



STELLUNGNAHME

**zur Regierungsvorlage für das
Steiermärkische Betreuungsgesetz 2005**

UNHCR

10. Mai 2005

www.unhcr.at

Einleitung

Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissärs der Vereinten Nationen (UNHCR) wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen 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 der Satzung von UNHCR festgelegt: Zitat: „Der Hohe Flüchtlingskommissär sorgt für den Schutz der Flüchtlinge, die unter die Zuständigkeit seines Amtes fallen, indem er: (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.

Steiermärkisches Betreuungsgesetz 2005

Entsprechend dem Vorblatt zur Regierungsvorlage für das Gesetz, mit dem die Landesbetreuung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden geregelt wird (Steiermärkisches Betreuungsgesetz 2005 – StBetrG-2005) dient der vorliegende Entwurf unter anderem der Umsetzung der Grundversorgungsvereinbarung in das Landesrecht. Dem entsprechend möchte UNHCR vorab auf seine inhaltliche nach wie vor gültige Stellungnahme zum Entwurf dieser Vereinbarung verweisen.¹

§ 2 Abs. 1 – Zielgruppe

Hilfsbedürftigkeit

Die Berücksichtigung der Unterstützung von Angehörigen der Zielgruppe durch „andere[n] Personen oder Einrichtungen“ im Rahmen der Feststellung der Hilfsbedürftigkeit soll nach Ansicht von UNHCR nicht – wie es auch der Oberste Gerichtshof in seinem Beschluss Zl. 1 Ob 272/02k vom 24. Februar 2003 ausgeführt hat – zur Berufung durch das Land Steiermark auf Leistungen von dritter Seite zur

¹ 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, <http://www.unhcr.at/pdf/558.pdf>.

Beseitigung oder Linderung einer akuten wirtschaftlichen Notlage führen, wenn diese erst aufgrund der mangelnden staatlichen Unterstützung bereitgestellt wurden.

Asylberechtigte

Entgegen Artikel 2 Abs. 2 Z 6 der Grundversorgungsvereinbarung sieht § 2 Abs. 1 Z 6 der Regierungsvorlage für Asylberechtigte 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 Z 6 des Steiermärkischen Sozialhilfegesetzes zu sehen, wonach Asylberechtigte während der ersten zwölf Monate nach der Asylgewährung keinen Rechtsanspruch auf Sozialhilfe geltend machen können.

Wenngleich auf diese Art und Weise die Grundversorgung von Asylberechtigten auch während der ersten zwölf Monate nach Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft im Land Steiermark sichergestellt zu sein scheint und § 10 der Regierungsvorlage für den Bedarfsfall die Gewährung zusätzlicher Leistungen vorsieht, möchte UNHCR dennoch erneut auf Artikel 23 der Genfer Flüchtlingskonvention verweisen. Demnach hat sich die Republik Österreich 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 Notfallsversorgung auf jeden Fall auch die Sozialhilfe zu subsumieren. Aus Sicht von UNHCR wäre daher weiterhin die gänzliche Gleichstellung von Flüchtlingen ab dem Zeitpunkt ihrer Anerkennung und österreichischen Staatsbürgern in Bezug auf den Zugang zu Sozialhilfe wünschenswert.

§ 3 Abs. 3 – Einschränkung oder Entzug der Grundversorgung

Betreffend die vorgesehenen Einschränkungs- und Entzugsmöglichkeit soll die umfassende Geltung der Menschenrechte für jede Person in jeder Situation festgehalten werden² – somit auch für wegen gerichtlich strafbarer Handlungen verurteilte Personen. Zudem sind stets auch die Auswirkungen derartige Maßnahmen auf Familienangehörige, einschließlich Kinder, der betroffenen Person und damit verbundene mögliche Verletzungen des Übereinkommens über die Rechte des Kindes³ zu beachten.

Die von Asylsuchenden ausgehende fortgesetzte und nachhaltige Gefährdung der Aufrechterhaltung der Ordnung in einer Betreuungseinrichtung sollte losgelöst von Fragen der Grundversorgung gesehen werden. Ebenso sollte eine Wegweisung gemäß § 38a SPG nicht den Entzug der Grundversorgung und eine damit allfällig verbundene Obdachlosigkeit nach sich ziehen, zumal diese drastischen Folgen gefährdete Personen von der Suche nach staatlichem Schutz abhalten könnten. Des weiteren erhebt sich die

² Siehe Artikel 11 Abs. 1 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, BGBl. Nr. 590/1978.

³ BGBl. Nr. 7/1993.

Frage, ob die Einschränkung oder der Ausschluss von Versorgungsleistungen – insbesondere vor dem Hintergrund der zumeist darin begründeten Obdachlosigkeit des Asylsuchenden sowie der Unmöglichkeit der Durchführung eines geordneten und fairen Asylverfahrens – im Lichte der sich daraus ergebenden möglichen Konsequenzen verhältnismäßig ist.

Nach Erfahrungen von UNHCR ist die Beachtung humanitärer und materieller Grundbedürfnisse eine Voraussetzung für faire Asylverfahren, da unversorgte Asylsuchende zumeist nicht in der physischen und/oder psychischen Verfassung sind, ihr Verfahren bestmöglich zu führen. Es wäre daher zweckmäßig, strafrechtlich relevantes Verhalten allein in einem strafrechtlichen Verfahren abzuhandeln anstatt Sanktionen im Rahmen der Grundversorgung vorzusehen. Asylsuchende, die ihre Strafe bereits verbüßt haben, sollten nicht zusätzlich mittels Einschränkung oder Entzugs ihrer Grundversorgung belangt werden.

Große Bedenken werden auch gegen die im ersten Satz des Absatz 3 enthaltene Wortfolge „oder deren Angehörige“ gehegt, da diese geeignet erscheint, die Grundversorgung von Fremden unabhängig von einem ihnen zurechenbaren Verhalten im Sinne der Ziffern 1-3 sondern allein aufgrund ihrer Familienzugehörigkeit einzuschränken oder zu entziehen.

Abschließend möchte UNHCR anregen, die Konformität von § 3 Abs. 3 Z 3 der Regierungsvorlage mit der „EU-Aufnahmerichtlinie“⁴ zu überprüfen.

§ 4 – Ausschluss von der Versorgung

Abs. 1 – Mangelnde Mitwirkung und Folgeanträge

Die in den Ziffern 2 und 3 des § 4 Abs. 1 der Regierungsvorlage normierten Ausschlussgründe für Asylsuchende basieren ausschließlich auf für Asylverfahren relevanten Umständen. Wenngleich die Grundversorgung von Asylsuchenden in engem Zusammenhang mit deren Asylverfahren steht, ist nach Ansicht von UNHCR eine inhaltliche Trennung dieser beiden Rechtsmaterien wünschenswert. Während der Zweck eines Asylgesetzes in der Feststellung eines allfälligen Schutzbedarfs liegt, sollten sich Betreuungsgesetze somit ausschließlich mit Fragen der Grundversorgung befassen.

Die mangelnde Mitwirkung eines Fremden in einem Asylverfahren sowie die Stellung eines Folgeantrags wären folglich im Rahmen der Beurteilung des jeweiligen Asylgesuchs zu berücksichtigen. Sollte sich bei der Würdigung des Vorbringens dessen Unbegründetheit herausstellen, wäre das Verfahren rasch negativ zu beenden und in weiterer Folge die im Asylbescheid allfällig ausgesprochene Ausweisung sicherzustellen. Sanktionen im Bereich der Grundversorgung während des laufenden Asylverfahrens werden hingegen als nicht sinnvoll erachtet. Dies insbesondere auch deshalb, da eine

⁴ Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Jänner 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, ABl. L 31/18 vom 6. Februar 2003.

angeblich unzureichende Mitwirkung eines Asylwerbers in seinem physischen und psychischen Ausnahmezustand unmittelbar nach seiner Einreise nach Österreich⁵ liegen bzw. das Einbringen von Folgeanträgen, etwa aufgrund einer geänderten Situation im Herkunftsstaat, durchaus gerechtfertigt⁶ sein mag.

Abs. 2 – Staatsangehörigkeit

Für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie einer Reihe anderer Länder sieht das Asylgesetz unter dem Titel „sichere Herkunftsstaaten“ ein Sonderverfahren vor.⁷ Demgemäß sind Asylanträge von Fremden aus diesen Staaten als offensichtlich unbegründet abzuweisen, wenn kein begründeter Hinweis auf eine Flüchtlingseigenschaft oder das Vorliegen subsidiärer Schutzgründe vorliegt. Im Einklang mit Artikel 3 der Genfer Flüchtlingskonvention, wonach eine unterschiedliche Behandlung von Flüchtlingen u. a. aufgrund ihres Herkunftsstaates unzulässig ist, wird somit jedem aus einem „sicheren Herkunftsstaat“ stammenden Asylwerber die Möglichkeit eingeräumt, die Vermutung der fehlenden Fluchtgründe in seiner Heimat zu widerlegen.

Im Gegensatz dazu sieht § 4 Abs. 2 der Regierungsvorlage den ausnahmslosen Ausschluss dieser Personengruppe von der Grundversorgung vor. Abgesehen von der in den Anmerkungen zu § 4 Abs. 1 *leg.cit.* dargelegten Auffassung, dass asylrechtliche Fragestellungen im Asylverfahren zu behandeln wären, erscheint diese Bestimmungen aufgrund ihres absoluten Charakters überschießend. Im Hinblick auf Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz widerspricht sie zudem der „EU-Aufnahmerichtlinie“⁸.

§ 6 Abs. 1 – Unbefugtes Betreten einer Betreuungseinrichtung

Nach Ansicht von UNHCR sollten die im Rahmen der Betreuung von Asylsuchenden erlassenen Rechtsvorschriften ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Rechten von Asylsuchenden einerseits und deren Pflichten andererseits gewährleisten. Wenngleich UNHCR Verständnis für die Einführung von Zutrittsbeschränkungen aus Gründen der Sicherheit der Asylsuchenden bzw. der Betreuungseinrichtungen zeigt, erscheint eine Einschränkung zur „Aufrechterhaltung der Ordnung“, u. a. auch aufgrund der Unbestimmtheit dieser Formulierung, zu weitgehend.

Gemäß Artikel 14 Abs. 7 der „EU-Aufnahmerichtlinie“ dürfen Einschränkungen im Hinblick auf den Zugang zu Aufnahmezentren und sonstigen Unterbringungseinrichtungen ausschließlich aus Gründen der Sicherheit der Zentren und Einrichtungen oder der Asylwerber selbst erfolgen. Während das Verbot des unbefugten

⁵ Vgl. auch VfGH G 237, 238/03-35, G 16, 17/04-28 und G 55/04-28 vom 15. Oktober 2004, S. 151.

⁶ Vgl. auch VfGH G 237, 238/03-35, G 16, 17/04-28 und G 55/04-28 vom 15. Oktober 2004, S. 201.

⁷ Siehe § 6 Abs. 1 und 2 AsylG.

⁸ Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Jänner 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, ABl. L 31/18 vom 6. Februar 2003.

Aufenthalts in und des unbefugten Betretens von Betreuungseinrichtungen zur Vorbeugung gefährlicher Angriffe auf Leben, Gesundheit oder Freiheit von Menschen oder Eigentum von Betreuten oder zur Sicherung der Sachausstattung der Betreuungseinrichtungen im Einzelfall gerechtfertigt sein mag, ist die Wortfolge „zur Aufrechterhaltung der Ordnung“ nach Auffassung von UNHCR nicht unter den Begriff der Sicherheit gemäß der Aufnahmeleitlinie zu subsumieren.

Da eine Verordnung im Sinne von § 6 Abs. 1 der Regierungsvorlage erhebliche Auswirkungen auf die Rechte von Asylsuchenden hat, ersucht UNHCR unter Bezugnahme auf sein Mandat und Artikel 35 der Genfer Flüchtlingskonvention bereits jetzt, diese vor ihrer Erlassung zur Stellungnahme übermittelt zu erhalten.

§ 10 – Zusätzliche Leistungen

Die Möglichkeit der Gewährung zusätzlicher Leistungen wird insbesondere vor dem Hintergrund des Ausschlusses von Flüchtlingen von der Sozialhilfe für zwölf Monate nach der Asylgewährung und der ausdrücklichen Bezugnahme auf die Integration sehr begrüßt (siehe aber auch die Anmerkungen zu § 2 Abs. 1 der Regierungsvorlage).

§ 11 – Datenschutz

Da die Daten der von der Regierungsvorlage umfassten Personen grundsätzlich als sehr sensibel zu gelten haben, sollte generell mit größter Sorgfalt darauf geachtet werden, dass diese keinesfalls in die Sphäre der Behörden der Herkunftsstaaten von Asylsuchenden gelangen. Die in § 11 Abs. 3 Z 9 der Regierungsvorlage enthaltene Ermächtigung, persönliche Daten von Asylsuchenden an ausländische Asylbehörden zu übermitteln, scheint dem jedoch entgegenzustehen. Zudem ist die Einräumung einer derartigen Befugnis für das Land Steiermark nicht nachvollziehbar, wird die notwendige Kommunikation mit ausländischen Asylbehörden doch ohnehin vom Bundesasylamt wahrgenommen. UNHCR empfiehlt daher den Entfall von Ziffer 9 in § 11 Abs. 3 *leg.cit.*

§ 13 – Verfahren

Die Einrichtung eines förmlichen Verwaltungsverfahrens im Zusammenhang mit der Grundversorgung mit einer Berufungsinstanz (des Unabhängigen Verwaltungssenats) werden ausdrücklich begrüßt. Nach Ansicht von UNHCR wäre es jedoch zweckmäßig, schriftliche Bescheide nicht nur in Folge eines Antrags oder auf Verlangen des Betroffenen sondern auch im Fall der Einschränkung, des Entzugs oder des Ausschlusses von der Grundversorgung *ex officio* auszufolgen.

UNHCR
10. Mai 2005