



Amt der Wiener Landesregierung

Magistratsdirektion der Stadt Wien
Geschäftsbereich Recht
Rathaus, Stiege 8, 2. Stock, Tür 428
1082 Wien
Tel.: +43 1 4000 82312
Fax: +43 1 4000 99 82310
E-Mail: post@md-r.wien.gv.at
www.wien.at

Bundesministerium für Inneres

MDR - 860893-2015-1
Entwurf eines Bundesgesetzes
mit dem das Asylgesetz 2005
geändert wird;
Begutachtung;
Stellungnahme

Wien, 26. November 2015

zu **BMI-LR1330/0024-III/1/c/2015**

Zu dem mit Schreiben vom 2. November 2015 übermittelten Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Asylgesetz 2005 geändert wird, wird wie folgt Stellung genommen:

Der Entwurf wird zur Gänze abgelehnt.

Allgemeines:

Erfolgreiche Integration von Flüchtlingen, die einen Asylantrag in Österreich stellen, muss vom ersten Tag ab der Zulassung zum Asylverfahren erfolgen. Um diese aktive Beteiligung an Integrationsmaßnahmen zu ermöglichen, müssen die dazu notwendigen Maßnahmen von den Gebietskörperschaften zur Verfügung gestellt werden. Der Zugang zu Maßnahmen der Integration darf nicht wie derzeit nur von einer „Kann-Bestimmung“ abhängig sein. Nach dem derzeit geltenden Recht kann einer asylberechtigten Person gemäß § 68 AsylG Integrationshilfe gewährt werden. Dadurch soll die volle Einbeziehung in das österreichische wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben und eine möglichst weitgehende Chancengleichheit mit österreichischen StaatsbürgerInnen herbeigeführt werden. Integrationsmaßnahmen müssen vielmehr für AsylwerberInnen und Asylberechtigte verpflichtend angeboten und auch verpflichtend in Anspruch genommen werden und zwar ab dem ersten Tag. Integration ist eine Querschnittsmaterie und muss daher als gesellschaftspolitische Aufgabe angesehen werden, damit deren Gelingen ermöglicht wird. Alle Kompetenzträger sind hierbei gefragt, ein flächendeckendes österreichweites Modell zur Integration von AsylwerberInnen und Asylberechtigten zu schaffen. Integration muss

als gemeinsame Aufgabe verstanden werden, damit letztendlich alle Betroffenen und auch die österreichische Bevölkerung davon profitieren können. Entsprechende gesetzliche Regelungen werden vermisst.

Vom vorliegenden Entwurf der Asylgesetz-Novelle sind in hohem Maße Familien betroffen, da ein vereinfachter Familiennachzug im Falle der Asylzuerkennung einer sehr kurzen Frist unterliegt bzw. ein Familiennachzug nach Gewährung eines subsidiären Schutzes erst nach Ablauf einer dreijährigen Wartefrist möglich ist.

Der Anteil der Asylwerberinnen in Österreich ist im Steigen begriffen. Unter den AsylwerberInnen befanden sich laut Asylstatistik des Bundesministeriums für Inneres im Zeitraum Jänner bis September 2015 rund 24 % Frauen, zuletzt im September rund 32 %. Die geplanten Änderungen betreffend Z 3 - 5 wirken sich somit zunehmend auf Frauen aus, die trotz ursprünglicher Asylzuerkennung keine Gewissheit haben, ob aufgrund der obligatorischen Prüfung nach drei Jahren oder aber auch schon vor oder nach diesem Zeitpunkt durch ein entsprechendes Gutachten der Staatendokumentation ein Asylaberkennungsverfahren eingeleitet wird.

Die derzeitige herausfordernde Situation erfordert pragmatische Lösungen. Drei Jahre „Asyl auf Zeit“ als „integrationspolitisches Wartezimmer“ nach den ohnedies schon viel zu langen Asylverfahren widerspricht nicht nur den Interessen der Flüchtlinge, sondern auch den Interessen der österreichischen Bevölkerung.

Aus legistischer Sicht ist festzuhalten, dass Gesetzesvorhaben systematisch auf ihre potentiellen Auswirkungen für die Gleichstellung von Frauen und Männern zu überprüfen sind. Im Vorblatt fehlt der Punkt „Geschlechtsspezifische Auswirkungen“.

Somit kann nicht entnommen werden, dass systematisch geprüft wurde, welche Auswirkungen die neuen Regelungen auf Frauen und Männer haben werden und ob gegebenenfalls Korrekturmaßnahmen für de jure oder de facto frauendiskriminierende Auswirkungen getroffen wurden. Diesbezüglich ist auch auf das Bekenntnis zur tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern in Art. 7 Abs. 2 B-VG und auf die Verpflichtungen Österreichs nach der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (BGBl. I Nr. 443/1982) hinzuweisen.

Letztlich ist anzumerken, dass die Verwendung von Generalklauseln, wonach die gewählte – männliche – Form als Personenbezeichnung für alle Geschlechter gilt und die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf beibehalten wird, dem Erfordernis der sprachlichen Gleichbehandlung nicht gerecht wird und daher abzulehnen ist. In diesem Zusammenhang wird auf die Grundsätze der sprachlichen Gestaltung von Rechtsvorschriften hingewiesen, die im Handbuch der Rechtssetzungstechnik, Teil 1: Legistische Richtlinien 1990, Pkt. 10, seit nunmehr 25 Jahren festgelegt sind.

Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zu Z 3, 4 (§ 2 Abs. 1 Z 15, § 3 Abs. 4 bis 4b):

Der im Entwurf des Asylgesetzes 2005 (AsylG 2005) angeführte § 3 Abs. 4 besagt, dass einem Fremden, dem der Status eines Asylberechtigten zuerkannt wird, eine befristete Aufenthaltsberechtigung als Asylberechtigte/r zukommt. Die Aufenthaltsberechtigung gilt

drei Jahre und wird für eine unbefristete Gültigkeitsdauer verlängert, sofern die Voraussetzungen für eine Einleitung eines Verfahrens zur Aberkennung des Status des Asylberechtigten nicht vorliegen.

Derzeit dauern die Asylverfahren bereits mehrere Jahre, was per se zu kritisieren ist. Mit der Einführung einer zunächst auf drei Jahre befristeten Aufenthaltsberechtigung werden nicht nur die bereits überlasteten Behörden zusätzlich beansprucht, sondern auch die asylberechtigten Personen verunsichert. 95.000 Asyl-Anträge werden allein für das Jahr 2015 in Österreich erwartet. Das stellt einen historischen Höchststand dar. Zukünftig soll die Behörde in jedem Einzelfall, bei dem sie bereits den Status des Asylberechtigten rechtskräftig anerkannt hat, eine auf drei Jahre befristete Aufenthaltsberechtigung erteilen und dann nochmals eine Prüfung des weiteren Vorliegens der Asylvoraussetzungen vornehmen. Betroffen davon sind Fremde, die ab dem 15. November 2015 einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben. Sinn und Zweck solcher Prüfungen soll sein, dass das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl entweder ein Aberkennungsverfahren einleitet oder der asylberechtigten Person mitteilt, dass die Aufenthaltsberechtigung nunmehr unbefristet ist. Das Bundesamt wird folglich nicht nur mit der stetig wachsenden Anzahl der Asylanträge konfrontiert sein, sondern auch mit der Notwendigkeit, einmal im Kalenderjahr ein Gutachten betreffend die relevanten Herkunftsländer der Asylberechtigten zu erstellen, um feststellen zu können, ob es zu wesentlichen Änderungen, der für die Flucht maßgeblichen Umstände gekommen ist. Die neuerliche Bearbeitung trägt nur zu einer Verdoppelung des bürokratischen Mehraufwandes bei. Zusätzlich wird die bereits jetzt schon vorherrschende Unsicherheit aufgrund der Dauer des Asylverfahrens und des unklaren Ausgangs unnötig verlängert.

Die befristete Zuerkennung des Status der/s Asylberechtigten auf drei Jahre führt dazu, dass die Betroffenen aufgrund ihrer unsicheren Lage, vor allem in Bezug auf die soziale Integration sowie den Wohnungs- und Arbeitsmarkt, Schwierigkeiten haben werden, entsprechende Integrationsmaßnahmen zur Gänze zu nutzen, um davon tatsächlich zu profitieren. Davon betroffen ist nicht nur die Einzelperson, sondern die ganze Familie. Die Chancengleichheit mit österreichischen StaatsbürgerInnen wird den Betroffenen dadurch genommen.

Die geplante Änderung des § 3 AsylG 2005 würde die Integration der Asylberechtigten erheblich erschweren. Betroffen wäre davon u. a. die Integration in den Arbeitsmarkt und somit die Unabhängigkeit von finanziellen Unterstützungen aus Mitteln der Mindestsicherung.

In der Regel wird es für Asylberechtigte vor Antritt einer Beschäftigung erforderlich sein, Deutschkenntnisse zu erwerben. Da diese - und auch gegebenenfalls erforderliche Qualifizierungsmaßnahmen - eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen, bliebe bis zur Überprüfung des Status nur noch ein befristeter Zeitraum zur Erlangung von Erwerbseinkommen.

Es ist davon auszugehen, dass potentielle ArbeitgeberInnen Personen mit unbefristetem Aufenthaltsrecht gegenüber Personen mit befristetem Aufenthaltsrecht den Vorzug geben. Das hätte zur Folge, dass Asylberechtigte mit einer befristeten Aufenthaltsberechtigung weiterhin auf Leistungen der Mindestsicherung in vollem Umfang angewiesen wären, was finanzielle Mehrbelastungen für das Land Wien zur Folge hätte.

Bereits jetzt kann nach derzeit geltendem Recht der Status des Asylberechtigten und der Status des subsidiär Schutzberechtigten gemäß §§ 7 und 9 AsylG aberkannt werden. Weiters besteht mittels Verordnung die Möglichkeit, Vertriebenen ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht gemäß § 62 AsylG für Zeiten eines bewaffneten Konfliktes oder sonstiger die Sicherheit ganzer Bevölkerungsgruppen gefährdender Umstände zu gewähren. Der Gesetzentwurf stellt klar, dass § 7 AsylG weiterhin Gültigkeit hat. Unklar bleibt somit, welche Verbesserungen diese Gesetzesänderung bringt. Das bisherige Instrument der Aberkennung des Status der/s Asylberechtigten gemäß § 7 AsylG und der/s subsidiär Schutzberechtigten gemäß § 9 AsylG wurde schließlich nicht genutzt, obwohl „Asyl auf Zeit“ bereits im Rahmen der geltenden gesetzlichen Regelungen gewährt werden könnte.

Zur Staatendokumentation selbst wird ausgeführt, dass diese organisatorisch dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl zugeordnet ist. Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl wiederum ist eine dem Bundesministerium für Inneres unmittelbar nachgeordnete Behörde. Angeregt wird, um die Unabhängigkeit in der Entscheidungsfindung der Staatendokumentation zu gewährleisten und um der gewichtigen Stellung des Gutachtens Rechnung zu tragen, dieses Gutachten unter besonderer Berücksichtigung der Ländergutachten von UNHCR und ACCORD (ÖRK) zu erstellen.

Die vorgeschlagene neue Regelung versetzt die Personen für die Dauer des Asylverfahrens um zusätzliche weitere drei Jahre in einen „Schwebezustand“, der jegliche Integrationsbemühungen unnötig behindert und erschwert.

Zu Z 5 (§ 7 Abs. 2a):

Neben der in § 3 Abs. 4 bis 4b verankerten Prüfung des Vorliegens eines Aberkennungsgrundes nach drei Jahren ist zusätzlich vorgesehen, dass die Möglichkeit der Aberkennung des Status der asylberechtigten Person auch zu einem anderen Zeitpunkt erfolgen kann. Sollten sich die politischen Verhältnisse im Herkunftsstaat dauerhaft verändern, so ist das Aberkennungsverfahren auch schon früher einzuleiten bzw. besteht selbst in jenen Fällen, in denen der Status bereits unbefristet zuerkannt wird, die Möglichkeit der Einleitung des Aberkennungsverfahrens.

Die beabsichtigte jederzeitige Einleitung eines Aberkennungsverfahrens für Personen, denen der Status der asylberechtigten Person bereits zugesprochen wurde, bedeutet eine erhebliche lebenslange Rechtsunsicherheit für die Betroffenen. Die Unsicherheit, ob ein langfristiger Verbleib in Österreich möglich ist, steht einer erfolgreichen Integration in die österreichische Gesellschaft entgegen. Personen, deren Verfolgung im Heimatland vom Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl festgestellt wurde, sollen auf eine stabile, sichere Zukunft im Aufnahmestaat vertrauen können. Durch diese Sicherheit kann der Spracherwerb sowie die gesellschaftliche und berufliche Integration immens gefördert werden.

Aus frauenspezifischer Sicht ist des Weiteren zu beachten, dass eine Konsolidierung der politischen Verhältnisse im Herkunftsstaat nicht notwendigerweise gleichbedeutend sein muss mit Verhältnissen, die für die Furcht der Frau vor Verfolgung mitbestimmend sind. Solche Verhältnisse, wie insbesondere patriarchale Traditionen und gesellschaftliche Werte, die sich insbesondere in (sexualisierter) Gewalt gegen Frauen, in geringen Bildungschancen für Mädchen, der Ablehnung selbstbestimmter Lebensentwürfe von Frauen im allgemeinen äußern, existieren auch in politisch stabilen Verhältnissen. Ausschlaggebend

muss daher immer die Frage sein, inwieweit die Grund- und Menschenrechte von Frauen und Mädchen in der jeweiligen Herkunftsregion (regional) und im Herkunftsumfeld geachtet, geschützt und garantiert werden und Frauen und Mädchen, de jure und de facto, ein selbstbestimmtes und sicheres Leben ermöglicht wird. Im Einzelfall sind daher in die Beurteilung, zusätzlich zum Faktor Geschlecht auch weitere Faktoren aufzunehmen, wie insbesondere Alter, Zugehörigkeit zu einer bestimmten Minderheit oder Religionsgemeinschaft, sexuelle Orientierung, Behinderung, Familienstand (alleinstehend, alleinerziehend).

Zu Z 6 bis 10 (§ 35):

Das Leben in der Familie hat einen zentralen kulturellen Stellenwert in unserer Gesellschaft. Die Verweigerung des Familienlebens stellt einen Antagonismus zum geforderten Integrationsgebot dar, der einen Verstoß gegen die Menschenrechte und somit gegen die Verfassung darstellt. Die zusätzlichen Hürden, die nunmehr geschaffen werden sollen, werden nur zur Folge haben, dass Familien sich vermehrt gemeinsam zur gefährlichen Flucht entscheiden. Davon profitieren würden letztendlich wiederum die Schlepperorganisationen. Es ist zu bezweifeln, dass solche Maßnahmen tatsächlich die Attraktivität von Österreich als Zielland senken werden. Den Familiennachzug zu erschweren oder zu unterbinden ist nicht nur menschenrechtlich abzulehnen, sondern auch sozial- und sicherheitspolitisch die falsche Strategie und schafft zusätzliche Probleme. Einsamkeit schafft Radikalisierung. Integration hat nicht nur eine humanistische, sondern auch eine sicherheitspolitische Komponente.

Die neuen Regelungen zum Nachzug von Familienangehörigen von Asylberechtigten entsprechen zwar dem Art. 12 Abs. 1 3. Unterabsatz der Richtlinie 2003/86/EG (Familienzusammenführungs-RL). Die Familienzusammenführungs-RL ist diesbezüglich jedoch nur als „Kann-Bestimmung“ formuliert, die nunmehr in eine „Muss-Bestimmung“ umgewandelt wurde. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass wenn der Antrag auf Zusammenführung später als drei Monate nach Statuszuerkennung gestellt wurde, künftig nachzuweisen ist, dass die asylberechtigte Person über eine adäquate Unterkunft, eine Krankenversicherung sowie feste und regelmäßige Einkünfte verfügt.

Wenn auch der Frauenanteil an asylwerbenden Personen in den letzten Monaten gestiegen ist, so tritt dennoch häufig der Fall ein, dass Familien zum Entschluss kommen, dass der Mann alleine die Flucht antritt und in weiterer Folge versuchen wird, die verbliebenen Familienmitglieder nachzuholen. Nachvollziehbarer Weise gestaltet sich die Flucht vor allem für besonders schutzwürdige Personengruppen (Frauen, kleine Kinder und ältere Personen) als besonders gefährlich und beschwerlich.

Die kurze Frist von drei Monaten birgt einerseits die Gefahr, dass asylberechtigte Personen - gerade nach Abschluss des Asylverfahrens - keinen Zugang zu einer entsprechenden Rechtsberatung und somit keine Kenntnis von der Frist haben und andererseits, dass aufgrund der Distanz zur nächstgelegenen österreichischen Vertretung oder aufgrund des großen Andrangs nicht rechtzeitig ein Termin zur Vorsprache und persönlichen Antragstellung wahrgenommen werden kann. In jenen Herkunftsstaaten mit der aktuell höchsten Asylantragszahl in Österreich, nämlich Afghanistan, Syrien und dem Irak, gibt es keine österreichischen Vertretungen. Familienangehörige mit afghanischer Staatsbürgerschaft können erst in Islamabad (Pakistan), syrische und irakische Staatsangehörige in Beirut (Libanon, Ausweichquartier für Damaskus) einen Antrag stellen.

Der Nachweis einer adäquaten Unterkunft, einer Krankenversicherung sowie von festen und regelmäßigen Einkünften wird in der Regel insbesondere von Frauen, die aus Herkunftsländern kommen, in denen sie aufgrund ihres Geschlechts systematischer Diskriminierung beim Zugang zu Basisbildung, Ausbildung und Beruf unterlagen, in der Regel besonders schwer zu erbringen sein. Personen, die struktureller Diskriminierung aufgrund des Geschlechts im Herkunftsland ausgesetzt waren, brauchen besondere Unterstützung, um überhaupt in die Lage versetzt zu werden, feste und regelmäßige Einkünfte im Sinne des § 11 Abs. 5 Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG) zu erzielen und eine adäquate Unterkunftsmöglichkeit zu haben. Das gleiche gilt für Personen, die traumatisierenden Ereignissen ausgesetzt waren. Hier darf darauf verwiesen werden, dass Frauen in besonderem Maße nicht nur denselben Traumata wie Männer in Kriegs-, Flucht- und Verfolgungssituationen ausgesetzt sind, sondern eben auch zusätzlich geschlechtsspezifischer, insbesondere sexualisierter, Gewalt. Ein Nichtberücksichtigen dieser geschlechtsspezifischen Dimensionen würde somit durch die neue Regelung eine weitere geschlechtsspezifische Diskriminierung von Frauen in Österreich darstellen.

Sofern die Antragstellung auf Familienzusammenführung allerdings in den ersten drei Monaten nach der Anerkennung des Asylstatus erfolgt, so wird keine Überprüfung der genannten Voraussetzungen vorgenommen.

Art. 23 der Status-Richtlinie verlangt von den Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, dass der Familienverband aufrechterhalten werden kann. Die beabsichtigte Änderung des Asylgesetzes wirkt sich besonders nachteilig auf den Erhalt des Familienverbandes aus. Denn auch der Familiennachzug von subsidiär Schutzberechtigten wird wesentlich erschwert. Nach der aktuellen Gesetzeslage haben subsidiär Schutzberechtigte ein Anrecht auf Familienzusammenführung frühestens nach der ersten Verlängerung ihrer befristeten Aufenthaltsberechtigung. Schon diese Wartefrist ist sachlich nicht nachvollziehbar, da das Schutz- und Integrationsbedürfnis von subsidiär Schutzbedürftigen nicht anders gelagert ist als jenes von Asylberechtigten. Der vorliegende Gesetzentwurf verlängert die bestehende Frist von einem auf drei Jahre. Zudem müssen für einen solchen Familiennachzug weitere Voraussetzungen vorliegen, nämlich ausreichende Existenzmittel, ein ortsüblicher Wohnraum sowie eine Krankenversicherung. Subsidiär Schutzberechtigte müssen folglich nicht nur jahrelang auf den Ausgang ihres Verfahrens warten, sondern auch nach Gewährung des subsidiären Schutzes drei Jahre auf die Zusammenführung mit ihren Familien, wodurch es zu einer Entfremdung der Ehegatten zueinander sowie zu eventuell vorhandenen Kindern kommt. Die Erschwerung des Familiennachzugs wird vielfältige negative Auswirkungen haben. Nach den Erfahrungen von UNHCR ist die Aussicht auf Wiedervereinigung mit der Familie von großer Bedeutung. Familienangehörige können das soziale Unterstützungsnetz verstärken und damit den Integrationsprozess fördern. Dass die Familienzusammenführung eine sehr wichtige Rolle spielt, zeigen auch die Erfahrungen, die in der Bundeshauptstadt in den letzten Jahrzehnten gemacht wurden. Diese decken sich mit der weltweiten Sichtweise von UNHCR.

Im Ergebnis wird sich dieser erschwerte Familiennachzug insofern auswirken, als dass Familien - und somit auch verstärkt Frauen - in der bevorstehenden Winterzeit gemeinsam flüchten um weder zu riskieren, dass sie künftig getrennt leben müssen noch um die verbleibenden Familienangehörigen (Frauen, Kinder und ältere Menschen) einem hohen Risiko im Herkunftsstaat auszusetzen. Beide Optionen gehen mit einem besonderen Gefahrenpotential für diese Personengruppen einher.

Weiters stellt gerade der rasche Familiennachzug für unmündige unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF) eine besonders wichtige integrative Maßnahme dar. Auch wenn für UMF, die ihre Eltern nachholen wollen, die Zusatzvoraussetzungen (Unterkunftsnachweis, Krankenversicherung, feste und regelmäßige Einkünfte im Sinne des § 11 Abs. 5 NAG) nicht gelten, würden die geplanten Verschärfungen dennoch - insbesondere aufgrund der langen Verfahrensdauer - den Familiennachzug in vielen Fällen de facto verunmöglichen.

Die Verfahrensdauer in Asylverfahren (und dies nicht erst seit der aktuellen Flüchtlingskrise) gestaltet sich als unangemessen lange. Dies verunsichert die UMF in hohem Ausmaß und hindert diese an der Aufarbeitung ihrer Kriegstraumata und an einer raschen Integration. Dringend erforderlich wären daher Maßnahmen, um Asylverfahren generell schneller durchzuführen.

Die geplanten Neuregelungen schaffen jedenfalls nur zusätzliche bürokratische Hürden und stellen eine zusätzliche Beanspruchung der bereits überlasteten Behörden dar und sind zur Gänze abzulehnen.

Für den Landesamtsdirektor:

Dr. Peter Krasa
Obersenatsrat

Mag. Karl Pauer
Bereichsdirektor

Ergeht an:

1. Präsidium des Nationalrates
2. alle Ämter der Landesregierungen
3. Verbindungsstelle der Bundesländer
4. MA 35
(zu MA 35 - R/880467/15)
mit dem Ersuchen um Weiterleitung an die einbezogenen Dienststellen



Dieses Dokument wurde amtssigniert.

Information zur Prüfung der elektronischen Signatur und des Ausdrucks finden Sie unter:
<https://www.wien.gv.at/amtssignatur>