

Caritas

Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Asylgesetz 2005 geändert wird

GZ: BMI-LR1330/0024-III/1/c/2015

Einleitung

Aufgabe der Caritas ist es, konkrete Hilfe von Mensch zu Mensch zu leisten. Aus dieser täglichen Arbeit schöpft die Caritas Wissen und Erkenntnis über Auswirkungen von gesetzlichen Regelungen oder auch den Vollzug staatlicher Maßnahmen. Daraus bezieht die Caritas ihre Kompetenz zu benennen, wodurch Not und Ungerechtigkeit entstehen, wo strukturelle Defizite bestehen und welche Verbesserungen im Sinne schutzsuchender Menschen und MigrantInnen in Österreich notwendig sind. Die Caritas sieht es als ihre Verpflichtung, die Vertretung für jene, die keine laute Stimme im öffentlichen und politischen Diskurs haben, zu übernehmen, auch wenn diese Aufgabe mitunter eine heikle ist. Denn die Caritas ist davon überzeugt, dass der Blick auf die Ärmsten sowie der Einsatz für benachteiligte Gruppen von großer Bedeutung für die gesamte Gesellschaft und deren Fortentwicklung ist. Eine Gesellschaft muss sich immer daran messen lassen, wie sie mit ihren schwächsten Mitgliedern umgeht.

Die Caritas verkennt nicht, dass die aktuellen Herausforderungen im Flüchtlingswesen aufgrund gestiegener Antragszahlen und der daraus resultierenden Beanspruchung von Behörden und der gesamten Gesellschaft große sind. Die Caritas nimmt aber mit Sorge wahr, dass die Reaktion auf die aktuelle Situation nicht die Steigerung von Effizienz und Qualität im Asylsystem ist, sondern eine weitere Gesetzesnovelle, die für Flüchtlinge zu zusätzlichen und menschenrechtlich sehr bedenklichen formalen Hindernissen, praktischen Integrationshemmnissen und noch längeren Verfahrensdauern führen wird. Gleichzeitig ist bei Behörden und Gerichten mit verstärktem Verwaltungsaufwand zu rechnen, sowie mit den damit einhergehenden Kosten. Vor dem Hintergrund, dass die letzte umfassende Gesetzesänderung im Asyl- und Fremdenrecht erst im Juli 2015 in Kraft trat, und selbst diese Novelle bis dato keinesfalls als konsolidiert bezeichnet werden kann, steht zu befürchten, dass die vorgeschlagenen Änderungen die aktuellen Umsetzungsschwierigkeiten in der Praxis weiter verstärken.

Ausgesprochen besorgt ist die Caritas über die geplanten massiven Einschränkungen in Hinblick auf das Recht auf Privat- und Familienleben von Schutzberechtigten in Österreich. Die Familie als Grundeinheit der Gesellschaft hat Anspruch auf entsprechenden Schutz, dies gilt auch für Flüchtlinge und ihre direkten Angehörigen. Wenn Schutzberechtigten nun zahl- und folgenreiche Hindernisse bei der Familienzusammenführung mit minderjährigen Kindern und EhepartnerInnen in den Weg gelegt werden sollen, wird nicht „nur“ Integration behindert und das Recht auf Familienleben massiv eingeschränkt, es werden Menschenleben – vorrangig jene von Frauen und Kindern – in Gefahr gebracht und es wird ein Beitrag zur Ausbreitung der Schlepperei geleistet.

**Befristete Aufenthaltsberechtigung Asylberechtigter – §§ 2 Abs 1 Z 15, 3 Abs 4, 4a, 4b
Gutachten der Staatendokumentation – § 7 Abs 2a**

Laut den vorgeschlagenen Bestimmungen soll bei Zuerkennung des Asylstatus nicht wie bisher ein grundsätzlich unbefristetes Aufenthaltsrecht, sondern zunächst nur mehr eine auf drei Jahre befristete Aufenthaltsberechtigung erteilt werden. Nach Ablauf der drei Jahre soll, wenn die Voraussetzungen für die Einleitung eines Aberkennungsverfahrens nicht vorliegen, die Aufenthaltsberechtigung *ex lege*¹, d.h. ohne gesonderten Antrag etc., in eine unbefristete Aufenthaltsberechtigung übergehen. In diesen Fällen hat das BFA den Asylberechtigten von Amts wegen mitzuteilen, dass sie nun über ein unbefristetes Aufenthaltsrecht verfügen. Wie bisher gilt das Aufenthaltsrecht als Asylberechtigter/Asylberechtigte bis zur rechtskräftigen Aberkennung weiter.

Im Rahmen einer „systematischen Prüfung“² nach drei Jahren, ob Gründe für die Aberkennung infolge geänderter Umstände bestehen, sollen künftig von der Staatendokumentation des BFA zumindest einmal pro Kalenderjahr zu erstellende „Gutachten“ zum Einsatz kommen. Diese „Gutachten“ sollen aufzeigen, inwieweit es zu einer wesentlichen, dauerhaften Veränderung der spezifischen, insbesondere politischen, für die Furcht vor Verfolgung maßgeblichen Verhältnisse in den Herkunftsstaaten mit statistisch besonderer Bedeutung³ gekommen ist. Auch innerhalb der Dreijahresfrist hat das BFA aber ein Aberkennungsverfahren einzuleiten, wenn sich aus einem solchen „Gutachten“ eine wesentliche Veränderung der Verhältnisse im Herkunftsland ergibt.

Die befristete Aufenthaltsberechtigung von Familienangehörigen⁴, denen im Rahmen des Familienverfahrens Asyl gewährt wurde, soll gleichzeitig mit jener des Familienmitgliedes, von dem der Status abgeleitet wurde, enden.

Sowohl die Prüfung der Voraussetzungen von Aberkennungsverfahren als auch die Mitteilungen⁵ des BFA über das Vorliegen eines unbefristeten Aufenthaltsrechts nach drei Jahren werden **personelle, zeitliche und finanzielle Ressourcen des BFA massiv binden**. Dies zusätzlich zur Problematik, dass die Umsetzung der letzten, am 20.07.2015 bzw. 01.01.2014⁶ in Kraft getretenen, umfassenden Gesetzesnovellen im Bereich keinesfalls als konsolidiert bezeichnet werden kann, das BFA über Personalmangel verfügt bzw. ein Großteil der AntragstellerInnen bereits aktuell unter der überlangen Verfahrensdauer⁷ leidet.

Für die betroffenen **Asylberechtigten** werden die vorgeschlagenen Änderungen darüberhinaus **erhebliche Rechtsunsicherheiten** bewirken. Selbst wenn drei Jahre nach Zuerkennung des Asylstatus die Voraussetzungen für die Einleitung eines Verfahrens zur Aberkennung nicht vorliegen und damit die Aufenthaltsberechtigung „automatisch“ zu einem unbefristeten Recht werden müsste, können sich Asylberechtigte erst mit der Zusendung der Mitteilung des BFA des Fortbestehens ihres Aufenthaltsrechts sicher sein

¹ Vgl. Erläuterungen AsylGÄG, S. 1, 2 (Z 4)

² Ibid, S. 1 (Allgemeiner Teil)

³ Auf Grundlage der Anzahl der gestellten Asylanträge im letzten Kalenderjahr

⁴ ISv § 2 Abs 1 Z 22 Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl; im Folgenden: AsylG

⁵ Und möglicherweise ebensoviele Karten für Asylberechtigte nach dem vorgeschlagenen § 51a (dies hängt von der Ausgestaltung der Karten ab, etwa ob sie mit Ablaufdatum versehen sein werden, denn dann müssten sie zur Vermeidung erheblicher Rechtsunsicherheiten für die Betroffenen verlängert werden)

⁶ Mit dieser wurde das Bundesasylamt zum Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl und mit umfassenden neuen Zuständigkeiten ausgestattet (Fremdenrecht, Aufenthaltstitel aus berücksichtigungswürdigen Gründen, GVG-Bund, Ausstellung von Dokumenten für Fremde)

⁷ Vgl. auch Mathias Vogl, BM.I, beim „Asyltag“ von UNHCR am 16.11.2015: „*Dass die Flüchtlingskrise mit heuer 90.-95.000 Asylanträgen das Innenministerium auch personell vor gewaltige Herausforderungen stellt, gestand Vogl ein. Daher müsse man derzeit auch mit einer längeren Verfahrensdauer rechnen.*“ (Tiroler Tageszeitung, 16.11.2015, „Flüchtlinge: UNHCR empfiehlt EU supranationale Behörde“; abrufbar unter: <http://www.tt.com/home/10772280-91/fi%C3%BCchtlinge-unhcr-empfiehl-t-eu-supranationale-beh%C3%B6rde.csp>; Zugriff am 20.11.2015)

Stellungnahme Caritas Österreich zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das AsylG 2005 geändert wird

bzw. dieses vor anderen Behörden/VermieterInnen/ArbeitgeberInnen, etc. auch nachweisen. Diese Unsicherheit wird zu **enormen psychischen Belastungen** führen.⁸ Aus ihrer täglichen Arbeit weiß die Caritas, dass aus derartigen Unsicherheiten schnell **prekäre Wohnsituationen, ein erschwerter Arbeitsmarktzugang** und insgesamt **maßgebliche Integrationshindernisse** entstehen können.⁹ Aus diesen Gründen empfahl UNHCR in der Vergangenheit sogar die Aufhebung der Befristung des Aufenthaltsrechts subsidiär Schutzberechtigter.¹⁰

Auch hinsichtlich der von der **Staatendokumentation zu erstellenden „Gutachten“** – laut Entwurf die entscheidenden Faktoren bzgl. der Einleitung eines Aberkennungsverfahrens – bestehen Bedenken:

Die geltenden Bestimmungen über die Staatendokumentation¹¹ legen als deren Aufgabe die Dokumentation von „Tatsachen zur Situation in den betreffenden Staaten samt den Quellen“¹² und die länderspezifische Zusammenfassung und wissenschaftliche Aufarbeitung von Informationen im Rahmen von Analysen¹³ fest.

Gutachten im Verwaltungsrecht sind dagegen von Sachverständigen, d.h. von qualifizierten Personen mit besonderer Sachkunde zu erstellen,¹⁴ die in konkreten Verfahren von der Behörde mit der Beantwortung konkreter Fragen beauftragt werden.¹⁵ Da die vorgesehenen „Gutachten“ die Verhältnisse im Herkunftsland für eine große Anzahl von Asylberechtigten beleuchten sollen, kann diese Voraussetzung der einzelfallspezifischen Befassung mit konkreten Fragen nicht erfüllt werden.

Zusätzlich wäre die entsprechende Qualifikation bei den VerfasserInnen dieser „Gutachten“ zu gewährleisten und die **Umgestaltung der Staatendokumentation zu einer unabhängigen – statt einer wie derzeit in das BFA eingegliederten, weisungsgebundenen – Einrichtung zu gewährleisten**. Das heißt, es wäre der Aufbau eines Pools aus länderkundlichen Sachverständigen, besetzt mit ExpertInnen,¹⁶ ¹⁷ sowie eine entsprechende Aufstockung der Ressourcen notwendig.

Laut vorgeschlagenem § 3 Abs 4a bzw. § 7 Abs 2a sollen die „Gutachten“ prognostizieren, bzw. bewerten, ob die Veränderungen im Herkunftsland „dauerhaft“ bzw. „wesentlich“ sind. Diese Beweismittel-würdigenden Aufgaben dürfen nach höchstgerichtlicher Rechtsprechung allerdings nur von EntscheiderInnen, nicht jedoch von Sachverständigen selbst wahrgenommen werden.¹⁸

Insgesamt wird empfohlen, von der Verwendung des Begriffes „Gutachten“ Abstand zu nehmen, da es sich dabei wie dargelegt um einen verwaltungsrechtlich klar definierten Begriff handelt, der hier nicht erfüllt scheint. Durch die irreführende Verwendung des Begriffes drohen Asylberechtigten auch insofern negative Auswirkungen, als von ihnen in der

⁸ Vgl. UNHCR Österreich, Februar 2015, „Subsidiär Schutzberechtigte in Österreich“, S. 23; abrufbar unter: http://www.unhcr.at/fileadmin/user_upload/dokumente/07_presse/material/Bericht_subsidiaerer_Schutz.pdf; Zugriff am 17.11.2015

⁹ Vgl. *ibid.*, S. 23, 39

¹⁰ Vgl. *ibid.*, S. 24

¹¹ § 5 Bundesgesetz über die Einrichtung und Organisation des Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl; im Folgenden: BFA-G

¹² § 5 Abs 1 BFA-G

¹³ Vgl. § 5 Abs 1 BFA-G

¹⁴ Vgl. Hengstschläger/Leeb, 2005, „Kommentar zum Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz II“, § 52, Rn 2, 20

¹⁵ Vgl. *ibid.*, § 52, Rn 3, 56

¹⁶ Anstatt der derzeit für die Staatendokumentation tätigen ReferentInnen für Herkunftsländer

¹⁷ Vgl. Amnesty International, April 2005, „Stellungnahme von amnesty international Österreich zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das AsylG 1997 [...] geändert wird“, S 53; abrufbar unter:

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/ME/ME_00259_63/imfname_042281.pdf; Zugriff am 16.11.2015

¹⁸ Vgl. VwGH, 17.12.1993, 93/15/0094 (kein Eindringen in den Bereich der Beweismittelwürdigung und keine Lösung von Rechtsfragen durch den Sachverständigen); VwGH, 25.06.1992, 91/02/0231 (die Würdigung von Beweismitteln ist die Aufgabe der Verwaltungsbehörde, nicht des Sachverständigen)

Stellungnahme Caritas Österreich zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das AsylG 2005 geändert wird

Praxis unzulässiger Weise verlangt werden könnte, dem „Gutachten“ auf gleicher fachlicher Ebene¹⁹ entgegen zu treten.

Darüberhinaus fordert die Caritas, diese „Gutachten“, wie auch die anderen Informationen der Staatendokumentation vor dem Hintergrund des Rechts auf ein faires Verfahren²⁰ kostenlos und **unbeschränkt zugänglich** zu machen.²¹

In der Praxis wird der **rechtsstaatlichen Verpflichtung zur individuellen Prüfung** jedes Einzelfalls besonders in Aberkennungsverfahren infolge von „Gutachten“ der Staatendokumentation und Familienverfahren nach § 34 AsylG höchste Priorität einzuräumen sein. Dies muss ganz besonders in Bezug auf den vorgeschlagenen § 3 Abs 4b gelten, wonach eine im Familienverfahren erteilte befristete Aufenthaltsberechtigung im Fall der Aberkennung auch für die Familienmitglieder endet. Diesbezüglich wird gefordert, die vorgeschlagene Bestimmung insofern zu präzisieren, als die **notwendige gesonderte Prüfung im Rahmen der Aberkennung auch in Bezug auf Familienangehörige** ausdrücklich im Gesetz genannt werden soll. Nach Erfahrung der Caritas wird in Familienverfahren bei Vorliegen von Asylgründen bei einem Familienmitglied häufig die nähere Prüfung von ebenfalls zur Asylgewährung führenden Gründen bei anderen Familienmitgliedern verabsäumt. Diese Praxis birgt besonders bei Asylaberkennungsverfahren negative verfahrensrechtliche Auswirkungen für die Betroffenen. Daher wird auf die Notwendigkeit der verstärkten Wahrnehmung der bereits nach geltendem Recht bestehenden Verpflichtung des BFA²² zur gesonderten Prüfung der Asylgründe jedes Familienmitglieds im Familienverfahren hingewiesen.

Zusammengefasst fordert die Caritas, von den vorgeschlagenen Änderungen in ihrer Gesamtheit Abstand zu nehmen, da sie wie oben dargelegt sowohl für Asylberechtigte wie auch für Behörden und den Staatshaushalt **massiv negative Auswirkungen** haben werden, **ohne eine notwendige, wirksame oder sachgerechte Antwort auf das aktuelle Migrationsgeschehen und die derzeitigen Herausforderungen**²³ darzustellen.

Die Materialien behaupten an mehreren Stellen zwar, die vorgeschlagenen Änderungen seien sachgerecht und erforderlich,²⁴ begründen dies aber nicht. Als Ziel wird die Gewährung von Asyl nur so lange, als Gründe dafür vorliegen, genannt.²⁵ Die eigentlichen Gründe sind jedoch eine angestrebte Verringerung der Attraktivität Österreichs als Zufluchtsland²⁶ und eine Senkung der Sozialausgaben.²⁷ Abgesehen davon, dass umgekehrt hohe Verfahrensstandards und eine menschenrechtskonforme und effiziente Umsetzung des Rechts auf ein faires Asylverfahren die Gesetzgebung in einem derart sensiblen Bereich leiten sollten, sind die vorgeschlagenen **Maßnahmen zur Erreichung der angestrebten Ziele** aus Sicht der Caritas **nicht zweckmäßig**.

So wird etwa die Verringerung der Attraktivität Österreichs mit dem neuen Gesetz voraussichtlich nicht erreicht werden, da andere Faktoren wie familiäre oder andere Anknüpfungspunkte bzw. rein faktische Gründe²⁸ nach Erfahrung der Caritas und

¹⁹ Vgl. z.B. VwGH, 18.01.1988, 87/10/0143

²⁰ Vgl. Amnesty International, April 2005, „Stellungnahme von amnesty international Österreich zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das AsylG 1997 [...] geändert wird“, S. 54; s. Fn 17

²¹ Was nach geltender Rechtslage (§ 5 Abs 5, 6 BFA-G) nicht gegeben ist

²² Vgl. § 34 Abs 4 AsylG

²³ Vgl. Erläuterungen AsylGÄG, S. 1

²⁴ Vgl. ibid

²⁵ Vgl. ibid

²⁶ Vgl. Vorblatt AsylGÄG, S. 3

²⁷ Vgl. ibid, S. 7

²⁸ Z.B. Ereignisse während der Fluchtbewegung etc.

ExpertInnen²⁹ zufolge weitaus entscheidender für das Land der Asylantragstellung sind, als komplexe gesetzliche Bestimmungen, die dem Großteil der Schutzsuchenden vorab gar nicht bekannt sind. Weiters wird die vorgeschlagene Befristung des Asylstatus keine „abschreckende“ Wirkung haben können, da viele Flüchtlinge bei Wegfall der Gefahr ohnehin in ihr Herkunftsland zurückkehren wollen.³⁰ Auch jetzt schon kehren Menschen in ihre Herkunftsländer zurück, wenn sich die Lage dort wieder gebessert hat. Erfahrungsgemäß verändert sich **in vielen Kriegsregionen aber leider die menschenrechtliche und sicherheitspolitische Lage nicht pauschal nach drei Jahren soweit, dass eine Rückkehr möglich und zumutbar ist.**

Daraus ergibt sich auch, dass das Ziel der Senkung der Sozialausgaben durch die vorgeschlagenen Bestimmungen voraussichtlich nicht erreicht werden wird bzw. mit den entsprechenden Maßnahmen im Vollzug auch mit bestehenden Regelungen das Auslangen gefunden werden könnte.

Denn die vorgeschlagenen **Bestimmungen zur Aberkennung von Asyl sind schlicht nicht notwendig.** Bereits nach **geltender Rechtslage** ist der **Asylstatus bei Wegfall der Gründe**, die zu seiner Gewährung geführt haben, **abzuerkennen** (etwa weil die Verfolgungsgefahr nicht mehr besteht, z.B. wegen Änderung der Verhältnisse im Herkunftsland).³¹ Das BFA könnte bei Änderungen im Herkunftsland also bereits jetzt derartige Verfahren vermehrt führen. Dies wird durch den vorgeschlagenen § 7 Abs 2a sowie die Erläuterungen zur Novelle untermauert, wonach auch unabhängig von der dreijährigen Frist bei einer Veränderung der Lage im Herkunftsland jederzeit Aberkennungsverfahren einzuleiten sind.³²

Eine gesetzliche Verpflichtung der Behörden, dies **zu einem vorherbestimmten Zeitpunkt nach Statusgewährung pauschal zu prüfen, bindet nur sinnlos Ressourcen**, die andernorts dringend gebraucht würden, und **erschwert** anerkannten Flüchtlingen die so wichtige **Integration** in Österreich maßgeblich.

Einschränkung des Rechts auf Familienzusammenführung – § 35 Abs 1, 2, 2a, 3, 4

Das **Recht auf Familienzusammenführung** von Familienangehörigen³³ von schutzberechtigten Personen soll durch die vorgeschlagenen Änderungen **massiv eingeschränkt** werden.

In Bezug auf Asylberechtigte sehen die vorgeschlagenen Änderungen vor, dass der Antrag auf Erteilung eines Einreisetitels bei einer österreichischen Vertretungsbehörde zum Zwecke der Familienzusammenführung nach mehr als drei Monaten nach rechtskräftiger Zuerkennung des Asylstatus an den Familienangehörigen/die Familienangehörige in Österreich, den Voraussetzungen des NAG³⁴ unterliegt: d.h. Rechtsanspruch auf eine ortsübliche Unterkunft, umfassender und leistungspflichtiger Krankenversicherungsschutz und Ausschluss einer finanziellen Belastung der Gebietskörperschaften.³⁵

²⁹ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Antonia Scholz, 2013, „Warum Deutschland. Einflussfaktoren bei der Zielstaatssuche von Asylwerbern. Ergebnisse einer Expertenbefragung. Forschungsbericht“, S 160 ff.; abrufbar unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb19-warum-deutschland.pdf?__blob=publicationFile; Zugriff am 20.11.2015

³⁰ Vgl. UNHCR, „Dauerhafte Lösungen“; abrufbar unter: <http://www.unhcr.at/mandat/dauerhafte-loesungen.html>; Zugriff am 09.11.2015

³¹ Vgl. § 7 Abs 1 Z 2 AsylG iVm Art 1 Abschnitt C Z 5 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951; im Folgenden: GFK

³² Vgl. Erläuterungen AsylGÄG, S. 3

³³ Familienangehörige nach § 2 Abs 1 Z 22 AsylG: Eltern von minderjährigen Kindern, EhegattInnen (sofern die Ehe bereits im Herkunftsland bestanden hat) minderjährige ledige Kinder, gesetzliche VertreterInnen von ledigen Minderjährigen (sofern dieses rechtserhebliche Verhältnis bereits im Herkunftsland bestanden hat), denen in Österreich internationaler Schutz zuerkannt worden ist und eingetragene PartnerInnen (sofern die eingetragene Partnerschaft bereits im Herkunftsstaat bestanden hat)

³⁴ Bundesgesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt in Österreich; im Folgenden: NAG

³⁵ § 60 Abs 2 Z 1 bis 3 u § 11 Abs 5 NAG: „Der Aufenthalt eines Fremden führt zu keiner finanziellen Belastung einer

Stellungnahme Caritas Österreich zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das AsylG 2005 geändert wird

In Bezug auf **subsidiär Schutzberechtigte soll während der ersten drei Jahre** (statt bisher einem Jahr) nach Zuerkennung des Status in Österreich **gar keine Möglichkeit auf Familienzusammenführung** bestehen, nach drei Jahren nun nur mehr bei Erfüllung der bereits genannten ökonomischen Voraussetzungen.

Nur bei Familienzusammenführungen von Eltern mit in Österreich asyl- oder subsidiär schutzberechtigten Kindern müssen die obengenannten ökonomischen Voraussetzungen nicht erfüllt werden.

Die österreichischen Vertretungsbehörden dürfen nur bei Vorliegen einer positiven Mitteilung des BFA ein Visum zum Zwecke der Familienzusammenführung in Österreich erteilen. Diese wiederum kann nur bei wahrscheinlicher Schutzgewährung und – nach den vorgeschlagenen Bestimmungen – nur bei Vorliegen der genannten ökonomischen Voraussetzungen erteilt werden, es sei denn die Stattgebung des Antrags wäre „zur Aufrechterhaltung des Privat- und Familienlebens im Sinne des Art. 8 EMRK^[36] dringend geboten“.

Während derzeit keine ökonomischen Voraussetzungen für die Familienzusammenführung nach dem AsylG gelten, sollen also künftig für Familienangehörige von Asylberechtigten nach Ablauf der Dreimonatsfrist und von erwachsenen subsidiär Schutzberechtigten **grundsätzlich dieselben materiellen Voraussetzungen gelten, wie sie für die Familienzusammenführung nach dem NAG gelten**, also für z.B. Familienmitglieder von hoch qualifizierten, zu Arbeitszwecken in Österreich niedergelassenen Personen.

So müsste beispielsweise eine subsidiär schutzberechtigte Mutter von zwei minderjährigen Kindern fortan generell oder eine asylberechtigte Mutter nach Ablauf der Dreimonatsfrist bei Wohnkosten in Höhe von € 600,- und keinen sonstigen regelmäßige Aufwendungen monatlich € ca. 1.254,- netto verdienen, um ihre Kinder im Rahmen der Familienzusammenführung nach Österreich holen zu können.

In der Praxis wird es vielen Familienangehörigen von Asylberechtigten nicht gelingen, den Antrag auf Erteilung eines Einreisetitels bei einer österreichischen **Botschaft binnen drei Monaten zu stellen**. Denn der Kontakt zwischen den Mitgliedern einer auf der Flucht zerrissenen Familie kommt oft erst verzögert zu Stande, der Zugang zu Information und Unterstützung bzgl. der Rechtslage oder die notwendigen Dokumente und finanziellen Ressourcen für die Antragstellung sind häufig nicht rechtzeitig verfügbar oder es ist eine Anreise zur Botschaft durch die Familienmitglieder z.B. aus finanziellen oder sicherheitsbedingten Gründen nicht rechtzeitig zu bewerkstelligen.³⁷

Gebietskörperschaft (Abs. 2 Z 4), wenn der Fremde **feste und regelmäßige eigene Einkünfte** hat, die ihm eine Lebensführung **ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen** der Gebietskörperschaften ermöglichen und der Höhe nach den **Richtsätzen des § 293** des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (**ASVG**), BGBl. Nr. 189/1955, entsprechen. Feste und regelmäßige eigene Einkünfte werden **durch regelmäßige Aufwendungen geschmälert**, insbesondere durch Mietbelastungen, Kreditbelastungen, Pfändungen und Unterhaltszahlungen an Dritte nicht im gemeinsamen Haushalt lebende Personen. Dabei bleibt einmalig ein Betrag bis zu der in § 292 Abs. 3 zweiter Satz ASVG festgelegten Höhe unberücksichtigt und führt zu keiner Erhöhung der notwendigen Einkünfte im Sinne des ersten Satzes. Bei Nachweis der Unterhaltsmittel durch Unterhaltsansprüche (§ 2 Abs. 4 Z 3) oder durch eine Haftungserklärung (§ 2 Abs. 1 Z 15), ist zur Berechnung der Leistungsfähigkeit des Verpflichteten nur der das pfändungsfreie Existenzminimum gemäß § 291a der Exekutionsordnung (EO), RGBl. Nr. 79/1896, übersteigende Einkommensteil zu berücksichtigen. In Verfahren bei Erstanträgen sind soziale Leistungen nicht zu berücksichtigen, auf die ein Anspruch erst durch Erteilung des Aufenthaltstitels entstehen würde, insbesondere Sozialhilfeleistungen oder die Ausgleichszulage.“

³⁶ Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten; im Folgenden: EMRK

³⁷ Vgl. ECRE/Red Cross EU Office, 27.11.2014, „Disrupted Flight – The Realities of Separated Refugee Families in the EU“, S. 9; abrufbar unter: http://www.redcross.eu/en/upload/documents/pdf/2014/Asylum_Migration/RCEU%20ECRE%20-%20Family_Reunification%20Report%20Final_HR.pdf; Zugriff am 17.11.2015; vgl. UNHCR, 03.11.2015, „UNHCR gegen Einschränkung bei Familienzusammenführung“; abrufbar unter: <http://www.unhcr.at/presse/pressemitteilungen/artikel/47458d973ffb0d5dddc5f294cc914b44/unhcr-gegen-einschraenkung-bei-familienzusammenfuehrung.html>; Zugriff am 17.11.2015

Die **hohen ökonomischen Voraussetzungen** werden **von vielen Schutzberechtigten** vor allem vor dem Hintergrund der in der Praxis bestehenden Nachteile am Wohnungs- und Arbeitsmarkt **nicht erfüllt werden können**. So bestätigte UNHCR in einer Studie³⁸, dass Flüchtlinge beim Zugang zum Arbeitsmarkt überproportional benachteiligt, von Unterbeschäftigung und unzureichender Anerkennung bestehender Qualifikationen, Armut, gesellschaftlicher Ausgrenzung und schlechteren Lebensbedingungen einschließlich unzureichendem Zugang zu adäquatem Wohnraum betroffen sind. In Bezug auf subsidiär Schutzberechtigte spricht UNHCR³⁹ von einem zusätzlich erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt und prekären Wohnsituationen.

Es steht daher **zu befürchten, dass der Gesetzesvorschlag die betroffenen Familienangehörigen** bei mangelnden finanziellen Ressourcen de facto **von der letzten**, für an Leib und Leben bedrohte Menschen bestehenden **Möglichkeit, auf legalem Weg Schutz in Österreich zu suchen, ausschließt** und bewirkt, dass **Familien** für lange Zeit oder sogar für immer **auseinandergerissen werden**. Die Caritas befürchtet daher, dass zukünftig noch viel mehr **Menschen gezwungen werden, zur Rettung ihres Lebens oder der effektiven Wahrung ihres Menschenrechts auf Familienleben, den gefährlichen, „illegalen“ Weg** über das Meer oder durch die Wüste – in der Regel unter Zuhilfenahme von SchlepperInnen – **zu riskieren**.⁴⁰ Damit läuft die geplante Gesetzesänderung klar der Zielsetzung des im September 2015 seitens der ÖVP präsentierten „Aktionsplan Asyl“, „[m]it voller Härte gegen die Schleppermafia“⁴¹ vorzugehen, entgegen.

An diesen negativen Konsequenzen wird voraussichtlich auch der enthaltene Verweis auf Art 8 EMRK nichts ändern, nach dem trotz Nichterfüllung der ökonomischen Voraussetzungen dem Antrag stattzugeben ist, wenn dies zur Aufrechterhaltung des Privat- und Familienlebens dringend geboten sei. Denn abgesehen davon, dass Art 8 EMRK bzw. Art 7 GRC⁴² ⁴³ wie auch alle anderen in der österreichischen Verfassung, EMRK bzw. GRC enthaltenen Menschen-, Verfassungs- bzw. Grundrechte⁴⁴ nicht nur in dringenden Fällen, sondern in allen Fällen in Bezug auf jeden Menschen zu wahren sind, wird die Mitteilung des BFA an die Vertretungsbehörde bei nicht vorhandenen ökonomischen Voraussetzungen in der Praxis erfahrungsgemäß oft negativ ausfallen. Die den Betroffenen hiergegen offenstehende Möglichkeit einer Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht und weitere Höchstgerichte ändert an der langen Trennung und Fortdauer der prekären Lebenssituation der Familie im Ausland nichts, da diese **Rechtsmittelverfahren in der Praxis in Hinblick auf das sensible Rechtsgut Familienleben einen nur unzureichenden effektiven Rechtsschutz vermitteln und von überlanger Dauer sind**. Dies folgt u.a. aus dem erschwerten Zugang für die Familienmitglieder im Ausland zur Rechtsmittelinstanz im Inland und der mangelnden Parteistellung der Angehörigen in Österreich sowie aus bis dato

³⁸ Vgl. UNHCR, September 2013, „A New Beginning. Refugee Integration in Europe.“, S. 9; abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/522980604.html>; Zugriff am 17.11.2015; Diese Studie behandelte neben **Österreich** die Länder Frankreich, Schweden, Irland (und in beschränkterem Ausmaß Kanada, Vereinigtes Königreich, Deutschland).

³⁹ Vgl. UNHCR Österreich, Februar 2015, „Subsidiär Schutzberechtigte in Österreich“, S.23; s. Fn 8

⁴⁰ Vgl. UNHCR; 03.11.2015, „UNHCR gegen Einschränkung bei Familienzusammenführung“; s. Fn 37

⁴¹ Vgl. ORF.at, 21.09.2015, „Gegen ‚Asyl a la carte‘“; abrufbar unter: <http://orf.at/stories/2300092/2300091/>; Zugriff am 17.11.2015; vgl. ÖVP, „ÖVP-Aktionsplan Asyl“; abrufbar unter: <http://www.oevp.at/team/OeVP-Aktionsplan-Asyl-ppsp>; Zugriff am 17.11.2015

⁴² Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2010/C 83/02); im Folgenden: GRC

⁴³ Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens. Art 7 GRC entspricht laut Erläuterungen zur Charta der Grundrechte (2007/C 303/02) zu Artikel 7 Art 8 EMRK

⁴⁴ Beachtlich wären hier z.B. Art 14 EMRK bzw. Art 21 GRC (Diskriminierungsverbot) oder der Gleichheitssatz (Art 2 Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder, im Folgenden: StGG; Art 7 Bundesverfassungsgesetz, im Folgenden: B-VG; Durchführung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung, im Folgenden: BVG Rassendiskriminierung)

Stellungnahme Caritas Österreich zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das AsylG 2005 geändert wird

rechtsstaatlichen Defiziten betreffend die effektive Bekämpfungsmöglichkeit der BFA-Mitteilung im BVwG-Verfahren. Zusätzlich stellen sich im Rahmen der Prüfung, ob eine Verletzung von Art 8 EMRK durch die Nichterteilung eines Einreisevisums vorliegt, **komplizierte Rechts- und Sachverhaltsfragen**, was erneut **Ressourcen des BFA bzw. des BVwG und der Höchstgerichte zu bündeln droht** und zur **weiteren Verlängerung der Familientrennung sowie der Verfahrensdauern** insgesamt beitragen wird. Darüber hinaus weist die Caritas darauf hin, dass die enge Zielgruppe der Familienzusammenführung (s. Fn 33) im Ergebnis wohl oft gerechtfertigte Ansprüche aus Art 8 EMRK innehaben wird.

Weiters werden die **geplanten rechtlichen Hürden** im Bereich der Familienzusammenführung **massiv integrationshemmende Wirkung** haben. Denn die Trennung von der Familie vermindert Studien wie auch der Erfahrung der Caritas zufolge die Fähigkeit von Schutzberechtigten, sich aktiv in den Integrationsprozess einzubringen. Insbesondere ist mit **negativen Auswirkungen auf die physische und psychische Gesundheit, im Bildungs- und Beschäftigungsbereich und auf die Fähigkeit zum Neuanfang** zu rechnen.⁴⁵ Der Familie kommt eine wichtige Bedeutung als soziales Unterstützungsnetz zu und die Familie kann den Integrationsprozess wesentlich fördern. Tägliches Bangen um das Leben der direkten Angehörigen verhindert jedoch den Neustart.⁴⁶ ⁴⁷ Zusätzlich haben lange (Rechtsmittel-) Verfahren negative Auswirkungen auf die Integration und eine lange Trennung der Familienmitglieder kann zu tiefen Gefühlen von Ungerechtigkeit und Ohnmacht führen.⁴⁸

Schließlich bestehen massive **völker-, europa- und verfassungsrechtliche Bedenken** gegen die vorgeschlagenen Änderungen beziehungsweise die zu erwartende Umsetzung:

*In Hinblick auf die Familienzusammenführung mit **Asylberechtigten** ergeben sich diese Bedenken aus folgenden Überlegungen:*

Nach der EU-Familienzusammenführungsrichtlinie⁴⁹ sind Flüchtlinge im Unterschied zu anderen MigrantInnen grundsätzlich von der Erfüllung von ökonomischen Voraussetzungen, ausgenommen.⁵⁰ Zwar erlaubt es die Richtlinie grundsätzlich, nach Verstreichen von drei Monaten seit Zuerkennung des Schutzstatus, auch von Flüchtlingen die Erfüllung der materiellen Voraussetzungen zu verlangen,⁵¹ doch handelt es sich bei EU-Richtlinien immer um Mindeststandards und sind günstigere Regelungen durch die Mitgliedstaaten nicht nur möglich, sondern sind laut den Erwägungsgründen, Leitlinien der Europäischen Kommission⁵² und dem Grünbuch⁵³ der Kommission sogar erwünscht.

Nach den Erwägungsgründen der Familienzusammenführungsrichtlinie sollen Maßnahmen der Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit dem Schutz der Familie in Einklang mit Art 8

⁴⁵ Vgl. UNHCR, September 2013, „A New Beginning. Refugee Integration in Europe.“, S. 70; s. Fn 38

⁴⁶ Vgl. UNHCR Österreich, Februar 2015, „Subsidiär Schutzberechtigte in Österreich“, S. 36; s. Fn 8

⁴⁷ Vgl. auch UNHCR, 2011, „Resettlement Handbook“, S. 269 f.; abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>; Zugriff am 17.11.2015

⁴⁸ Vgl. UNHCR, September 2013, „A New Beginning. Refugee Integration in Europe.“, S. 70; s. Fn 38

⁴⁹ Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22.09.2003; im Folgenden: Familienzusammenführungsrichtlinie

⁵⁰ Vgl. Art 7 Familienzusammenführungsrichtlinie

⁵¹ Vgl. *ibid.*, Art 12

⁵² Vgl. Europäische Kommission, „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 /* COM/2014/0210 final */“; im Folgenden: Leitlinien Familienzusammenführungsrichtlinie; abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0210&from=DE>; Zugriff am 17.11.2015

⁵³ Vgl. Europäische Kommission, „Grünbuch zum Recht auf Familienzusammenführung von in der Europäischen Union lebenden Drittstaatsangehörigen (Richtlinie 2003/86/EG) /* KOM/2011/0735 endgültig */“; abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0735&from=EN>; Zugriff am 17.11.2015

EMRK⁵⁴ und der GRC^{55 56} getroffen werden, die Richtlinie soll ohne Diskriminierung etwa aufgrund des Vermögens oder der Herkunft⁵⁷ durchgeführt und eine gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen vergleichbar mit der von UnionsbürgerInnen⁵⁸ sichergestellt werden. Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt soll durch erleichterte Integration Drittstaatsangehöriger gefördert werden, wobei hierfür die Familienzusammenführung als Beitrag zur soziokulturellen Stabilität als notwendige Voraussetzung definiert wird.⁵⁹ Weiters soll der Situation von Flüchtlingen, die sie daran hindert, ein normales Familienleben zu führen, besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden und daher günstigere Bedingungen für die Familienzusammenführung für Flüchtlinge vorgesehen werden;⁶⁰ auf jeden Fall sollte die Familienzusammenführung für EhegattInnen und minderjährige Kinder gelten⁶¹ und die Rechte von Frauen und Kindern bei der Familienzusammenführung besonders beachtet werden.⁶² Schließlich sollen die Verfahren zur Familienzusammenführung effizient und angemessen sein und entsprechende Rechtssicherheit bieten.⁶³

Laut Leitlinien der Kommission dürfen die Mitgliedstaaten einen allenfalls bestehenden Spielraum wie den der materiellen Voraussetzungen nicht „in einer Weise nutzen, die dem Ziel und der Wirksamkeit der Richtlinie schadet“⁶⁴ und „das Wohl minderjähriger Kinder [ist] gebührend zu berücksichtigen“⁶⁵. Die Mitgliedstaaten werden weiters aufgefordert, „bei der Nutzung ihres Ermessensspielraums humanitären Gesichtspunkten Vorrang zu geben“⁶⁶. Gleichzeitig lobt die Kommission in ihren Leitlinien die Mitgliedstaaten, die in Bezug auf Flüchtlinge von der Einschränkung einer Antragstellung binnen drei Monaten keinen Gebrauch machen, da dies aufgrund der praktischen, die Familienzusammenführung bei Anwendung dieser Frist behindernden Schwierigkeiten die am besten geeignete Lösung darstelle.⁶⁷ Wenn Mitgliedstaaten diese Bestimmung anwenden, „sollten sie nach Ansicht der Kommission bei der Prüfung eines Einzelantrags die objektiven praktischen Hindernisse berücksichtigen, mit denen der Antragsteller konfrontiert ist“.⁶⁸

Schließlich legt auch die Schlussakte der Konferenz über die Annahme der GFK ein Absehen von der Einführung dieser Regelung in Bezug auf Flüchtlinge nahe, da dort den Regierungen empfohlen wird, „die notwendigen Maßnahmen zum Schutze der Familie des Flüchtlings durchzuführen, besonders im Hinblick darauf, sicherzustellen, dass die Einheit der Familie des Flüchtlings aufrechterhalten bleibt“.⁶⁹ UNHCR führt dazu aus, der „Grundsatz der Einheit der Familie gilt nicht nur, wenn alle Familienmitglieder zur selben Zeit Flüchtlinge wurden, er gilt auch, wenn die Einheit der Familie vorübergehend durch die Flucht einer oder mehrerer ihrer Mitglieder aufgehoben war“.⁷⁰

Als **ausgesprochen besorgniserregend** beurteilt die Caritas aus allen genannten Gründen die **massive Benachteiligung von Asylberechtigten, deren Familienangehörigen eine**

⁵⁴ Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens

⁵⁵ Art 7 GRC

⁵⁶ Vgl. Erwägungsgrund 2 Familienzusammenführungsrichtlinie

⁵⁷ Vgl. *ibid.*, Erwägungsgrund 5

⁵⁸ Vgl. *ibid.*, Erwägungsgrund 3

⁵⁹ Vgl. *ibid.*, Erwägungsgrund 4

⁶⁰ Vgl. *ibid.*, Erwägungsgrund 8

⁶¹ Vgl. *ibid.*, Erwägungsgrund 9

⁶² Vgl. *ibid.*, Erwägungsgrund 11

⁶³ Vgl. *ibid.*, Erwägungsgrund 13

⁶⁴ Vgl. Leitlinien Familienzusammenführungsrichtlinie, Rn 3 (mit Verweis auf 8. Erwägungsgrund)

⁶⁵ *Ibid.*, Rn 2.3

⁶⁶ *Ibid.*, Rn 6.1.1

⁶⁷ Vgl. *ibid.*, Rn 6.1.3

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Vgl. UNHCR, „Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft gemäß dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (1979), Rn 182; abrufbar unter:

http://www.unhcr.at/fileadmin/user_upload/dokumente/03_profil_begriffe/fluechtlinge/Handbuch.pdf; Zugriff am 17.11.2015

⁷⁰ *Ibid.*, Rn 186

Stellungnahme Caritas Österreich zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das AsylG 2005 geändert wird

Antragstellung vor Ablauf der Dreimonatsfrist nicht gelingt, durch die Bindung an ökonomische Ressourcen. Finanzielle Mittel und politische Umstände können durch derart starre verfahrensrechtliche Hindernisse schnell über das weitere Familienleben entscheiden. Ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot nach Art 14 EMRK bzw. Art 21 GRC in Verbindung mit Art 8 EMRK bzw. Art 7 GRC durch diese Regelung steht im Raum: Denn jene Menschen, die die Frist einhalten können und jene, denen das nicht gelingt, befinden sich in vergleichbaren Situationen – sie unterscheiden sich nur durch den Ablauf von drei Monaten. Sie werden anknüpfend an den Zeitpunkt der Antragsstellung diskriminiert,⁷¹ die vorgeschlagene Regelung fällt jedenfalls in den Anwendungsbereich des Rechts auf Privat- und Familienlebens und ist die **massiv unterschiedliche Behandlung wohl nicht durch objektive und nachvollziehbare Gründe rechtfertigbar**.⁷² Grundsätzlich kann eine gesetzliche, in ein Grundrecht eingreifende Regelung, nur gerechtfertigt sein, wenn sie ein legitimes Ziel verfolgt, geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist.⁷³ Laut Vorblatt ist Ziel der Novelle die „Gewährleistung der Gewährung von internationalem Schutz inklusive des Familiennachzuges nur an diejenigen, die tatsächlich die Voraussetzungen dafür entsprechend den unionsrechtlichen Vorgaben erfüllen“⁷⁴. Diesem Ziel wäre allerdings durch die qualitativere und effizientere Umsetzung bestehender Bestimmungen weitaus mehr gedient. Die hier eigentlich vorrangigen Ziele sind die Verringerung der Attraktivität Österreichs als Destinationsland⁷⁵ bzw. eine Signalwirkung⁷⁶ sowie die Verringerung der Anzahl an Nachziehenden und nicht quantifizierbare Einsparungen im Bereich der sozialen Leistungen.⁷⁷ Diese Ziele sind klar politisch motivierte. Dazu **betonte der EGMR** in der Vergangenheit, **dass die politische Intention von Staaten, Schutzsuchende abzuschrecken, keine Ungleichbehandlung rechtfertigen kann**.⁷⁸

Davon abgesehen sind die vorgeschlagenen Regelungen zur Erreichung der genannten Ziele ungeeignet. Denn die oft in Nachbarländern von Kriegsgebieten wie Syrien oder Afghanistan unter prekärsten Bedingungen lebenden Familienmitglieder erfüllen in der Regel ebenso die Voraussetzungen für internationalen Schutz wie die bereits geflüchteten Familienmitglieder.⁷⁹ Damit wird **genau denjenigen, die die Voraussetzung für Schutz in Österreich aller Wahrscheinlichkeit nach erfüllen, der legale Zugang zu diesem durch eine reine Fristenregelung erschwert oder gar verwehrt** und diese **Menschen auf gefährliche Fluchtrouten gedrängt**, um ihr Leben zu retten bzw. ihre Angehörigen wiederzusehen.

Aus anderen Gründen geht sogar der Gesetzgeber selbst nicht von einer Verringerung der Anzahl der Nachziehenden aus, da „[a]ufgrund des Netzes an Rechtsberatung für Asylwerber und sonstiger allgemeiner Informationsquellen für den Antragssteller, [...] wohl

⁷¹ Die in Art 14 EMRK genannten Diskriminierungsgründe (Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, politische oder sonstige Anschauungen, nationale oder soziale Herkunft, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, Vermögen, Geburt oder sonstiger Status) sind nicht abschließend (arg. „insbesondere“, vgl. auch Villiger, 1999, „Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)“, Rn 659). Nach der EGMR-Rechtsprechung zu Art 14 EMRK lag eine Diskriminierung z.B. bei unterschiedlicher Behandlung aufgrund des Zeitpunkts des Schulabschlusses beim Universitätszugang (vgl. EGMR, 09.07.2013, „Altınay v. Turkey“, Beschwerde-Nr. 37222/04), aufgrund des Gesundheitszustandes (vgl. EGMR, 10.03.2011, „Kiyutin v. Russia“, Beschwerde-Nr. 2700/10) oder von Untersuchungs- im Vergleich zu Strafgefangenen (vgl. EGMR, 13.12.2011, „Laduna v. Slovakia“, Beschwerde-Nr. 31827/02) vor

⁷² Vgl. auch EGMR, 12.04.2006, „Stec ua gg das Vereinigte Königreich“, Beschwerde-Nr. 65731/01 und 65900/01, Rn 51

⁷³ Vgl. z.B. EGMR, 06.11.2012, „Hode und Abdi gg das Vereinigte Königreich“, Beschwerde-Nr. 22341/09; vgl.

Hengstschläger/Leeb, 2012, „Grundrechte“, S 42 f. (dort mit Verweis auf VfSlg 11.558/1987)

⁷⁴ Vorblatt AsylGÄG, S. 1, 3

⁷⁵ Vgl. *ibid.*, S. 3 und 7. An der Qualifikation als Ziele ändert auch die Einordnung unter die Überschriften „Problemanalyse“ bzw. „Abschätzung der Auswirkungen“/ „Kostendämpfungseffekt“ nichts

⁷⁶ Vgl. ORF.at, „Faymann: Zeichen an Bevölkerung“, 03.11.2015; abrufbar unter: <http://orf.at/stories/2307600/2307436/>; Zugriff am 19.11.2015

⁷⁷ Vgl. Vorblatt AsylGÄG, S. 7

⁷⁸ Vgl. EGMR, 06.11.2012, „Hode und Abdi gg das Vereinigte Königreich“, Beschwerde-Nr. 22341/09, Rn 51-55

⁷⁹ Vgl. Richtlinie 2011/95/EU vom 13.12.2011; im Folgenden: Statusrichtlinie (Neufassung); Erwägungsgrund 36

Stellungnahme Caritas Österreich zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das AsylG 2005 geändert wird

davon ausgegangen werden [kann], dass die überwiegende Mehrheit der Anträge zum Familiennachzug innerhalb der 3-Monate-Frist gestellt wird“.⁸⁰

Schließlich greifen die vorgeschlagenen Änderungen wohl auch unverhältnismäßig in die Grundrechte der Betroffenen ein, da die für diese zu erwartenden negativen Folgen außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen der Attraktivitätsminderung Österreichs und Einsparungen bei Sozialleistungen stehen.⁸¹ An diesem Befund der Unverhältnismäßigkeit ändern die soeben zitierten Ausführungen laut Vorblatt⁸² zur Verfügbarkeit eines „Netzes an Rechtsberatung für Asylwerber“ und „sonstiger allgemeiner Informationsquellen für den Antragssteller“ nichts. Denn die zumindest theoretisch in Österreich verfügbaren RechtsberaterInnen können Familienangehörige im Ausland faktisch nicht bei deren Anträgen unterstützen bzw. haben dazu auch keinen Auftrag und die genannten praktischen Schwierigkeiten der Antragstellung bei teils in anderen Ländern befindlichen Botschaften bleiben bestehen.

Auch eine **Verletzung des Rechts auf Achtung des Privat und Familienlebens** nach Art 8 EMRK bzw. Art 7 GRC alleine zumindest in der Praxis **ist wahrscheinlich**:

Aus der Rechtsprechung des EGMR zu Art 8 EMRK ergibt sich zusammengefasst, „dass Vertragsstaaten die Zusammenführung von Ehepaaren zwar regeln und beschränken dürfen, dies jedoch nur unter der Voraussetzung, dass die Beschränkung einen legitimen Zweck verfolgt, geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist“.⁸³ Wie oben näher dargelegt, mangelt es an der Erfüllung dieser Voraussetzungen. Nach der Rechtsprechung des EGMR hängt die Verpflichtung der Vertragsstaaten aus Art 8 EMRK, Familienangehörigen die Einreise zu gestatten, stark von den Verhältnissen der Betroffenen ab.⁸⁴ Dabei ist auch von Bedeutung, ob ein gemeinsames Familienleben in einem der Herkunftsländer der Familienmitglieder möglich ist.⁸⁵ Dies wird bei international Schutzberechtigten regelmäßig nicht der Fall sein, da dieser Schutz impliziert, dass die Berechtigten im Herkunftsland nicht leben können.

*In Bezug auf **subsidiär Schutzberechtigte** ergeben sich aus folgenden Überlegungen verfassungs-, europa- und völkerrechtliche Bedenken:*

Die vorgeschlagenen Änderungen der Regelungen über die Familienzusammenführung mit subsidiär Schutzberechtigten werden **massivste negative Auswirkungen für subsidiär Schutzberechtigte und ihre Familien** haben. Durch die **Verdreifachung der absoluten Wartefrist** und den **in der Praxis zu befürchtenden generellen Ausschluss vieler Menschen von der Möglichkeit auf Familienzusammenführung durch die hohen materiellen Voraussetzungen** werden bei Beschluss der Änderungen künftig unzählige **Familien entweder für immer getrennt oder auf die gefährlichen, „illegalen“ Wege der Flucht gezwungen**.

⁸⁰ Vorblatt AsylGÄG, S. 6

⁸¹ „Bei der Prüfung der Adäquanz, der **Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn**, ist die Schwere des Eingriffs in die Rechtspositionen des Betroffenen mit dem Gewicht der ihn rechtfertigenden öffentlichen Interessen abzuwägen. Die gesetzliche Einschränkung des Grundrechts ist nur dann verfassungskonform, wenn sie durch ein überwiegendes öffentliches Interesse, ein gewichtigeres legitimes Ziel, gerechtfertigt werden kann. **Je schwerer der Eingriff ist desto triftiger müssen die ihn rechtfertigenden öffentlichen Interessen sein.**“ (Hengstschläger/Leeb, 2012, „Grundrechte“, S 42 f., dort mit Verweis auf VfSlg 11.558/1987)

⁸² Vgl. Vorblatt AsylGÄG, S. 6

⁸³ Migralex 2_2014, Kessler/Zipfel, „Der asylrechtliche Ehegattenbegriff und das Erfordernis der im Herkunftsland bestandenen Ehe“, S. 33

⁸⁴ Vgl. EGMR, 28.05.1985, „Abdulaziz, Cabales and Balkandali gg das Vereinigte Königreich“, Beschwerde-Nr. 9214/80

⁸⁵ Vgl. ibid; EGMR, 19.02.1996, „Gül gg die Schweiz“, Beschwerde-Nr. 23218/94; EGMR, 28.11.1996, „Ahmut gg die Niederlande“, Beschwerde-Nr. 21702/93

Stellungnahme Caritas Österreich zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das AsylG 2005 geändert wird

Anders als die Familienzusammenführungsrichtlinie ist die Statusrichtlinie (Neufassung) auch auf subsidiär Schutzberechtigte anzuwenden. In ihren Erwägungsgründen wird klar das Ziel der Angleichung der Rechtspositionen von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten zum Ausdruck gebracht.⁸⁶ EU-Richtlinien sind so auszulegen, dass ihr Zweck nach Möglichkeit vollständig erreicht wird. Die vorgeschlagene massive zusätzliche Schlechterstellung von subsidiär Schutzberechtigten bewirkt jedoch genau das Gegenteil.

Diese **massive Schlechterstellung von subsidiär Schutzberechtigten durch die Verhinderung der Familienzusammenführung während der dreijährigen Sperrfrist gegenüber anderen Drittstaatsangehörigen mit einem befristeten Aufenthaltstitel** nach dem NAG wie etwa Studierende⁸⁷ oder InhaberInnen einer „Rot-Weiß-Rot-Karte plus“⁸⁸ verstößt vermutlich gegen das Diskriminierungsverbot nach Art 14 EMRK bzw. Art 21 GRC in Verbindung mit Art 8 EMRK bzw. Art 7 GRC. Denn subsidiär Schutzberechtigte befinden sich in einer vergleichbaren Situation wie Personen mit befristeten Aufenthaltstiteln nach dem NAG,⁸⁹ u.a. aufgrund ihres ebenfalls befristeten Aufenthaltsrechts, ihren ähnlichen sozialen Rechten⁹⁰ und ihres mindestens so großen Bedürfnisses nach Fortsetzung ihres Familienlebens. Sie wären aufgrund ihres Status als subsidiär Schutzberechtigte diskriminiert, ihr Recht auf Privat- und Familienleben wird durch die vorgeschlagene Änderung stark beschnitten und ist wie oben in Bezug auf Asylberechtigte näher ausgeführt den Materialien zum Gesetzentwurf keine taugliche Rechtfertigung durch objektive und nachvollziehbare Gründe für diese Ungleichbehandlung zu entnehmen.⁹¹

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang auch die zusätzliche Diskriminierung dieser Gruppe insofern, als für sie auch keine Familienzusammenführung nach dem NAG möglich ist⁹² und daher EhepartnerInnen, mit denen eine Ehe nicht im Herkunftsland bestanden hat, generell von der Familienzusammenführung ausgeschlossen sind.⁹³

Vor dem Hintergrund des Gleichheitssatzes⁹⁴ spricht aufgrund der besonderen Situation von subsidiär Schutzberechtigten und ihren Familien sogar vieles für eine Besserstellung bei der Familienzusammenführung im Vergleich zu z.B. zu Arbeitszwecken „freiwillig“ nach Österreich migrierten Drittstaatsangehörigen. Denn **subsidiär Schutzberechtigte wurden in der Regel zwangsweise von ihrer Familie getrennt und haben aufgrund der Konfliktsituationen im Herkunftsland in der Regel faktisch keine Möglichkeit zur dortigen Fortsetzung des Familienlebens**. Weiters erfüllen die Familienmitglieder im Ausland in der Regel ebenso die Voraussetzung für die Gewährung von subsidiärem Schutz.

Auch die Empfehlungen von UNHCR legen nicht nur ein Absehen von den vorgeschlagenen massiven Beschränkungen der Familienzusammenführung mit subsidiär Schutzberechtigten, sondern eine Verbesserung ihrer Rechtsposition nahe. So empfahl UNHCR bereits die Abschaffung der derzeit geltenden einjährigen Wartefrist.⁹⁵ Denn

⁸⁶ Vgl. Erwägungsgründe 13, 39 Statusrichtlinie (Neufassung)

⁸⁷ Vgl. § 69 NAG

⁸⁸ Vgl. § 46 NAG

⁸⁹ Vgl. EGMR, 06.11.2012, „Hode und Abdi gg das Vereinigte Königreich“, Beschwerde-Nr. 22341/09, Rn 48-50

⁹⁰ In Bezug auf Zugang zum Arbeitsmarkt, Sozialleistungen oder Sozialversicherungsleistungen

⁹¹ Weder ist das Ziel der Regelung sachlich, noch ist sie geeignet, erforderlich oder verhältnismäßig, vgl. weiters die Ausführungen und Quellen oben zu Asylberechtigten

⁹² Vgl. § 46 Abs 1 Z 2 NAG (wo nur auf Asylberechtigte Bezug genommen wird)

⁹³ Vgl. Migralex 2_2014, Kessler/Zipfel, „Der asylrechtliche Ehegattenbegriff und das Erfordernis der im Herkunftsland bestandenen Ehe“, S. 37

⁹⁴ Nach dem allgemeinen Gleichheitssatz nach Art 2 StGG und Art 7 B-VG, auf Fremde durch das BVG Rassendiskriminierung ausgedehnt, müssen wesentlich ungleiche Tatbestände zu unterschiedlichen Rechtsfolgen führen (vgl. Mayer, 1997, „Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht Kurzkommentar“ mit Verweisen dort auf VfSlg 2956, 11.641, 13.477; VfGH 19.06.1996, G 1319/95; VwGH 02.07.1992, 90/16/0167; S. 465 f.; Hengstschläger/Leeb, 2012, „Grundrechte Kurzlehrbuch“, S. 99, mit Verweis dort auf VfSlg 14.191/1996)

⁹⁵ Vgl. UNHCR Österreich, Februar 2015, „Subsidiär Schutzberechtigte in Österreich“, S. 38 (Empfehlung 7); s. Fn 8

besonders hart sind schon jetzt jene Minderjährigen getroffen, die während der Wartefrist volljährig werden und daher ihre Familie nicht mehr nachholen können.⁹⁶ Diese Ausführungen gelten umso mehr für die nunmehr dreijährige Wartefrist, die in der Praxis zum Ausschluss quasi aller unbegleiteten minderjährigen subsidiär Schutzberechtigten von der Familienzusammenführung führen wird.

Zusammengefasst stehen die vorgeschlagenen Bestimmungen den oben erwähnten Empfehlungen von ExpertInnen, der Europäischen Kommission bzw. Erwägungsgründen in Richtlinien sowie den aus der Praxis bekannten menschenrechtlichen Bedürfnissen von Schutzberechtigten diametral entgegen. Die geplanten **Regelungen stellen in der Praxis Verfassungs-, Europa- und Völkerrechtsverletzungen sowie großes Leid für die Betroffenen in Aussicht**. Hier befürchtet die Caritas vor allem auch **schlimme Gefährdungspotenziale für Frauen und Kinder** bzw. psychisch und physisch beeinträchtigte Menschen. Oft nehmen die körperlich „stärksten“ Familienmitglieder die Gefahren der Flucht auf sich und müssen ihre nächsten Angehörigen in der Region zurücklassen bzw. können die finanziellen Mittel für eine gemeinsame Flucht nicht aufbringen. Eine Unterbindung legalen Familiennachzugs der direkten Angehörigen ist folglich ein Eingriff in die Rechte derjenigen, die diese Rechte am wenigsten aus eigenen Möglichkeiten wahren können.

Daher fordert die Caritas, von den vorgesehenen Beschränkungen der Familienzusammenführung mit Asyl- oder subsidiär Schutzberechtigten abzusehen, stattdessen die Familienzusammenführung in Bezug auf den Familienangehörigenbegriff, die derzeit einjährige Wartefrist für subsidiär Schutzberechtigte sowie die Effizienz und Rechtsstaatlichkeit der Familienzusammenführungsverfahren zu verbessern. Dies ist aus genannten verfassungs-, europa- bzw. völkerrechtlichen Überlegungen geboten und ein „geeignetes Instrument, um legale Einreisemöglichkeiten zu schaffen und irreguläre, gefährliche Fluchtrouten einzudämmen“.⁹⁷ Positive Maßnahmen könnten einerseits Menschenleben retten, andererseits das staatlicherseits angestrebte Ziel eines geregelten Fremdenwesens unterstützen.

Sollten die vorgeschlagenen Bestimmungen dennoch beschlossen werden, muss zumindest die Möglichkeit eines schriftlichen Antrags auf Familienzusammenführung durch das in Österreich schutzberechtigte Familienmitglied an die zuständige Behörde in Österreich in Entsprechung der Leitlinien der Kommission ausdrücklich im Gesetz vorgesehen werden,⁹⁸ da nur so zusätzliche Härten bedingt durch die genannten praktischen Schwierigkeiten in der Herkunftsregion vermieden werden können. Des Weiteren wären Ausnahmeklauseln von der Dreimonatsfrist für Asylberechtigte im Fall der Verhinderung rechtzeitiger Antragstellung dringendst geboten bzw. die Möglichkeit zur Parteistellung der sich im Inland befindenden Familienmitglieder zu eröffnen.

⁹⁶ Vgl. *ibid.*, S. 37; s. Fn 8

⁹⁷ UNHCR, 03.11.2015, „UNCHR gegen Einschränkung bei Familienzusammenführung“; s. Fn 37

⁹⁸ Leitlinien Familienzusammenführungsrichtlinie, Rn 6.1.3.: „Falls Mitgliedstaaten die Anwendung dieser Bestimmung [materielle Voraussetzungen bei Flüchtlingen] dennoch beschließen sollten, sollten sie nach Ansicht der Kommission bei der Prüfung eines Einzelantrags die **objektiven praktischen Hindernisse** berücksichtigen, mit denen der Antragsteller konfrontiert ist. Hinzu kommt, dass die Entscheidung, ob der **Antrag** im Einklang mit Artikel 11 und Artikel 5 Absatz 1 **vom Zusammenführenden** oder von dem Familienangehörigen einzureichen ist, im **Ermessen** der Mitgliedstaaten liegt und dass die **Erfüllung dieser Voraussetzung aufgrund der besonderen Situation der Flüchtlinge und ihrer Familienangehörigen besonders schwierig oder unmöglich sein kann.**“

Inkrafttreten, Übergangsbestimmungen – § 73 Abs 15, § 75 Abs 24, 25

Die vorgeschlagenen Änderungen dürften⁹⁹ am 15.11.2015 in Kraft treten, obwohl sie frühestens im Dezember 2015 beschlossen werden können. Die Änderungen in Bezug auf die befristete Aufenthaltsberechtigung für Asylberechtigte wären auf Anträge ab 15.11.2015 anzuwenden.

Bezüglich der Verschärfungen bei der Familienzusammenführung enthält der Gesetzesentwurf keine solche Übergangsbestimmung. Somit wären die verschärften Bestimmungen auf die nach (wahrscheinlich dem) 15.11.2015 gestellten Anträge auf Erteilung eines Einreisetitels zum Zwecke der Familienzusammenführung anzuwenden. Daher **wären davon auch bereits jetzt als asyl- oder subsidiär schutzberechtigt Anerkannte und ihre Familienangehörigen massiv negativ betroffen**. So könnte beispielsweise ein 16-jähriger, unbegleiteter subsidiär Schutzberechtigter, dem sein Status im Jänner 2015 zuerkannt wurde, und dessen Mutter sich aufgrund der derzeitigen Rechtslage auf eine Antragstellung auf Familienzusammenführung im Jänner 2016 vorbereitet, seine Mutter nach den vorgeschlagenen Bestimmungen plötzlich gar nicht mehr nachholen. Denn erst im Jänner 2018 und damit nach seinem 18. Geburtstag wäre die dreijährige Sperrfrist für subsidiär Schutzberechtigte abgelaufen.

Die vorgeschlagenen Bestimmungen legen eine **Verletzung des Vertrauensschutzes** aus dem Gleichheitssatz nahe: Denn es wird in die mit Zuerkennung des internationalen Schutzstatus erworbene Rechtsposition plötzlich, weil ohne entsprechende Übergangsbestimmungen, und intensiv eingegriffen. Hierfür ist jedoch keine sachliche Begründung erkennbar, weil die hinter den in den Erläuterungen erwähnten Zielen stehenden öffentlichen Interessen diesen Eingriff wohl nicht aufwiegen können.¹⁰⁰

Zudem sei erwähnt, dass die wahrscheinliche Rückwirkung auf den 15.11.2015 ebenso verfassungsrechtlich problematisch ist.¹⁰¹

Der vorgeschlagene § 75 Abs 25 ermöglicht es dem BFA, Asylberechtigten mit einem befristeten Aufenthaltsrecht so lange keine Karte für Asylberechtigte auszustellen, als das BFA die technischen Voraussetzungen hierfür nicht erfüllt. Diese Bestimmung lässt darauf schließen, dass der Gesetzgeber selbst davon ausgeht, dass das BFA nicht zeitgerecht in der Lage sein wird, tausende neue Karten für Asylberechtigte auszustellen, was den oben begründeten Befund untermauert, wonach das BFA bereits jetzt ressourcentechnisch vor schwierigen Herausforderungen steht.

Caritas Österreich, 27.11.2015

⁹⁹ Das Datum des Inkrafttretens wird in § 73 Abs 15 zwar nicht genannt, die Nennung von „15.11.2015“ in § 75 Abs 24 legt dies aber nahe. Die Rückwirkung nur in Bezug auf die Familienzusammenführung ergibt sich aus der Aussparung eines Verweises auf § 35

¹⁰⁰ Vgl. Hengstschläger/Leeb, 2012, „Grundrechte“, S. 107 ff (dort mit Verweis auf VfSlg 11.288/1987; 12.568/1990; 14.090/1995; 16.764/2002)

¹⁰¹ Vgl. Hengstschläger/Leeb, 2012, „Grundrechte“, S. 107 f. (dort mit Verweis auf VfSlg 12.688/1991; 15.739/200; 16.850/2003)