

.SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis



Maier, Gernot (2014):

Die Grundversorgung in Österreich. 10 Jahre Grundversorgungsvereinbarung

SIAK-Journal – Zeitschrift für
Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis
(2), 47-58.

doi: 10.7396/2014_2_D

Um auf diesen Artikel als Quelle zu verweisen, verwenden Sie bitte folgende Angaben:

Maier, Gernot (2014). Die Grundversorgung in Österreich. 10 Jahre Grundversorgungsvereinbarung, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (2), 47-58, Online: http://dx.doi.org/10.7396/2014_2_D.

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2014

Hinweis: Die gedruckte Ausgabe des Artikels ist in der Print-Version des SIAK-Journals im Verlag NWV (<http://nwv.at>) erschienen.

Online publiziert: 9/2014

Die Grundversorgung in Österreich

10 Jahre Grundversorgungsvereinbarung

Mit 1. Mai 2004 trat die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art 15a Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) über die gemeinsamen Maßnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde, kurz die Grundversorgungsvereinbarung (GVV), in Kraft. Der vorliegende Beitrag stellt das auf der Grundlage der GVV aufgebaute System der Grundversorgung in Österreich unter Einbeziehung der aktuell geltenden Richtlinie 2003/9/EG zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylwerbern in den Mitgliedstaaten, kurz AufnahmeRL, dar. Das Österreichische Grundversorgungssystem zeichnet sich durch eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern aus, deren Grundzüge in der Grundversorgungsvereinbarung, welche gemäß Art 15a B-VG abgeschlossen worden ist, niedergeschrieben sind. Diese sehr erfolgreiche Zusammenarbeit wird im Kern durch den mit der GVV eingerichteten Bund-Länder Koordinationsrat sichergestellt, der im Wesentlichen für eine möglichst einheitliche Auslegung der GVV verantwortlich zeichnet und so die Vereinheitlichung der Grundversorgung vorantreibt. Die Grundversorgung kann grob in die Unterbringung, Verpflegung, medizinische Betreuung, Information, Beratung, soziale Betreuung sowie Personentransporte untergliedert werden. Darüber hinaus sind aber auch Bekleidungsbeihilfen, Ausrüstung mit dem notwendigen Schulbedarf, Taschengeld sowie die Beratung rund um eine uU angestrebte freiwillige Rückkehr zu nennen. Die am 26. Juni 2013 erlassene und mit 20. Juli 2015 umzusetzende neue AufnahmeRL 2013/33/EU wird jedenfalls auf einfachgesetzlicher Ebene Anpassungen erforderlich machen, die womöglich in weiterer Folge auch Änderungen bei der Grundversorgungsvereinbarung selbst bewirken könnten.



GERNOT MAIER,
*Leiter der Abteilung III/9 (Grundversorgung und Bundesbetreuung)
im Bundesministerium für Inneres.*

1. RECHTLICHE GRUNDLAGEN

Die Vielzahl der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen im Bereich der Grundversorgung ergibt sich einerseits aus dem starken gemeinschaftsrechtlichen Einfluss im gesamten Asylwesen sowie andererseits aus dem Umstand, dass hier zwei Kompetenztatbestände betroffen sind, die ein Zusammenspiel von Bund und Ländern praktisch erzwingen.

1.1 Gemeinschaftsrechtliche Grundlagen

Die aktuell geltende AufnahmeRL 2003/9/EG¹ bildet seit ihrem Umsetzungsstichtag² den gemeinschaftsrechtlichen Rahmen der Grundversorgung von Asylwerbern. Damit sind für weite, aber keineswegs alle Bereiche der Grundversorgung in Österreich gemeinschaftsrechtlich Mindeststandards vorgegeben, regelt die

AufnahmeRL doch ausdrücklich nur die Aufnahme von Asylwerbern für die Dauer ihres Asylverfahrens³. Personen, deren Asylverfahren rechtskräftig abgeschlossen ist, unabhängig ob es sich dabei um eine Zuerkennung des Status des Asylberechtigten gem § 3 AsylG 2005, des Status des subsidiär Schutzberechtigten gem § 8 AsylG 2005 oder aber eine Abweisung oder Zurückweisung des Antrags handelt, fallen daher nicht unter den Anwendungsbereich der AufnahmeRL. Ebenso verhält es sich bei der Richtlinie 2013/33/EU⁴ (AufnahmeRL-neu), die mit 20. Juli 2015 umzusetzen ist.

Die AufnahmeRL legt die Mindestnormen für Unterbringung, Verpflegung und Betreuung von Asylwerbern fest. Sie bildet so für den Fall einer mangelhaften einzelstaatlichen Umsetzung überall dort, wo sie unbedingt und hinreichend genau determiniert ist, eine unmittelbar anwendbare Rechtsgrundlage⁵ für den Einzelnen, sofern es sich um eine den Einzelnen begünstigende Bestimmung handelt.

1.2 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die Grundversorgung hat zu zwei Kompetenztatbeständen einen starken Bezug, zumal es sich bei der Grundversorgung um die Unterstützung von Personen handelt, die einerseits Asylwerber oder sonstige hilfs- und schutzbedürftige Fremde sind und die andererseits nicht über die finanziellen Mittel verfügen, um selbst für eine menschenwürdige Existenz zu sorgen. Während die Kompetenztatbestände Asyl und Fremdenwesen gem Art 10 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung dem Bund zugeordnet sind, findet der Kompetenztatbestand des Armenwesens in Art 12 Abs 1 B-VG seine Grundlage, weshalb die Grundsatzgesetzgebung zwar Bundessache, die Ausführungsgesetzgebung und die Vollziehung jedoch Landessache ist. Diese unklare Abgrenzung wurde durch

einen Gliedstaatsvertrag gem Art 15a B-GV – die Grundversorgungsvereinbarung⁶ (GVV) – vertraglich zwischen dem Bund und allen neun Bundesländern präzisiert. Neben der genauen Abgrenzung der Zuständigkeit regelt die GVV in erster Linie den Umfang der Kosten jener Leistungen, die im Rahmen der Grundversorgung zwischen den zehn Vertragspartnern verrechnet werden können. Rechtsansprüche Einzelner können gem Art 1 Abs 5 GVV aus der Grundversorgungsvereinbarung nicht direkt abgeleitet werden.

1.3 Einfachgesetzliche Umsetzung

Um den Anspruch Einzelner auf Grund der AufnahmeRL national umzusetzen, war und ist es daher durch die beschriebenen kompetenzrechtlichen Rahmenbedingungen und die Zuständigkeitsregelungen der GVV für den Bund und jedes Bundesland notwendig, einfachgesetzliche Regelungen zu schaffen, die aufeinander abgestimmt sind und ein funktionierendes Zusammenspiel aller Gebietskörperschaften in der Grundversorgung sicherstellen.

1.3.1 Das Grundversorgungsgesetz Bund (GVG-Bund 2005)⁷

Die Umsetzung der AufnahmeRL sowie der Grundversorgungsvereinbarung auf Bundesebene erfolgt durch das Grundversorgungsgesetz-Bund 2005 (GVG-Bund 2005). Mit der Vollziehung⁸ ist die Bundesministerin für Inneres betraut. Die für die Durchführung von Verfahren nach dem GVG-Bund zuständige Behörde 1. Instanz ist das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA).⁹ Da im Rahmen des GVG-Bund die Grundversorgungsleistungen ausnahmslos hoheitlich gewährt, eingeschränkt oder entzogen werden, kann gegen Entscheidungen der 1. Instanz Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) eingebracht werden, welches über Antrag einer Beschwerde

die aufschiebende Wirkung zuerkennen kann. Eine Revision an den Verwaltungsgerichtshof ist grundsätzlich sowohl dem Rechtsunterworfenen als auch der Bundesministerin für Inneres möglich. Verwaltungsstrafverfahren nach dem GVG-Bund werden in erster Instanz durch die örtlich zuständige Landespolizeidirektion geführt.¹⁰ Auf Basis des GVG-Bund sind mit der Hausordnung¹¹ sowie der Betreuungseinrichtungen-Betretungsverordnung 2005 (BEBV-2005)¹² zwei Verordnungen erlassen worden. Während mit der Hausordnung Verhaltensregeln für alle jene Personen erlassen wurden, die in einer Betreuungsstelle des Bundes anwesend sind, regelt die BEBV zum Schutz der grundversorgten Personen, wer und für welchen Zweck eine Betreuungsstelle betreten darf.

Für die Durchführung der Versorgung können humanitäre, kirchliche oder private Einrichtungen herangezogen werden. Gegenwärtig wird diese Leistung seit 1. Jänner 2013 nach Durchführung eines gemeinschaftsweiten Vergabeverfahrens in allen fünf Betreuungsstellen des Bundes durch die ORS-Service GmbH erbracht. In der Erstaufnahmestelle Flughafen wird die Betreuung auf Basis eines geförderten Projekts durch die Caritas vorgenommen.

1.3.2 Die Landesgrundversorgungsgesetze

Mit Ausnahme von Vorarlberg haben alle Länder zur Umsetzung der AufnahmeRL sowie der GVV eigenständige Grundversorgungsgesetze¹³ erlassen. Lediglich in Vorarlberg ist die Grundversorgung im Mindestsicherungsgesetz¹⁴ mit geregelt. Zuständig für den Vollzug dieser Landesgesetze ist in 1. Instanz die jeweilige Landesregierung. Der Vollzug erfolgt je nach Landesgesetz entweder zur Gänze im Wege der Privatwirtschaftsverwaltung¹⁵ oder teilweise hoheitlich¹⁶. Die jeweilige

Form des Verwaltungshandelns spielt in weiterer Folge im Falle der Bekämpfung der Entscheidung eine wesentliche Rolle. So ist im hoheitlichen Rechtszug die Beschwerde an das jeweils zuständige Landesverwaltungsgericht vorgesehen, während die Durchsetzung von Rechten im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung in die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichtsbarkeit fällt.

2. DIE SCHNITTSTELLE ZWISCHEN BUND UND LÄNDERN

Ob nun der Bund oder eines der Länder für die Gewährung der Grundversorgung zuständig ist, hängt gem Art 3 f GVV von der Zuweisung eines Asylwerbers durch die Koordinationsstelle des Bundes an ein Bundesland ab. Entgegen der klaren Regelung in der GVV hat sich in der Verwaltungspraxis von Beginn der GVV an ein partnerschaftlicher Umgang zwischen Bund und Ländern durchgesetzt, weshalb hier seitens des Bundes die zu versorgenden Personen nicht einseitig einem Land zugeteilt werden, sondern im Wege eines Dialogs mit allen Ländern der für den Einzelfall jeweils beste verfügbare Platz ermittelt und dann im konsensualen Wege zwischen dem Bund und dem jeweils zustimmenden Land vorgegangen wird. Mit Übernahme einer Person in die Landesgrundversorgung geht die Zuständigkeit für die Betreuung dieser konkreten Person vom Bund auf das Land über. Gleiches gilt auch für einen Zuständigkeitsübergang von einem auf ein anderes Land. Ein Rechtsanspruch einer Person auf Versorgung in einem bestimmten Land besteht grundsätzlich nicht, da sonst der Zielsetzung der Vermeidung regionaler Überbelastungen in Art 1 Abs 1 GVV nicht entsprechen werden könnte.

3. DIE ZUSTÄNDIGKEITEN DES BUNDES¹⁷

Der Bund führt Betreuungsstellen und Erstaufnahmestellen für Asylwerber und sorgt für die Erstaufnahme von Asylwerbern in die Grundversorgung. Diese Erstaufnahme umfasst neben der administrativen Aufnahme in das gemeinsam mit den Ländern betriebene elektronische Informationsverbundsystem (GVS-BIS)¹⁸ in erster Linie die tatsächliche Einquartierung in eine Betreuungsstelle des Bundes, die unmittelbare Deckung der wesentlichen Grundbedürfnisse sowie eine erste medizinische Untersuchung¹⁹ zur Erhebung eventuell notwendiger medizinischer Maßnahmen.

Weiters betreibt der Bund die oben angeführte Koordinationsstelle, deren Aufgabe nebst der Verteilung der Asylwerber auf die Länder auch die Organisation der Transporte der Asylwerber zu den Erstaufnahmestellen und von den Erstaufnahmestellen in das vom Land namhaft gemachte Quartier ist. Weiters ist die Koordinationsstelle für die An-, Ab- und Ummeldung beim jeweils zuständigen Krankenversicherungsträger verantwortlich, sofern die Person sich in Bundesbetreuung befindet. Ebenso obliegt dieser die quartalsweise Erstellung der Abrechnung jener Kosten, die zwischen Bund und Ländern auf Grundlage der GVV gegenverrechnet werden können.

Die Personengruppe, die seitens des Bundes in Grundversorgung genommen werden kann, ist deutlich eingeschränkter als jene der Länder. Lediglich Asylwerber im Zulassungsverfahren, also Personen, die einen Antrag auf internationalen Schutz eingebracht haben, welcher aber noch nicht zum inhaltlichen Asylverfahren zugelassen worden ist, sowie sonstige Fremde, deren Asylantrag im Zulassungsverfahren zurückgewiesen oder unter bestimmten Voraussetzungen²⁰ abgewiesen worden ist, solange sie in einer Betreuungsstelle des

Bundes oder in einer Erstaufnahmestelle untergebracht sind, fallen in den Zuständigkeitsbereich des Bundes²¹. Daraus wird ersichtlich, dass die Grundversorgung des Bundes einen sehr engen Bezug zum noch laufenden Asylverfahren aufweist. Eine Versorgung von Personen, die kein laufendes Asylverfahren haben, ist damit grundsätzlich nicht möglich. Lediglich aus § 6 Abs 3 GVG-Bund 2005 ergibt sich ein Hinweis darauf, dass auch auf Grund von anderen Rechtsvorschriften²², oder aus faktischen Gründen²³ Personen in einer Betreuungsstelle des Bundes versorgt werden können.

Die Unterbringung und Versorgung wird derzeit in fünf Betreuungsstellen²⁴ des Bundes und einer der drei bestehenden Erstaufnahmestellen²⁵ des BFA durchgeführt. Während die Betreuungsstellen direkt vom Bundesministerium für Inneres betrieben werden, sind die Erstaufnahmestellen jene Organisationseinheiten des BFA, in denen das Zulassungsverfahren²⁶ geführt wird.

4. DIE ZUSTÄNDIGKEITEN DER LÄNDER

Die Zuständigkeit der Länder für die Grundversorgung einer bestimmten Person beginnt grundsätzlich mit der Zustimmung zur Übernahme dieser Person vom Bund. Daneben können die Länder aber auch gem Art 4 Abs 1 Z 2 GVV eigenständig Personen in Grundversorgung aufnehmen, die zwar nicht vom Bund angeboten worden sind, dennoch aber in die Zielgruppe der GVV fallen. Konkret handelt es sich dabei um Asylberechtigte gem § 3 AsylG 2005, für einen Zeitraum von vier Monaten ab Erteilung des Schutzstatus, subsidiär Schutzberechtigte gem § 8 AsylG 2005, für die Dauer der Erteilung des Schutzstatus, Personen, denen durch die Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz gem § 57 Abs 1 Z 2 und Z 3 AsylG 2005 erteilt

wurde, sowie Personen, die entweder gar keinen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben oder deren Antrag auf internationalen Schutz bereits rechtskräftig negativ entschieden worden ist, solange sie aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden können. Nach der Rechtsprechung des VwGH²⁷, die vom UVS Wien²⁸ übernommen und vom OGH²⁹ präzisiert worden ist, besteht ein Anspruch auf Grundversorgung nur so lange, als die rechtlichen oder tatsächlichen Gründe nicht durch die Person selbst beseitigt werden können, also in der Sphäre der Person selbst liegen und willentlich beeinflussbar sind.

5. UMFANG DER GRUNDVERSORGUNG

Voraussetzung für den Anspruch auf Grundversorgung ist die Hilfsbedürftigkeit. Hilfsbedürftig ist, wer den Lebensbedarf, der durch die Grundversorgung sichergestellt werden soll, für sich und seine mit ihm im gemeinsamen Haushalt lebenden unterhaltsberechtigten Angehörigen nicht, oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln besorgen kann, und ihn auch nicht, oder nicht ausreichend³⁰ von anderen Personen und Einrichtungen erhält³¹. Im Rahmen der Auslegung des Begriffs der Hilfsbedürftigkeit wurde im Bund-Länder Koordinationsrat ein Freibetrag vereinbart, der ohne Einschränkung der Grundversorgung von einer grundversorgten Person verdient werden darf. Jene Einkünfte, die diesen Freibetrag übersteigen, werden aliquot auf die Grundversorgung angerechnet und diese daher entsprechend eingeschränkt.

Den Mindestumfang der Grundversorgung gibt die AufnahmeRL in weiten Bereichen zwar sehr allgemein formuliert, aber dennoch hinreichend detailliert vor.³² In Art 6 der GVV wird die Grundversorgung zwar näher beschrieben, doch dient

diese Aufzählung nicht der Definition der Grundversorgung an sich. Vielmehr steht bei der GVV die Definition der zwischen Bund und Ländern abrechnungsfähigen Leistungen im Vordergrund, weshalb auch der in Art 6 GVV aufgezählte Katalog nur jene Bereiche umfasst, deren Kosten unter Berücksichtigung der in Art 9 GVV festgelegten Höchstsätze abgerechnet werden können. Eine abschließende Definition, was alles vom Begriff Grundversorgung umfasst ist, kann aus Art 6 GVV daher nicht abgeleitet werden.

5.1 Unterbringung

Für den Bereich der Unterbringung ist normiert, dass diese in geeigneten Unterkünften unter Achtung der Menschenwürde und der Familieneinheit zu erfolgen hat. Die vollkommen offene Formulierung machte es notwendig, den Begriff der „menschenwürdigen Unterbringung“ im Wege der Auslegung genauer zu präzisieren. Der Bund-Länder Koordinationsrat³³ hat daher im Wege der Vereinbarung von Mindestkriterien für organisierte Quartiere einen Katalog erarbeitet, den gegenwärtig sieben Länder³⁴ und der Bund für den jeweils eigenen Zuständigkeitsbereich, im Wege der Selbstbindung für verbindlich erklärt haben.

Während der Bund auf Grundlage des GVG-Bund die Grundversorgung durchgängig nur im Wege der organisierten Unterbringung sicherstellt, haben die Länder die Möglichkeit, darüber hinaus auch eine Unterstützung im Rahmen der individuellen Unterbringung anzubieten. Immer dann, wenn der grundversorgten Person Wohnraum zur Verfügung gestellt wird, handelt es sich um eine organisierte Unterbringung. Wenn hingegen die grundversorgte Person den Wohnraum eigenverantwortlich mittels selbst abgeschlossenen Mietvertrages sicherstellt, handelt es sich um eine individuelle Unterbringung. Wäh-

rend ein Anspruch auf eine organisierte Unterbringung auf Grundlage der AufnahmeRL iVm der GVV und den Grundversorgungsgesetzen von Bund und Ländern abgeleitet werden kann³⁵, besteht ein Anspruch auf eine individuelle Unterbringung jedoch nicht, sodass grundversorgte Personen im Einzelfall eine Unterstützung im Wege der individuellen Unterbringung beantragen müssen, und diese Unterbringungsform erst nach positiver Erledigung nutzen können³⁶.

5.2 Verpflegung

Für die Auslegung des Begriffs der Versorgung mit angemessener Verpflegung kann aus der AufnahmeRL nur der Hinweis entnommen werden, dass die Mitgliedstaaten durch die gewährten materiellen Aufnahmebedingungen einen Lebensstandard sicherstellen, der die Gesundheit und den Lebensunterhalt der Asylwerber gewährleistet. Nähere Präzisierungen existieren nicht, sodass hier auf die allgemeinen Grundsätze der Ernährungswissenschaften betreffend einer gesunden und ausgewogenen Ernährung zurückgegriffen werden muss. Für den Bereich der Bundesbetreuung³⁷ wurde daher im Wege des Betreuungsvertrags sichergestellt, dass die Speisepläne unter der Verantwortung eines Allgemeinmediziners erstellt werden müssen³⁸.

Während in vier Betreuungsstellen des Bundes die Grundversorgung im Wege der Vollversorgung geleistet wird, ist in einer Betreuungsstelle³⁹ die Verpflegung im Wege der Selbstversorgung vorgesehen. Unter Vollversorgung wird die umfassende Versorgung mit Frühstück, Mittag- und Abendessen unter Berücksichtigung von religiösen Vorgaben⁴⁰ und medizinischen Besonderheiten verstanden. Diese Versorgungsform ist vor allem in jenen Betreuungsstellen unumgänglich, in denen die zu versorgenden Personen erstmals in die Grundversorgung aufgenommen werden⁴¹, da die Grundver-

sorgung unabhängig von den individuellen Möglichkeiten der schutzsuchenden Personen von Beginn an sicherzustellen ist.

In der Landesgrundversorgung besteht neben der Vollversorgung und der Selbstversorgung noch die Möglichkeit die Grundversorgung im Rahmen der organisierten Unterbringung in verschiedenen Formen der Teilversorgung zu gewähren. Dabei wird etwa das Frühstück durch den Quartierbetreiber gestellt, die restlichen Mahlzeiten werden dann aber durch die versorgte Person selbst zubereitet.

Die Höhe eines finanziellen Beitrags für die Verpflegung hängt daher von der genauen Ausgestaltung der Verpflegung im jeweiligen Quartier ab. Ein Anspruch auf zusätzliche finanzielle Unterstützung für Personen in Vollversorgung besteht nur in Form des Taschengeldes, welches jeder Person in organisierter Unterbringung monatlich zusteht.

5.3 Sicherung der Krankenversorgung

Im Rahmen der Grundversorgung ist auch eine Krankenversorgung sicherzustellen. Dies erfolgt in erster Linie durch Bezahlung der Krankenversicherungsbeiträge.⁴² Die Zuständigkeit des Krankenversicherungsträgers richtet sich dabei nach dem Wohnort der versicherten Person. Der in der AufnahmeRL vorgegebene Mindeststandard wird durch die Leistungen, die durch die Krankenversicherung gedeckt sind, jedenfalls deutlich überschritten, zumal gemeinschaftsrechtlich lediglich eine Notversorgung sowie die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten gefordert ist. Da von grundversorgten Personen von der Krankenversicherung gegebenenfalls geforderte Selbstbehalte oder Kosten für notwendige medizinische Maßnahmen, die von der Krankenversicherung nicht gedeckt sind, im Regelfall nicht getragen werden können, werden diese Be-

träge nach einer Einzelfallprüfung⁴³ ebenfalls im Rahmen der Grundversorgung abgedeckt⁴⁴.

Jedenfalls ist die medizinische Notversorgung sicherzustellen⁴⁵, selbst wenn die Person aus der Grundversorgung entlassen oder diese reduziert wird, solange die Hilfsbedürftigkeit grundsätzlich gegeben ist.

5.4 Maßnahmen für pflegebedürftige Personen

Gerade der Versorgung und Betreuung von pflegebedürftigen Personen kommt eine besondere humanitäre Bedeutung zu. Die GVV sieht hier einen eigenständigen Tarif im Rahmen der Sonderunterbringung von Grundversorgten vor, der sich in der Praxis aber als nicht weit genug gefasst erwiesen hat, weshalb der Bund-Länder Koordinationsrat einen eigenen Kostensatz für Sonderbetreuungsfälle eingeführt hat.

5.4.1 Sonderunterbringung

Auch abseits der medizinischen Behandlung sind gegebenenfalls notwendige Betreuungs- oder Pflegemaßnahmen, die nicht als Heilbehandlung zu qualifizieren und somit auch nicht von der Krankenversicherung umfasst sind, sicherzustellen. Können diese Betreuungs- oder Pflegemaßnahmen auf Grund ihrer Art oder ihres Umfangs oder der Notwendigkeit des Einsatzes von besonders geschultem Personal nicht in einer Betreuungseinrichtung der Grundversorgung erbracht werden, so sieht Art 9 Z 6 GVV eine Sonderunterbringung in einer externen Einrichtung sowie einen eigenen Kostensatz vor, der weit über dem normalen Tagsatz für Grundversorgte in einem organisierten Quartier liegt.⁴⁶

5.4.2 Sonderbetreuung

In jenen Fällen, in denen dieser besondere Betreuungs- oder Pflegebedarf in einem Grundversorgungsquartier erbracht werden kann, haben Bund und Länder diese

notwendigen Maßnahmen jeweils in ihrem Zuständigkeitsbereich zu veranlassen. Im Bund-Länder Koordinationsrat wurde dafür ein eigener Kostensatz beschlossen⁴⁷, um den so entstehenden Kostenaufwand, dem Konzept der GVV entsprechend, auf alle Vertragspartner solidarisch zu verteilen. Durch diesen Beschluss wird jedoch keinesfalls abschließend definiert, in welchen Fällen besondere Betreuungs- oder Pflegemaßnahmen zu erbringen sind, sondern nur in welchen Fällen welche Kosten für diese Maßnahmen verrechnet werden können. Über den Beschluss hinausgehende Kosten, oder Kosten für Maßnahmen, die in diesem Beschluss keine Deckung finden, sind vom Bund oder dem jeweils zuständigen Land eigenständig zu tragen.

5.5 Information, Beratung und Betreuung

Neben der Unterbringung und Versorgung kommt der Betreuung von schutzsuchenden Personen eine besondere Bedeutung zu. Die GVV⁴⁸ sieht vor, dass Information, Beratung und soziale Betreuung durch geeignetes Personal, wenn notwendig unter Einbeziehung von Dolmetschern, zu erbringen sind. Ziel ist unter anderem die Unterstützung bei der Orientierung in Österreich sowie bei einer gegebenenfalls gewünschten freiwilligen Rückkehr. Die Information für Asylwerber hat nach der AufnahmeRL jedenfalls auch die Information über jene Leistungen, auf die im Rahmen der Grundversorgung ein Anspruch besteht, sowie über alle Verpflichtungen im Rahmen der Grundversorgung einzuschließen. Die Beratung und soziale Betreuung im Rahmen der Grundversorgung umfasst alle Bereiche des täglichen Lebens, die die Lebensführung im Rahmen der Grundversorgung betreffen. Nicht umfasst ist die im Asylverfahren gesondert vorgesehene kostenlose Rechtsberatung⁴⁹,

die seitens des Bundes organisiert und finanziert werden muss.

5.6 Übernahme von Transportkosten

Die Grundversorgung umfasst des Weiteren die notwendigen Transportkosten für den Transport von grundversorgten Personen. Notwendig sind Personentransporte dann, wenn die Person in die Grundversorgung aufgenommen werden soll⁵⁰, wenn eine Person innerhalb der Grundversorgung von einem in ein anderes Quartier verlegt wird, wenn eine medizinische Leistung in Anspruch genommen werden muss oder wenn eine Ladung zu einer Behörde oder einem Gericht Folge zu leisten ist. Weiters ist der Transport von Schülern im Rahmen der Schulpflicht sicherzustellen, wenn es der schulpflichtigen Person im konkreten Einzelfall nicht zuzumuten ist⁵¹, diesen Weg zu Fuß zurückzulegen. Der Bund-Länder Koordinationsrat hat im Rahmen der Einführung eines verpflichtenden Kindergartenjahrs beschlossen, die Regeln für die Kostentragung bei Schülertransporten auch auf den Transport zur und von der Kinderbetreuungseinrichtung anzuwenden.

5.7 Bekleidungshilfe und Schulbedarf

Die Grundversorgung umfasst auch eine Bekleidungshilfe, die entweder durch Auszahlung eines Kostenbeitrags, durch Ausgabe von Gutscheinen oder in Form einer Sachleistung⁵² gewährt werden kann. Gleiches gilt für den notwendigen Schulbedarf für schulpflichtige Kinder.

5.8 Betreuung für Personen mit besonderem Betreuungsbedarf

Besondere Bedeutung kommt der Betreuung jener Personengruppen zu, die auf Grund ihrer persönlichen Situation eine besonders intensive Betreuung benötigen. Im Gegensatz zu der oben bereits dargelegten Sonderbetreuung und Sonderunter-

bringung von pflegebedürftigen Personen, haben die hier relevanten besonderen Bedürfnisse keinen medizinischen Hintergrund. Die AufnahmeRL widmet diesen Personengruppen ein eigenes Kapitel⁵³ und hebt hier insbesondere (unbegleitete) Minderjährige und Opfer von (sexueller) Gewalt hervor. Daneben sind behinderte Personen ebenso wie ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, erfasst, wobei jeweils im Einzelfall zu prüfen ist, ob und welche konkreten Bedürfnisse tatsächlich gegeben sind.⁵⁴

Bei unbegleiteten Minderjährigen⁵⁵ ergibt sich der besondere Betreuungsbedarf alleine schon aus dem Umstand, dass keine obsorgeberechtigte Person in Österreich anwesend und daher eine Beaufsichtigung im Rahmen der Betreuung durch die Jugendwohlfahrt erforderlich ist. Die GVV trägt der individuellen Situation dieser Personengruppe dadurch Rechnung, als verschiedene Kostensätze je nach der im Einzelfall⁵⁶ notwendigen Betreuungsdichte vorgesehen sind.

Begleitete Minderjährige hingegen weisen nicht per se einen erhöhten Betreuungsbedarf auf. Nach der AufnahmeRL sind nur Minderjährige erfasst, die Opfer von Vernachlässigung, Ausbeutung, Folter, grausamer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung geworden sind oder die auf Grund von bewaffneten Konflikten Rehabilitationsmaßnahmen benötigen. Dieser Personengruppe ist eine geeignete psychologische Betreuung und qualifizierte Beratung anzubieten. Für den Bereich der Bundesbetreuung ist hier neben dem Einsatz von (klinischen) Psychologen vor allem auch eine Krisenintervention eingerichtet, die jederzeit für eine erste Intervention zur Verfügung steht.

5.9 Aufteilung und Kostentragung

Die GVV sieht in Art 1 eine solidarische Verteilung der zu versorgenden Personen auf alle Länder vor. Um dieses Ziel zu erreichen, ist vorgesehen, die Anzahl der zu versorgenden Personen in ein gleiches Verhältnis zur Wohnbevölkerung zu setzen.⁵⁷ Diese Zielsetzung wurde, auf Grund überdurchschnittlicher Eigenaufnahmen von Wien, von Beginn der Grundversorgungsvereinbarung an bis heute nicht erreicht⁵⁸.

Die Kostentragung ist grundsätzlich so geregelt, dass es nicht darauf ankommt, in welchem Land eine Person versorgt wird, da im Rahmen eines gemeinsam zwischen Bund und Ländern betriebenen Informationsverbundsystems alle Kosten zusammengerechnet und nach einem bestimmten Schlüssel zwischen allen Vertragspartnern verteilt werden.⁵⁹ Diese grundsätzliche Regelung wird nur in jenen Fällen durchbrochen, in denen ein Verfahren zur Prüfung des internationalen Schutzes nicht innerhalb von 365 Verfahrenstagen zu einem rechtskräftigen Abschluss gebracht werden kann. In diesen Fällen trägt der Bund ab dem 366. Verfahrenstag die gesamten, im konkreten Einzelfall entstandenen Kosten zur Gänze.

5.10 Der Bund-Länder Koordinationsrat

Um eine einheitliche Vollziehung der Grundversorgung in Österreich sicherzustellen, wurde durch Art 5 GVV der Bund-Länder Koordinationsrat eingerichtet. Sowohl Bund als auch Länder entsenden einen Vertreter in dieses Gremium, in dem sich alle Vertragspartner gleichberechtigt und partnerschaftlich gegenüberstehen.

Die Aufgabe des Koordinationsrats, der auf Verlangen eines Vertragspartners zusammentritt, ist die Entwicklung von partnerschaftlichen Lösungen von Problemen, die sich aus aktuellen Anlassfällen, der Auslegung der GVV selber, der Kosten-

verrechnung sowie auf Grund außergewöhnlicher Ereignisse ergeben.⁶⁰

Des Weiteren erarbeitet der Koordinationsrat notwendige Anpassungen der Kostenhöchstsätze⁶¹ sowie Empfehlungen für die Änderung der GVV selbst.

6. AUSBLICK

Mit 20. Juli 2015 ist die AufnahmeRL neu⁶² umzusetzen, welche einige Anpassungen sowohl auf Ebene des Bundes als auch der Länder notwendig erscheinen lässt. Neben einer kostenlosen Rechtsberatung und Vertretung nach Entscheidungen im Zusammenhang mit der Gewährung, dem Entzug oder der Einschränkung von Grundversorgung, wird vor allem das geforderte Mindestniveau der Grundversorgung, welches in ein Verhältnis zu jeweils vorgesehenen Sozialhilfeleistungen für eigene Staatsbürger zu setzen ist, für lebhafte Diskussionen sorgen. Daneben sind aber auch Anpassungen beim besonderen Betreuungsbedarf erforderlich, vor allem, wenn es den Bereich des Zuständigkeitsübergangs von einer Gebietskörperschaft auf eine andere betrifft. Besondere Bedeutung wird auch hier dem Bund-Länder Koordinationsrat zukommen, welcher nach einem intensiven Diskussionsprozess eine einheitliche Sichtweise zu den geforderten Anpassungen vorantreiben soll und jedenfalls einheitliche Schnittstellen für den Bereich des Informationsflusses bei Vorliegen eines besonderen Betreuungsbedarfes vereinbaren wird müssen. Es scheint auch durchaus möglich, dass der Bund-Länder Koordinationsrat im Rahmen der Vorbereitungen zur Umsetzung der neuen AufnahmeRL erstmals eine Empfehlung für die Änderung der Grundversorgungsvereinbarung abgeben wird, zumal bislang die nun sicherzustellende Rechtsberatung noch keinen ausdrücklichen Niederschlag in der GVV gefunden hat.

¹ Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Jänner 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylwerbern in den Mitgliedstaaten.

² 6. Februar 2005.

³ Der Begriff des Asylverfahrens ist hier auf Basis des Gemeinschaftsrechts zu interpretieren und es entspricht der Terminologie des Asylantrags in Art 3 Abs 1 der AufnahmeRL 2003/9/EG jenem des Antrags auf internationalen Schutz gem § 2 Abs 1 Z 13 AsylG 2005 idGF.

⁴ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen.

⁵ Siehe dazu die stRsp des EuGH seit Rs 41/74 (Van Duyn/Home Office), Slg 1974 S 1337 ff.

⁶ Grundversorgungsvereinbarung – Art 15a B-VG, BGBl I 2004/80 idF BGBl I 2013/46.

⁷ BGBl I 2005/100 idF BGBl I 2013/68.

⁸ § 15 GVG-Bund 2005.

⁹ § 9 GVG-Bund.

¹⁰ § 9 Abs 4 GVG-Bund 2005.

¹¹ Gemäß § 5 Abs 3 erlässt die Behörde (BFA) zur Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit eine Hausordnung, die für alle Betreuungseinrichtungen des Bundes gilt. Die Kundmachung erfolgt über Aushang in der Betreuungseinrichtung. Eine darüber hinausgehende Kundmachung ist nicht vorgesehen.

¹² Gemäß § 5 Abs 1 GVG-Bund wurde die Betreuungseinrichtungen-Betreuungsverordnung 2005 (BEBV-2005) mit BGBl II 2/2005 idF BGBl II 455/2013 erlassen.

¹³ Burgenländisches Landesbetreuungsgesetz (LGBL 42/2006), Kärntner Grundversorgungsgesetz – K-GrVG (LGBL 43/2006 idF LGBL 15/2013), Niederösterreichisches Grundversorgungsgesetz (LGBL 15/2007 idF LGBL 114/2013), Oberösterreichisches

Grundversorgungsgesetz (LGBL 12/2007 idF LGBL 90/2013), Salzburger Grundversorgungsgesetz (LGBL 35/2007 idF LGBL 64/2010), Steiermärkisches Betreuungsgesetz – StBetrG (LGBL 10/2005 idF LGBL 9/2012), Tiroler Grundversorgungsgesetz (LGBL 21/2006 idF LGBL 130/2013), Wiener Grundversorgungsgesetz – WGVG (LGBL 46/2004 idF LGBL 56/2010).

¹⁴ In Vorarlberg ist die Landesgrundversorgung ausschließlich in § 7 Mindestsicherungsgesetz – MSG (LGBL 64/2010 idF LGBL 44/2013) geregelt.

¹⁵ So sieht etwa das WGVG idGF einen durchgängig privatwirtschaftlichen Vollzug vor.

¹⁶ Beispielsweise sieht § 17 Abs 2 iVm § 4 Abs 2 Z 1 NÖ-GVG vor, dass die Behörde das Gesetz so lange hoheitlich zu vollziehen hat, als das Asylverfahren noch nicht rechtskräftig abgeschlossen ist. In allen anderen Fällen entscheidet die Landesregierung gem § 17 Abs 1 leg cit im Wege der Privatwirtschaftsverwaltung.

¹⁷ Die Aufgaben des Bundes ergeben sich auf vertraglicher Ebene in erster Linie aus Art 3 GVV, auf gesetzlicher Ebene aber selbstredend aus dem GVG-Bund 2005.

¹⁸ § 8 GVG-Bund ermächtigt die Behörden und die Bundesministerin für Inneres gemeinsam mit den Ländern ein elektronisches Betreuungsinformationssystem zu betreiben.

¹⁹ Diese Erstuntersuchung umfasst neben einer allgemeinen Anamnese auch ein nach dem Tuberkulosegesetz (BGBl Nr 127/1968 idF BGBl I 80/2013) obligatorisches Lungenröntgen. Gem § 6 Abs 5 Tuberkulosegesetz sind Personen, auf die sich Untersuchungen nach dem Tuberkulosegesetz beziehen, verpflichtet, sich den erforderlichen zumutbaren ärztlichen Untersuchungen, insbesondere auch Röntgenuntersuchungen, zu unterziehen.

²⁰ Diese Voraussetzung ist die seitens der 1. Instanz gem § 38 AsylG 2005 erfolgte Aberkennung der aufschiebenden Wirkung einer Berufung, solange die aufschiebende Wirkung seitens des BVerwG nicht wieder zuerkannt worden ist.

²¹ Daraus ergibt sich, dass Personen dieser Gruppe, die auf eigenen Wunsch oder auf Grund einer Überstellung in ein Land nicht mehr in einer Betreuungsstelle des Bundes untergebracht sind, auch nicht mehr in die Bundesbetreuung aufgenommen werden können.

²² Gegenwärtig bestehen jedoch keine derartigen Rechtsvorschriften außerhalb des GVG-Bund 2005.

²³ Eine Definition dieser Gründe ist im Gesetz nicht enthalten. In Ermangelung einer gesetzlichen Grundlage kann seitens des Bundes eine Versorgung aus faktischen Gründen nur als rein privatrechtliches Handeln qualifiziert werden. In der Praxis handelt es sich dabei etwa um Einquartierungen von Personen aus humanitären Überlegungen.

²⁴ Dies sind die Betreuungsstelle Ost in Traiskirchen, die Betreuungsstelle West in St. Georgen, die Betreuungsstelle Nord in Bad Kreuzen, die Betreuungsstelle Süd in Reichenau an der Rax sowie die Betreuungsstelle Mitte in Wien.

²⁵ Lediglich in der Erstaufnahmestelle Flughafen am Flughafen Schwechat wird die Betreuung und Versorgung unmittelbar in einer Erstaufnahmestelle und nicht in einer Betreuungsstelle durchgeführt. In den beiden Erstaufnahmestellen Ost und West, die jeweils auf dem Gelände einer Betreuungsstelle des Bundes etabliert sind, werden die Betreuungsleistungen durch die Betreuungsstelle des Bundes erbracht.

²⁶ Zweck des Zulassungsverfahrens ist es festzustellen, ob Österreich nach der Dublin II Verordnung für die inhaltliche Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist sowie ob

ein Antrag wegen einer bereits ergangenen rechtskräftigen Entscheidung als unzulässig zurückzuweisen ist.

²⁷ Demnach liegt nach der Judikatur des VwGH vom 27. Februar 2007, 2006/21/0375 „eine tatsächliche Unmöglichkeit einer Abschiebung dann nicht vor, wenn der einer Abschiebung entgegenstehende Grund vom Fremden selbst auf zumutbare Weise beseitigt werden kann“.

²⁸ Etwa UVS Wien vom 2. April 2013 UVS-01/37/3615/2013-6.

²⁹ Vergleiche hierzu OGH, 4 Ob 213/11v. Der Gerichtshof präzisiert in dieser Entscheidung, dass eine Weigerung zur freiwilligen Ausreise noch keinen Grund darstellen kann, der der Person angelastet werden könnte und begründet dies damit, dass eine freiwillige Ausreise keine Abschiebung darstellt und damit der Bereich der Abschiebbarkeit überhaupt noch nicht berührt ist.

³⁰ Ob ein Rechtsanspruch auf die anderwärtig bezogenen Leistungen besteht, ist für die Beurteilung der Hilfsbedürftigkeit nicht relevant.

³¹ Beispielhaft siehe § 4 Abs 1 NÖ GVG.

³² Art 13 ff AufnahmeRL 2003/9/EG umreißen etwa neben der Unterbringung und Verpflegung auch die besonderen Bedürfnisse von Personen sowie die medizinische Versorgung.

³³ In diesem Gremium, das seine Rechtsgrundlage in Art 5 GVV hat, sind alle neun Länder und der Bund jeweils mit einer Stimme und damit gleichberechtigt vertreten.

³⁴ Lediglich Burgenland und Wien haben diesen Schritt bislang noch nicht vollzogen.

³⁵ Dieser Anspruch bezieht sich jedoch nur auf die organisierte Unterbringung an sich, nicht jedoch auf ein bestimmtes Quartier. Siehe dazu etwa § 2 Abs 1 GVG-Bund, § 7 Abs 2 NÖ GVG, § 3 Abs 3a Kärntner Grundversorgungsgesetz (K-GrVG), § 1 Abs 2 OÖ GVG oder § 2 Abs 3 Sbg GVG.

³⁶ Siehe dazu etwa § 7 Abs 2 NÖ GVG.

³⁷ Mit Ausnahme der Betreuungsstelle Mitte, da dort die Versorgung im Wege der Selbstversorgung gewährt wird.

³⁸ Ebenso ist Babynahrung im ausreichenden Maß zur Verfügung zu stellen.

³⁹ In der Betreuungsstelle Mitte können aus logistischen Gründen nur alleinstehende Männer untergebracht werden, die sich selbst versorgen können und wollen. Dazu wird pro Tag ein festgesetzter Betrag ausbezahlt und bestehen in dieser Betreuungsstelle mehrere Küchen, die von den Personen eigenverantwortlich genützt werden können.

⁴⁰ So wird etwa generell kein Schweinefleisch verarbeitet oder werden während des Ramadan für jene Personen, die das wünschen, die Essensausgabezeiten in die Nachtstunden verlegt.

⁴¹ Dies ist jedenfalls in den Betreuungsstellen West und Ost, in denen ja auch eine Erstaufnahmestelle etabliert ist, sowie in der Erstaufnahmestelle Flughafen der Fall.

⁴² Siehe etwa Art 6 Abs 1 Z 5 GVV, § 1 Z 3 GVG-Bund, § 7 Abs 1 VlbG MSG oder § 3 Abs 1 Z 5 Wiener Grundversorgungsgesetz (WGVG).

⁴³ Bei dieser Einzelfallprüfung ist auf die Notwendigkeit der medizinischen Behandlung abzustellen. Diese wird regelmäßig dann gegeben sein, wenn der zuständige Krankenversicherungsträger zumindest die Hälfte der Kosten für die medizinische Behandlung trägt und die Behandlungsform die günstigste, aus medizinischer Sicht ausreichende Form der Behandlung darstellt.

⁴⁴ Beispielhaft für eine von der Krankenversicherung nicht gedeckte Leistung sind etwa die Kosten für eine Geburt zu nennen, wenn die Niederkunft innerhalb von acht Wochen ab Beginn der Krankenversicherung eintritt.

⁴⁵ Siehe dazu Art 6 Abs 4 GVV sowie Art 16 Abs 4 AufnahmeRL.

⁴⁶ Die Finanzierung dieser Leistungen über die Grundversorgung ist deshalb notwendig, weil Asylwerber gem § 3a Abs 3 Z 4 Bundespflegegeldgesetz (BPGG) keinen Anspruch auf Pflegegeld haben.

⁴⁷ Mit Beschluss wurde ein detaillierter Katalog von Erkrankungen, Behinderungen oder Einschränkungen definiert sowie der dafür verrechenbare Betrag vereinbart.

⁴⁸ Siehe dazu Art 6 Abs 1 Z 8 GVV.

⁴⁹ Siehe dazu §§ 48 ff BFA-Verfahrensgesetz (BFA-VG).

⁵⁰ Darunter ist der Transport vom Ort der Antragstellung auf internationalen Schutz zu einer der Erstaufnahmestellen des Bundes zu verstehen.

⁵¹ Neben der Entfernung von Wohnort und Schule sind hier auch die besonderen Umstände des Einzelfalls wie das Alter und die Reife des Kindes, besondere Bedürfnisse oder Beeinträchtigungen des Kindes sowie die potentielle Gefährdung auf Grund der Beschaffenheit des Schulwegs zu berücksichtigen.

⁵² Im Rahmen der Grundversorgung des Bundes werden ausschließlich Sachleistungen gewährt.

⁵³ Kapitel IV der AufnahmeRL.

⁵⁴ Siehe dazu Art 17 Abs 2 AufnahmeRL.

⁵⁵ Minderjährig ist jede Person, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat.

⁵⁶ Zwar bildet das Alter des Minderjährigen einen grundsätzlichen Anhaltspunkt für den notwendigen Betreuungsbedarf, doch ist dieses alleine keinesfalls als einziges Kriterium heranzuziehen, zumal der persönlichen Entwicklung und Reife jedenfalls entsprechend Rechnung zu tragen ist.

⁵⁷ Daraus ergibt sich folgende Versorgungsquote: Burgenland ~3,4 %, Kärnten ~6,6 %, Niederösterreich ~19,2 %, Oberösterreich ~16,8 %, Salzburg ~6,3 %, Steiermark ~14,4 %, Tirol ~8,4 %, Vorarlberg ~4,4 % sowie Wien ~20,4 %.

⁵⁸ Aktuell übererfüllt Wien die Quote mit rund 145 %, weshalb alle anderen Länder folgelogisch ihrer Verpflichtung rein rechnerisch nicht nachkommen können.

⁵⁹ Dieser Verrechnungslogik folgend trägt der Bund 60 % der Kosten, während die verbleibenden 40 % unter Heranziehung des Verteilungsschlüssels unter den Ländern aufgeteilt werden.

⁶⁰ In den zehn Jahren seit Bestehen der Grundversorgungsvereinbarung hat der Koordinationsrat knapp 150 Beschlüsse und Vereinbarungen gefasst, die alle ausschließlich einstimmig verabschiedet worden sind und als Selbstbindung jedes Vertragspartners im eigenen Zuständigkeitsbereich zu qualifizieren sind.

⁶¹ Dies war bisher mit Beschluss im März 2012 einmal der Fall.

⁶² RL 2013/33/EU.