten des Tiroler GVG umfasst. Vielfach können staatenlose Personen aber faktisch nicht in das Land ihres früheren gewöhnlichen Aufenthalts zurückkehren. Nicht aufenthaltsberechtigte Fremde, die vorbringen, staatenlos zu sein, sollten deshalb bis zur Feststellung ihrer Staatenlosigkeit oder ihrer Nichtabschiebbarkeit analog zu Asylsuchenden zumindest einen Anspruch auf Versorgung nach dem Tiroler GVG haben.¹²

Zu § 4 lit a (Fremde mit einem Aufenthaltsrecht für Vertriebene)

Grundversorgung wird – ohne Rechtsanspruch nach dem Tiroler GVG – auch Fremden mit einem Aufenthaltsrecht aufgrund einer Verordnung nach § 62 des Asylgesetzes, die sich in einer Notlage befinden, gewährt. Es handelt sich dabei um Vertriebene, die etwa vor einem bewaffnetem Konflikt geflohen sind. Diese Personen fallen unter den Anwendungsbereich der „EU-Richtlinie über

¹² 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>.

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“¹³. Angesichts der Tatsache, dass die überwiegende Mehrheit der vorübergehend schutzberechtigten Personen Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sein werden, sollte für diese aus Sicht von UNHCR jedoch ein Status vorgesehen werden, der sich an den Rechten von Flüchtlingen orientiert. Es wäre begrüßenswert, wenn die betreffende Personengruppe vielmehr in den Anwendungsbereich des Mindestsicherungsgesetzes aufgenommen werden würde. Aus den gleichen Überlegungen spricht sich UNHCR gegen die Sonderbestimmungen für Massenfluchtbewegungen in § 8 des Tiroler GVG aus.

Zu § 5 Abs. 3 (Einschränkung oder Einstellung der Grundversorgung)

Im Zusammenhang mit den durch die Novelle inhaltlich unberührten und somit weiterhin geltenden Einschränkungs- und Einstellungsmöglichkeiten möchte UNHCR auf die umfassende Geltung der Menschenrechte für jede Person in jeder Situation hinweisen¹⁴ – somit auch für wegen gerichtlich strafbarer Handlungen verurteilte Personen. 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 eine fortgesetzte und nachhaltige Gefährdung der Aufrechterhaltung der Ordnung in einer Unterkunft ausgeht, die sich grob gewalttätig verhalten oder wegen einer gerichtlich strafbaren Handlung, die einen asylrechtlichen Ausschlussgrund darstellen kann, verurteilt wurden, wären nach Ansicht von UNHCR losgelöst von Fragen der Grundversorgung zu sehen. Ebenso sollte eine Wegweisung nicht den Entzug der Grundversorgung und eine damit allfällig verbundene Obdachlosigkeit nach sich ziehen, zumal gefährdete Familienmitglieder aufgrund dieser drastischen Folgen von der Suche nach staatlichem Schutz Abstand nehmen könnten.

Dazu kommt, dass die Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie in Artikel 20 zwischen der Einschränkung oder dem Entzug von materiellen Leistungen auf der einen Seite (Abs. 1-3) und der Verhängung von Sanktionen auf der anderen Seite (Abs. 4) unterscheidet. Der Verstoß gegen Vorschriften in Unterbringungszentren und das grob gewalttätige Verhalten von Asylsuchenden können demnach zwar Sanktionen nach sich ziehen, stellen jedoch keinen Tatbestand dar, der die Einschränkung oder den Entzug von Grundversorgungsleistungen europarechtlich zulassen würde. Die Verurteilung wegen einer strafbaren Handlung wiederum ist nach der Richtlinie weder ein Grund für eine Einschränkung oder einen Entzug materieller Leistungen noch für Sanktionen. Das Tiroler GVG würde ohne entsprechende Änderungen nach Ansicht von UNHCR somit gegen die Neufassung

¹³ Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0055:DE:HTML>

¹⁴ Siehe Artikel 11 Abs. 1 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, BGBl. Nr. 590/1978.

der EU-Aufnahmerichtlinie verstoßen.

UNHCR empfiehlt deshalb dringend, die Einschränkungs- und Einstellungsstatbestände des Tiroler GVG ersatzlos zu streichen.

Zu § 6 (Ausschluss von der Grundversorgung)

Die vorgeschlagene Novelle sieht auch keine Änderungen in Bezug auf die geltenden Ausschlussgründe vor. Demnach können Asylsuchende im Falle der mangelnden Mitwirkung an der Feststellung ihrer Identität, ihrer Notlage oder des Sachverhalts für die Führung des Asylverfahrens sowie bei Stellung eines Folgeantrags ohne Änderung der Sach- oder Rechtslage von der Grundversorgung gemäß dem Tiroler GVG ausgeschlossen werden.

Aus Sicht von UNHCR sollten auf Grundlage der Menschenrechte – wie bereits oben zu § 5 Abs. 3 ausgeführt – alle mittellosen Asylsuchenden Grundversorgungsleistungen erhalten. Die Beachtung humanitärer und materieller Grundbedürfnisse ist zudem eine Voraussetzung für faire Asylverfahren, da unversorgte Asylsuchende zumeist nicht in der physischen und/oder psychischen Verfassung sind, ihr Verfahren bestmöglich zu führen. In diesem Sinne hat auch der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem Erkenntnis in der Rechtssache C-179/11 im Zusammenhang mit der EU-Aufnahmerichtlinie festgehalten, dass bei der Versorgung und Unterbringung von Asylsuchenden auf die uneingeschränkte Wahrung der Menschenwürde Bedacht zu nehmen ist und dabei auf die Artikel 1 und 18 der EU-Grundrechtecharta verwiesen.¹⁵

In diesem Sinne 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. Letzteres ist aber weder im geltenden Tiroler GVG noch in den vorgeschlagenen Änderungen normiert. Da Asylsuchende in Österreich regelmäßig – so auch in Tirol – von der bedarfsorientierten Mindestsicherung ausgenommen sind und es neben der Grundversorgung kein weiteres System zur Sicherstellung eines würdigen Lebensstandards für Asylsuchende gibt, erscheint im Falle der Beibehaltung der Ausschlussgründe des Tiroler GVG die Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie für davon betroffene Personen nicht umgesetzt.

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.

Ein Ausschluss mittelloser Asylsuchender von der Grundversorgung sollte aus Sicht von UNHCR lediglich für die Dauer einer unentschuldigten Abwesenheit von Asylsuchenden aus dem Grundversorgungsquartier möglich sein, wobei eine

¹⁵ 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>.

neuerliche Gewährung von Grundversorgungsleistungen erfolgen sollte, wenn sich die Asylsuchenden wieder melden und gute Gründe für die Abwesenheit vorbringen können.

UNHCR rät deshalb dringend, die vorliegende Novelle dazu zu nutzen, alle anderen Ausschlussstatbestände des Tiroler GVG ersatzlos zu streichen.

Zu § 9 (Kostenhöchstsätze)

Die vorliegende Bestimmungen, welche durch die Novelle keine Änderung erfahren soll, verweist auf die Geltung der Kostenhöchstsätze des Art. 9 der Grundversorgungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern, wobei in begründeten Einzelfällen zur Vermeidung sozialer Härten eine Überschreitung in gebotenen Ausmaß maximal jedoch bis zur Höhe entsprechender Leistungen nach dem Tiroler Mindestsicherungsgesetz möglich ist. 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, das der betreffende Mitgliedstaat nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften oder nach den Gepflogenheiten anwendet, um eigenen Staatsangehörigen einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten können gemäß derselben Bestimmung Asylsuchenden eine weniger günstige Behandlung als eigenen Staatsangehörigen zuteil werden lassen, insbesondere wenn materielle Unterstützung teilweise in Form von Sachleistungen gewährt wird oder wenn das, auf eigene Staatsangehörige anzuwendende, Leistungsniveau darauf abzielt, einen Lebensstandard zu gewährleisten, der über dem nach dieser Richtlinie für Antragsteller vorgeschriebenen Lebensstandard liegt.

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

Zu § 19 (Strafbestimmungen)

Die Bestrafung der bloßen Verletzung der Anzeigepflicht gemäß lit a des durch die Novelle unveränderten § 19 scheint für UNHCR weiterhin 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.

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

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

Information Asylsuchender über vorgesehene Leistungen und damit verbundene Verpflichtungen

Art. 5 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie sieht Informationspflichten zugunsten Asylsuchender vor. Gemäß Abs. 2 der Bestimmung sollte die Information bevorzugt schriftlich und in einer Sprache vermittelt werden, von der vernünftigerweise davon ausgegangen werden kann, dass der/die Asylsuchende sie versteht. Folglich empfiehlt UNHCR, § 5 Abs. 1 lit h (neu) der Aufzählung jener Leistungen, auf die gemäß § 2 Abs. 6 des Tiroler GVG ein Rechtsanspruch besteht, hinzuzufügen.

Aufenthaltort

Gemäß § 6 Abs. 2 des Tiroler GVG kann die Grundversorgung in besonders begründeten Fällen davon abhängig gemacht werden, dass der Fremde seinen Aufenthalt an einem bestimmten Ort nimmt. In diesem Zusammenhang wäre gemäß Art. 7 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie darauf zu achten, dass Asylsuchende dort hinreichend die Möglichkeit haben, alle Vorteile aus der Richtlinie in Anspruch zu nehmen und dass ihre Privatsphäre davon nicht beeinträchtigt wird. Auch verlangt Art. 7 Abs. 4 der Richtlinie, dass Asylsuchenden eine befristete Genehmigung zum Verlassen des Gebiets erteilt werden kann, was im Tiroler GVG zu verankern wäre.

Kontakt mit UNHCR, Verwandten und Hilfsorganisationen

Art. 18 Abs. 2 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie normiert zum einen, dass Antragsteller die Möglichkeit haben müssen, mit Verwandten, Rechtsbeistand oder Beratern, Personen, die den UNHCR vertreten, und anderen einschlägig tätigen nationalen und internationalen Organisationen sowie Nichtregierungsorganisationen in Verbindung zu treten (vgl. lit b). Zum anderen haben die erwähnten Personen bzw. Institutionen Zugang zu Unterbringungseinrichtungen zu erhalten, um den Antragstellern helfen zu können, wobei dieser Zugang nur aus Gründen der Sicherheit der betreffenden Räumlichkeiten oder der Antragsteller eingeschränkt werden darf (vgl. lit c). UNHCR muss ohnehin bereits auf Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention aus 1951 und ihres Protokolls aus 1967 jederzeit in Kontakt mit Asylsuchenden treten können und Zugang zu diesen haben, wie dies auch im Asylgesetz und in der Betreuungseinrichtungen-Betreuungsverordnung des Bundes geregelt ist. UNHCR

ersucht, diese Kontaktmöglichkeiten und Zugangsrechte im Tiroler GVG zu verankern.

Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Einschränkung oder Entzug materieller Leistungen)

Gemäß Art. 20 Abs. 5 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie sollte gesetzlich verankert werden, dass Entscheidungen über die Einschränkung oder den Entzug von Leistungen aufgrund der besonderen Situation der betroffenen Asylsuchenden – insbesondere im Hinblick auf die Situation von schutzbedürftigen Personen – verhältnismäßig sein müssen.

UNHCR
18. Mai 2015