

1458 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVII. GP

Bericht

des Ausschusses für innere Angelegenheiten

über den Antrag der Abgeordneten Elmecker und Genossen betreffend ein Bundesgesetz über die Bundesbetreuung für Asylwerber (407/A)

Der gegenständliche, von den Abgeordneten Elmecker und Genossen am 17. Mai 1990 im Nationalrat eingebrachte Initiativantrag trägt dem Umstand Rechnung, daß die Betreuung hilfsbedürftiger Asylwerber durch den Bund einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung entbehrt. Außerdem besteht keine gesetzliche Handhabe dafür, die Solidarität der Länder bei der Aufnahme von Asylwerbern gleichmäßig in Anspruch zu nehmen. Schließlich bedarf auch der Asylbeirat einer rechtlichen Fundierung.

Mit dem vorliegenden Initiativantrag soll ein Bundesgesetz über die Bundesbetreuung für Asylwerber geschaffen werden, das die vom Bund in diesem Bereich erbrachten Leistungen auf eine explizite rechtliche Grundlage stellt und darüber hinaus dem Bundesminister für Inneres die Möglichkeit bietet, unter Berücksichtigung der jeweiligen Gastarbeiteranteile an der Wohnbevölkerung für die Bundesländer Quoten festzulegen, nach denen diese für eine Unterbringung von Asylwerbern zu sorgen haben. Für Asylfragen soll ein beratendes Gremium, der Asylbeirat, geschaffen werden.

Der gegenständliche Gesetzentwurf enthält zunächst die Kompetenz für die Erlassung und Vollziehung dieses Gesetzes, einschließlich der Befugnis der Vollziehung in unmittelbarer Bundesverwaltung, sodann die Regelung der Bundesbetreuung nach Umfang und Dauer der Leistungen, weiters die Ermächtigung für den Bundesminister für Inneres, Quoten bezüglich der Verteilung der Asylwerber auf die Länder festzulegen und durchzusetzen, sowie schließlich die für die Schaffung des Asylbeirates erforderlichen Bestimmungen.

Der Ausschuß für innere Angelegenheiten hat den gegenständlichen Initiativantrag in seiner Sitzung am 3. Juli 1990 in Verhandlung genommen. In der Debatte ergriffen außer dem Berichterstatter die Abgeordneten Dr. Ettmayer, Dr. Helene Partik-Pablé, Ing. Schwärzler, Moser, Pischl, Luis Fuchs, Srb, Leikam, Ing. Kowald und Burgstaller sowie der Bundesminister für Inneres Dr. Löschnak das Wort.

Im Zuge der Verhandlungen wurde von den Abgeordneten Elmecker und Dr. Ettmayer ein Abänderungsantrag eingebracht, dem folgende umfangreiche Begründung beigegeben war:

I. Allgemeines

An und für sich obliegt die Unterstützung von Menschen, die für die Führung eines menschenwürdigen Lebens der Hilfe der Gemeinschaft bedürfen, der Sozialhilfe und somit der Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz der Bundesländer. Allerdings trägt der Bund zumindest seit Ratifikation der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, BGBl. Nr. 55/1955, im Rahmen der Verfahren über die Anerkennung der Flüchtlinge auch Maßnahmen zu deren Betreuung. Dies hat zuletzt zu jährlichen Aufwendungen im Betrage von etwa einer Milliarde Schilling geführt. Nunmehr soll der Flüchtlingsbetreuung des Bundes — der „Bundesbetreuung“ — eine ausdrückliche gesetzliche Regelung gegeben werden.

Mit steigenden Flüchtlingszahlen, insbesondere aber bei „Flüchtlingswellen“, zu denen es angesichts der Öffnung der Grenzen im Osten Europas und der Dynamisierung des internationalen Reiseverkehrs nahezu zwangsläufig kommt, stellt sich zunehmend das Problem einer gleichmäßigen Verteilung der Asylwerber über das Bundesgebiet. Die Praxis hat aus infrastrukturellen und geographischen Gründen zu einer Ballung im Osten Österreichs geführt, die auf Dauer nicht hingenom-

men werden kann. Dementsprechend muß dem Bundesminister für Inneres die Möglichkeit — wie sie in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz bereits lange besteht — gegeben werden, Quoten für die Verteilung der Asylwerber auf die einzelnen Bundesländer festzulegen und diese dazu zu verpflichten, für eine Aufteilung zu sorgen. Hierbei sollen die Länder maßgeblich in den Entscheidungsprozeß eingebunden werden.

Schließlich scheint es auch angezeigt, dem Bundesminister für Inneres ein beratendes Gremium — den Asylbeirat — zur Verfügung zu stellen, in das einerseits die Gesichtspunkte eingebracht werden können, die von den übrigen, der Sache nach mit Flüchtlingsfragen beschäftigten Ressorts zu vertreten sind, und in dem sich andererseits sowohl regionale als auch sozialpartnerschaftliche Interessen Gehör verschaffen können.

Die Zuständigkeit für die Erlassung dieses Bundesgesetzes ergibt sich aus Art. 10 Abs. 1 Z 1 (Bundesverfassung) und Z 7 B-VG (Fremdenpolizei) sowie aus Art. I Abs. 1 des vorliegenden Bundesgesetzes.

II. Besonderer Teil:

Zu Art. I:

Diese Bestimmung begründet in Abs. 1 die Kompetenz des Bundes in Gesetzgebung und Vollziehung zu den durch dieses Bundesgesetz getroffenen Regelungen. Die Notwendigkeit der Aufnahme einer eigenen Kompetenzbestimmung in das Gesetz ergibt sich daraus, daß die darin getroffenen Regelungen nicht eindeutig einem der Kompetenztatbestände des Art. 10 Abs. 1 B-VG, insbesondere auch nicht jenem des Art. 10 Abs. 1 Z 7 (Fremdenpolizei), subsumiert werden können. Dem Bund soll daher die Kompetenz zur Gesetzgebung und Vollziehung in all jenen Bereichen übertragen werden, in denen er nicht ohnedies schon wegen Art. 10 Abs. 1 B-VG zuständig ist.

In Abs. 2 wird die Befugnis eingeräumt, die Angelegenheiten dieses Bundesgesetzes in unmittelbarer Bundesverwaltung zu versehen. Zwar kann nach dem Gesetz nur der Bundesminister für Inneres Behördenfunktion ausüben, doch schien es im Hinblick auf das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 1. Juli 1987, G 78/87 (WeinG), geboten, darauf auch im Rahmen einer Verfassungsbestimmung Bedacht zu nehmen.

Art. II:

Zu § 1:

Diese Bestimmung definiert die Bundesbetreuung und legt darüber hinaus Art und Umfang der vom

Bund hierbei zu erbringenden Leistungen fest. Sie kann frühestens mit Einbringung eines beachtlichen — also den Kriterien des § 2 Abs. 1 des „Asylgesetzes“ entsprechenden — Asylantrages einsetzen und bis zum rechtskräftigen Abschluß des Feststellungsverfahrens dauern. Sie darf nur gewährt werden, wenn der Fremde hilfsbedürftig, also nicht in der Lage ist, für seinen Lebensunterhalt und jenen seiner Angehörigen zu sorgen.

Da es immer wieder vorkommt, daß Asylwerber die Aufnahme einer unselbständigen Erwerbstätigkeit und damit den Wegfall der Hilfsbedürftigkeit nicht bekanntgeben, bedarf es bei Vorliegen entsprechender Hinweise einer handhabbaren Auskunftspflichtung des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger, um über diesen Umstand Gewißheit zu schaffen. Die Berechtigung, die Anfrage zu stellen, soll an die Zustimmung des Betroffenen gebunden sein, wobei dann, wenn zu den Verdachtsmomenten die Weigerung mitzuwirken hinzutritt, die Betreuung in der Regel einzustellen sein wird. Die Berechtigung/Verpflichtung des Hauptverbandes, Auskunft zu erteilen, soll inhaltlich auf das für den Zweck notwendige Maß beschränkt sein. Die Unterbringung der Asylwerber im Rahmen der Bundesbetreuung hat vor allem in privaten Unterkünften, nur wenn dies im konkreten Falle oder in der konkreten Situation erforderlich ist, in Flüchtlingslagern zu erfolgen; in Ausnahmefällen, wie etwa bei „Flüchtlingswellen“, ist eine Unterbringung auch in Notunterkünften (zB Bundesheerkasernen) zulässig.

Die in Abs. 7 enthaltene Verordnungsermächtigung soll eine flexible aber doch ausreichend vorbestimmte Regelung der näheren Umstände der Bundesbetreuung ermöglichen, die durch die Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt auch von der Öffentlichkeit nachvollzogen werden kann. Die für die Regelung notwendigen Parameter haben Menschlichkeit einerseits und sachliche Angemessenheit andererseits zu sein. Auf die spezifischen Verhältnisse im Beherbergungsgewerbe kann etwa durch Festlegung unterschiedlich hoher (= insgesamt angemessener) Verpflegungssätze je nach dem betroffenen Bundesland Bedacht genommen werden.

Zu § 2:

Diese Bestimmung sichert die gleichmäßige Verteilung der Asylwerber über das Bundesgebiet. Der Bundesminister für Inneres schlägt zweimal im Jahr vor, die hierfür maßgeblichen Quoten festzulegen, die sich aus dem Verhältnis der um die Zahl der Gastarbeiter und der geschätzten Zahl ihrer Angehörigen verminderten Einwohnerzahlen der Bundesländer ergeben. Diese Zahlen sollen — ausgehend von den unselbständig tätigen Ausländern — eine pauschale Berücksichtigung der Gastarbeiterfamilien ermöglichen. Die Quoten

werden für die einzelnen Länder verbindlich, wenn ihnen die Mitteilung des Bundesministers für Inneres zugekommen ist.

Bei der Festlegung dieser Quoten soll den Ländern entscheidender Einfluß zukommen. Ein von mindestens drei Viertel der Bundesländer erstatteter Vorschlag soll für den Bundesminister für Inneres Bindungswirkung haben, wenn die betreffenden Länder mindestens drei Viertel der österreichischen Bevölkerung repräsentieren. Der Vorschlag muß einhellig erstattet werden und so rechtzeitig beim Bundesminister einlangen, daß dieser die Quoten vor Beginn des Kalenderhalbjahres festlegen kann; der Vorschlag wird dem Ressortchef somit etwa drei bis fünf Tage vorher vorliegen müssen. Im Hinblick auf Art. 20 Abs. 1 B-VG war Art. II § 2 Abs. 3 als Verfassungsbestimmung vorzusehen.

Soweit Asylwerber nicht in Quartieren untergebracht werden können, die der Bundesbetreuung schon bis dahin zur Verfügung stehen, sind die Länder im Ausmaß der jeweils maßgeblichen Quote verpflichtet, auf Kosten des Bundes für die Bereitstellung von Unterkünften zu sorgen. Den Ländern obliegt es somit, dem Bundesminister für Inneres Vertragspartner für Privatunterkünfte namhaft zu machen. Sollte ein Bundesland hiezu im Einzelfall nicht in der Lage sein, so wird sich für den Bundesminister für Inneres die Frage stellen, ob in dem Ausmaß, in dem dies der Landesquote entspricht, nicht die Notwendigkeit für die Unterbringung in Notunterkünften (§ 1 Abs. 2) gegeben ist.

Zu § 3:

Der Asylbeirat steht dem Bundesminister für Inneres als Beratungsgremium für „Asylfragen“ zur Verfügung. Er kann sich somit mit all jenen Themen befassen, die mit Flüchtlingsfragen im Zusammenhang stehen oder sie berühren. Ihm gehören Vertreter aller maßgeblichen Interessensträger an.

Eine Bindung des Bundesministers für Inneres an diese Empfehlung ist wegen der verfassungsrechtlichen Statuierung der Führungs- und Leistungsbefugnis eines obersten Verwaltungsorgans (§ 20 Abs. 1 B-VG) nicht möglich.

Der Abgeordnete Srb legte ebenfalls dem Ausschuß einen Abänderungsantrag vor.

Bei der Abstimmung wurde der Gesetzentwurf unter Berücksichtigung des Abänderungsantrages der Abgeordneten Elmecker und Dr. Ettmayer in der diesem Bericht beige druckten Fassung mit Stimmenmehrheit angenommen.

Der vom Abgeordneten Srb eingebrachte Abänderungsantrag fand nicht die Zustimmung der Ausschlußmehrheit.

Als Ergebnis seiner Beratungen stellt der Ausschuß für innere Angelegenheiten somit den Antrag, der Nationalrat wolle dem eingeschlossenen Gesetzentwurf die verfassungsmäßige Zustimmung erteilen. %

Wien, 1990 07 03

Neuwirth
Berichterstatter

Elmecker
Obmann

/.

Bundesgesetz vom XXXXXX über die Bundesbetreuung für Asylwerber

Der Nationalrat hat beschlossen:

Artikel I

(Verfassungsbestimmung)

(1) Die Erlassung und Aufhebung von Vorschriften, wie sie in diesem Bundesgesetz enthalten sind, sowie die Vollziehung dieser Vorschriften, sind auch in den Belangen Bundessache, für die das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung 1929 anderes bestimmt.

(2) Angelegenheiten dieses Bundesgesetzes können unmittelbar von Bundesbehörden versehen werden.

Artikel II

§ 1. (1) Der Bundesminister für Inneres führt die Bundesbetreuung für hilfsbedürftige Fremde, die einen Asylantrag eingebracht haben (Asylwerber); sie besteht jedenfalls in der Unterbringung, Verpflegung und Krankenhilfe.

(2) Die Unterbringung der Asylwerber erfolgt in privaten Unterkünften auf Rechnung des Bundes, erforderlichenfalls in Flüchtlingslagern des Bundes und ausnahmsweise in Notunterkünften wie beispielsweise Kasernen des Bundesheeres.

(3) Asylwerber werden in die Bundesbetreuung aufgenommen, wenn ihr Asylantrag eine Behauptung gemäß § 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 7. März 1968, BGBl. Nr. 126, über die Aufenthaltsberechtigung von Flüchtlingen im Sinne der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, BGBl. Nr. 55/1955, in der jeweils geltenden Fassung, enthält und wenn sie hilfsbedürftig sind. Auf die Aufnahme besteht kein Rechtsanspruch.

(4) Hilfsbedürftig ist, wer den Lebensbedarf für sich und die mit ihm in Familiengemeinschaft lebenden unterhaltsberechtigten Angehörigen nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln beschaffen kann.

(5) Die Bundesbetreuung endet mit dem Wegfall der Hilfsbedürftigkeit, spätestens aber mit dem rechtskräftigen Abschluß des Feststellungsverfahrens. In Fällen besonderer Hilfsbedürftigkeit kann die Bundesbetreuung zur Unterstützung der Eigeninitiative des Betroffenen auch nach rechtskräftigem Abschluß des Feststellungsverfahrens im unbedingt erforderlichen Ausmaß, höchstens jedoch für eine Dauer von sechs Wochen, aufrechterhalten werden.

(6) Der Bundesminister für Inneres ist mit Zustimmung des betreuten Asylwerbers ermächtigt, den Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger um Auskunft darüber zu ersuchen, ob nach den bei diesen gespeicherten Daten (§ 31 Abs. 3 Z 15 ASVG) der Betroffene als versichert aufscheint. Die Auskunft des Hauptverbandes hat sich auf die Bezeichnung des Arbeitgebers und auf die Dauer des Arbeitsverhältnisses zu beschränken.

(7) Die Vorgangsweise bei der Aufnahme, die Ausstellung von Bescheinigungen, das Höchstmaß des für eine private Unterkunft oder für Verköstigung durch Private zur Verfügung stehenden Entgeltes, die Mindestanforderungen für die Beschaffenheit solcher Unterkünfte und die näheren Regelungen über weitere der Sozialhilfe entsprechende Leistungen für Asylwerber sind unter Bedachtnahme auf die Grundsätze menschenwürdiger Behandlung, auf die besondere Situation von Flüchtlingen sowie auf spezifische Verhältnisse im Beherbergungsgewerbe durch Verordnung des Bundesministers für Inneres im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen zu regeln.

§ 2. (1) Der Bundesminister für Inneres ist ermächtigt, vor Beginn jedes Kalenderhalbjahres auf der Grundlage der um die Zahl der Gastarbeiter und die geschätzte Zahl ihrer Angehörigen verminderten Bevölkerungszahlen der Länder Quoten für die länderspezifische Unterbringung von Asylwerbern in der Bundesbetreuung festzulegen und den Ländern mitzuteilen.

(2) Die Zahl der Gastarbeiter ist die Summe der in einem Land nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz, BGBl. Nr. 218/1975, erteilten Beschäftigungsbewilligungen und ausgestellten Befreiungsscheine.

(3) (Verfassungsbestimmung) Der Bundesminister für Inneres hat vor Festlegung der Quoten für

ein bestimmtes Kalenderhalbjahr den Ländern Gelegenheit zu einem Vorschlag zu geben. Eine daraufhin von mindestens sieben Ländern rechtzeitig und einvernehmlich vorgeschlagene Quotenregelung ist für den Bundesminister für Inneres verbindlich, wenn die Summe der Bevölkerungszahlen der beteiligten Länder mindestens drei Viertel der Bevölkerungszahl Österreichs beträgt.

(4) Der Bundesminister für Inneres ist ermächtigt, Asylwerber nach diesen Quoten zur Unterbringung in den Ländern zuzuweisen.

(5) Die Länder haben für die Bereitstellung von Unterkünften für Asylwerber, die nicht in bereits der Bundesbetreuung zum Zeitpunkt der Zuweisung zur Verfügung stehenden Quartieren untergebracht werden können, bis zum Ausmaß der für das jeweilige Land maßgeblichen Quote Vorsorge zu treffen. Die Kosten für diese Unterbringung trägt der Bund.

§ 3. (1) Der Bundesminister für Inneres wird in Asylfragen vom Asylbeirat beraten.

(2) Der Asylbeirat gibt über Antrag des Bundesministers für Inneres oder eines seiner Mitglieder Empfehlungen zu bestimmten Asylfragen ab.

(3) Der Asylbeirat besteht aus zwölf Mitgliedern, die ihre Funktion ehrenamtlich ausüben. Die Mitglieder des Asylbeirates werden vom Bundesminister für Inneres für eine Funktionsdauer von fünf Jahren bestellt, und zwar je eines über Vorschlag des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten,

des Bundesministers für Arbeit und Soziales, des Bundesministers für Finanzen, des Österreichischen Gemeindebundes, des Österreichischen Städtebundes, der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft und des Österreichischen Gewerkschaftsbundes; zwei weitere Mitglieder werden über gemeinsamen Vorschlag der Länder bestellt. Die übrigen drei Mitglieder sind der Vorsitzende sowie zwei Vertreter karitativer, in der Flüchtlingsbetreuung tätiger Organisationen. Für jedes Mitglied ist in entsprechender Weise ein Ersatzmitglied zu bestellen.

(4) Der Bundesminister für Inneres stellt dem Asylbeirat die zur Bewältigung der administrativen Tätigkeit notwendigen Personal- und Sachverhältnisse zur Verfügung.

(5) Die erstmalige Einberufung des Asylbeirates obliegt dem Bundesminister für Inneres. Der Asylbeirat gibt sich seine Geschäftsordnung selbst, in der auch die Befugnisse des Vorsitzenden und eine Vertretungsregelung bei Verhinderung eines Mitgliedes vorzusehen sind.

Artikel III

(1) Mit der Vollziehung dieses Bundesgesetzes ist der Bundesminister für Inneres, hinsichtlich des Art. II § 1 Abs. 7 im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen, betraut.

(2) (Verfassungsbestimmung) Dieses Bundesgesetz tritt mit Ausnahme des Art. II § 3 ein Jahr nach seinem Inkrafttreten außer Kraft.