

Erläuterungen

Allgemeiner Teil

Die Zurückziehung der Vorbehalte zur Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge ist gesetzändernd bzw. Gesetzesergänzend und bedarf daher der Genehmigung durch den Nationalrat gemäß Art. 50 Abs. 1 Z 1 B-VG. Sie hat nicht politischen Charakter. Es ist nicht erforderlich, eine allfällige unmittelbare Anwendung durch einen Beschluss gemäß Art. 50 Abs. 2 Z 4 B-VG auszuschließen. Da durch die Zurückziehung Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder betroffen sind, bedarf es überdies der Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 50 Abs. 2 Z 2 B-VG.

Die Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) wurde von Österreich am 28. Juli 1951 mit zahlreichen Vorbehalten unterzeichnet (vgl. BGBl. Nr. 55/1955). Bei der parlamentarischen Behandlung kam der zuständige Ausschuss jedoch zur Überzeugung, „dass es zweckmäßig ist, eine solche Flüchtlingskonvention möglichst einheitlich und unverändert in allen Ländern gelten zu lassen“ (20. Sitzung NR, VII. GP S. 622 und AB 158 BlgNR VII. GP). In diesem Sinne reduzierte das Parlament die anlässlich der Unterzeichnung erhobenen Vorbehalte auf Vorbehalte zu Art. 17 Z 1 (Anstellung, Meistbegünstigung) und Z 2 lit. a (einschränkende Maßnahmen gegen die Anstellung von Flüchtlingen, die sich bereits volle drei Jahre im Land aufgehalten haben). Nur diese beiden Bestimmungen sollten nicht als bindende Verpflichtung, sondern lediglich als Empfehlung anerkannt werden. Einschränkungen zu Art. 22 Z 1 (Einschränkung bei der Gründung und Führung privater Pflichtschulen), Art. 23 (Einschränkung auf Zuwendungen aus der Armenversorgung) und Art. 25 Z 2 und 3 (Einschränkung auf Identitätsausweise) wurden als „Interpretationsvermerke“ qualifiziert, vermutlich weil die Bindung an diese Bestimmungen grundsätzlich akzeptiert wurde, aber nur nach Maßgabe einer bestimmten Auslegung. Völkerrechtlich sind diese Interpretationsvermerke jedoch als Vorbehalte zu behandeln, da sie über eine bloße Auslegung hinausgehen und die Rechtswirkung einzelner Vertragsbestimmungen für Österreich abändern.

Entsprechend dem Beschluss des Parlaments enthielt die Ratifikationsurkunde unter lit. a die beiden Vorbehalte zu Art. 17 und unter lit. b die Interpretationsvermerke zu den Art. 22, 23 und 25. In lit. c wurde die in Art. 1 Abschnitt B der Genfer Flüchtlingskonvention vorgesehene Erklärung zum Anwendungsbereich angeführt, die auch schon bei der Unterzeichnung abgegeben wurde. Die Ratifikationsurkunde wurde am 1. November 1954 hinterlegt, sodass die Genfer Flüchtlingskonvention gemäß ihrem Art. 43 Z 2 für Österreich am 30. Jänner 1955 in Kraft getreten ist. Die bei der Unterzeichnung angebrachten Vorbehalte wurden durch die bei der Ratifikation angebrachten Vorbehalte ersetzt. Die Genfer Flüchtlingskonvention und die derzeit noch gültigen österreichischen Vorbehalte sind unter BGBl. Nr. 55/1955 kundgemacht.

Mehr als 50 Jahre nach Inkrafttreten hat die Regierung auf Ersuchen des UNHCR die Relevanz der in den 1950er Jahren angebrachten Vorbehalte einer Prüfung unterzogen und ist zum Ergebnis gekommen, dass diese weitgehend überholt sind. Die derzeit bestehende Rechtslage in Österreich gewährt anerkannten Flüchtlingen bereits jetzt schon den Zugang zur Beschäftigung und zur Bildung sowie notwendige Sozialhilfeleistungen. Diese Rechte sind auch als Mindeststandards durch Unionsrecht vorgeschrieben; vgl. dazu Art. 26-28 der von Österreich bereits umgesetzten Richtlinie 2004/83/EG über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. Nr. L 304 vom 30.09.2004 S. 12, welche aber mittlerweile außer Kraft getreten ist und durch die Richtlinie 2011/95/EU über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. Nr. L 337 vom 20.12.2011 S. 9, ersetzt wurde; vergleichbare Vorschriften finden sich in Art. 26, 27 und 29 der neuen Richtlinie. Österreich gewährt also aufgrund der bestehenden Rechtslage und vor dem Hintergrund unionsrechtlicher Vorgaben jene Rechte, die durch die Vorbehalte anlässlich der Ratifikation eingeschränkt wurden.

Diese Vorbehalte vermitteln daher ein falsches Bild über die den Flüchtlingen in Österreich gewährte Rechtsstellung und sollten daher zurückgezogen werden. Damit würde auch ein Beitrag zur einheitlichen und unveränderten Geltung der Genfer Flüchtlingskonvention geleistet werden.

Eine gewisse Relevanz hat allerdings noch der Vorbehalt zu Art. 17 Z 1, da ein in einem anderen EU-Mitgliedstaat anerkannter Flüchtling derzeit nicht denselben Zugang zum Arbeitsmarkt hat wie EU-Bürger. Dieser Vorbehalt soll daher zur Gänze aufrecht bleiben. Auch der Vorbehalt zu Art. 25 Z 1 und 2

betreffend Dokumente und Bescheinigungen hat noch eine Bedeutung. Der derzeitige Vorbehalt, nur Identitätsausweise auszustellen, ist aber zu weitgehend und trifft nicht das Kernproblem des Art. 25, dass ein Staat möglicherweise zur Bescheinigung von Tatsachen verpflichtet wird, über die er keine Aufzeichnungen verfügt. Dieser Vorbehalt soll deshalb nur teilweise zurückgezogen und nach dem Vorbild des schwedischen Vorbehalts neu formuliert werden.

Durch die Zurückziehung der Vorbehalte entstehen keine finanziellen Auswirkungen, da lediglich die völkerrechtlichen Verpflichtungen an eine ohnehin schon bestehende Rechtslage angeglichen werden.

Besonderer Teil

Zur Zurückziehung des Vorbehalts zu Art. 17 Z 2 lit. a:

Zum Zeitpunkt des Abschlusses der Genfer Flüchtlingskonvention in den 1950er Jahren wurden von einigen Aspekten des Art. 17 unerwünschte Auswirkungen auf den inländischen Arbeitsmarkt befürchtet. Dies war einerseits die Meistbegünstigungsklausel der Z 1, welche bilateral eingeräumte Vergünstigungen für Staatsangehörige eines anderen Staates auf Flüchtlinge ausdehnt, und andererseits Z 2 lit. a, welche Flüchtlinge von einschränkenden Maßnahmen gegen Ausländer zum Schutz des heimischen Arbeitsmarktes ausnimmt, wenn sich diese bereits volle drei Jahre im Land aufgehalten haben. Durch die Vorbehalte anlässlich der Ratifikation wurden diese Bestimmungen nicht als bindende Verpflichtungen, sondern lediglich als Empfehlungen anerkannt.

Art. 26 der Richtlinie 2004/83/EG (künftig: Richtlinie 2011/95/EU) räumt nun anerkannten Flüchtlingen das Recht ein, eine unselbständige oder selbständige Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Damit ist die Einschränkung hinsichtlich der Dreijahresfrist jedenfalls hinfällig (da Flüchtlingen der Arbeitsmarkt ab Anerkennung als Flüchtlinge offen steht). Die Meistbegünstigungsklausel hat für in Österreich anerkannte Flüchtlinge aufgrund der genannten Richtlinie ebenfalls keine Bedeutung mehr, sehr wohl aber für die in anderen EU-Mitgliedstaaten anerkannten Flüchtlinge, die in Österreich keinen dauernden Aufenthalt haben. Eine Zurückziehung dieses Vorbehalts würde einen Anspruch schaffen, der über die bestehende Rechtslage hinausgeht. Dieser Vorbehalt soll deshalb beibehalten werden.

Durch die Zurückziehung des Vorbehalts zu Art. 17 Z 2 bleibt der Staatsbürgerschaftsvorbehalt für die Hoheitsverwaltung unberührt, da dieser auf einschränkende Maßnahmen „zum Schutze des heimischen Arbeitsmarktes“ abstellt, nicht aber eine gänzliche Inländergleichbehandlung gebietet. Der Staatsbürgerschaftsvorbehalt für die Hoheitsverwaltung kann nicht als Maßnahme zum Schutz des heimischen Arbeitsmarkts gesehen werden.

Zur Zurückziehung des Vorbehalts zu Art. 22 Z 1:

Gemäß Abschnitt II des Schlussprotokolls der Genfer Flüchtlingskonvention dürfen die Artikelüberschriften nicht für die Auslegung herangezogen werden. Da der „öffentliche Unterricht“ nur in der Artikelüberschrift, nicht aber im Wortlaut des Art. 22 vorkommt, bestand die Befürchtung einer Anwendung des Art. 22 auch auf Privatschulen. Die Bundesregierung schlug daher eine Erklärung zur Beschränkung des Art. 22 auf den öffentlichen Unterricht vor (vgl. RV 136 BlgNR VII. GP, S. 41 und 45). Der zuständige Ausschuss im Parlament beschäftigte sich vornehmlich mit dem möglichen Widerspruch zu Art. 17 Abs. 2 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (StGG), RGBl. 142/1867, welcher das Recht zur Gründung von Privatschulen nur österreichischen Staatsbürgern zugesteht. In diesem Sinne wurde der Vorbehalt nur zu Art. 22 Z 1 (Pflichtschulen) erhoben und auf die Gründung und Führung von privaten Pflichtschulen eingeschränkt (vgl. AB 158 BlgNR VII. GP). Das Erhalten von Unterricht blieb dabei unberührt.

Zunächst ist anzumerken, dass Art. 17 Abs. 2 StGG kein Verbot enthält, sondern ein Recht einräumt, und zwar das Recht auf Gründung von Unterrichts- und Erziehungsanstalten. Art. 17 StGG behält aber dieses – verfassungsgesetzlich gewährleistete – Recht österreichischen Staatsbürgern vor. Es ist daher möglich, Ausländern die Gründung von Unterrichts- und Erziehungsanstalten einfachgesetzlich zu verbieten. Zum Zeitpunkt der Ratifikation und auch in den darauffolgenden Jahrzehnten war die Gründung von Privatschulen tatsächlich nur österreichischen Staatsbürgern vorbehalten (vgl. dazu etwa das Bundesgesetz über Privatschulwesen (Privatschulgesetz), BGBl. Nr. 244/1962). Mit dem EU-Beitritt wurde auch Staatsangehörigen anderer Staaten die Gründung von Privatschulen ermöglicht (vgl. den mit BGBl. Nr. 448/1994 eingeführten § 2a Privatschulgesetz).

Dessen ungeachtet geht der österreichische Vorbehalt ohnehin ins Leere, da sich Art. 22 Z 1 weder mit der Gründung und Führung von Privatschulen noch mit dem Erteilen von Unterricht beschäftigt, sondern lediglich mit dem Erhalten von Unterricht. Dies ergibt sich aus der systematischen Stellung des Art. 22 in Kapitel IV (Lebensführung), welches u.a. auch Bestimmungen zur Unterkunft, den öffentlichen Unterstützungen und der Sozialversicherung enthält. Die Gründung und Führung einer Privatschule ist

jedoch als Erwerbstätigkeit (vgl. Kapitel III) zu qualifizieren und hat mit dem Erhalt von Unterricht nichts zu tun.

Darüber hinaus ist anzumerken, dass gemäß Art. 27 der Richtlinie 2004/83/EG Flüchtlinge Zugang zum Bildungssystem haben müssen.

Da der Vorbehalt zu Art. 22 Z 1 unerheblich ist, kann er gänzlich zurückgezogen werden.

Zur Zurückziehung des Vorbehalts zu Art. 23:

In den 1950er Jahren befürchtete die Bundesregierung, dass eine Inländergleichbehandlung von Flüchtlingen hinsichtlich der „öffentlichen Unterstützung und Hilfeleistung“ (Art. 23) zu hohen finanziellen Lasten führen könnte, und schlug daher vor, diese Bestimmung nicht als bindende Verpflichtung, sondern nur als Empfehlung anzuerkennen (vgl. RV 136 BlgNR VII. GP, S. 41). Das Parlament begnügte sich jedoch mit einer Einschränkung der öffentlichen Unterstützung und Hilfeleistung auf „Zuwendungen aus der Öffentlichen Fürsorge (Armenversorgung)“ (vgl. AB 158 BlgNR VII. GP).

Spätestens mit der erfolgten Umsetzung der Richtlinie 2004/83/EG durch Österreich war dieser Vorbehalt nicht mehr erforderlich. Denn Art. 28 der Richtlinie gewährt anerkannten Flüchtlingen hinsichtlich notwendiger Sozialhilfe Inländergleichbehandlung. Da also Flüchtlinge bereits jetzt schon österreichischen Staatsbürgern gleichgestellt sind, kommt es durch eine Zurückziehung des Vorbehalts zu keiner Ausweitung der Anspruchsberechtigten und daher auch zu keinen finanziellen Mehrkosten.

Zur teilweisen Zurückziehung des Vorbehalts zu Art. 25 Z 2 und Z 3:

Flüchtlinge haben gelegentlich zur Ausübung ihrer Rechte aus der Genfer Flüchtlingskonvention Dokumente und Bescheinigungen vorzulegen, die üblicherweise von den staatlichen Behörden ihres Heimatstaats ausgestellt werden. Da sie aber dort verfolgt werden, besteht keine Möglichkeit, diese Dokumente und Bescheinigungen zu erlangen. Art. 25 Z 2 und 3 sieht deshalb eine Ausstellung durch die Behörden des Aufenthaltsstaats vor.

Die Ausstellung solcher Dokumente und Bescheinigungen würde es in der Regel erforderlich machen, Kenntnis über Tatsachen und Rechtsverhältnisse im Heimatstaat zu besitzen. Die Behörde des Aufenthaltsstaats wird aber üblicherweise nicht über eine solche Kenntnis verfügen und diesbezüglich auch nicht mit den Behörden des Heimatstaats in Kontakt treten können. Die Bundesregierung hat deshalb vorgeschlagen, diesen Artikel nicht als bindende Verpflichtung, sondern nur als Empfehlung anzuerkennen (vgl. RV 136 BlgNR VII. GP, S. 43). Das Parlament wollte diesen Artikel als bindende Verpflichtung annehmen, beschränkte Art. 25 Z 2 und 3 aber ausschließlich auf Identitätsausweise, die im Flüchtlingsabkommen vom 30. Juni 1928 erwähnt werden (vgl. AB 158 BlgNR VII. GP). Da sich aber die Verpflichtung zur Ausstellung von Identitätsausweisen schon aus Art. 27 der Genfer Flüchtlingskonvention ergibt und somit kein weiteres Dokument auszustellen ist, hat der Vorbehalt zu Art. 25 Z 2 und 3 die Wirkung eines vollständigen Ausschlusses der Anwendung dieser Bestimmung. Angesichts des zugrundeliegenden Problems ist der österreichische Vorbehalt überschießend.

Mit der vorgeschlagenen teilweisen Zurückziehung des Vorbehalts soll nur der überschießende Teil des Vorbehalts beseitigt werden. Österreichische Behörden sollen aber weiterhin nicht verpflichtet sein, Dokumente und Bescheinigungen auszustellen, wenn die notwendigen Aufzeichnungen dafür in Österreich nicht vorhanden sind. Vergleichbare Vorbehalte haben z. B. Estland, Irland, Schweden und das Vereinigte Königreich angebracht. Die Formulierung des verbleibenden Vorbehalts ist an den Text des schwedischen Vorbehalts zu Art. 25 angelehnt. Der reduzierte österreichische Vorbehalt entspricht der ursprünglichen Motivation für die Erhebung des Vorbehalts zu Art. 25 Z 2 und 3.

Völkerrechtlich ist die teilweise Zurückziehung von Vorbehalten zulässig. Unzulässig wäre nur die Ausweitung des Vorbehalts bzw. die Formulierung gänzlich neuer Vorbehalte.

Zur verbleibenden Erklärung zum Anwendungsbereich:

Die Genfer Flüchtlingskonvention war ursprünglich nur auf Personen anwendbar, die auf Grund von vor dem 1. Jänner 1951 eingetretenen Ereignissen Flüchtlinge geworden sind. In diesem Zusammenhang stand den Vertragsstaaten gemäß Art. 1 Abschnitt B auch die Wahl offen, ob sie eine Anwendung auf Flüchtlinge aus aller Welt oder nur aus Europa zulassen wollten. Österreich hatte sich schon zum Zeitpunkt der Unterzeichnung für den weiteren Anwendungsbereich entschieden und dies anlässlich der Ratifikation bestätigt. Dementsprechend findet sich im Text der Ratifikationsurkunde unter lit. c die in der Genfer Flüchtlingskonvention vorgesehene Erklärung zum Anwendungsbereich. Durch das Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, BGBl. Nr. 78/1974, wurde die zeitliche und geografische Beschränkung der Genfer Flüchtlingskonvention aufgehoben. Die Erklärung zum Anwendungsbereich hatte aber noch Bedeutung für Personen, die durch Ereignisse vor dem 1. Jänner 1951 Flüchtlinge

geworden sind. Insofern kommt dieser Erklärung heute keine praktische Relevanz mehr zu. Sie bleibt aber von der vorgeschlagenen Zurückziehung von Vorbehalten unberührt.