



UNHCR-Analyse des Entwurfs für Änderungen des Asylgesetzes

www.unhcr.at

I. Einleitung

Dem UN-Flüchtlingshochkommissariat (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 seiner Satzung festgelegt. Demnach sorgt UNHCR für den Schutz der Flüchtlinge, die unter seine Zuständigkeit fallen, indem u. a. der Abschluss und die Ratifizierung von Internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge gefördert, ihre Ausführung überwacht und Verbesserungsvorschläge vorgebracht werden. Teil dieses humanitären Mandats von UNHCR 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.

Vor diesem Hintergrund nimmt UNHCR zum vorliegenden Entwurf für ein „Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005 geändert wird“ wie folgt Stellung:

II. Analyse der vorgeschlagenen gesetzlichen Änderungen des Asylgesetzes 2005

II.1. Grundsätzliches

Der vorliegende Gesetzesentwurf umfasst zwei Maßnahmen: Erstens die anfänglich dreijährige Befristung des Aufenthaltsrechts für anerkannte Flüchtlinge und eine systematische Überprüfung aller Asylgewährungen nach drei Jahren im Hinblick auf das Vorliegen von Beendigungsgründen. Zweitens die Einführung weiterer Voraussetzungen für den Familiennachzug.

UNHCR ist besorgt, wenn das Ziel des vorliegenden Entwurfs – wie im Vorblatt zum Begutachtungsentwurf angedeutet – die Verringerung der „Attraktivität Österreichs als Destinationsland“ sein soll. Flüchtlinge fliehen vor Krieg und Verfolgung, haben oft schreckliches Leid erfahren und benötigen deshalb besonderen Schutz und Unterstützung.

UNHCR anerkennt das Bemühen und die Anstrengungen von staatlichen Akteuren aller Gebietskörperschaften, von Nichtregierungsorganisationen und der vielen engagierten Bürgerinnen und Bürger, vor dem Hintergrund der erheblich gestiegenen Zahl von Asylsuchenden in Österreich adäquate Aufnahmebedingungen zu schaffen, qualitätsvolle Asylverfahren sicherzustellen und international Schutzberechtigten Integrationsunterstützung zukommen zu lassen. UNHCR ist überzeugt, dass sich dies durch Zusammenarbeit aller Beteiligten bewerkstelligen lässt und setzt sich gleichzeitig für mehr internationale und europäische Solidarität mit Flüchtlingen und ihren Hauptaufnahmestaaten ein.

UNHCR verkennt nicht, dass der Anstieg der Asylanträge auch mit Herausforderungen sowohl für das Asylverfahrens als auch für die Bereiche Aufnahme und Integration verbunden ist. Es ist deshalb aus Sicht von UNHCR besonders wichtig, dass das Asylsystem der Situation gerecht wird und so effizient und qualitativ wie möglich gestaltet ist. Denn es besteht ein direkter Zusammenhang zwischen Qualität und Effizienz. Demgegenüber würde die vorgeschlagene Novelle zu mehr Bürokratie und Verwaltungsaufwand führen und dadurch die Asylverfahrensdauer verlängern. UNHCR spricht sich deshalb gegen die geplante Novellierung aus und tritt dafür ein, vielmehr weitere Schritte zur Steigerung der Effizienz und Qualität des Asylsystems zu setzen. So sollte etwa das Angebot von Rechtsberatung und -vertretung im erstinstanzlichen Verfahren ausgebaut werden, da eine gute Verfahrensberatung (u.a. weil dadurch die Chancen steigen, dass alle entscheidungsrelevanten Tatsachen bereits bei der ersten Prüfung vorliegen) nachweislich dazu führt, dass die Qualität der erstinstanzlichen Verfahren gesteigert wird.¹ Weitere Maßnahmen wären eine verbesserte und möglichst frühzeitige Identifizierung von Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen sowie eine Priorisierung von Verfahren unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender. UNHCR bietet dafür im Rahmen seines Mandats und seiner Möglichkeiten seine Unterstützung an.

Gleichzeitig wäre es aus Sicht von UNHCR notwendig, verstärkt den Fokus auf die Auswirkungen von rechtlichen Rahmenbedingungen auf die Integrationsfähigkeit von Schutzberechtigten zu richten. Diverse Studien belegen die negativen Folgen von befristeten Aufenthaltstiteln sowie fehlender Familienzusammenführung auf die Integrationschancen von Flüchtlingen.

Schließlich wäre es aus Sicht von UNHCR wichtig, Familienzusammenführungsprogramme als legale Einreisemöglichkeiten für Flüchtlinge zu fördern und nicht einzuschränken. Dies würde nicht nur dazu beitragen, dass Flüchtlinge irreguläre, gefährliche Fluchtrouten vermeiden könnten, sondern auch einen Beitrag zur Bekämpfung der Schlepperei leisten.

II.2. Befristung der Aufenthaltsberechtigung für Asylberechtigte

II.2.1. Systematische Prüfung des weiteren Vorliegens der Voraussetzungen für die Asylgewährung nach drei Jahren

Der Entwurf sieht in § 2 Abs. 1 Z 15 sowie § 3 Abs. 4 vor, dass mit Zuerkennung des Status des Asylberechtigten kein dauerndes Einreise- und Aufenthaltsrecht mehr gewährt werden soll. Vielmehr soll Asylberechtigten zunächst nur eine auf drei Jahre befristete Aufenthaltsberechtigung zukommen. Diese soll erst im Anschluss für eine unbefristete Gültigkeitsdauer verlängert werden, sofern die Voraussetzungen für die Einleitung eines Aberkennungsverfahrens nicht vorliegen.

¹ Vgl. Bericht von UNHCR über das gemeinsame Projekt zur Qualitätsinitiative mit dem Vereinigten Königreich: *Quality Initiative Project. Key Observations and Recommendations. April 2008 – March 2009*, S. 2.

Aus Sicht von UNHCR ist eine derartige Regelung insofern überflüssig, als bereits nach der geltenden Rechtslage (§ 7 AsylG) die Gewährung von Asyl „auf Zeit“ ist, da einem Fremden der Status des Asylberechtigten unter anderem dann abzuerkennen ist, wenn einer der in Art. 1 Abschnitt C GFK angeführten Endigungsgründe eingetreten ist. Die Einleitung eines Aberkennungsverfahrens und die Aberkennung des Status bei Vorliegen der Endigungsgründe sind somit verpflichtend und nicht vom Ermessen des Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl (BFA) abhängig.

UNHCR verkennt nicht, dass in den letzten Jahren kaum Aberkennungsverfahren aufgrund von Endigungsgründen eingeleitet wurden, was aber darauf zurückzuführen ist, dass weltweit bewaffnete Konflikte kaum beigelegt noch andere Fluchtursachen gelöst wurden. Aus diesem Grund ist die Anzahl der freiwilligen RückkehrerInnen weltweit seit Jahren stark rückläufig: So konnten etwa 2014 nur 126.800 Flüchtlinge in ihre Heimat zurückkehren (die niedrigste Anzahl seit 31 Jahren), während Ende 2014 19,5 Millionen Flüchtlinge gezählt wurden.

Die vorgeschlagene Normierung einer systematischen Prüfung des weiteren Vorliegens der Voraussetzungen für die Asylgewährung in jedem Einzelfall jeweils nach drei Jahren erscheint somit überschießend und würde zu einer vermeidbaren beträchtlichen Mehrbelastung des angesichts des Anstiegs der Asylanträge derzeit ohnehin besonders geforderten BFA sowie der zuständigen Gerichte führen.

Auch ist es auf Basis der bestehenden rechtlichen und organisatorischen Grundlagen schon jetzt möglich, alle Fälle von in den letzten drei Jahren als Asyl berechtigt anerkannten Flüchtlinge, in deren Herkunftsland es zu grundlegende und dauerhaften Änderungen der objektiven Umstände, die zu Verfolgung und Vertreibung geführt haben, gekommen ist, mittels der zentralen Verfahrensdatei zu identifizieren. In weiterer Folge könnte in diesen Fällen gezielt überprüft werden, ob die Voraussetzungen für die Einleitung eines Aberkennungsverfahrens vorliegen. Eine Überprüfung der in der Praxis erfahrungsgemäß viel zahlreicheren Fälle, wo es an den maßgeblichen Änderungen in den Herkunftsstaaten fehlt, könnte daher unterbleiben. Diese Vorgehensweise würde maßgeblich zu einer gesteigerten Effizienz im Asylverfahren beitragen, wird doch auch laut Vorblatt zum Gesetzesentwurf davon ausgegangen, dass es nur in einer Minderheit der Fälle zu einer Statusaberkennung kommen wird (wobei die dort mit zehn Prozent angenommene Aberkennungsquote noch als zu hoch gegriffen erscheint).

Die relativ zurückhaltende internationale Staatenpraxis zur Anwendung der Endigungsgründe wird auch als Ausdruck der Überzeugung interpretiert, dass Flüchtlingen ein größtmögliches Maß an Stabilität im Asylland gewährt werden sollte.² Dies entspricht Artikel 34 GFK, der den Staaten nahe legt „soweit wie möglich die Eingliederung und Einbürgerung der Flüchtlinge [zu] erleichtern“.³

² UNHCR, Richtlinien zum Internationalen Schutz Nr. 3: Beendigung der Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Artikels 1 C (5) und (6) des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge („Wegfall der Umstände“-Klauseln), 10. Februar 2003, HCR/GIP/03/03, Abs. 18, in: Handbuch und Richtlinien über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, Neuaufgabe 2011 (deutsche Version 2013), [http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_2/FR_int_vr_handb-Handbuch.pdf](http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_2_FR_int_vr_handb-Handbuch.pdf).

³ Ibidem.

Schließlich würde sich die vorgeschlagene zunächst befristete Aufenthaltsberechtigung negativ auf die Integrationschancen von Asylberechtigten auswirken. So hat etwa die erst im Februar 2015 veröffentlichte UNHCR-Studie „Subsidiär Schutzberechtigte in Österreich“⁴ aufgezeigt, dass die für diese Personen bereits jetzt geltende befristete Aufenthaltsberechtigung zu Problemen bei der Integration führt: Einerseits verursacht sie eine generelle Unsicherheit und psychosoziale Belastung der Schutzberechtigten (aufgrund von Angst und Sorge vor der Nicht-Verlängerung), was sich wiederum nachteilig auf deren Fähigkeit zum Erwerb der deutschen Sprache auswirken kann. Andererseits mindert sie die Bereitschaft von für die Integration maßgeblichen Akteuren, wie etwa VermieterInnen und ArbeitgeberInnen, mit subsidiär Schutzberechtigten Verträge abzuschließen. Das wiederum verschlechtert deren Chancen auf Selbsterhaltungsfähigkeit erheblich. Ein betroffener syrischer Interviewpartner gab im Gespräch mit UNHCR etwa an, trotz Schutzgewährung das Gefühl zu haben, nach der Flucht nicht „angekommen“ zu sein. Er beschrieb, dass ihm und seiner Familie – seine Sorge betraf vor allem seine teils bereits in Österreich geborenen oder eingeschulten Kinder – zwar geholfen wird, sie aber gleichzeitig „auf Distanz gehalten“ werden: „Es ist als würden sie uns an der Türschwelle stehen lassen.“⁵

Der teils in der öffentlichen Diskussion gewählte Vergleich von Asylberechtigten mit Inhabern einer Rot-Weiß-Rot – Karte erscheint nicht angebracht: So verfügen Letztere im Gegensatz zu Flüchtlingen zum einen weiterhin über den Schutz ihres Herkunftslandes und können somit im Falle ihrer Marginalisierung in Österreich jederzeit wieder dorthin zurückkehren. Zum anderen kommen Inhabern einer Rot-Weiß-Rot – Karte vielfach bereits aufgrund ihrer Jobzusage nach Österreich.

II.2.2 Entscheidungsfrist für die amtswegige Überprüfung

Gemäß dem Entwurf verlängert sich die zunächst für drei Jahre gewährte Aufenthaltsberechtigung eines Asylberechtigten, sofern die Voraussetzungen für eine Einleitung eines Verfahrens zur Aberkennung des Status des Asylberechtigten nicht vorliegen. Das BFA hat der/dem Asylberechtigten diesfalls von Amts wegen mitzuteilen, dass er/sie nun über eine unbefristete Aufenthaltsberechtigung verfügt.

Für diese Mitteilung des BFA ist jedoch keine Frist vorgesehen und die Erläuternden Bemerkungen verweisen darauf, dass die Mitteilung auch erst später erfolgen kann, was UNHCR als problematisch erachtet. Bis zur rechtskräftigen Aberkennung des Status des Asylberechtigten gilt die Aufenthaltsberechtigung in solchen Fällen zwar weiter, für Betroffene – aber auch ihre VermieterInnen, ArbeitgeberInnen, etc. – würde eine Mitteilung aber erst nach Ablauf der befristeten Aufenthaltsberechtigung zwischenzeitlich in einer Phase noch größerer Rechtsunsicherheit resultieren, da sie diesfalls nicht wissen, ob bzw. wann ihre Aufenthaltsberechtigung ablaufen wird. Die Mitteilung des BFA, ob die Voraussetzungen für eine Einleitung eines Aberkennungsverfahrens vorliegen, sollte daher spätestens mit Ablauf der dreijährigen Aufenthaltsberechtigung erfolgen (sofern das Gleichbleiben der Umstände nicht

⁴ UNHCR, Subsidiär Schutzberechtigte in Österreich, Februar 2015, http://www.unhcr.at/fileadmin/user_upload/dokumente/07_presse/material/Bericht_subsidiaerer_Schutz.pdf, mit weiteren Literaturverweisen.

⁵ UNHCR, Subsidiär Schutzberechtigte in Österreich, siehe Fußnote 4, S. 23.

ohnehin bereits vorher feststellbar und somit im Sinne der Betroffenen und ihres Integrationspotentials schon eine frühere Entscheidung möglich ist).

II.2.3. Gutachterrolle der Staatendokumentation des BFA

Der Staatendokumentation käme nach dem Gesetzesentwurf die zusätzliche Rolle zu, als Gutacher zu fungieren und zumindest einmal jährlich ein Gutachten zur Frage zu erstellen, inwieweit es in den Hauptherkunftsstaaten der Asylsuchenden zu einer wesentlichen, dauerhaften Veränderung der spezifischen, insbesondere politischen, Verhältnisse, die für die Furcht vor Verfolgung maßgeblich sind, gekommen ist. Nicht explizit im Entwurf geregelt ist hingegen, ob die Staatendokumentation als Organisationseinheit des BFA oder eine/r ihrer MitarbeiterInnen diesbezüglich als Amtssachverständige/r fungieren soll. Auch ist nicht geregelt, ob entsprechende Gutachten veröffentlicht werden, was aus Sicht von UNHCR im Sinne der Transparenz der Arbeit der Staatendokumentation jedoch unverzichtbar wäre.

Gemäß der Judikatur des österreichischen Verfassungs-⁶ und Verwaltungsgerichtshofes sind Amtssachverständige zwar „grundsätzlich gemäß Art. 20 Abs. 1 B-VG in dienstlicher Hinsicht weisungsgebunden“, aber „bei der Erstattung ihrer Gutachten ausschließlich der Wahrheit verpflichtet und hinsichtlich des Inhaltes ihrer Gutachten an keine Weisungen gebunden (...), weil Gutachten den sie erstellenden (Amts-) Sachverständigen persönlich zurechenbar sind.“⁷ Ein Verwaltungsgericht darf nicht in jedem Fall Amtssachverständige heranziehen, sondern muss „stets prüfen, ob ein Amtssachverständiger unbefangen, unter anderem also tatsächlich unabhängig von der Verwaltungsbehörde ist, deren Bescheid beim Verwaltungsgericht angefochten wird. Ob dies der Fall ist, hat das Verwaltungsgericht stets nach den Umständen des Einzelfalls mit der gebotenen Sorgfalt zu untersuchen und zu beurteilen“.⁸ „Dies setzt auch voraus, dass das Verwaltungsgericht selbst die Auswahl des Amtssachverständigen vornimmt (und nicht etwa einer anderen Stelle überlässt) und dabei dessen Qualifikation und das Vorliegen etwaiger Befangenheitsgründe bzw. Gründe für den Anschein der Befangenheit dieses Amtssachverständigen prüft.“⁹ Für UNHCR ergibt sich daraus, dass jedenfalls nicht die Staatendokumentation des BFA entsprechende Gutachten erstellen kann, sondern allenfalls deren MitarbeiterInnen, vorausgesetzt diese verfügen jeweils über die für die Erstellung eines Gutachtens notwendige Sachkunde.

Schließlich hat der österreichische Verfassungsgerichtshof bereits klar gestellt dass es sich „beim Amtssachverständigen zwar um einen organisatorisch zur Staatsfunktion Verwaltung zählenden Organwalter handelt, der von einem Gericht beigezogen wird, dieser aber nur als Hilfsorgan des Verwaltungsgerichts an der Feststellung des maßgeblichen Sachverhaltes mitwirkt. Selbständige hoheitliche Befugnisse kommen einem Amtssachverständigen somit nicht zu; die Entscheidungsbefugnis obliegt allein dem Verwaltungsgericht.“¹⁰ Die Feststellung des maßgeblichen Sachverhaltes, ob und inwieweit es im Herkunftsstaat eines/einer international Schutzberechtigten zu einer wesentlichen Veränderung der spezifischen, insbesondere politischen Verhältnisse, die

⁶ Vgl. VfGH, E 707/2014, 7. Oktober 2014, mit weiteren Nachweisen.

⁷ Ibidem, Abs. 33.

⁸ Ibidem, Abs. 34.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem, Abs. 36, mit weiterem Literaturverweis.

für die Furcht vor Verfolgung maßgeblich sind, gekommen ist, sowie inwieweit eine solche Veränderung von dauerhafter Natur ist, bleibt somit zentrale Aufgabe der für die Statusgewährung und -aberkennung zuständigen ReferentInnen des BFA bzw. RichterInnen (ebenso wie die rechtliche Beurteilung des Vorliegens von Asylaberkennungsgründen).

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass staatliche Herkunftsländerinformationsstellen anderer Staaten, die auch Gutachten für Asylverfahren erstatten, in der Regel anders (rechtlich) organisiert, institutionell verankert und ausgestattet sind, als dies derzeit bei der Staatendokumentation des BFA der Fall ist. So ist etwa die norwegische Landinfo eine unabhängige Einheit und somit nicht weisungsgebunden – auch nicht im Verhältnis zur Immigrationsbehörde, innerhalb der die Landinfo angesiedelt ist.¹¹

Schließlich sollte im Falle einer gesetzlichen Verankerung einer Gutachtensfunktion der Staatendokumentation klargestellt werden, dass gemäß dem Beschluss des UNHCR Exekutiv-Komitees zur Beendigung des Flüchtlingsstatus entsprechende Gutachten „unter Verwendung dafür geeigneter und zugänglicher Informationen der – unter anderem – zuständigen spezialisierten Gremien, insbesondere unter Einbeziehung des UNHCR“¹² zu erstellen wären.

II.2.4. Auswahl der Staaten, zu denen Gutachten erstellt werden

Gemäß dem vorgeschlagenen § 3 Abs. 4a hat das BFA Gutachten zu jenen Staaten zu erstellen, denen im Hinblick auf die Anzahl der im letzten Kalenderjahr gestellten Asylanträge eine besondere Bedeutung zukommt.

Aus Sicht von UNHCR erscheint hierbei der Fokus auf gestellte Asylanträge nicht zielführend, da dies nicht mit einer besonderen Bedeutung in Bezug auf die Gewährung internationalen Schutzes korrelieren muss. So hatte im Jahr 2014 zwar etwa der Kosovo als viertstärkster Herkunftsstaat eine besondere Bedeutung in Bezug auf Asylantragstellungen, dennoch ist es dabei jedoch kaum zu internationalen Schutzgewährungen gekommen. Vielmehr wurden die Anträge vielfach als offensichtlich unglaubwürdig qualifiziert, weshalb wohl kaum Bedarf an einer Überprüfung der Lage in Bezug auf diese Entscheidungen besteht.

Darüber hinaus scheint auch das Abstellen auf im letzten Kalenderjahr gestellte Asylanträge nicht zielführend, wenn sich die automatische Überprüfung auf jene Fälle beziehen soll, die bereits vor drei Jahren Asyl erhalten haben.

¹¹ <http://www.landinfo.no/id/2213.0>.

¹² Vgl. UNHCR Exekutiv-Komitee, Beschluss Nr. 69 (XLIII) 1992 zur Beendigung des Flüchtlingsstatus, lit. b, http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_7_FR_int_vr_EXKOM-EXKOM_069.pdf.

Zusammenfassung der UNHCR-Position

Angesichts der äußerst negativen Auswirkungen auf die bereits jetzt hohe Arbeitsbelastung des BFA und der mit Asylverfahren befassten Gerichte sowie auf die Integration und Selbsterhaltungsfähigkeit von Asylberechtigten und im Lichte der bereits jetzt bestehenden gesetzlichen Verankerung von Asyl als Schutz auf Zeit empfiehlt UNHCR, von der vorgeschlagenen Gesetzesänderung Abstand zu nehmen.

Allenfalls könnten zusätzliche organisatorische Maßnahmen zur systematischen Identifizierung von Lageänderungen in Hauptherkunftsstaaten von Asylberechtigten getroffen werden, die in weiterer Folge zur gezielten Überprüfung des Status von Staatsangehörigen führen könnten, in deren Ländern es zu relevanten generellen Änderungen der Lage gekommen ist. In diesem Zusammenhang sollten aber Ziel und Zweck der GFK, die Eingliederung und Einbürgerung der Flüchtlinge soweit wie möglich zu erleichtern, nicht aus den Augen verloren werden.

UNHCR erneuert an dieser Stelle seine Forderung, auch subsidiär Schutzberechtigten von Anfang an einen unbefristeten Aufenthaltstitel zu gewähren (der selbstverständlich bei Wegfall der Umstände ebenso aberkannt werden kann), um ihre Integrationschancen zu verbessern.

II.3 Voraussetzungen für die Einleitung eines Aberkennungsverfahrens und die Asylaberkennung

§ 7 (2a) des Gesetzesentwurfs sieht vor, dass ein „Verfahren zur Aberkennung des Status des Asylberechtigten“ einzuleiten ist, „wenn sich aus dem Gutachten gemäß § 3 Abs. 4a ergibt, dass es im Herkunftsstaat des Asylberechtigten zu wesentlichen, dauerhaften Veränderung der spezifischen, insbesondere politischen, Verhältnisse, die für die Furcht vor Verfolgung mitbestimmend waren, gekommen ist.“

Für die Beurteilung, wie und in welchem Maße sich die Umstände im Herkunftsland für die Annahme der „Wegfall der Umstände“-Klauseln verändert haben müssen, hat das UNHCR-Exekutivkomitee Leitlinien entwickelt.¹³ Diese bestimmen unter anderem, „dass die Staaten bei jeder Entscheidung über die Anwendung der Beendigungsklauseln, die sich auf den „Wegfall der Umstände“ stützt, sorgfältig den grundlegenden Charakter der Veränderungen im Heimat- oder Herkunftsland einschließlich der generellen Menschenrechtssituation und der besonderen Ursache für die Verfolgungsfurcht beurteilen müssen, um auf objektive und nachprüfbare Weise sicherzustellen, dass die Situation, welche die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus rechtfertigte, nicht länger existiert. (...) [U]nabdingbare Grundlage für eine solche Beurteilung durch die Staaten [ist] der grundlegende, stabile und dauerhafte Charakter der Veränderungen, unter Verwendung dafür geeigneter und zugänglicher Informationen der – unter anderem – zuständigen spezialisierten Gremien, insbesondere unter Einbeziehung des UNHCR.“¹⁴

¹³ Vgl. UNHCR, Richtlinien zum Internationalen Schutz Nr. 3, siehe Fußnote 1, Abs. 8.

¹⁴ Vgl. UNHCR, EXKOM-Beschluss Nr. 69, siehe Fußnote 11, lit. a und b.

Der im Entwurf vorgeschlagene Verweis auf für die Furcht vor Verfolgung mitbestimmende Faktoren (Hervorhebung von UNHCR) bleibt hinter diesen Anforderungen zurück und scheint auf einem Missverständnis des folgenden Absatzes im UNHCR-Handbuch zur GFK (im Folgenden: GFK-Handbuch) zu beruhen: „*Umstände*“ *bezieht sich auf grundlegende Veränderungen in dem Land, aufgrund derer man annehmen kann, dass der Anlass für die Furcht vor Verfolgung nicht mehr länger besteht. Eine bloße – möglicherweise vorübergehende – Veränderung der Umstände, die für die Furcht des betreffenden Flüchtlings vor Verfolgung mitbestimmend waren, aber keine wesentliche Veränderung der Umstände im Sinne dieser Klausel mit sich brachten, reicht nicht aus, um diese Bestimmungen zum Tragen zu bringen.*“¹⁵ (Hervorhebung durch UNHCR)

Aus Sicht von UNHCR sollte der vorgeschlagene Verweis auf für die Furcht vor Verfolgung „mitbestimmende“ Gründe deshalb durch einen Verweis auf Verhältnisse, „welche die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus rechtfertigten“¹⁶, ersetzt werden.

Schließlich enthalten sowohl Artikel 1 C (5) als auch 1 C (6) GFK eine so genannte „Zwingende-Umstände Klausel“. Diese Ausnahme der „zwingenden Gründe“ wird über den Wortlaut hinaus auch auf Flüchtlinge im Sinne des Artikels 1 A (2) angewendet. Dies folgt aus einem allgemeinen humanitären Prinzip, welches nun in der Staatenpraxis fest verankert ist.¹⁷ Die „Zwingende-Umstände Klausel“ sieht eine Ausnahme zur Beendigungsklausel vor, „wenn sich der Flüchtling „auf zwingende, auf früheren Verfolgungen beruhende Gründe“ berufen kann, um die Inanspruchnahme des Schutzes des Herkunftslandes abzulehnen. Diese Ausnahme bezieht sich auf Fälle, in denen Flüchtlinge oder ihre Familienangehörigen einer außergewöhnlich menschenverachtenden Verfolgung ausgesetzt waren und deshalb von ihnen eine Rückkehr in ihr Herkunftsland bzw. das Land, in dem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatten, nicht erwartet werden kann.“¹⁸ Darunter fallen z.B. Personen, „die interniert oder inhaftiert waren, Opfer von Gewalt einschließlich sexuellen Missbrauchs waren, oder Gewaltanwendung gegen Familienmitglieder ansehen mussten und schwer traumatisierte Personen. Es wird davon ausgegangen, dass die Betroffenen schwerwiegende Verfolgung erlitten haben – unter anderem auch durch Teile der örtlichen Bevölkerung – und von ihnen vernünftigerweise nicht erwartet werden kann, zurückzukehren.“¹⁹ „Auch Kinder sollten vor diesem Hintergrund besonders berücksichtigt werden, da sie sich häufig auf „zwingende Gründe“ berufen können, wegen derer sie die Rückkehr in ihr Herkunftsland ablehnen.“²⁰

¹⁵ UNHCR, Handbuch und Richtlinien über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft gemäß dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Neuauflage 2011 (deutsche Version 2013), Abs. 135, [http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_2/FR_int_vr_handb-Handbuch.pdf](http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_2_FR_int_vr_handb-Handbuch.pdf).

¹⁶ Vgl. UNHCR, EXKOM-Beschluss Nr. 69, siehe Fußnote 11, lit. a.

¹⁷ UNHCR, Richtlinien zum Internationalen Schutz Nr. 3, siehe Fußnote 1, Abs. 21, mit weiterem Literaturverweis.

¹⁸ Siehe unter anderem UNHCR GFK-Handbuch, siehe Fußnote 14, Abs. 136.

¹⁹ Siehe Studie des UNHCR und UNHCHR, Entmutigende Aussichten – Minderheiten angehörende Frauen: Hindernisse für ihre Rückkehr und Integration, Sarajewo, Bosnien und Herzegowina, April 2000.

²⁰ UNHCR, Richtlinien zum Internationalen Schutz Nr. 3, siehe Fußnote 1, Abs. 20.

UNHCR appelliert daher, diese „Zwingende-Umstände Klausel“ im Falle einer Beibehaltung des vorgeschlagenen § 7 Abs. 2 als zwingende Ausnahme von der Einleitung eines Aberkennungsverfahrens zu normieren. Denn für die betroffenen Personen wäre bereits die Einleitung eines Aberkennungsverfahrens (auch wenn es im Endeffekt zu keiner Aberkennung des Status kommen sollte) eine besonders massive psychische Belastung.

Zusammenfassung der UNHCR-Position

Die materiellen Regelungen zur Einleitung eines Aberkennungsverfahrens sollten an die GFK, das GFK-Handbuch, die bestehenden Empfehlungen des UNHCR-Exekutivkomitees sowie die einschlägigen UNHCR-Richtlinien zur Beendigung der Flüchtlings-eigenschaft angepasst werden.

II.4. Einschränkung des Familiennachzugs zu international Schutzberechtigten

Angesichts der Tatsache, dass Flüchtlinge in ihren Erstzufluchtsstaaten oftmals keinen ausreichenden Schutz oder keine dauerhaften Lösungen finden können, riskieren derzeit auch viele Angehörige von bereits schutzberechtigten Personen, die nicht von einer Familienzusammenführung profitieren können, gefährliche irreguläre sekundäre Fluchtbewegungen über den Land- und Seeweg – vor allem das Mittelmeer.

Vor diesem Hintergrund hat sich UNHCR stets für vermehrte legale Einreisemöglichkeiten für Flüchtlinge eingesetzt – insbesondere für Verwandte von in Österreich lebenden Schutzberechtigten, aber auch für schutzbedürftige Flüchtlinge mit Verwandten in Österreich, selbst wenn diese nicht den engen Begriff eines „Familienangehörigen“ erfüllen.²¹

UNHCR lehnt die vorgeschlagenen Einschränkungen des Rechts auf Familienzusammenführung ab. Diese sehen vor: 1. eine Drei-Monats-Frist für eine Antragstellung zum Nachzug von Familienangehörigen von Asylberechtigten (ohne weitere Voraussetzungen), 2. eine um zusätzlich zwei Jahre auf insgesamt drei Jahre verlängerte Wartefrist für Familienangehörige von subsidiär Schutzberechtigten sowie 3. ökonomische Erfordernisse für einen Familiennachzug. Durch diese Einschränkungen wird das Recht auf Familienleben der betroffenen Menschen massiv beschnitten werden. Entsprechend heißt es auch im Vorblatt zum vorgeschlagenen Gesetzesentwurf, dass im Falle der Änderungen „mit einer geringeren Anzahl von Nachziehenden zu rechnen“ sei.

²¹ Vgl. zuletzt UNHCR-Analyse des Entwurfs für das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2015, 23. März 2015, http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/4_oesterreich/4_2_asyl_positionen/4_2_4_positionen_ab_2011/FR_AUS_Positionen_Asylnov2015.pdf; vgl. auch UNHCR, Resettlement und andere Formen der Aufnahme syrischer Flüchtlinge, November 2014 (Deutsche Fassung Dezember 2014), http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_6_dauerhafteloesungen/1_6_3/FR_int_loesungen_rst-Syrien.pdf.

Abgesehen von der Einschränkung eines aus Sicht von UNHCR wesentlichen Grund- und Menschenrechts befürchtet UNHCR, dass sich als Folge davon noch mehr Menschen, die aufgrund eines familiären Bezugs bislang legal nach Österreich einreisen konnten, in Zukunft Schleppern anvertrauen und ihr Leben auf gefährlichen Fluchtrouten riskieren werden müssen.

II.4.1. Das Menschenrecht auf Schutz des Familienlebens

Es ist allgemein anerkannt, dass die Familie die natürliche Grundeinheit der Gesellschaft ist und Anspruch auf Schutz durch Gesellschaft und Staat hat, wie dies auch in Art. 16 Abs. 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte festgeschrieben ist. Die Familieneinheit stellt somit auch für Flüchtlinge ein unentbehrliches Recht dar.²² Im Falle einer Trennung aufgrund von Vertreibung durch Verfolgung oder Krieg ist Familienzusammenführung im Asylland oft der einzige Weg, das Recht eines Flüchtlings auf sein Familienleben sicherzustellen. Die Trennung von Familienmitgliedern kann schwerwiegende Folgen für das Wohlergehen von Flüchtlingen und ihre Fähigkeit haben, ihr Leben wieder aufzubauen. Durch eine Familienzusammenführung im Asylland kann sich das Leben von Personen, die vor Verfolgung oder einer Gefährdung an Leib und Leben geflohen sind, wieder normalisieren.

Während die GFK keine Regelungen in Bezug auf Familienzusammenführung und Familieneinheit enthält, wird in der Schlussakte der diplomatischen Konferenz der Bevollmächtigten zur GFK empfohlen, dass die Regierungen „die Maßnahmen (...) ergreifen, die zum Schutz der Familie des Flüchtlings notwendig sind“, um „sicherzustellen, dass die Einheit der Familie des Flüchtlings aufrechterhalten wird, besonders in den Fällen, in denen der Familienvorstand die für die Aufnahme in einem bestimmten Land erforderlichen Voraussetzungen erfüllt“²³.

Darüber hinaus hat das UNHCR-Exekutiv-Komitee eine Reihe von Beschlüssen verabschiedet, welche die fundamentale Wichtigkeit der Familieneinheit bekräftigen und die Notwendigkeit unterstreichen, die Familieneinheit durch Förderung einer umfassenden Familienzusammenführung zu schützen.²⁴

²² Vgl. Schlussakte zur GFK, Empfehlung B, in: UNHCR, Handbuch und Richtlinien über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, Neuauflage 2011 (deutsche Version 2013), http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_2/FR_int_vr_handb-Handbuch.pdf.

²³ Ibidem.

²⁴ Vgl. insbesondere UNHCR, Exekutiv-Komitee, Beschlüsse zur Familienzusammenführung, Nr. 9 (XXVIII) 1977, http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_7/FR_int_vr_EXKOM-EXKOM_009.pdf und Nr. 24 (XXXII) 1981, http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_7/FR_int_vr_EXKOM-EXKOM_024.pdf; Beschluss über Flüchtlingskinder und jugendliche Flüchtlingskinder, Nr. 84 (XLVIII) 1997, http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_7/FR_int_vr_EXKOM-EXKOM_084.pdf und Beschluss über den Schutz der Familie, Nr. 88 (L) 1999, http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_7/FR_int_vr_EXKOM-EXKOM_088.pdf.

II.4.2. Bedeutung der Familienzusammenführung für die Integration im Asylland

Bereits das UNHCR-Exekutivkomitee hat die Bedeutung der Familienzusammenführung für die Integration von anerkannten Flüchtlingen hervorgehoben. Familienangehörige können das soziale Unterstützungsnetz der Flüchtlinge stärken und dadurch die Integration von Flüchtlingsfamilien erleichtern und beschleunigen.²⁵ Auch neuere UNHCR-Studien belegen, dass die Trennung von Familienangehörigen den Integrationsprozess von Flüchtlingen in vielen Bereichen – von Spracherwerb und Ausbildung über Beschäftigung bis hin zu einer Verwurzelung – sowie die physische und psychische Gesundheit von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten negativ beeinflussen kann.²⁶

II.4.3 Besondere Bedeutung der Familienzusammenführung für Frauen und Kinder

Besonders gravierend würden sich die vorgeschlagenen Verschärfungen auf Frauen und Kinder auswirken. Drei Viertel der 2015 bisher in Österreich registrierten Asylsuchenden sind männlich. Da eine Flucht mangels legaler Alternativen zur Einreise sehr teuer und gefährlich ist, gehen meist männliche Familienoberhäupter vor. So ist etwa die Gefahr von sexuellen Übergriffen auf der Flucht massiv. Demgegenüber sind erfahrungsgemäß der überwiegende Teil der erwachsenen Personen, die über die Familienzusammenführung nach dem Asylgesetz nachgeholt wurden, Frauen. Im Falle eines Beschlusses des vorgeschlagenen Gesetzesentwurfs würden deshalb Frauen, aber auch Kinder vermehrt über noch längere Zeiträume von ihren Ehemännern und Vätern getrennt werden.

II.4.4 Massive Beschneidung des Rechts auf Familienleben subsidiär Schutzberechtigter

Gemäß dem Entwurf sollen subsidiär Schutzberechtigte ihre Ehepartner, minderjährigen Kinder oder – wenn sie selbst noch minderjährig sind – ihre Eltern zukünftig frühestens nach einer Wartefrist von drei Jahren nach Zuerkennung ihres Status nachholen können. Erwachsene müssen zusätzlich weitere Erfordernisse erfüllen (Nachweis einer adäquaten Unterkunft, Krankenversicherung und feste und regelmäßige Einkünfte gemäß § 60 Abs. 2 Z 1 bis 3 AsylG, vgl. II.4.6.1.).

Gemäß den Erläuterungen zum vorgeschlagenen § 35 Abs. 2 AsylG wird diese unterschiedliche Regelung im Vergleich zu Asylberechtigten damit begründet, dass die EU-Familienzusammenführungsrichtlinie keine Anwendung auf Familienangehörige subsidiär Schutzberechtigter finde. Zu beachten ist dabei aber, dass die Richtlinie – auch nach Auffassung der Kommission – nicht so ausgelegt werden darf, als seien die Mitgliedstaaten verpflichtet, diesen Personen, das Recht auf Familienzusammen-

²⁵ UNHCR, Exekutiv-Komitee, Beschluss über die Integration vor Ort, Nr. 104 (LVI) 2005, lit. n (iv) http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_7_FR_int_vr_EXKOM-EXKOM_104.pdf.

²⁶ UNHCR, Fördernde und hemmende Faktoren – Integration von Flüchtlingen in Österreich, deutsche Kurzzusammenfassung des nationalen UNHCR-Berichts, Oktober 2013, http://www.unhcr.at/fileadmin/user_upload/dokumente/03_profil_begriffe/dauerhafte_loesungen/RIC_E_Kurzzusammenfassung_Web_neu.pdf; *Facilitators and Barriers: Refugee Integration in Austria*, Oktober 2013, http://www.unhcr.at/fileadmin/user_upload/dokumente/03_profil_begriffe/dauerhafte_loesungen/RIC_E-Austria-ENG.pdf.

führung zu verwehren. Vielmehr forderte die Kommission „die Mitgliedstaaten auf, Vorschriften zu erlassen, die Flüchtlingen und Personen, die vorübergehenden oder subsidiären Schutz genießen, ähnliche Rechte gewähren“.²⁷ Die Konvergenz der beiden Schutzformen werde auch in der Neufassung der EU-Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU bestätigt. Jedenfalls seien die Mitgliedstaaten zur Achtung der Artikel 8 und 14 EMRK verpflichtet.

II.4.4.1 Absoluter Charakter der dreijährige Wartefrist nach Statusgewährung (§ 35 Abs. 2 AsylG)

Die dreijährige Wartefrist ist absolut. Sie wird dazu führen, dass EhepartnerInnen und minderjährige Kinder noch länger von ihrem/ihrer in Österreich subsidiär Schutzberechtigten EhepartnerIn bzw. Elternteil getrennt werden. Eine Ausnahme für Fälle, in denen entsprechend der höchstgerichtlichen Judikatur auf Grundlage des Art. 8 EMRK ein Anspruch auf Familienzusammenführung besteht, ist nicht vorgesehen. Dazu kommt, dass ja bereits bis zur Statusentscheidung in aller Regel mehrere Monate und in manchen Fällen sogar Jahre vergehen können. Gleichzeitig erlaubt es die geltende nationale Rechtslage selbst in derartigen Fällen nicht, ein humanitäres Einreisevisum zu erteilen. Um Verletzungen von Art. 8 EMRK hintanzustellen, ist somit unbedingt eine Ausnahme von der dreijährigen Wartefrist für derartige Fälle zu verankern.

Besonders gravierende Auswirkungen würde die vorgeschlagene Bestimmung auf unbegleitete Minderjährige haben. Da der überwiegende Teil der unbegleiteten Minderjährigen bereits mündig ist, wenn sie um internationalen Schutz ansuchen, wird jenen unter ihnen, denen subsidiärer Schutz gewährt wird, trotz der Ausnahme von den ökonomischen Voraussetzungen in § 35 Abs. 2a in den allermeisten Fällen eine Familienzusammenführung verwehrt bleiben. Demgegenüber sind Kinder unter 18 Jahren aufgrund ihres Entwicklungsstadiums besonders auf familiären Beistand angewiesen. Vor diesem Hintergrund normiert Art. 10 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention die Verpflichtung der Vertragsstaaten, Anträge, die dem Zweck der Familienzusammenführung dienen, „aufgeschlossen, human und beschleunigt“ zu bearbeiten. Der vorliegende Vorschlag wird dem nicht gerecht.

II.4.5. Hürden für Angehörige anerkannter Flüchtlinge

Für Anträge von Familienangehörigen eines Asylberechtigten soll gemäß dem Entwurf gelten, dass bei jenen Anträgen auf Erteilung eines Einreisetitels, die mehr als drei Monate nach Zuerkennung des Asylberechtigtenstatus an das in Österreich befindliche Familienmitglied eingebracht wurden, die Voraussetzungen gemäß § 60 Abs. 2 Z 1 bis 3 AsylG (Nachweis einer adäquaten Unterkunft, Krankenversicherung und feste und regelmäßige Einkünfte, vgl. II.4.6.1.) zusätzlich nachzuweisen sind.

Wenngleich die Erläuterungen zu § 35 Abs. 1 AsylG darauf verweisen, dass diese Regelung Art. 12 Abs. 1 3. Unterabsatz der EU-Familienzusammenführungsrichtlinie entspricht, möchte UNHCR doch darauf hinweisen, dass es sich hierbei lediglich um

²⁷ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Leitlinien zur Anwendung der Richtlinie 2003/86/EG des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (im Folgenden: Leitlinien der Kommission), COM/2014/0210 final, Abs. 6.2., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0210&from=DE>.

eine optionale Bestimmung handelt, die von den EU-Mitgliedstaaten nicht umgesetzt werden muss. Auch hat die Europäische Kommission im Zusammenhang mit den fakultativen Beschränkungen der Richtlinie festgehalten, dass die „meisten Mitgliedstaaten von dieser Einschränkung keinen Gebrauch machen, was „nach Auffassung der Kommission die am besten geeignete Lösung darstellt“.²⁸

Weiters ist diesbezüglich problematisch, dass die Frist absolut gilt und keine Ausnahmen für eine unverschuldete spätere Antragstellung vorgesehen sind. Personen etwa, zu denen der Kontakt als Folge von Krieg und bewaffneten Konflikt abris und erst nach längerer Zeit wieder hergestellt werden konnte oder die im Herkunftsstaat aufgrund von Verfolgung für einen längeren Zeitraum inhaftiert waren und deshalb als besonders vulnerabel gelten, würden von einer Familienzusammenführung ohne weitere Voraussetzungen ausgeschlossen. Dies erscheint im Lichte des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung bzw. des Sachlichkeitsgebotes problematisch, weshalb für den Fall der Einführung einer Frist dringend empfohlen wird, entsprechende Ausnahmeregelungen für unverschuldete verspätete Antragstellungen vorzusehen.²⁹

Ein weiterer in diesem Zusammenhang zu beachtender Aspekt betrifft die Voraussetzung, für die Familienzusammenführung einen Antrag auf Erteilung eines Einreisetitels bei einer österreichischen Botschaft stellen zu müssen. Dies würde in Zukunft wohl zu weiteren Härtefällen führen, etwa wenn eine Vorsprache bei der zuständigen Botschaft nicht rechtzeitig möglich ist (z.B. weil sich die österreichische Botschaft in einem anderen Land befindet und der/die Familienangehörige für eine Einreise in dieses Land eines Visums bedarf). Aus Sicht von UNHCR könnte dieser Aspekt insofern gelöst werden, als lediglich die Möglichkeit normiert werden müsste, mittels Bevollmächtigung entsprechende Anträge in Österreich beim BFA einbringen zu können.

Schließlich verweist das Vorblatt auf das Vorhandensein eines „Netzes an Rechtsberatung für Asylwerber“ und sonstige „allgemeine Informationsquellen für den Antragssteller“. Diesbezüglich darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass im Familienzusammenführungsverfahren kein Anspruch auf Rechtsberatung besteht und die Möglichkeiten für eine fakultative Rechtsberatung sehr eingeschränkt sind. Darüber hinaus ist UNHCR auch kein schriftliches Informationsblatt über die Familienzusammenführung nach dem AsylG bekannt.

II.4.6 Weitere Erfordernisse, Ausnahme und Rechtsschutz

II.4.6.1. Umfang der weiteren Erfordernisse (§ 35 Abs. 1 und 2)

Gemäß dem Entwurf sollen in Zukunft für alle Anträge auf Familienzusammenführung mit subsidiär Schutzberechtigten sowie später als drei Monate nach Asylgewährung gestellte Anträge auf Familienzusammenführung mit Asylberechtigten die Voraussetzungen gemäß § 60 Abs. 2 Z 1 bis 3 AsylG nachzuweisen sein. Diese

²⁸ Leitlinien der Kommission, siehe Fußnote 26, Abs. 6.1.3.

²⁹ Vgl. dazu auch den Vorschlag der Kommission, dass wenn ein Antragsteller objektive praktische Schwierigkeiten hat, die Dreimonatsfrist einzuhalten, es die Mitgliedstaaten diesem Antragsteller ermöglichen sollten, „einen Teilantrag zu stellen, den er vollendet, sobald die erforderlichen Dokumente vorliegen oder das Suchverfahren erfolgreich abgeschlossen ist.“, siehe Leitlinien der Kommission, Fußnote 27.

weiteren Erfordernisse umfassen die Erbringung von Nachweisen einer adäquaten Unterkunft, einer Krankenversicherung und fester und regelmäßiger Einkünfte im Sinne des § 11 Abs. 5 NAG. Die nachzuweisenden Unterhaltsmittel betragen dabei für ein Ehepaar € 1.307,89 und pro Kind € 134,59 (jeweils netto), wobei sich dieser Betrag um über € 278,72 hinausgehende Mietausgaben erhöht.³⁰ Eine Ausnahme von diesen Zusatzvoraussetzungen soll gemäß dem vorgeschlagenen Abs. 2a aus Gründen der Verhältnismäßigkeit für Antragsteller vorgesehen werden, die Elternteil eines in Österreich schutzberechtigten minderjährigen Kindes sind.

II.4.6.2. Ausnahme

Der vorgeschlagene § 35 Abs. 4 Z 3 AsylG sieht vor, dass bei Nichterfüllung dieser Voraussetzungen keine automatische Ablehnung erfolgt, sondern jeweils im Einzelfall zu prüfen ist, ob sich ein Anspruch auf Familienzusammenführung im Lichte des Art. 8 EMRK entsprechend der höchstgerichtlichen Judikatur ergibt. Bejahendenfalls ist der Nachzug zu gewähren.

Eine Prüfung von Art. 8 EMRK erfordert umfassende Sachverhaltsermittlung in Bezug auf die Ankerperson in Österreich sowie deren Familienmitglieder im Ausland. Es sind dabei im Einzelfall „alle Interessen einer ausgewogenen und angemessenen Bewertung“³¹ zu unterziehen und „in gebührender Weise die Art und die Stärke der familiären Bindungen der betreffenden Person und die Dauer ihres Aufenthalts in dem Mitgliedstaat sowie das Vorliegen familiärer, kultureller oder sozialer Bindungen zu ihrem Herkunftsland zu berücksichtigen.“³²

Die Ausnahme stellt darüber hinaus zwar nur auf Art. 8 EMRK ab. Die Notwendigkeit, auch das Wohl von Kindern und Jugendlichen gebührend und vorrangig zu berücksichtigen, ergibt sich aber darüber hinaus aus Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention, Art. 24 der EU-Grundrechtecharta und der Rechtsprechung von EGMR und EuGH³³.

Die entsprechende menschenrechtlich erforderliche Einzelfallprüfung bei Nichtvorliegen der Voraussetzungen gemäß § 60 Abs. 2 Z 1 bis 3 AsylG ist somit ein höchst komplexes und aufwändiges Verfahren. In diesem Sinne wird im Vorblatt anerkannt, dass der Aufwand für ein derartiges Prüfverfahren der Hälfte des Aufwandes eines Statusverfahrens gleichzusetzen ist. Die vorgeschlagenen Einschränkungen der Familienzusammenführung führen deshalb zu einem beträchtlichen Mehraufwand beim derzeit ohnehin bereits hoch belasteten BFA sowie den zuständigen Gerichten.

³⁰ Vgl. Bundesministerium für Inneres, Informationsbroschüre über die Unterhaltsberechnung im Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, Stand 01.01.2015, S. 7, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/Allgemeine_Informati/Beilage_Unterhaltsbroschuere_2015.pdf.

³¹ Vgl. Leitlinien der Kommission, siehe Fußnote 26, Abs. 6.1., mit Verweisen auf Judikatur des Gerichtshofes der Europäischen Union (Rechtssachen C-356/11 und C-357/11, O. & S., 6. Dezember 2012, Randnr. 81; Rechtssache C-540/03, Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union, 27. Juni 2006, Randnr. 62).

³² Vgl. EuGH Rechtssache C-540/03, siehe Fußnote 30, Randnr. 64.

³³ Vgl. EuGH Rechtssache C-540/03, siehe Fußnote 30, Randnr. 63.

II.4.6.3. Rechtsschutz im Familienverfahren

Im Familienzusammenführungsverfahren besteht nach geltender Rechtslage kein Anspruch auf Rechtsberatung und die Möglichkeiten für eine fakultative Rechtsberatung bereits im Inland sind sehr eingeschränkt. Diese Einschränkung erscheint vor dem Hintergrund der höchstgerichtlichen Judikatur unionsrechtlich problematisch. Im Falle einer Einschränkung der Familienzusammenführung sollte deshalb jedenfalls ein Anspruch auf Rechtsberatung und -vertretung gesetzlich verankert werden.

Zugang zur Rechtsberatung ist in diesen Fällen weites dadurch erschwert, dass sich die betroffenen Angehörigen im Ausland befinden und dem/der Angehörigen in Inland in diesen Verfahren keine Parteistellung zukommt. Letztere sollte deshalb im Falle einer Novellierung ebenfalls verankert werden.

II.4.7. Inkrafttreten der Einschränkungen

UNHCR möchte darauf hinweisen, dass die vorgeschlagenen Einschränkungen nach dem derzeitigen Entwurf offenbar für alle Anträge auf Familienzusammenführung gelten sollen, die nach Inkrafttreten der Änderungen gestellt werden. Das würde etwa heißen, dass subsidiär Schutzberechtigte, die bereits elf Monate seit ihrer Statusgewährung auf die Antragsmöglichkeit ihrer Familienangehörigen warten, nicht noch einen, sondern 25 weitere Monate darauf warten müssten.

UNHCR appelliert daher für den Fall, dass seiner Empfehlung, keine Einschränkungen beim Recht auf Familienzusammenführung vorzunehmen, nicht nachgekommen wird, diese Einschränkungen keinesfalls rückwirkend, sondern nur pro futuro auf Personen anzuwenden, die erst nach Beschluss der gesetzlichen Änderungen in Österreich internationalen Schutz beantragen.

Zusammenfassung der UNHCR-Position

UNHCR ruft angesichts der oben dargelegten Erwägungen aus menschenrechtlichen sowie integrationspolitischen Gründen dringend dazu auf, das Recht auf Familienleben zu achten und die ohnehin eingeschränkte Möglichkeit des Familiennachzugs nicht weiter zu beschneiden. Das Recht auf Familieneinheit ist bereits jetzt auf EhepartnerInnen, minderjährige Kinder und Eltern minderjähriger Kinder beschränkt, gilt nur für familiäre Bande, die vor Einreise nach Österreich bestanden haben und wird nicht gestattet, wenn das Familienleben in einem anderen Staat ausgelebt werden kann.

Demgegenüber sollte aus Sicht von UNHCR der Ausbau legaler Einreisemöglichkeiten forciert werden, von denen im Speziellen auch besonders schutzbedürftige Flüchtlinge mit Bezug nach Österreich profitieren können sollten. Dies wäre auch ein Beitrag zur effektiven Bekämpfung der Schlepperei.

UNHCR
25. November 2015