



STELLUNGNAHME

zum Entwurf für das

**Bundesgesetz, mit dem das Niederlassungs-
und Aufenthaltsgesetz erlassen wird
sowie das Fremden-gesetz 1997,
das Gebühren-gesetz 1957,
das Familienlastenausgleichsgesetz 1967
und das Kinderbetreuungsgeldgesetz
geändert werden**

www.unhcr.at

Einleitung

Dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissärs der Vereinten Nationen (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 der Satzung von UNHCR festgelegt: „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.

Die vorliegenden Rechtsmaterien werfen nicht nur flüchtlingsrechtliche sondern auch allgemeine menschenrechtliche Fragen auf. Sie betreffen wesentliche Interessen von Personen innerhalb des Mandats von UNHCR und der internationalen Schutzfunktion des Amtes. Da sich der Zuständigkeitsbereich von UNHCR auch auf Personen erstreckt, die vor Krieg, dem Ausbruch schwerer und allgemeiner Unruhen sowie vor Gewalt fliehen, unabhängig davon, ob sie den Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) erfüllen, bezieht die nachfolgende Stellungnahme neben Asylsuchenden und Flüchtlingen im Sinne der GFK auch diesen Personenkreis mit ein.

Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG)

§ 1 Abs. 2 – Geltungsbereich

Die in § 1 Abs. 2 des Entwurfs vorgesehene Ausnahme vom Geltungsbereich des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes sollte nicht auf das Asylgesetz 2005 beschränkt sein, sondern auch Asylwerber¹ und Personen mit dem Status eines Asyl- oder subsidiär Schutzberechtigten umfassen, die ihre Rechtsstellung aus früheren Fassungen des Asylgesetzes ableiten.

§ 17 – Integrationsförderung

Gemäß § 1 Abs. 2 Z 1 des Entwurfs gilt das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG) nicht für Fremde, die nach dem Asylgesetz 2005 zum Aufenthalt berechtigt sind, soweit das NAG nichts anderes bestimmt (siehe auch die Anmerkungen zu § 1 Abs. 2 *leg.cit.*).

§ 17 des Entwurfs enthält keine Ausnahme von dieser Regel, weshalb er auf Asylwerber oder Personen, denen der Status eines Asyl- oder subsidiär Schutzberechtigten zukommt, nicht anzuwenden ist.²

§ 2 der Satzung des „Österreichischen Integrationsfonds – Fonds zur Integration von Flüchtlingen und Migranten“ definiert den Zweck des Fonds wie folgt:

„1. Der Fonds verfolgt primär den gemeinnützigen Zweck, die Integration von Flüchtlingen oder von anderen Menschen, die einen Asylantrag eingebracht haben, und denen aus humanitären Gründen die Einreise in das Bundesgebiet und/oder der weitere Aufenthalt im Bundesgebiet gestattet wird, zu erleichtern.

2. Darüber hinaus ist der Fonds ermächtigt, an der administrativen Abwicklung der sprachlichen Integration von Drittstaatsangehörigen mitzuwirken, soweit dies bundesgesetzlich vorgesehen ist. Er hat dabei im Rahmen der ihm vom Bundesministerium für Inneres hiefür zur Verfügung gestellten Mittel darauf zu achten, dass dies ohne Beeinträchtigung seiner Hauptaufgabe geschieht.“

Der Österreichische Integrationsfonds (ÖIF) hat – abgesehen von seiner eingeschränkten Befugnis nach § 2 Z 2 der Satzung – demnach kein Mandat zur Durchführung von Maßnahmen der Integrationsförderung von Fremden im Sinne des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes.

Angesichts der seitens des ÖIF in Bezug auf die Integration seiner primären Zielgruppe (siehe oben unter Z 1) zu bewältigenden großen Aufgaben spricht sich das

¹ Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit bezieht sich die in dieser Stellungnahme verwendete maskuline Form (Genus) auf Menschen beiderlei Geschlechts.

² Vgl. in diesem Zusammenhang auch die für Personen mit dem Status eines Asylberechtigten korrespondierende Bestimmung in § 67 des Entwurfs für das AsylG 2005 („Integrationshilfe“).

im Kuratorium des Österreichischen Integrationsfonds vertretene UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR gegen eine der Satzung des Fonds widersprechende gesetzliche Ausweitung seines Mandats aus. Die Z 6 des § 17 Abs. 2 des Entwurfs sollte demnach entfallen.

§ 18 – Beirat für Asyl- und Migrationsfragen

Wie bereits in den Anmerkungen zu § 17 des Entwurfs ausgeführt, ist die an dieser Stelle normierte Integrationsförderung nicht auf Personen mit dem Status eines Asyl- oder subsidiär Schutzberechtigten anwendbar. Da sich der genannte Beirat sowohl mit Asyl- als auch mit Migrationsfragen befassen sollte, wäre es demnach zweckmäßig, im letzten Halbsatz des § 18 Abs. 1 *leg.cit.* neben dem Verweis auf die Integrationsförderung gemäß § 17 *leg.cit.* die asylrechtliche Beratungskompetenz des Beirats ausdrücklich zu erwähnen.

§ 76 – Aufenthaltbewilligung aus humanitären Gründen

Fragen des Menschenhandels können das Mandat von UNHCR in zweierlei Hinsicht berühren: Zum einen sind Flüchtlinge – vor allem Frauen und Kinder – aufgrund ihrer Entwurzelung oftmals besonders gefährdet, Opfer von Menschenhandel zu werden. Zum anderen können mit dem Menschenhandel in Verbindung stehende Bedrohungen im Herkunftsstaat der betroffenen Personen allenfalls als Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention relevant sein. Aus diesem Grund muss für den beschriebenen Personenkreis der Zugang zu einem Asylverfahren jedenfalls gewährleistet sein. Da jedoch nicht alle Opfer des Menschenhandels internationalen Schutz benötigen, sollte ein Asylverfahren für diese nicht die einzige Lösung sein. Die in § 76 Abs. 2 des Entwurfs geregelte Möglichkeit der Erteilung einer humanitären Aufenthaltbewilligung für Zeugen und Opfer von Menschenhandel wird daher ausdrücklich begrüßt.

Die in den Abs. 1 und 3 *leg.cit.* getroffenen Einschränkungen für die Erteilung einer humanitären Aufenthaltbewilligung (Vorliegen eines Aufenthaltsverbots bzw. Glaubhaftmachung einer alle Risiken abdeckenden Krankenversicherung, einer Unterkunft und entsprechender Unterhaltsmittel) würden jedoch im Widerspruch zum Sinn und Zweck der Schutzbestimmung des Abs. 2 *leg.cit.* stehen. Es wird daher dringlich empfohlen, die Erteilung einer humanitären Aufenthaltbewilligung gemäß § 76 Abs. 2 des Entwurfs explizit von diesen Einschränkungen auszunehmen.

Die im Entwurf fehlende Verpflichtung zur Aufklärung potentieller Opfer von Menschenhandel über die mögliche Gewährung eines humanitären Aufenthaltstitels sowie die mangelnde Einräumung einer „Bedenkzeit“ für eine allfällige Zusammenarbeit mit österreichischen Institutionen werden sehr bedauert. Mittels umfassender einschlägiger Informationen und ausreichender „Bedenkzeit“ könnte nämlich eine Alternative zur Inanspruchnahme des Asylsystems für Personen offen stehen, die keinen Bedarf nach internationalem Schutz haben, wenngleich die Rückkehr in ihren Herkunftsstaat zum gegebenen Zeitpunkt problematisch erscheinen mag.

Darüber hinaus wird der Entwurf in diesen und weiteren Punkten, wie insbesondere der Mindestgeltungsdauer des Aufenthaltstitels von sechs Monaten sowie der Gewährung der Sicherung des Lebensunterhalts, den in der EU-Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Opfer des Menschenhandels³ normierten Mindeststandards nicht gerecht.

Schließlich wird die explizite gesetzliche Verankerung der – sich aus Artikel 3 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes ergebenden und in Artikel 10 lit. a der Richtlinie vorgesehenen – erforderlichen Berücksichtigung des Wohls des Kindes vermisst. Diesem Grundsatz folgend empfiehlt UNHCR, minderjährigen Opfern von Menschenhandel ein Aufenthaltsrecht zu gewähren, bis eine geeignete Lösung für das Kind gefunden wird. In diesem Zusammenhang sei auf die Anmerkungen von UNHCR zu § 10 des Entwurfs für das AsylG 2005 verwiesen, wonach eine Rückführung von unbegleiteten Minderjährigen erst nach Zustimmung eines geeigneten Betreuers im Herkunftsland erfolgen darf, der tatsächlich in der Lage ist, die Verantwortung für das Kind zu übernehmen und es in angemessener Weise – insbesondere auch vor weiterem Menschenhandel – zu schützen und zu betreuen.⁴

§ 80 – Vertriebene

Das in § 80 des Entwurfs geregelte vorübergehende Aufenthaltsrecht für Personen, die von einem bewaffneten Konflikt oder sonstigen die Sicherheit ganzer Bevölkerungsgruppen gefährdenden Umständen unmittelbar betroffen sind, wird von UNHCR grundsätzlich begrüßt. Gleichzeitig soll darauf hingewiesen werden, dass ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht den Schutz für Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention nicht beeinträchtigen darf.⁵

Die in Abs. 1 *leg.cit.* verwendete Bezeichnung des umschriebenen Personenkreises als „Vertriebene“ ist insofern missverständlich, als daraus abgeleitet werden könnte, es handle sich bei Begünstigten eines vorübergehenden Aufenthaltsrechts nicht um Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention. Nach Ansicht von UNHCR können jedoch insbesondere einem bewaffneten Konflikt entflohenen Personen in den Geltungsbereich der Flüchtlingskonvention fallen, weshalb ihnen in der Regel dieselbe Rechtsstellung wie Personen mit dem Status eines Asylberechtigten eingeräumt werden sollte.

Diese Erwägung hat jedoch bedauerlicherweise nicht Eingang in den vorliegenden Entwurf gefunden. So sind Regelungen betreffend die Unterbringung, Versorgung und medizinische Betreuung bisher lediglich in der „Grundversorgungsvereinbarung – Art. 15a B-VG“ enthalten, aus der einzelnen Fremden jedoch keine Rechte erwachsen.

³ Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren.

⁴ Etwa eines Elternteils oder anderen Verwandten, eines Erwachsenen, der den Minderjährigen in seine Obhut nimmt, einer staatlichen Stelle oder einer Kinderbetreuungseinrichtung, vgl. UNHCR, Richtlinien über allgemeine Grundsätze und Verfahren zur Behandlung asylsuchender unbegleiteter Minderjähriger, Februar 1997, Rz. 9.4.

⁵ Vgl. Beschluss Nr. 74 (XLV) von 1994 des UNHCR-Exekutivkomitees, Allgemeiner Beschluss zum Internationalen Rechtsschutz, Abs. (t).

Ebenso sieht der Entwurf keine Regelungen betreffend das auch in der EU-Richtlinie zum vorübergehenden Schutz enthaltene Recht auf Familienzusammenführung vor.⁶ Da – wie bereits oben ausgeführt – viele der Begünstigten eines vorübergehenden Aufenthaltsrechts Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sind, wäre die Aufnahme von Regelungen hinsichtlich der Zusammenführung von Familien in das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz wünschenswert.

Schließlich findet sich – im Gegensatz zum Asyl- bzw. Fremdenpolizeigesetz – im Entwurf keine Bestimmung bezüglich der rechtlichen Vertretung von unbegleiteten Minderjährigen. Da insbesondere fremde Kinder aufgrund ihrer Herkunft sowie der sprachlichen Barrieren besonders schutzbedürftig sind, erachtet UNHCR eine umfassende gesetzliche Vertretung jedoch als unerlässlich, weshalb unmittelbar nach der Identifizierung eines unbegleiteten Minderjährigen ein Vormund für diesen ernannt werden sollte.⁷ Dies entspricht auch Artikel 20 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes⁸, wonach ein vorübergehend oder dauernd aus seiner familiären Umgebung herausgelöstes Kind Anspruch auf den besonderen Schutz und Beistand des Staates hat.

⁶ Vgl. Artikel 15 Abs. 3 der Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über 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, ABl. L 212/12 vom 7. August 2001, wonach für Mitglieder der „Kernfamilie“ ein Rechtsanspruch auf Familienzusammenführung besteht, sofern sie sich in keinem Mitgliedstaat der Europäischen Union aufhalten.

⁷ Vgl. UNHCR, Richtlinien über allgemeine Grundsätze und Verfahren zur Behandlung asylsuchender unbegleiteter Minderjähriger, Februar 1997, Rz. 5.7.

⁸ BGBl. Nr. 7/1993.

Familienlastenausgleichsgesetz 1967

§ 3 Abs. 3 – Anspruch auf Familienbeihilfe

Wie schon mehrfach in vorangegangenen Stellungnahmen ausgeführt, können Personen mit dem Status eines subsidiär Schutzberechtigten aufgrund von drohenden Menschenrechtsverletzungen ebenso wenig in ihre Heimat zurückkehren wie Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK). Eine unterschiedliche Behandlung von Konventionsflüchtlings und Personen mit dem Status eines subsidiär Schutzberechtigten ist nach Ansicht des UN-Flüchtlingshochkommissariats UNHCR demnach nicht gerechtfertigt. Folglich würde UNHCR die Aufnahme von Fremden, denen der Status eines subsidiär Schutzberechtigten zuerkannt wurde, in § 3 Abs. 3 des Familienlastenausgleichsgesetzes sehr begrüßen.

Weiters wäre es wünschenswert, im Zusammenhang mit der Anspruchsberechtigung für Personen mit dem Status eines Asylberechtigten (und eines subsidiär Schutzberechtigten) nicht auf den Zeitpunkt der Schutzgewährung sondern auf den rechtmäßigen Aufenthalt in Österreich abzustellen.

Diese Vorgehensweise würde dem international anerkannten deklaratorischen Charakter einer Entscheidung zur Flüchtlingsanerkennung gerecht werden. Eine Person ist nämlich bereits ab dem Zeitpunkt der Erfüllung der in der Genfer Flüchtlingskonvention genannten Kriterien und nicht erst ab der formellen Anerkennung durch den Aufnahmestaat Flüchtling im Sinne der GFK.⁹ Der positive Asylbescheid hält somit lediglich fest, dass ein Fremder aus guten Gründen seinen Herkunftsstaat verlassen und um Schutz in Österreich angesucht hat.

Asylwerber sind gemäß § 31 des Entwurfs für das FPG 2005 ab der Einbringung ihres Asylantrags in Österreich zum Aufenthalt berechtigt. Nach Ansicht von UNHCR sollte dieser rechtmäßige Aufenthalt – ebenso wie Fremden, die nach dem NAG zum Aufenthalt berechtigt sind – bei der Gewährung der Familienbeihilfe berücksichtigt werden. Schließlich erscheint eine diesbezügliche unterschiedliche Behandlung von Flüchtlingen, die in Österreich in der Regel eine neue Existenzgrundlage aufbauen müssen, gegenüber Migranten nicht nachvollziehbar.

Es soll nicht unerwähnt bleiben, dass die rückwirkende Auszahlung der Familienbeihilfe für asylberechtigte Frauen, Kinder und Familien zudem eine wesentliche Starthilfe zur raschen Integration darstellen kann, da sie auf diese Weise unter anderem in die Lage versetzt werden könnten, unerlässliche Erstanschaffungen des persönlichen Bedarfs (Einrichtungsgegenstände, Haushaltsbedarf, Schulmaterialien etc.) zu finanzieren.

⁹ Vgl. UNHCR, „Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft“, Genf, September 1979, Neuauflage: UNHCR Österreich, Dezember 2003, Rz. 28.

Kinderbetreuungsgeldgesetz

§ 2 Abs. 1 Z 5 – Anspruchsberechtigung

Wie schon mehrfach in vorangegangenen Stellungnahmen ausgeführt, können Personen mit dem Status eines subsidiär Schutzberechtigten aufgrund von drohenden Menschenrechtsverletzungen ebenso wenig in ihre Heimat zurückkehren wie Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention. Eine unterschiedliche Behandlung von Konventionsflüchtlings und Personen mit dem Status eines subsidiär Schutzberechtigten ist nach Ansicht des UN-Flüchtlingshochkommissariats UNHCR demnach nicht gerechtfertigt. Folglich würde UNHCR die Aufnahme von Fremden, denen der Status eines subsidiär Schutzberechtigten zuerkannt wurde, in § 2 Abs. 1 Z 5 des Kinderbetreuungsgeldgesetzes sehr begrüßen.

UNHCR
21. April 2005