

Stellungnahme der Gewaltschutzzentren Österreichs¹ zum Bundesgesetz, mit dem das BFA-Einrichtungsgesetz, das BFA-Verfahrensgesetz, Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz und das Grenzkontrollgesetz sowie das das Grundversorgungsgesetz – Bund 2005 geändert werden

verfasst von Dr.ⁱⁿ Renate Hojas, Gewaltschutzzentrum Salzburg

Mitarbeit: Mag.^a Elisabeth Schachner, Gewaltschutzzentrum Niederösterreich

¹ Die Gewaltschutzzentren Österreichs bestehen aus den Gewaltschutzzentren in den Bundesländern, der IfS-Gewaltschutzstelle Vorarlberg und der Wiener Interventionsstelle

Die Gewaltschutzzentren Österreichs unterstützen Opfer von Gewalt im sozialen Nahraum und Stalking. Die Kernaufgabe ist die Unterstützung von gefährdeten Personen insbesondere nach einer polizeilichen Maßnahme wie z.B. einem Betretungsverbot oder einer Anzeige wegen „beharrlicher Verfolgung“ (Stalking). Um mit den Betroffenen Kontakt aufnehmen zu können, übermittelt die Polizei an die Gewaltschutzzentren eine Dokumentation über das Betretungsverbot sowie Daten sonstiger gefährdeter Personen.

Die Gewaltschutzgesetze gelten für alle Menschen, die sich im Bundesgebiet aufhalten, unabhängig von Nationalität und Aufenthaltsrecht.

Die gesellschaftlichen Bedingungen sind ebenfalls für alle Menschen dieselben. Eine solche ist die gesellschaftliche Benachteiligung von Frauen, die ua. an einer fast 40 prozentigen Einkommensschere zwischen Frauen und Männern sichtbar wird. Anzunehmen ist, dass die Einkommensschere noch einmal weiter bei den Migrantinnen auseinandergeht. Diese Mehrfachbenachteiligung trifft MigrantInnen in zweifacher Hinsicht. Zum einem, weil sie weniger verdienen, zum anderen, weil eine bestimmte Einkommenshöhe² sowie Wohnungsgröße Erteilungsvoraussetzungen für ein eigenständiges Aufenthaltsrecht sind.

Der Gesetzgeber hat mit § 27 NAG eine Möglichkeit geschaffen, dass MigrantInnen, die Gewalt in der Ehe oder eingetragenen Partnerschaft erleben, ein nach § 27 Abs. 2 u. 3 NAG von der „Ankerperson“³ abgeleitetes unabhängiges Aufenthaltsrecht erhalten ohne die og. Erteilungsvoraussetzungen erfüllen zu müssen. Offen lässt das Gesetz, wie vorzugehen ist, wenn auch bei späteren Verlängerungsanträgen die Erteilungsvoraussetzungen nicht nachgewiesen werden können. *Schumacher/Peyrl* (Fremdenrecht 2007, 141) gehen davon aus, dass die humanitären Umstände auch dann zu berücksichtigen sind.

§ 27 NAG ist jedenfalls für die vollziehenden Behörden zu unbestimmt und wird daher im gesamten Bundesgebiet unterschiedlich gehandhabt. Für die weitere Lebensplanung der Betroffenen und deren Kinder ist jedoch die Rechtssicherheit eine entscheidende Voraussetzung.

MigrantInnen, die Gewalt in einer Lebensgemeinschaft erfahren, haben zwar ein von der Ankerperson unabhängiges Aufenthaltsrecht, müssen aber nach einer Trennung alle Erteilungsvoraussetzungen erfüllen, insbesondere den Nachweis der notwendigen Einkommenshöhe.

Die von Gewalt betroffenen Familienangehörigen benötigen für den Fall der Scheidung/Trennung ein selbständiges nicht der Quote unterliegendes Aufenthaltsrecht, auch dann, wenn Erteilungsvoraussetzungen nicht erfüllt sind und einen sicheren, gemeint

² Die notwendige Einkommenshöhe für eine Person ist die Summe aus der Höhe der Pensionsausgleichszulage 2013 von € 837,63, der Wohnkosten und möglicher Kreditraten. Der Zugang zur Sozialhilfe/dem Mindesteinkommen ist frühestens nach einer 5jährigen Aufenthaltsdauer möglich.

³ Ehe- u. eingetragene PartnerIn

quotenfreien, Zugang zum Arbeitsmarkt, um ihren Lebensunterhalt und den ihrer Kinder zu sichern.

Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, 11.5.2011⁴, Artikel 59 – Aufenthaltsstatus sieht vor:

1 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass ein Opfer, dessen Aufenthaltsstatus von dem Aufenthaltsstatus seiner Ehefrau oder Partnerin im Sinne des internen Rechts beziehungsweise seines Ehemanns oder Partners im Sinne des internen Rechts abhängt, im Fall der Auflösung der Ehe oder Beziehung bei besonders schwierigen Umständen auf Antrag einen eigenständigen Aufenthaltstitel unabhängig von der Dauer der Ehe oder Beziehung erhält.

In diesem Sinne erlauben wir uns im Zuge des Entwurfs und der Novellierung auch zu Bestimmungen geltenden Rechts Stellung zu nehmen und ersuchen um Berücksichtigung der Vorschläge.

1. NAG

1.1. § 27 NAG

Nach dieser Bestimmung verliert der Familienangehörige, der als Familienangehöriger einen vom Zusammenführenden abgeleiteten Aufenthaltstitel hat, aus besonders berücksichtigungswürdigen Gründen, insbesondere wenn der Familienangehörige Opfer einer Zwangsehe oder von Gewalt wurde und gegen den Zusammenführenden eine einstweilige Verfügung nach § 382 b und 328 e EO erlassen wurde, die Voraussetzungen für den Aufenthaltswert seiner Niederlassungsbewilligung – „trotz Ermangelung einer Voraussetzung gemäß § 11 Abs 2“ NAG nicht.

Diese Regelung gibt den Fremdenbehörden 1. Instanz einen großen Ermessensspielraum. Manche Behörden verlangen alle Erteilungsvoraussetzungen, manche sehen von einzelnen Voraussetzungen ab, manche anerkennen häusliche Gewalt ausschließlich, wenn eine Schutzverfügung vorliegt usw. Da die Beratung und Unterstützung zu Schutz und Sicherheit auch in der Entwicklung neuer Perspektiven wie zB. einer Scheidung liegt, kann der Betroffenen die Angst um ihr Aufenthaltsrecht nicht genommen werden, wenn zB. ihr Einkommen niedrig ist.

Festzuhalten ist, dass § 27 NAG auch Betroffene, die nach § 8 Abs. 1 Z. 6 NAG den Aufenthaltstitel „Niederlassungsbewilligung – Angehöriger“, der nicht zur Ausübung der Erwerbstätigkeit berechtigt, inkludieren sollte.

⁴ <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/texts/Convention%20210%20German.pdf>

Äußerst problematisch für die Betroffenen sowie für die Fremdenbehörden mit erhöhtem Mehraufwand verbunden ist die in Abs. 4 normierte Pflicht der Betroffenen, „die Umstände“, zb. einen Antrag auf eine Schutzverfügung, „unverzüglich, längstens jedoch binnen einem Monat, bekannt geben“ zu müssen. Diese Bestimmung ist vielen Betroffenen nicht bekannt bzw. wird die Frist in Ausnahmesituationen wie Trennung, Betroffenheit von Gewalt, Scheidung etc. leicht übersehen.

Um gefährdeten Menschen de facto einen Zugang zu den Gewaltschutzgesetzen und damit den Ausstieg aus der Gewaltspirale zu gewähren, machen wir folgenden

Reformvorschlag

- § 27 Abs. 2 NAG soll dahingehend abgeändert werden, dass trotz Fehlens der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen des 1. Teiles oder/und der besonderen Erteilungsvoraussetzungen des 2. Teiles ein Aufenthaltstitel gewährt wird.
- § 27 Abs. 1 NAG sollte um die Betroffenen, die nach § 8 Abs. 1 Z.6 NAG den Aufenthaltstitel „Niederlassungsbewilligung – Angehöriger“ inne haben, ergänzt werden.
- § 27 Abs. 3 Z 2 NAG sollte im Sinne der Rechtssicherheit um die berücksichtigungswürdigen Gründe einer einstweiligen Verfügung nach § 382 g EO (Schutz vor Eingriffen in die Privatsphäre) oder einer Verurteilung oder Diversion wegen einer strafbaren Handlung des Zusammenführenden gegen ein Familienmitglied, eine polizeiliche Maßnahme nach § 38 a SPG, einen Aufenthalt in einem Frauenhaus oder eine Bestätigung durch die Gewaltschutzzentren/ Interventionsstellen oder das Vorliegen eines Verdachts von anderen Behörden und Einrichtungen wie Kinderschutzzentren, Krankenhäusern, Jugendwohlfahrt usw., als Nachweis für häusliche Gewalt durch den „Zusammenführenden“ ergänzt werden.
- Der Aufenthaltstitel sollte in diesen Fällen gem. § 8 Abs. 1 Z 2 NAG zumindest eine „Rot-Weiß-Rot – Karte plus“ sein, um bei Bedarf ohne Verlust des Aufenthaltsrechtes Mindestsicherung und einen quotenfreien Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten zu können. In diesem Sinne ist § 41a NAG dahingehend zu ergänzen, dass die Betroffenen nach § 27 Abs. 2 und 3 NAG zumindest den Aufenthaltstitel der „Rot-Weiß-Rot – Karte plus“ erhalten, auch wenn die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen des 1. Teiles oder die besonderen Erteilungsvoraussetzungen des 2. Teiles nicht vorliegen.
- Bei Trennung von einem gewalttätigen Lebensgefährten sollten die Betroffenen ohne

Konsequenzen für ihren Aufenthaltstitel Mindesteinkommen beantragen können, dh. ein Absehen von den Erteilungsvoraussetzungen des § 11 Abs. 2 Z 1 - 4 NAG im Falle von häuslicher Gewalt.

- § 27 Abs. 4 NAG sollte ersatzlos gestrichen werden.
- Bei einem Verlängerungsantrag sollte eine gesetzliche Klarstellung insofern erfolgen, dass der Familienangehörige die Erteilungsvoraussetzungen nicht erfüllen muss und der Meinung von *Schumacher/Peyrl* gefolgt werden, dass die humanitären Umstände auch in diesem Fall zu berücksichtigen sind.

1.2. § 69 a Abs. 1 Z 3 NAG

sieht vor, dass Opfer von Gewalt in der Familie eine Aufenthaltsbewilligung erhalten unter den Voraussetzungen einer erlassenen einstweiligen Verfügung nach § 382 b und e EO gegen den Zusammenführenden als Gefährder und der Glaubhaftmachung, dass die Aufenthaltsbewilligung zum Schutz vor weiterer Gewalt durch den Zusammenführenden erforderlich ist.

Reformvorschlag:

§ 69 a Abs. 1 Z 3 NAG ist um die berücksichtigungswürdigen Gründe einer einstweiligen Verfügung nach § 382 g EO (Schutz vor Eingriffen in die Privatsphäre) oder einer Verurteilung oder Diversion wegen einer strafbaren Handlung des Zusammenführenden gegen ein Familienmitglied, eine polizeiliche Maßnahme nach § 38 a SPG, einen Aufenthalt in einem Frauenhaus oder eine Bestätigung durch die Gewaltschutzzentren/Interventionsstellen oder das Vorliegen eines Verdachts von anderen Behörden und Einrichtungen wie Kinderschutzzentren, Krankenhäusern, Jugendwohlfahrt usw., als Nachweis für häusliche Gewalt durch den „Zusammenführenden“ zu ergänzen.

Von der Glaubhaftmachung, dass die Aufenthaltsbewilligung zum Schutz vor weiterer Gewalt erforderlich ist, sollte als Voraussetzung abgesehen werden, da dies ohnedies Voraussetzung dafür ist, dass das Opfer sich von Abhängigkeiten des Gewalttäters lösen und aus der Gewaltspirale zu befreien vermag.

2. Asylgesetz

Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul 11.5.2011, Artikel 60 - Asylanträge aufgrund des Geschlechts sieht vor:

1 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Gewalt gegen Frauen aufgrund des Geschlechts als

eine Form der Verfolgung im Sinne des Artikels 1 Abschnitt A Ziffer 2 des Abkommens¹⁰ über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 und als eine Form schweren Schadens anerkannt wird, die einen ergänzenden/subsidiären Schutz begründet.

2 Die Vertragsparteien stellen sicher, dass alle im Abkommen¹¹ aufgeführten Gründe geschlechtersensibel ausgelegt werden und dass in Fällen, in denen festgestellt wird, dass die Verfolgung aus einem oder mehreren dieser Gründe befürchtet wird, den Antragstellerinnen und Antragstellern der Flüchtlingsstatus entsprechend den einschlägigen anwendbaren Übereinkünften gewährt wird.

3 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um geschlechtersensible Aufnahmeverfahren und Hilfsdienste für Asylsuchende sowie geschlechtsspezifische Leitlinien und geschlechtersensible Asylverfahren, einschließlich der Bestimmung des Flüchtlingsstatus und des Antrags auf internationalen Schutz, auszuarbeiten.

Wir nehmen die Novellierung des Asylgesetzes zum Anlass, im Sinne des Übereinkommens in sehr allgemeiner Form auf die internationalen Entwicklungen in der Asylgesetzgebung hinzuweisen und ersuchen den Gesetzgeber, im Zuge der Novellierung des Asylgesetzes diese Entwicklungen zu berücksichtigen.

Eine Person gilt als Flüchtling, wenn sie sich aus wohlbegründeter Furcht vor aktueller und individueller Verfolgung, die grundsätzlich von staatlicher Seite ausgeht und eine bestimmte Intensität aufweist, aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder ihrer politischen Überzeugung außerhalb ihres Heimatlandes befindet und sie sich nicht unter den Schutz des Heimatlandes stellen kann. Diese Person hat alle diese Umstände glaubhaft zu machen und es dürfen keine Asylausschluss- oder Endigungsgründe vorliegen (vgl. Art 1 Z 2 Genfer Flüchtlingskonvention). Damit Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt wurden, als Flüchtlinge anerkannt werden, ist der Blick auf den Zusammenhang zwischen frauenspezifischer Diskriminierung und häuslicher Gewalt zu richten. Diese Sichtweise wird durch eine gendersensible Betrachtungsweise ermöglicht. Der internationale Menschenrechtsschutz (die Schutzpflichtenjudikatur des CEDAW-Komitees, des CAT, des Menschenrechtsausschusses und des EGMR) bietet Bewertungsmaßstäbe für frauenspezifische Diskriminierung im staatlichen Schutzverhalten (vgl. dazu *Wildt*, Frauen im Asylrecht 2010, 217). Der EGMR sowie die Staatenpraxis legen die EMRK anhand der Frauenrechtskonvention und des frauenspezifischen Menschenrechtsschutzes gendersensibel aus und sehen mangelhaften Gewaltschutz als frauendiskriminierend an. Die Prüfkriterien sind die de facto fehlende Gleichstellung, die weite Verbreitung häuslicher

Gewalt gegen Frauen und die fehlende Effektivität des staatlichen Schutzes (vgl. dazu *Wildt*, Frauen im Asylrecht 2010, 217). Diese Betrachtungsweise ermöglicht es, im Fall von häuslicher Gewalt das Geschlecht als Verfolgungsgrund zu sehen und die betroffenen Frauen als Flüchtlinge anzuerkennen (vgl. dazu *Wildt*, Frauen im Asylrecht 2010, 217). Von der österreichischen Asylrechtsprechung wird häusliche Gewalt nur in Einzelfällen als Verfolgungsgrund anerkannt.

Die österreichische Asylrechtsprechung sollte sich daher verstärkt an der gendersensiblen Auslegung der Fluchtgründe durch den internationalen Menschenrechtsschutz orientieren, die Kriterien der EGMR-Judikatur und der Staatenpraxis berücksichtigen und Frauen als Betroffene häuslicher Gewalt den Flüchtlingsstatus zuerkennen. Dies würde auch dem Art 60 des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt entsprechen, nach welchem die Vertragsparteien sicherzustellen haben, dass die Verfolgungsgründe geschlechtersensibel ausgelegt werden und Gewalt gegen Frauen aufgrund des Geschlechts als eine Form der Verfolgung anerkannt wird.⁵

⁵ Reformvorschläge der Gewaltschutzzentren Österreich aus Mai 2012