



**UNHCR-Analyse
des Entwurfs für das
Fremdenrechtsänderungsgesetz 2018**

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 Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Asylgesetz 2005, das BFA-Verfahrensgesetz, das BFA-Einrichtungsgesetz, das Grundversorgungsgesetz – Bund 2005, das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985, das Universitätsgesetz 2002 und das Ausländerbeschäftigungsgesetz geändert werden (Fremdenrechtsänderungsgesetz 2018 – FrÄG 2018)“, wie folgt Stellung:

II. Grundsätzliche Anmerkungen zur Novelle

Durch den vorliegenden Gesetzesentwurf sollen asyl- und fremdenrechtliche Maßnahmen umgesetzt werden, die im Regierungsprogramm 2017-2022 festgelegt wurden. Die grundsätzliche Intention der Bundesregierung ist gemäß dem Allgemeinen Teil der Erläuternden Bemerkungen dabei die „Verhinderung von Asylmissbrauch“ und die „Steigerung der Effizienz von asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren“.

Vorab soll festgehalten werden, dass UNHCR Verständnis dafür hat, dass für Asylverfahren auch Regelungen vorgesehen werden, die den Zweck verfolgen, missbräuchliche Asylanträge rasch zu identifizieren und in beschleunigten Verfahren abzuwickeln. Der vorliegende Gesetzesentwurf vermittelt jedoch in weiten Teilen den Eindruck, dass die überwiegende Mehrheit der Asylsuchenden einen Asylantrag stellt, der in keinem Zusammenhang mit Fragen der Schutzgewährung steht. Zudem werden verschiedene Maßnahmen vorgeschlagen, die den Charakter von Strafverfolgungshandlungen haben und damit fälschlicherweise den Eindruck erwecken können, als ginge von Asylsuchenden generell Gefahr aus. Die vorgeschlagenen Maßnahmen scheinen zudem in ihrer Gesamtheit wenig geeignet, das Ziel der Effizienzsteigerung zu erreichen, da den zuständigen Behörden eine Reihe von zusätzlichen Aufgaben auferlegt werden, die einen erheblichen Arbeitsaufwand nach sich ziehen werden.

UNHCR erachtet eine Reihe von Maßnahmen als problematisch, wobei primär die **Möglichkeit** zu erwähnen ist, **Asylsuchenden mitgeführtes Bargeld** von bis zu € 840 pro Person (im Fall von Familien mit mehreren Kindern daher ein Vielfaches dieses Betrags) **abzunehmen**. Auf diese Weise soll ein Teil der Kosten, die durch die Gewährung der Grundversorgungsleistungen durch den Bund entstehen, gedeckt werden, obwohl die geltende Fassung des Grundversorgungsgesetzes bereits jetzt vorsieht, dass Asylsuchende, die ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln bestreiten können, keinen Anspruch auf staatliche Unterstützung haben bzw. ihnen der Ersatz der notwendigen Betreuungskosten vorgeschrieben werden kann, wenn sie zum Zeitpunkt der Versorgung ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mittel hätten bestreiten können. Folglich erscheint UNHCR der Mehrwert der vorgeschlagenen Bestimmung zweifelhaft. Darüber hinaus wirft die automatische und zwangsweise Abnahme von Bargeld aus Sicht von UNHCR verschiedene grundrechtliche Fragen auf, wie etwa die Menschenwürde und das Recht auf Eigentum betreffend.¹ Zudem wird dabei außer Acht gelassen, dass sich unter den nach Österreich kommenden Asylsuchenden eine beträchtliche Zahl von schutzbedürftigen Personen befindet und diese eine besonders schutzbedürftige Gruppe darstellen. Flüchtlinge müssen in der Regel den Großteil ihrer Besitztümer im Herkunftsstaat zurücklassen und mangels legaler Zugangswege zu Schutz beträchtliche Summen für ihre Flucht an Schlepperorganisationen bezahlen. Das ihnen verbliebene Bargeld ist daher oft der „letzte Notgroschen“, über den sie frei verfügen können.

UNHCR anerkennt das legitime Interesse von Staaten, Personen auf ihrem Hoheitsgebiet zu identifizieren und sicherzustellen, dass für Asylentscheidungen auf umfassende und aktuelle Informationen zurückgegriffen werden kann. Gleichzeitig erachtet UNHCR die vorgeschlagene Ermächtigung, **Datenträger wie Mobiltelefone von Asylsuchenden zur Feststellung der Identität oder Reiseroute sicherstellen und auswerten** zu können, in dieser Form als bedenklich. Die Auswertung von Datenträgern wirft wichtige grundrechtliche Fragen, wie etwa im Zusammenhang mit dem Recht auf Privat- und Familienleben und dem Recht auf Schutz der persönlichen Daten, auf. Eine Auswertung muss daher im Einzelfall jedenfalls notwendig und verhältnismäßig sein. UNHCR vermisst in diesem Zusammenhang jedoch wichtige Schutzvorkehrungen in der vorgeschlagenen gesetzlichen Ausgestaltung. Zudem ist es wichtig festzuhalten, dass auf Mobilgeräten gespeicherte elektronische Daten in der Regel eine Reihe persönlicher und sensibler Informationen enthalten, die größtenteils für die Feststellung der genannten Zwecke keine Relevanz haben. Eine ungezielte und willkürliche Auslesung von Daten würde somit über das Ziel einer Identitäts- oder Reiseroutenfeststellung hinausgehen. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass Handys im Rahmen einer Flucht oft von verschiedenen Personen (inklusive Schleppern) verwendet werden, was eine Zuordnung der Handydaten zum jeweiligen Asylsuchenden erschweren und somit die Zuverlässigkeit der ausgewerteten Daten beeinträchtigen kann.

Der Entwurf sieht im Vergleich zur geltenden Rechtslage eine **gravierende Verschlechterung der Einbürgerungsvoraussetzungen für anerkannte Flüchtlinge** vor. So wird die Anhebung der Mindestdauer des rechtmäßigen und ununterbrochenen Aufenthalts für die Verleihung der Staatsbürgerschaft von sechs

¹ Siehe näher dazu UNHCR, UNHCR Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens legislation, L 87, 6. Jänner 2016, Rn 41-52, <http://www.refworld.org/pdfid/5694ed3a4.pdf>.

auf zehn Jahre vorgeschlagen. UNHCR ist der Ansicht, dass die Verlängerung der Wartefrist dem Geist des Artikels 34 der Genfer Flüchtlingskonvention widerspricht, wonach Österreich die Einbürgerung von Flüchtlingen soweit wie möglich erleichtern und insbesondere jegliche Bestrebungen unternehmen soll, um das Einbürgerungsverfahren zu beschleunigen. Mit dem Entfall der kürzeren Wartefrist würde entgegen der völkerrechtlichen Vorgaben die bisher einzige Erleichterung für die Einbürgerung von Asylberechtigten entfallen, da abgesehen davon Asylberechtigte ebenso wie andere Fremde alle anderen allgemeinen Verleihungsvoraussetzungen für die Staatsbürgerschaft erfüllen müssen.

Weiters wird die **verpflichtende Durchführung eines beschleunigten Verfahrens zur Aberkennung des Asylstatus im Fall der freiwilligen Einreise in den Herkunftsstaat bzw. der Beantragung eines Reisepasses vom Herkunftsstaat** normiert. Während UNHCR anerkennt, dass die freiwillige Inanspruchnahme des Schutzes des Heimatstaates ein Grund ist, den Asylstatus abzuerkennen, soll gleichzeitig angemerkt werden, dass weder die Einreise in den Herkunftsstaat noch die Beantragung und Ausfolgung eines Reisepasses zwingend bedeuten, dass die betreffende Person keinen Flüchtlingsschutz mehr benötigt. Insbesondere bei Rückkehr in den Herkunftsstaat muss geklärt werden, ob diese Person tatsächlich die Absicht hat, sich erneut dem Schutz ihres Heimatlandes zu unterstellen, oder ob die Rückkehr nur vorübergehend und aus anderen Gründen (z. B. Besuch eines kranken Verwandten) erfolgte.

Schließlich sieht eine weitere Regelung vor, dass für im Inland geborene Kinder von Asylsuchenden bzw. abgelehnten Asylsuchenden nicht nur ein Asylantrag automatisch als gestellt gilt, sondern diese Antragsfiktion mit einer Bestimmung einhergeht, wonach der **Asylantrag des Kindes zurück- oder abzuweisen ist, wenn gegen einen Vertreter eine rechtskräftig negative Entscheidung besteht**, „sofern keine eigenen Verfolgungsgründe für das Kind vorgebracht werden“. Zunächst erachtet UNHCR das Abstellen auf nur *einen* Vertreter als nicht sachgerecht, zumal etwa der andere Elternteil eines Kindes sich noch in einem Asylverfahren befinden oder anderweitig zum Aufenthalt in Österreich berechtigt sein kann. Zudem ist nach den Grundprinzipien des nationalen und internationalen Rechts der Antrag eines Kindes jedenfalls von Amts wegen gesondert zu prüfen. Folglich wäre unabhängig von einem eigenen Vorbringen zu prüfen, ob in Bezug auf das Kind eine Zuständigkeit Österreichs oder eigene, das Kind betreffende Gründe für die Zuerkennung von Asyl oder subsidiärem Schutz vorliegen.

Im nachfolgenden Abschnitt nimmt UNHCR zu den vorgeschlagenen Änderungen im Detail Stellung.

III. Analyse der einzelnen vorgeschlagenen Änderungen im Detail

III.1. Änderung des Fremdenpolizeigesetzes 2005

Zu § 8 Abs. 1 FPG (Örtliche Zuständigkeit in Visaangelegenheiten)

Die örtliche Zuständigkeit zur Erteilung eines Visums für ein Familienverfahren nach § 35 AsylG, die sich bislang nach dem „Wohnsitz“ des Fremden richtete, soll gemäß dem Entwurf in Zukunft auf den „rechtmäßigen Wohnsitz“ des Fremden abstellen. In den Erläuternden Bemerkungen wird diese Änderung mit dem Wortlaut von Art. 6 Abs. 1 der Verordnung 810/2009/EG vom 13. Juli 2009, in der Fassung der ÄnderungsVO 610/2013/EU (EU-Visakodex-Verordnung) begründet.

Aus Sicht von UNHCR könnte die vorgeschlagene Abstellung auf den „rechtmäßigen Wohnsitz“ eines Fremden negative Auswirkungen auf Familienangehörige von in Österreich schutzberechtigten Personen haben. Denn Angehörige halten sich vielfach selbst nicht mehr in ihrem Herkunftsstaat auf, da sie selbst – oft aus denselben Gründen wie der/die Schutzberechtigte – dort Verfolgung oder eine Verletzung von Art. 2 oder 3 EMRK befürchten müssen und ihnen eine Rückkehr dorthin oft nicht zumutbar ist. In der Praxis haben aber nicht alle Angehörigen ein Aufenthaltsrecht in ihrem Erstzufluchtsstaat. Insbesondere Staatenlosen wird vielfach von keinem Staat ein rechtmäßiges Aufenthaltsrecht gewährt und ihnen wird die Wiedereinreise in den Staat ihres (letzten) gewöhnlichen Aufenthalts verweigert.² Folglich befürchtet UNHCR, dass die Voraussetzung eines „rechtmäßigen Wohnsitzes“ für viele Angehörige nicht erfüllbar ist und somit eine unüberwindbare Hürde für eine Familienzusammenführung darstellen kann.

Unter Berücksichtigung der besonderen Situation, in der sich Angehörige von Schutzberechtigten regelmäßig befinden und im Lichte der Richtlinie 2003/86/EG vom 22. September 2003 (EU-Familienzusammenführungsrichtlinie), nach der die Mitgliedstaaten den Familienangehörigen von Flüchtlingen „jede Erleichterung“ zur Erlangung der zur Einreise vorgeschriebenen Visa gewähren (Art. 13 Abs. 1), appelliert UNHCR daher, Anträge auf Ausstellung eines Visums zum Zwecke der Familienzusammenführung nicht allein deshalb zurückzuweisen, weil sie nicht an jenem Ort gestellt wurden, wo der Fremde über einen rechtmäßigen Wohnsitz verfügt. Gegebenenfalls wäre ein entsprechender Hinweis in den Erläuternden Bemerkungen zu § 8 FPG hilfreich.

Zu § 52a Abs. 1-3 FPG (Gebietsbeschränkung)

Mit der vorgeschlagenen Novellierung soll eine Gebietsbeschränkung nicht nur für Fremde, gegen die eine rechtskräftige Rückkehrentscheidung erlassen wurde, sondern auch für Fremde, gegen die eine Anordnung zur Außerlandesbringung erlassen wurde, verhängt werden können. UNHCR möchte in diesem Zusammenhang daran erinnern, dass vor Verhängung einer Gebietsbeschränkung

² UNHCR, Global Action Plan to End Statelessness, 4. November 2014, S. 16, <http://www.refworld.org/docid/545b47d64.html>.

stets geprüft werden sollte, ob diese notwendig zur Erreichen eines legitimen Ziels und verhältnismäßig ist.³

Zu § 76 Abs. 2 FPG (Schubhaft)

Zu den bisherigen Voraussetzungen für die Verhängung der Schubhaft gegenüber Asylsuchenden (notwendig zur Erlassung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme; Zweck kann nicht durch gelinderes Mittel erreicht werden; kein unmündiger Minderjähriger; Vorliegen von Fluchtgefahr; Verhältnismäßigkeit) soll nunmehr hinzukommen, dass der Aufenthalt des Asylsuchenden die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährdet. Damit soll der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Rechnung getragen und der Haftgrund des Art. 8 Abs. 3 lit. e der Richtlinie 2013/33/EU (EU-Aufnahmerichtlinie) in innerstaatliches Recht umgesetzt werden.

UNHCR ist stets dafür eingetreten, dass Schubhaft nur ausnahmsweise und zu einem legitimen Zweck angeordnet werden darf. Im Fall von Asylsuchenden gibt es nach Ansicht von UNHCR drei Zwecke, für die Haft im Einzelfall notwendig sein kann und die allgemein dem Völkerrecht entsprechen, nämlich den Schutz der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Gesundheit oder der nationalen Sicherheit.⁴ UNHCR begrüßt daher, dass diese Kriterien nun explizit im Gesetz verankert werden sowie durch den Verweis auf § 67 FPG konkretisiert wird, dass das Verhalten der/des Asylsuchenden eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, darstellen muss. Strafrechtliche Verurteilungen alleine reichen dafür nicht ohne weiteres aus und auch vom Einzelfall losgelöste oder auf Generalprävention verweisende Begründungen sind nicht zulässig. Unter Bedachtnahme auf diese Grundsätze sowie darauf, dass Schubhaft immer nur als letztes Mittel angeordnet werden darf und die Haftgründe genau im Gesetz umschrieben sein müssen, um willkürliche Inhaftierung zu vermeiden⁵, rät UNHCR davon ab, auch die in § 53 Abs. 2 und 3 FPG für die Verhängung eines Einreiseverbots definierten Tatbestände – wie in den Erläuterungen vorgeschlagen – heranzuziehen.

III.2. Änderung des Asylgesetzes 2005

Zu § 2 Abs. 4 AsylG (Rechtsfolgen einer Jugendstraftat)

Im österreichischen Jugendgerichtsgesetz gilt seit neun Jahrzehnten⁶ der Grundsatz, dass in anderen Gesetzen vorgesehene Rechtsfolgen von Straftaten nicht eintreten, sofern diese von Jugendlichen begangen wurden. Um Jugendliche davor zu schützen, „durch Neben- und Folgewirkungen eines Strafverfahrens in ihrer weiteren

³ UNHCR, UNHCR Comments on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) – COM(2016) 465, August 2017, S. 10, <http://www.refworld.org/docid/59a6d6094.html>.

⁴ UNHCR, Haft-Richtlinien – Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden und Alternativen zur Haft, 2012 (deutsche Version 2014), Richtlinie 4.1., <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=562891154>.

⁵ UNHCR, UNHCR Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), April 2015, <http://www.refworld.org/docid/5541d4f24.html>.

⁶ Vgl § 11 Z 3 JGG 1928.

Entwicklung und Lebenssituation schweren Schaden zu nehmen“ und „von solchen Folgen erst dann getroffen [zu werden], wenn sie in ihrer persönlichen Entwicklung bereits die Phase überwunden haben, in der sie straffällig geworden sind“, wollte der Gesetzgeber „unerwünschte Neben- und Folgewirkungen einer Verurteilung oder Straftat [...] vermeiden“⁷. § 5 Z 10 JGG verfolgt somit „das Ziel, die Chancen des straffällig gewordenen Jugendlichen auf Resozialisierung nicht durch zusätzliche, zur Strafe hinzutretende Folgewirkungen zu erschweren oder unmöglich zu machen“. Dies steht auch im Einklang mit Art. 40 der UN-Kinderrechtskonvention, wonach die Vertragsstaaten die Notwendigkeit berücksichtigen sollen, die soziale Wiedereingliederung eines Kindes, das einer Straftat überführt wurde, sowie die Übernahme einer konstruktiven Rolle in der Gesellschaft durch das Kind zu fördern.

Dieser für Jugendliche etablierte Schutzgedanke soll jedoch nach dem vorliegenden Entwurf nicht mehr für den Anwendungsbereich des AsylG gelten. Vielmehr sollen alle im AsylG aufgrund einer Straftat vorgesehenen Konsequenzen vorbehaltlos auch für Jugendliche gelten. Dies hätte etwa bei der Frage, ob einer/ einem Jugendlichen der subsidiäre Schutzstatus aberkannt werden soll, zur Folge, dass der Asylbehörde jeglicher Entscheidungsspielraum z.B. hinsichtlich der Berücksichtigung einer bereits erfolgten Resozialisierung eines ehemals jugendlichen Straftäters oder der Tatumstände genommen wird. Da somit keine Gefährdungsprognose mehr vorgenommen würde, müsste die Behörde auch solchen straffällig gewordenen Jugendlichen zwingend den Status aberkennen, von denen keine Gefahr für die Allgemeinheit oder für die Sicherheit der Republik Österreich ausgeht. Vor dem Hintergrund, dass trotz Aberkennung des subsidiären Schutzes aus Gründen der Straffälligkeit eine Außerlandesbringung der betreffenden Person aus menschenrechtlicher Sicht unzulässig sein kann,⁸ würde der vorgeschlagene Abweichung vom JGG somit vor allem ein ausdrücklich unerwünschter Vergeltungscharakter mit ausschließlich negativen Auswirkungen auf Resozialisierungs- und Integrationschancen zukommen.

Weiters sei darauf hingewiesen, dass die zwingende Aberkennung eines Schutzstatus auf Grundlage von Jugendstraftaten im Fall von Entscheidungen zu Minderjährigen keinen Raum für die völker- und verfassungsrechtlich gebotene Berücksichtigung des Kindeswohls ließe.

Grundsätzlich empfiehlt UNHCR bei den Aberkennungsgründen für subsidiär Schutzberechtigte gemäß § 9 Abs. 2 Z. 2 und 3 AsylG auf die international bewährten Definitionen, insbesondere auf die darin enthaltenen Aspekte des besonders schweren Verbrechens und der Zukunftsprognose in Bezug auf die Gefährdung von

⁷ Regierungsvorlage zum JGG 1988, 486 der Beilagen XVII. GP.

⁸ Siehe dazu auch die Rechtsprechung des EGMR, wonach eine behauptete Verletzung von Art. 3 EMRK immer einer unabhängigen Prüfung – unabhängig von jenen Handlungen, auf die eine Ausweisung gestützt werden könnte, und unabhängig von einer angenommenen Bedrohung der nationalen Sicherheit: Urteil vom 22.11.1996, Chahal gegen Vereinigtes Königreich, Application 70/1995/576/662, para. 150f, <http://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b69920.html> und Urteil vom 29.04.1997, H.L.R. gegen Frankreich, Application No. 24573/94, para. 34 <http://www.refworld.org/cases,ECHR,5034e6ec2.html> sowie EuGH vom 9.11.2010, Bundesrepublik Deutschland gegen B und D, C-57/09 und C-101/09, Rn. 110, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:62009CJ0057&qid=1525792968686&from=EN>.

Allgemeinheit und Sicherheit des Aufnahmestaates, abzustellen, anstatt abweichende Grenzen wie die Verurteilung wegen eines Verbrechens nach § 17 StGB zu ziehen.⁹

Über die oben genannte Aberkennung des subsidiären Schutzes hinaus sollen laut Erläuterungen zum vorliegenden Gesetzesentwurf bestimmte Verurteilungen wegen Jugendstraftaten künftig auch zum Ausschluss von der Erteilung einer „Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz“ (nach zumindest einjähriger Duldung) gemäß § 57 Abs. 1 Z 1 AsylG, zum Verlust des Aufenthaltsrechts während des zugelassenen Asylverfahrens gemäß § 13 Abs. 2 Z 1 AsylG und zum Ausschluss vom Familienverfahren gemäß § 34 Abs. 2 Z 1 und Abs. 3 Z 1 AsylG führen. Für all dies gelten die obigen Ausführungen sinngemäß.

Zu § 7 Abs. 2 AsylG (Aberkennung des Status des Asylberechtigten)

Zunächst bedauert UNHCR, dass der vorliegende Entwurf der Novelle des AsylG 2005 die Vermischung von Ausschlussgründen gemäß Art. 1 F GFK, die gem. § 7 Abs. 1 i.V.m. § 6 Abs. 1 Z 2 AsylG als Aberkennungsgründe gelten, mit den Ausnahmen vom Refoulement-Schutz gemäß Art. 33 Abs. 2 GFK nicht bereinigt. UNHCR möchte erneut darauf hinweisen, dass die Bestimmung des Art. 33 Abs. 2 GFK weder einen Grund für den Ausschluss vom noch für die Beendigung des Flüchtlingsstatus darstellt und insofern ein Widerspruch zwischen der GFK und dem AsylG besteht.¹⁰

Mit der Neufassung des § 7 Abs. 2 AsylG wird die Asylbehörde verpflichtet, nicht bloß wie bislang bei straffälligen Asylberechtigten, sondern auch bei Vorliegen konkreter Hinweise auf Endigungsgründe nach Art. 1 C Z 1, 2 oder 4 der GFK ein Aberkennungsverfahren einzuleiten und binnen eines Monats abzuschließen. Laut den Zielen des Entwurfs soll diese Änderung zu einer „Erhöhung der Effizienz“ und zu einer 15%igen Steigerung von Verfahrenseinleitungen sowie Entscheidungen bezüglich Aberkennungen führen.

Dabei wird jedoch außer Acht gelassen, dass das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl das Vorliegen der Endigungsgründe gem. Art. 1 C GFK bereits nach dem geltenden § 7 Abs. 1 AsylG aus Eigenem aufzugreifen und das Aberkennungsverfahren von Amts wegen einzuleiten hat. Da zudem – wie in den Erläuternden Bemerkungen ausgeführt wird – die vorgeschlagene Ergänzung in § 7 Abs. 2 „ausschließlich verfahrensrechtlicher Natur“ sei und keine „Erweiterung der Asylaberkennungstatbestände“ erfolge, gleichzeitig jedoch für die Asylbehörde mit einem Mehraufwand verbunden ist, scheint die vorgeschlagene Neufassung nach Ansicht von UNHCR in Widerspruch mit dem Ziel einer „Erhöhung der Effizienz“ zu stehen.

Die oben genannten „konkreten Hinweise“ für das Vorliegen von Endigungsgründen beziehen sich offensichtlich auf eine freiwillige Wiederinanspruchnahme des

⁹ Vgl. hierzu im Detail die UNHCR-Analyse des Entwurfs für Änderungen des Asylgesetzes 2005 vom 22. Juli 2009, S. 7f, <http://www.refworld.org/docid/4a8e907a2.html>.

¹⁰ Vgl. zuletzt UNHCR-Analyse des Entwurfs für das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017 vom 18. Jänner 2017, S. 10, <http://www.refworld.org/docid/5881f1824.html>.

Schutzes des Landes, dessen Staatsangehörigkeit der Flüchtling besitzt (Art. 1 C Z 1 GFK). UNHCR erkennt an, dass sowohl allfällige Reisen von Flüchtlingen in den Heimat- oder Herkunftsstaat als auch die Beantragung und Ausfolgung eines Reisepasses Indizien dafür sein können, dass Schutzbedarf nicht mehr besteht. UNHCR weist aber darauf hin, dass beide Tatbestände nicht zwingend bedeuten, dass die Person des Flüchtlingsschutzes nicht mehr bedarf. Diese Unterscheidung wurde auch in der GFK vorgenommen und geregelt.

Grundsätzlich sind die Beendigungsklauseln der GFK erschöpfend aufgelistet und restriktiv auszulegen.¹¹ In Anbetracht der Konsequenzen, welche eine Beendigung des Flüchtlingsstatus nach sich zieht, bedingt ihre Anwendung eine sorgfältige und verhältnismäßige Prüfung. In einem rechtsstaatlichen individuellen Verfahren, welches die Verfahrensrechte wahrt, ist deshalb zu klären, ob eine begründete Furcht vor Verfolgung weiterhin gegeben ist und ob deshalb der Flüchtlingsschutz nach wie vor erforderlich und gerechtfertigt ist. Die Beweislast liegt dabei bei den zuständigen Behörden.

Bei der Anwendung der Beendigungsklausel nach Art. 1 C Z. 1 GFK ist zu beachten, dass diese nicht den Zweck hat, ein bestimmtes Verhalten eines Flüchtlings zu bestrafen. Bei einer Rückkehr in das Heimatland muss daher geklärt werden, ob neben der Freiwilligkeit und der Absicht des Flüchtlings, sich erneut dem Schutz seines/ihres Heimatlandes zu unterstellen, dieser Schutz auch tatsächlich gewährt wurde. Die Umstände dieser drei Tatbestandsmerkmale sind hierbei sorgfältig abzuklären. Beispielsweise ist unter der Voraussetzung der Freiwilligkeit der Besuch eines alten oder kranken Elternteils anders zu bewerten, als regelmäßige Ferientaufenthalte oder Besuche mit dem Ziel, Geschäftsverbindungen herzustellen. Vorübergehende Besuche im Heimatland allein rechtfertigen in der Regel die Anwendung der Beendigungsklausel nach Art. 1 C Z. 1 GFK jedenfalls nicht.

Ebenso wenig bedeutet die Beantragung und Ausfolgung eines Reisepasses in jedem Fall die freiwillige Wiederinanspruchnahme des Schutzes des Herkunftsstaates. Die entscheidende Frage ist auch hierbei die Motivation des Asylberechtigten bzw. der Grund für die Beantragung und Ausfolgung des Reisepasses.¹²

Zu § 15b und 15c AsylG (Anordnung der Unterkunftsnahme und Wohnsitzbeschränkung)

Die Anordnung der Unterkunftsnahme nach § 15b, mit der Asylsuchenden mittels Verfahrensordnung, beispielsweise aus Gründen des öffentlichen Interesses und der öffentlichen Ordnung, aufgetragen werden kann, in einem bestimmten Grundversorgungsquartier Unterkunft zu nehmen, soll vom zugelassenen Verfahren auf das Zulassungsverfahren ausgeweitet werden. Gleichzeitig sollen sowohl eine Anordnung der Unterkunftsnahme als auch die Wohnsitzbeschränkung, mit der es Asylsuchenden untersagt ist, ihren Wohnsitz in ein anderes Bundesland zu verlegen als jenes, das ihnen Grundversorgung gewährt, nicht mehr gelten, wenn der Status

¹¹ UNHCR, Handbuch und Richtlinien über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, Dezember 2011 (dt. Version 2013), Rn. 116, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=526632914>.

¹² UNHCR, The Cessation Clauses: Guidelines on Their Application, 26. April 1999, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3c06138c4.html>.

des subsidiär Schutzberechtigten zuerkannt oder ein Aufenthaltstitel nach §§ 55 bis 57 AsylG erteilt wird und ein Beschwerdeverfahren noch anhängig ist.

Zunächst soll betont werden, dass geeignete Aufnahmebedingungen für Asylsuchende aus Sicht von UNHCR essentiell sind, um faire und effiziente Asylverfahren zu gewährleisten. Ebenso sind adäquate Aufnahmebedingungen unter Berücksichtigung der Eigenständigkeit und Selbsterhaltung von Asylsuchenden im gegenseitigen Nutzen der betroffenen Personen und der Aufnahmestaaten.¹³ Zur Wohnsitzbeschränkung verweist UNHCR allgemein auf Art. 26 und Art. 31 Abs. 2 GFK, wonach es Asylsuchenden grundsätzlich gestattet sein soll, sich im Territorium des Aufnahmestaates frei zu bewegen. Die pauschale Geltung der Wohnsitzauflage kann einen (willkürlichen) Eingriff in das Recht auf Freizügigkeit und Freiheit darstellen, wenn nicht sichergestellt ist, dass diese Maßnahme verhältnismäßig ist und die Umstände des Einzelfalls berücksichtigt werden.¹⁴

UNHCR begrüßt, dass die Wohnsitzbeschränkung und Anordnung zur Unterkunftsnahme nicht mehr auf Personen anzuwenden ist, denen der Status des subsidiär Schutzberechtigten zuerkannt wurde, auch wenn noch ein Beschwerdeverfahren anhängig ist. Ebenso wie Asylberechtigte waren subsidiär Schutzberechtigte oft gezwungen, ihre Heimat aus Furcht um Leib und Leben zu verlassen und können dorthin nicht zurückkehren. Erfahrungen aus der Praxis haben gezeigt, dass sie in der Regel gleich lange Schutz benötigen wie Flüchtlinge. Sie brauchen eine neue Heimat und müssen und sollen sich in Österreich eine neue Existenz aufbauen, weshalb die Möglichkeit einer raschen Integration für sie und die Aufnahmegesellschaft von großer Bedeutung ist.¹⁵ Dies gilt insbesondere – wie auch in den erläuternden Bemerkungen zutreffend festgehalten wird – für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in einem anderen Bundesland, wofür unter Umständen die Verlegung des Wohnsitzes erforderlich ist.

Zu § 17a AsylG (Antragsfiktion für minderjährige Kinder)

Mit der neuen Bestimmung des § 17a soll geregelt werden, dass mit der Einbringung eines Antrags auf internationalen Schutz durch einen Fremden auch ein Antrag für jedes seiner in Österreich aufhaltenden minderjährigen ledigen Kinder als gestellt und eingebracht gilt. Für in Österreich nachgeborene Kinder von AsylwerberInnen oder Fremden, die sich nach rechtskräftigem Abschluss eines Asylverfahrens unrechtmäßig in Österreich aufhalten und deren Aufenthalt nicht geduldet ist, gilt der Antrag als gestellt und eingebracht, sobald die Geburt dem BFA – verpflichtend – angezeigt wird.

Wenngleich UNHCR keine grundsätzlichen Bedenken gegen die oben beschriebene Antragsfiktion hat, erachtet UNHCR die Regelung in § 17a Abs. 4 als problematisch,

¹³ Siehe diesbezüglich sowie zur UNHCR-Position zur Anordnung der Unterkunftsnahme UNHCR, UNHCR-Analyse des Entwurfs für das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017 Teil II, 18. Mai 2017, <http://www.refworld.org/docid/592012f94.html>.

¹⁴ UNHCR, UNHCR Comments on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) – COM (2016) 465, August 2017, S. 10, <http://www.refworld.org/docid/59a6d6094.html>.

¹⁵ UNHCR, Aktualisierte Stellungnahme zu sozialen Rechten für anerkannte Flüchtlinge, 16 November 2016, <http://www.refworld.org/docid/5878a04c4.html>.

wonach der Antrag des Kindes zurück- oder abzuweisen ist, wenn gegen einen Vertreter eine rechtskräftige Anordnung zur Außerlandesbringung oder eine sonstige rechtskräftige aufenthaltsbeendende Maßnahme besteht, „sofern keine eigenen Verfolgungsgründe für das Kind vorgebracht werden“.

Zunächst hält UNHCR eine Klarstellung insofern für erforderlich, als der Antrag des Kindes nur dann zurück- oder abgewiesen werden kann, wenn – im Fall, dass beide Elternteile vertretungsbefugt sind (vgl. § 10 Abs. 3 BFA-VG) – gegen *beide* VertreterInnen eine rechtskräftige Anordnung zur Außerlandesbringung oder aufenthaltsbeendende Maßnahme besteht. Ist das Asylverfahren eines Elternteils hingegen noch nicht rechtskräftig entschieden oder ist ein Elternteil anderweitig zum Aufenthalt in Österreich berechtigt, ist dies – jedenfalls im Licht von Art. 8 EMRK und dem Grundsatz des Kindeswohls – im Verfahren des Kindes zu berücksichtigen.

Zudem möchte UNHCR daran erinnern, dass die Anträge von Familienangehörigen gemäß § 34 Abs. 4 gesondert zu prüfen sind. Auch Art. 10 Abs. 3 lit. a der Richtlinie 2013/32/EU vom 26. Juni 2013 (EU-Asylverfahrensrichtlinie) sieht vor, dass Anträge einzeln, objektiv und unparteiisch geprüft werden müssen. Daraus folgt, dass auch in Bezug auf Kinder jedenfalls zu prüfen ist, ob eine Zuständigkeit Österreichs vorliegt (beispielsweise aufgrund des Aufenthalts eines anderen Familienangehörigen in Österreich oder weil dem Kind in dem anderen Mitgliedstaat eine reale Gefahr von unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung droht oder die Prüfung des Antrags durch Österreich im Kindeswohl liegt). Alleine durch den Verweis auf § 5 AsylG wird diesen Bedenken – wie die Erläuterungen vermeinen – nicht Rechnung getragen. Überdies darf der Antrag des Kindes nicht zurück- oder abgewiesen werden, wenn für das Kind eigene Gründe für die Zuerkennung von Asyl oder Gründe für die Zuerkennung von subsidiärem Schutz vorliegen. Der Ausdruck „Verfolgung“ ist diesbezüglich jedenfalls unzureichend, weil damit nur auf ein Element zur Zuerkennung des Status des Asylberechtigten abgestellt wird. UNHCR weist auch darauf hin, dass nicht nur die Eltern, sondern auch Kinder Hauptantragsteller in einem Asylverfahren sein können. Dies ist etwa dann der Fall, wenn Eltern mit ihrem Kind fliehen, weil sie um sein Leben oder seine körperliche Integrität fürchten (z.B. Genitalverstümmelung, Zwangsverheiratung) auch wenn das Kind die Gründe für die Furcht noch nicht wirklich begreift.¹⁶ Anzumerken ist auch, dass Handlungen, die im Fall eines Erwachsenen noch nicht als Verfolgung anzusehen sind, bei Kindern bereits Verfolgung bedeuten können, einfach deshalb, weil sie Kinder sind. Fehlende Reife, Verletzlichkeit, noch unentwickelte Bewältigungsmechanismen und Abhängigkeit sowie unterschiedliche Entwicklungsstadien und beeinträchtigte Fähigkeiten stehen in direktem Zusammenhang mit der Art, wie ein Kind eine Schädigung erlebt oder eine solche befürchtet. Um die Schwere der Handlungen und ihre Auswirkungen auf das Kind richtig beurteilen zu können, muss jeder Fall in allen Einzelheiten geprüft und die Schwelle, an der das Ausmaß von Verfolgung erreicht wird, an das betreffende Kind angepasst werden.¹⁷

¹⁶ Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 8: Asylanträge von Kindern im Zusammenhang mit Artikel 1 A (2) und 1 F des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, HCR/GIP/09/08, 22. September 2009, Rn. 67f, <http://www.refworld.org/docid/4bf1459f2.html>.

¹⁷ Ibid, Rn. 15.

Auch der Umstand, dass ein Antrag eines Kindes bereits dann zurück- oder abzuweisen ist, wenn keine eigenen Gründe für das Kind „vorgebracht“ werden, scheint zu kurz zu greifen. So ist es zwar in erster Linie die Aufgabe der/des Asylsuchenden selbst, die für seinen/ihren Fall relevanten Faktoren vorzubringen, doch kann es auch Fälle geben, in denen der Prüfer/ die Prüferin des Antrags alle ihm/ ihr zur Verfügung stehenden Mittel einsetzen muss, um sich die für die Begründung des Antrags notwendigen Beweismittel zu verschaffen.¹⁸ Zudem genügt die Bestimmung den Anforderungen des § 18 AsylG nicht, wonach das BFA von Amts wegen darauf hinzuwirken hat, dass die für die Entscheidung erheblichen Angaben gemacht, lückenhafte Angaben vervollständigt, Beweismittel bezeichnet und alle Aufschlüsse gegeben werden, welche zur Begründung des Antrags notwendig erscheinen. Erforderlichenfalls sind Beweismittel auch von Amts wegen beizuschaffen.

UNHCR empfiehlt daher, den vorgeschlagenen § 17a Abs. 4 AsylG ersatzlos zu streichen.

Zu § 28 Abs. 2 AsylG (Ausdehnung der Dauer des Zulassungsverfahrens)

Der Entwurf sieht vor, dass die 20-Tagesfrist im Zulassungsverfahren auch dann nicht gelten soll, wenn der/dem Asylsuchenden mit Verfahrensordnung mitgeteilt wird, dass beabsichtigt ist, seinen/ihren Antrag auf internationalen Schutz abzuweisen.

Den Erläuternden Bemerkungen zufolge soll diese Bestimmung vorrangig der Verfahrensbeschleunigung dienen, wobei für UNHCR nicht ersichtlich ist, wie durch die Verlängerung des Zulassungsverfahrens dieser Effekt erzielt werden soll. Aus Sicht von UNHCR bewirkt diese Regelung vielmehr, dass sämtliche inhaltliche Entscheidungen, in denen „beabsichtigt“ ist, einen Antrag auf internationalen Schutz abzuweisen, in das Zulassungsverfahren verlagert werden können. Dies hat nicht nur Konsequenzen für den Erwerb eines Aufenthaltsrechts (siehe § 13 AsylG) und mögliche Auswirkungen auf die Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern in Bezug auf die Grundversorgung, sondern wirkt sich insbesondere auf unbegleitete minderjährige Asylsuchende aus: Für diese wird in der österreichischen Praxis nämlich in der Regel während des Zulassungsverfahrens kein Obsorgeberechtigter bestellt, sondern es steht ihnen bis zur Zuweisung an eine Betreuungsstelle eines Bundeslandes ausschließlich ein Rechtsberater als gesetzlicher Vertreter im Asylverfahren vor dem BFA und dem BVwG zur Verfügung. UNHCR setzt sich generell dafür ein, dass unbegleiteten Kindern und Jugendlichen unverzüglich nach Ankunft in Österreich ein Obsorgeberechtigter zur Seite gestellt wird¹⁹ und befürchtet nunmehr, dass durch die vorgeschlagene Regelung die Bestellung eines Obsorgeberechtigten auf unbestimmte Zeit verschoben wird. Dies wiegt umso schwerer, als nach der vorgeschlagenen Änderung in diesem Zeitraum auch inhaltlich über den Asylantrag abgesprochen werden soll.

¹⁸ UNHCR, Handbuch und Richtlinien über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, Dezember 2011 (dt. Version 2013), Rn. 195, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=526632914>.

¹⁹ UNHCR, The Way Forward to Strengthened Policies and Practices for Unaccompanied and Separated Children in Europe, Juli 2017, <http://www.refworld.org/docid/59633afc4.html>.

Zu § 35 Abs. 5 AsylG (Familienangehörige in Verfahren auf Familienzusammenführung)

UNHCR regt an, die Novellierung des Asylgesetzes auch dazu zu nutzen, der jüngsten Rechtsprechung des EuGH²⁰ Rechnung zu tragen. Der EuGH hat erkannt, dass das Recht auf Familienzusammenführung dahingehend auszulegen ist, dass ein Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser, der zum Zeitpunkt seiner Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats und der Stellung seines Asylantrags in diesem Staat unter 18 Jahre alt war, aber während des Asylverfahrens volljährig wird und dem später die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wird, als „Minderjähriger“ im Sinne dieser Bestimmung anzusehen ist. Die österreichische Rechtsprechung²¹ erachtete die Familienangehörigeneigenschaft nach § 35 Abs. 5 AsylG hingegen bislang nur dann als gegeben, wenn das Kind, dessen Elternteil den Antrag auf Erteilung eines Einreisetitels nach § 35 AsylG stellt, zum Zeitpunkt der Entscheidung über diesen Antrag noch minderjährig war. Aus Sicht von UNHCR wäre es daher erforderlich, den Begriff der Familienangehörigen in § 35 Abs. 5 AsylG an die Rechtsprechung des EuGH anzugleichen.

Zu § 68 Abs. 1 AsylG (Integrationshilfe)

Gemäß dem Entwurf soll nach § 68 Abs. 1 dritter Satz AsylG die Gewährung von Maßnahmen der Integrationshilfe (in Form von Deutschkursen gemäß Abs. 2 Z. 1) für zugelassene Asylwerber, bei denen die Zuerkennung des internationalen Schutzes sehr wahrscheinlich ist, nicht mehr als Rechtsanspruch, sondern lediglich als „Kann-Bestimmung“ abhängig von vorhandenen finanziellen und organisatorischen Ressourcen ausgestaltet sein.

UNHCR weist darauf hin, dass der Rechtsanspruch für diese Zielgruppe erst am 1. Jänner 2018 in Kraft getreten ist. UNHCR hat diese Regelung seinerzeit ausdrücklich begrüßt, da insbesondere Deutschkurse für Asylsuchende als eine wichtige Maßnahme erachtet wurden. Umso bedauerlicher ist die nunmehr vorgesehene Rücknahme des Rechtsanspruchs, nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund, dass im Bundesvoranschlag 2018/2019 sowie im Bundesfinanzrahmen 2018-2022 Schulungsaktivitäten gemäß § 68 Abs. 1 AsylG (Deutschkurse für Asylwerber mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit) nicht bedeckt sind und nach besagter Novellierung demgemäß nicht umgesetzt werden könnten.

UNHCR hat oft die Auswirkungen von langwierigen Asylverfahren und von Aufnahmebedingungen für Asylsuchende in Österreich auf die Integration von anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten beobachtet.²² So gibt die Aneignung von Deutschkenntnissen Asylsuchenden das Gefühl, Teil der Gesellschaft zu sein, und schafft Zugehörigkeit. Weiters hat der Spracherwerb einen entscheidenden positiven Einfluss auf den Integrationsprozess von später

²⁰ EuGH vom 12.04.2018, A, S, C-550/16, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:62016CJ0550&qid=1525850579716&from=EN>.

²¹ VfGH vom 18.09.2015, E 360-361/2015; VwGH vom 28.01.2016, Ra 2015/21/0230.

²² Vgl. etwa UNHCR, Fördernde und hemmende Faktoren – Integration von Flüchtlingen in Österreich, Oktober 2013, http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/03/RICE_Kurzzusammenfassung_Web_neu.pdf.

anerkannten Flüchtlingen. Fehlende Sprachkenntnisse hingegen erschweren Arbeitssuche, Beschäftigung, Bildung und Wohnungssuche und schränken damit die Selbsterhaltungsfähigkeit von Flüchtlingen massiv ein.

Nach Ansicht von UNHCR sind aufnahmepolitische Maßnahmen wirkungsvoller, wenn sie sich an den möglichen längerfristigen Ergebnissen des Prozesses orientieren, einschließlich der Integration jener Personen, deren Bedarf an internationalem Schutz letztlich anerkannt wird. UNHCR empfiehlt daher, dass mit der Sprachausbildung von Asylsuchenden so früh wie möglich begonnen werden sollte, damit jene, denen später ein Schutzstatus zuerkannt wird, bereits über Sprachkenntnisse verfügen. Während des Asylverfahrens erworbene Kenntnisse können nach Anerkennung zügig genutzt werden. Dadurch würden auch jene Personen Bildungskapital erwerben, die keinen Schutz erhalten und in ihr Herkunftsland zurückkehren müssen.

Zu § 70 AsylG (Gebührenbefreiung)

UNHCR begrüßt, dass die Befreiung von der Entrichtung der Eingabegebühr nunmehr auch ausdrücklich für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht gilt.

III.3. Änderung des BFA-Verfahrensgesetzes und des Grundversorgungsgesetzes-Bund 2005

Zu § 16 Abs. 1 BFA-VG (Verkürzte Beschwerdefrist)

Mit der geplanten Gesetzesänderung wird erneut eine Verkürzung der allgemein in Verfahren vor den Verwaltungsgerichten geltenden Beschwerdefrist von vier auf zwei Wochen vorgesehen. Die verkürzte Frist soll für Fälle gelten, in denen ein Antrag auf internationalen Schutz zurückgewiesen und eine aufenthaltsbeendende Maßnahme erlassen wird bzw. eine durchsetzbare Rückkehrentscheidung bereits besteht oder in denen eine Anordnung zur Außerlandesbringung erlassen wird, sowie für Fälle, in denen der Status des Asylberechtigten in einem beschleunigten Verfahren aberkannt wurde (§ 7 Abs. 2 AsylG).

UNHCR stimmt mit der Zielsetzung einer raschen Abwicklung von Beschwerdeverfahren überein, betont jedoch gleichzeitig, dass Asylsuchenden genügend Zeit zur Verfügung stehen sollte, um ihr Beschwerderecht effektiv ausüben zu können. So sollten Asylsuchende alle Schritte setzen können, um Rechtsberatung in Anspruch zu nehmen und die Entscheidung umfassend zu verstehen.²³ Die vorgeschlagene Frist von zwei Wochen könnte dafür – selbst in den vorgeschlagenen Fällen – zu kurz sein. Diese Ansicht deckt sich auch mit einem

²³ UNHCR, Improving asylum procedures: Comparative analysis and recommendations for law and practice, March 2010, <http://www.unhcr.org/4c7b71039.pdf>.

Erkenntnis des EuGH, wonach eine im beschleunigten Verfahren geltende Beschwerdefrist von 15 Tagen in bestimmten Situationen unzureichend sein kann.²⁴

In Verfahren zur Aberkennung des Status von Asylberechtigten spricht sich UNHCR jedenfalls gegen eine verkürzte Beschwerdefrist aus, da insbesondere in derartigen Verfahren aufgrund von komplexen Sachverhalts- und Rechtsfragen umfassende Ermittlungen notwendig sein können.

UNHCR begrüßt, dass weiterhin eine vierwöchige Beschwerdefrist für alle Verfahren von unbegleiteten Minderjährigen sowie dann vorgesehen ist, wenn die aufenthaltsbeendende Maßnahme mit der Feststellung verbunden ist, dass die Zurückweisung, Zurückschiebung oder Abschiebung unzulässig ist.

Zu §§ 38 und 39 Abs. 1 bis 1b und 3 BFA-VG und § 2 Abs. 1b bis 1e GVG-B (Sicherstellen von Bargeld und Beitrag zur Grundversorgung)

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung ermächtigt die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes zur Durchsuchung von Personen, wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass der/ die Fremde Bargeld mit sich führt und nicht auf Aufforderung vorlegt. Sicherergestellt werden kann Bargeld von bis zu € 840 pro Person, wobei dem/ der Fremden jedenfalls € 120 zu belassen sind. Für unterhaltsberechtigten Familienangehörigen gelten dieselben Beträge, sofern diese nicht selbst genügend Bargeld mit sich führen. Dieser Betrag errechnet sich laut den erläuternden Bemerkungen unter der Annahme, dass das Zulassungsverfahren im Durchschnitt 40 Tage dauert und der geltende Kostenhöchstsatz pro Tag € 21 beträgt. Wenn eine Person weniger als die veranschlagten 40 Tage in Grundversorgung verbringt, ist ihr der entsprechende Differenzbetrag auf Antrag auszufolgen. Eine bescheidmäßige Feststellung über die Höhe des auszufolgenden Differenzbetrags erfolgt nur auf Antrag. Der Betrag verfällt zugunsten des Bundes, wenn die Ausfolgung des Differenzbetrages nicht binnen sechs Wochen nach der Beendigung der Bundesgrundversorgung möglich ist.

Zunächst zweifelt UNHCR ganz allgemein den Mehrwert der vorgeschlagenen Bestimmungen an: Bereits nach geltender Rechtslage können Personen aus der Grundversorgung des Bundes im Zulassungsverfahren ausgeschlossen werden, wenn sie ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln bestreiten können. Wurde Grundversorgung einer Person geleistet, die zum Zeitpunkt der Versorgung ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln hätte bestreiten können, ist von der Behörde der Ersatz der notwendigen Betreuungskosten vorzuschreiben (§ 3 Abs. 1 Z. 6 und Abs. 2 GVG-B 2005). Der Mehrwert der nun vorgeschlagenen Bestimmungen, deren Durchführung mit einem erheblichen Verwaltungs- und Personalaufwand verbunden ist (siehe Vorblatt und wirkungsorientierte Folgenabschätzung der Regierungsvorlage: veranschlagte Bearbeitungsdauer von 90 Minuten pro erfolgter Sicherstellung, zusätzlicher Personalbedarf von sechs bis achtzehn Personen), ist für UNHCR nicht ersichtlich.

²⁴ EuGH vom 28.07.2011, Brahim Samba Diouf, C-69/10, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1525851845889&uri=CELEX:62010CJ0069>.

Zudem stellen sich für UNHCR nachfolgende (teils grundrechts-)relevante Fragen:²⁵

Das Grundrecht auf Eigentum wird (u.a.) durch Art. 17 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und Art. 1 des Protokolls Nr. 1 zur Europäischen Menschenrechtskonvention kodifiziert. Sowohl die Sicherstellung²⁶, die Beschlagnahme und die Anordnung des Verfalls als auch die Vorschreibung von Abgaben sind grundrechtssensible Bereiche.²⁷ Ein Eingriff in das Recht auf Eigentum ist grundsätzlich nur dann zulässig, wenn es eine gesetzliche Grundlage gibt, ein öffentliches Interesse besteht und der Eingriff verhältnismäßig ist.²⁸ Es erscheint zumindest fraglich, ob die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in das Eigentum von Asylsuchende durch die Kombination aus pauschaler Sicherstellung von Bargeld, automatischer Einbehaltung der Beiträge und nur sechswöchiger Verfallsfrist noch gegeben ist. Dies insbesondere auch im Hinblick darauf, dass bereits nach geltender Rechtslage der Ausschluss aus der Grundversorgung möglich ist, wenn eine Person ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln bestreiten kann.

UNHCR hat bereits die Durchsuchung von Asylsuchenden zum Zweck der Sicherstellung von Beweismitteln insofern kritisch betrachtet, als das Vorliegen eines begründeten Verdachts, dass ein entsprechendes Beweismittel trotz Aufforderung nicht vorgelegt wird, nicht Voraussetzung für die Durchsuchung ist. UNHCR berief sich dazu auch auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, wonach ein Grundrechtseingriff in Form von Durchsuchung von Kleidung nur dann als verhältnismäßig angesehen werden kann, wenn die Identität und die Berechtigung zum Aufenthalt anders nicht oder nur mit erheblichem Aufwand feststellbar wäre.²⁹

Eingriffe in das Eigentumsrecht von Asylsuchenden wiegen umso schwerer, als es sich bei Flüchtlingen um eine besonders vulnerable Gruppe handelt, die besonderen Schutz benötigt. Viele Flüchtlinge müssen in der Regel einen Großteil ihres Vermögens zurücklassen und können oft nur einen kleinen Teil ihres ursprünglichen Besitzes in Form von Bargeld mit auf die Flucht nehmen. Dieses Bargeld ist vielfach der einzige finanzielle Polster, der ihnen bleibt, um ein Leben in einem neuen Land zu beginnen.

²⁵ Siehe dazu auch UNHCR, UNHCR Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens legislation, L 87, 6. Jänner 2016, Rn 41-52, <http://www.refworld.org/pdfid/5694ed3a4.pdf>.

²⁶ Siehe zur Durchsuchung von Fremden und Sicherstellung von Beweismitteln im Zuge des Stellens eines Antrags auf internationalen Schutz VfGH vom 15.10.2004, G 237/03: Sichergestellte Gegenstände, die Beweismittel für das Verfahren bilden, sind nach Einsicht durch die Asylbehörde unverzüglich den Eigentümern zurückzustellen. Ein solcher, auf Beweismittel beschränkter kurzfristiger Eingriff in das Eigentumsrecht, ist aber durch das öffentliche Interesse an der korrekten Ermittlung des Sachverhaltes gerechtfertigt.

²⁷ VfGH vom 11.12.2008, B2032/07, EGMR, Urteil vom 13.12.2007, Islamic Republic of Iran Shipping lines gegen die Türkei, Application 40998/98, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-83951>; siehe auch Council of Europe, The right to property under the European Convention on Human Rights: A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights and its protocols, Juni 2007, Human rights handbooks, No. 10, S. 10f, <http://www.refworld.org/docid/49f186632.html>.

²⁸ Ganz grundsätzlich: EGMR vom 23.09.1982, Sporong und Lönnroth gegen Schweden, Application 7151/75 und 7152/75, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["sporong"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER"\],"chamber":\["CHAMBER"\],"itemid":\["001-57580"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

²⁹ UNHCR, UNHCR-Analyse der Gesetzesänderungen zur Einrichtung eines Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl, 15. Mai 2012, S. 7, <http://www.refworld.org/docid/5059a5fe2.html>.

Auch die Genfer Flüchtlingskonvention enthält Regelungen, die das Eigentum von Flüchtlingen besonders schützen: Art. 30 GFK sieht vor, dass neuangesiedelten Flüchtlingen das Recht zukommt, ihr Vermögen in das Land der Neuansiedlung zu übertragen. Davon ist auch jenes Vermögen umfasst, das bereits vor der Flucht erworben wurde.³⁰

Schließlich möchte UNHCR darauf hinweisen, dass gemäß der vorgeschlagenen Gesetzesänderung selbst unbegleiteten Kindern und Jugendlichen Bargeld abgenommen werden soll, ohne dabei zu berücksichtigen, dass für Kinder und Jugendliche nach österreichischem Recht besondere Bestimmungen für die Vermögensverwaltung gelten.

Nicht geregelt ist auch, ob und durch wen Asylsuchende, von denen sichergestellte Beiträge einbehalten werden, Rechtsbeistand zur Geltendmachung ihrer Ansprüche erhalten. Nach derzeit geltender Rechtslage besteht im zugelassenen Verfahren vor dem BFA kein Rechtsanspruch auf beratende Unterstützung. Dies erscheint insbesondere im Hinblick darauf, dass nur dann bescheidmäßig über die einbehaltenen Beiträge abgesprochen wird, wenn ein diesbezüglicher Antrag binnen einer Frist von zwei Wochen nach Ausfolgung eines Differenzbetrags oder Beendigung der Bundesgrundversorgung gestellt wird, problematisch.

Zu § 39a BFA-VG (Auswertung von Datenträgern)

UNHCR anerkennt das berechtigte Interesse von Staaten, die Identität der Personen auf ihrem Staatsgebiet feststellen zu können. Gleichzeitig sind bei einer Auswertung von Datenträgern wichtige Grundrechte wie das Recht auf Privat- und Familienleben³¹, das Recht auf Schutz der persönlichen Daten³² sowie die Achtung der Menschenwürde³³ betroffen, weshalb eine Auswertung im Hinblick auf das gesetzlich vorgegebene Ziel (gemäß § 39a Abs. 1 und 2 ist das die Identitätsfeststellung bzw. die Ermittlung der Reiseroute) notwendig und verhältnismäßig sein muss.³⁴

Für UNHCR ergeben sich daraus insbesondere folgende Vorgaben, die für die Rechtmäßigkeit einer Auswertung bzw. einer damit verbundenen vorübergehenden Beschlagnahme erfüllt sein müssen und folglich gesetzlich verankert werden sollten:³⁵

- Information sowie Zustimmung des/der Asylsuchenden zur Auswertung (von einer Zustimmung kann nur abgesehen werden, wenn im Rahmen einer Einzelfallprüfung die Notwendigkeit der Auswertung festgestellt wurde);

³⁰ UNHCR, The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis, 1990, Art. 30, <http://www.refworld.org/docid/53e1dd114.html>.

³¹ Art. 17 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) und Art. 8 EMRK.

³² Art. 12 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR), Art. 17 IPbPR und Art. 8 EU-Grundrechtecharta.

³³ Art. 1 AEMR, Präambel des IPbPR und Art. 1 EU-Grundrechtecharta.

³⁴ Siehe auch Art. 6 Abs. 3 EU-DSGVO sowie Art. 1 Datenschutzgesetz 2000 (Verfassungsbestimmung).

³⁵ Siehe im Detail UNHCR, Preliminary Legal Observations on the Seizure and Search of Electronic Devices of Asylum-Seekers, August 2017, <http://www.refworld.org/docid/59a5231b4.html>.

- Anwendungsvorrang von Maßnahmen mit geringerer Eingriffsintensität in die Persönlichkeitsrechte;
- Durchführung durch die zuständigen Behörden im Rahmen des rechtlich definierten Aufgabenbereichs;
- Zugang zu einem effektiven Rechtsmittel gegen die Entscheidung über die Auslesung;
- Speicherung nur von relevanten Daten in Hinblick auf das gesetzlich festgelegte, rechtmäßige Ziel und nur solange wie notwendig unter Beachtung eines nachvollziehbaren und sicheren Speichervorgangs.

Betreffend die zuständige Behörde soll darauf hingewiesen werden, dass etwa in Deutschland Datenträger nicht von Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes, sondern nur von Bediensteten ausgewertet werden dürfen, die die Befähigung zum Richteramt haben (vgl. § 48 Abs. 3a des deutschen Aufenthaltsgesetzes). Vor dem Hintergrund, dass in Österreich selbst in Strafverfahren eine Beschlagnahme von Gegenständen von Tatverdächtigen nur möglich ist, wenn ein Gericht darüber entschieden hat (siehe § 115 StPO), erscheinen die im BFA-VG vorgesehenen herabgesetzten Rechtsschutzstandards für Asylsuchende zumindest fragwürdig.

Bezüglich der Löschung von Daten sieht die deutsche Rechtslage vor, dass die durch die Auswertung der Datenträger erlangten personenbezogenen Daten unverzüglich zu löschen sind, sobald sie nicht mehr erforderlich sind. Demgegenüber sieht § 23 Abs. 3 BFA-VG vor, dass eine Löschung spätestens erst nach Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft, fünf Jahre nach dem Tod des Betroffenen bzw. zehn Jahre nach einer rechtskräftigen Entscheidung des Verfahrens zu erfolgen hat. UNHCR empfiehlt daher eine Regelung, welche die sofortige Löschung ab Wegfall des Verwertungszwecks normiert.

Vor dem Hintergrund der oben angeführten Kriterien wird begrüßt, dass eine Datenauswertung nur zur Anwendung kommen soll, wenn eine Feststellung der Identität bzw. Reiseroute anderweitig nicht möglich ist. Um eine entsprechende Information des Asylwerbers über eine geplante Auswertung zu gewährleisten wird angeregt, in § 25 Abs. 1 BFA-VG (Aufforderung zur erkennungsdienstlichen Behandlung) eine Informationsverpflichtung über die Möglichkeit der Datenauswertung aufzunehmen und – in Fällen wo eine Auswertung vorgenommen wird – ein diesbezügliches Informationsblatt in einer für den Asylsuchenden verständlichen Sprache auszuhändigen. Eine ausführliche Information über die Datenauswertung scheint auch im Lichte der in Art. 12 und 13 EU-DSGVO normierten Informationspflichten erforderlich.

Weiters möchte UNHCR festhalten, dass auf Mobilgeräten gespeicherte elektronische Daten in der Regel eine Reihe persönlicher und sensibler Informationen enthalten, die großteils für die Feststellung der Identität oder Reiseroute keine Relevanz haben (z.B. Fotos und Korrespondenz mit Freunden und Familie). Eine ungezielte und willkürliche Auslesung von Daten würde daher über das Ziel einer Identitäts- oder Reiseroutenfeststellung hinausschießen.³⁶ In diesem

³⁶ Vgl. auch Art. 5 Abs. 1 lit. c EU-DSGVO (Grundsatz der Datenminimierung). In Deutschland wird etwa im Zusammenhang mit der Auswertung von Handydaten eindeutig festgehalten, dass eine Auswertung nicht zulässig ist, wenn dadurch allein Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung

Zusammenhang sind auch die weiteren in der EU-Datenschutzgrundverordnung verbrieften Rechte³⁷ relevant, welche im Gesetzestext entsprechend Niederschlag finden sollten.

§ 39a Abs. 4 AsylG sieht vor, dass eine Übermittlung von ausgewerteten Daten zum Zweck der Strafverfolgung an die für die Strafverfolgung zuständigen Behörden zulässig ist. Wenngleich es zweifellos wichtig ist, bei einem konkreten Verdacht auf das Vorliegen einer Straftat (in den erläuternden Bemerkungen werden hier etwa Kinderpornographie und Menschendhandel genannt) die entsprechenden Ermittlungs- und Verfahrensschritte umgehend einzuleiten, soll darauf hingewiesen werden, dass eine entsprechende Anzeigepflicht bereits nach der geltenden Rechtslage (vgl. § 78 StPO) besteht. UNHCR regt daher an, § 39 Abs. 4 zu streichen, da durch die direkte Übermittlung der Daten an die Strafverfolgungsbehörden die diesbezüglichen Spezialbestimmungen der Strafprozessordnung (StPO)³⁸ umgangen werden und nicht ersichtlich ist, weshalb asylsuchende Tatverdächtige anders als nicht asylsuchende Tatverdächtige behandelt werden sollten. Alternativ wird angeregt, dass eine direkte Übermittlung von ausgewerteten Daten an Strafverfolgungsbehörden nur nach Autorisierung durch eine unabhängige Stelle (etwa Gerichtsbeschluss) ermöglicht wird.³⁹

Abschließend wird darauf hingewiesen, dass gerade Mobiltelefone im Rahmen einer langen Flucht oft von mehreren Personen (inklusive Schleppern) verwendet werden, was eine Zuordnung der Handydaten zum jeweiligen Asylsuchenden erschweren und somit die Zuverlässigkeit der ausgewerteten Daten beeinträchtigen kann. Gleiches gilt für die Auswertung von Daten von auf Mobiltelefonen abrufbaren Profilen auf sozialen Medien, da Asylsuchende erfahrungsgemäß häufig nicht ihre richtigen Namen angeben, um sich oder ihre Familie nicht in Gefahr zu bringen.

III.4. Änderung des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1985

Zu § 11a Abs. 7 StbG (Verleihung der Staatsbürgerschaft – Bestimmung für Flüchtlinge)

Der Entwurf sieht eine gravierende Verschlechterung der Einbürgerungsvoraussetzungen von anerkannten Flüchtlingen im Vergleich zur geltenden Rechtslage vor. So ist gemäß § 11a Abs. 7 des Entwurfs die Anhebung der Mindestdauer des rechtmäßigen und ununterbrochenen Aufenthalts für die Verleihung der Staatsbürgerschaft von sechs auf zehn Jahre vorgeschlagen. Die notwendige Aufenthaltsdauer für die Einbürgerung von Asylberechtigten entspricht gemäß

erlangt würden sowie dass derartige Erkenntnisse jedenfalls nicht verwertet werden dürfen und sofort zu löschen sind (vgl. § 48 Abs. 3a dt. Aufenthaltsgesetz).

³⁷ Vgl. u.a. Art. 15 (Recht auf Auskunft), Art. 16 (Recht auf Berichtigung), Art. 17 (Recht auf Löschung), Art. 77-79 (Rechtsmittel).

³⁸ Vgl. § 110ff StPO zur Sicherstellung und Beschlagnahme von Gegenständen (inkl. Datenträgern) im Zusammenhang mit der Aufklärung von Straftaten.

³⁹ Vgl. diesbezüglich auch die Ausführungen von UNHCR zum in der geplanten Novellierung der EURODAC-Verordnung vorgesehenen Zugriff von Strafverfolgungsbehörden auf die EURODAC-Datenbank: UNHCR, Comments on the European Commission Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 (recast) – COM(2016) 272, May 2017, S. 12, <http://www.refworld.org/docid/59536ec64.html>.

Verweis in den Erläuterungen damit der allgemeinen Frist des § 10 Abs. 1 Z. 1.

Aus Sicht von UNHCR widerspricht die Verlängerung der Wartefrist und ihre Auswirkungen dem Geist des Art. 34 der Genfer Flüchtlingskonvention, wonach Österreich die Einbürgerung von Flüchtlingen soweit wie möglich erleichtern und insbesondere alles tun soll, um das Einbürgerungsverfahren zu beschleunigen und die Kosten dieses Verfahrens so weit wie möglich herabzusetzen. Die bisherige kürzere Wartefrist im Vergleich zur allgemeinen Frist für andere Fremde war bislang die einzige Erleichterung für die Einbürgerung von Flüchtlingen, da diese alle anderen allgemeinen Verleihungsvoraussetzungen für die Staatsbürgerschaft wie andere Fremde erfüllen müssen. Hierzu zählen insbesondere ein gesicherter Lebensunterhalt, ausreichende Deutschkenntnisse, der Staatsbürgerschaftstest sowie Unbescholtenheit. Zudem entfallen auf das Staatsbürgerschaftsverfahren auch erhebliche Gebühren.

Österreich hat in Bezug auf Flüchtlinge bereits jetzt eines der restriktivsten Staatsbürgerschaftsgesetze in Europa. So hat Österreich im Jahr 2016 nach Eurostat-Daten mit 0,68 Einbürgerungen pro 100 ansässige Ausländer die niedrigste Einbürgerungsquote innerhalb der 28 EU-Staaten aufgewiesen.⁴⁰ Würde die Wartefrist – wie im Entwurf vorgesehen – auf zehn Jahre angehoben werden, hätte Österreich (neben Litauen und Malta) zudem die längste erforderliche Mindestaufenthaltsdauer für die Einbürgerung von Asylberechtigten unter allen EU-Mitgliedstaaten. So verlangt etwa Frankreich überhaupt keine Mindestaufenthaltsfrist, Ungarn lediglich drei Jahre, Finnland und Schweden vier Jahre sowie Großbritannien, Italien und Spanien fünf Jahre. Deutschland sieht derzeit acht Jahre gewöhnlichen und rechtmäßigen Aufenthalt vor, wobei diese Frist kann nach erfolgreichem Besuch eines Integrationskurses auf sieben Jahre und bei besonderen Integrationsleistungen auf sechs Jahre verkürzt werden kann. Außerdem werden bei der Ermessenseinbürgerung für anerkannte Flüchtlinge kürzere (sechs Jahre) Aufenthaltszeiten verlangt.⁴¹

Der in den Erläuterungen des vorliegenden Entwurfes vorgebrachten Auslegung, wonach die Beachtung der sich aus Art. 34 GFK und Art. 6 Abs. 4 lit. g des Europäischen Übereinkommens über Staatsangehörigkeit ergebenden völkerrechtlichen Vorgaben dadurch gegeben sein soll, dass es für Asylberechtigte anders als gemäß § 10 Abs. 1 Z. 1 StbG nicht darauf ankommen soll, dass sie für eine Staatsbürgerschaftsverleihung (neben eines in Summe zumindest zehnjährigen Aufenthalts) eine zumindest fünfjährige Niederlassung im Bundesgebiet vorweisen müssen, kann UNHCR nicht zuletzt aufgrund der bisherigen Ansichten des Gesetzgebers nicht folgen.

⁴⁰ Eurostat, Einbürgerungsrate 2016 [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Naturalisation_rate_\(acquisition_of_citizenship_per_100_resident_foreigners\)_2016.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Naturalisation_rate_(acquisition_of_citizenship_per_100_resident_foreigners)_2016.png).

⁴¹ Siehe EMN Ad-Hoc Query on Terms (and exceptions) for naturalization, requested by NL EMN NCP on 18th April 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/2017.1169_nl_terms_and_exceptions_for_naturalization.pdf; European Council on Refugees and Exiles, Refugee rights subsiding? Europe's two-tier protection regime and its effect on the rights of beneficiaries, 2016, <http://www.refworld.org/docid/58e1fc8e4.html>; und Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, <https://www.integrationsbeauftragte.de/Webs/IB/DE/Service/FAQ/Einbuengerung/FAQGesamt.html?nn=2103902&lv2=2103864>.

So wurde anlässlich der Staatsbürgerschaftsnovelle im Jahr 1998 ausgeführt, dass insbesondere die Asylberechtigung ein „besonders integrationsgeneigter Status“ ist, der es rechtfertigt, die Staatsbürgerschaft an Flüchtlinge bereits nach kürzerer Wartezeit (damals nur vier Jahre) zu verleihen.⁴² Auch bei der Neuregelung der Wartezeit für Asylberechtigte im Rahmen der Novelle 2006 wurde die verkürzte Frist (von sechs Jahren) in den Erläuterungen mit der notwendigen Bevorzugung von Asylberechtigten als völkerrechtlich besonders zu privilegierende Gruppe begründet: „[...] um einerseits dem Art. 34 der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (GFK), BGBl. Nr. 55/1955 i.d.g.F., und andererseits Art. 6 Abs. 4 des Europäischen Übereinkommens über Staatsangehörigkeit, BGBl. Nr. 39/2000, Genüge zu tun“.⁴³

In diesem Zusammenhang möchte UNHCR in Erinnerung rufen, dass sich Flüchtlinge als Menschen, die vor Krieg oder Verfolgung geflohen sind, in einer besonderen Situation befinden. Sie können im Gegensatz zu anderen Fremden häufig nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren und benötigen daher nicht nur Schutz, sondern oftmals auch eine dauerhafte Lösung in Form von Integration in die Aufnahmegesellschaft. Folglich ist die Verbindung zwischen Integration und Einbürgerung im Fall von Flüchtlingen besonders wichtig, weil diese im Gegensatz zu anderen Fremden keinen Schutz ihres Staates und keine effektive Staatsangehörigkeit haben.⁴⁴ UNHCR fordert die Staaten deshalb dazu auf, die Integration von Flüchtlingen in geeigneter Weise zu erleichtern, unter anderem indem sie so weit wie möglich deren Einbürgerung vereinfachen und dadurch zu dieser dauerhaften Lösung verhelfen.⁴⁵

Wie die Befragung von Flüchtlingen im Rahmen der UNHCR-Studie „Fördernde und hemmende Faktoren – Integration von Flüchtlingen in Österreich“ (Oktober 2013)⁴⁶ ergeben hat, wird mit der Aussicht auf den verhältnismäßig raschen Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft das Zugehörigkeitsgefühl der Flüchtlinge zur Aufnahmegesellschaft gestärkt und der soziale Zusammenhalt gefördert.

UNHCR empfiehlt daher, von der geplanten Verlängerung der Wartezeit für Flüchtlinge, bevor sie die österreichische Staatsbürgerschaft beantragen können, abzusehen.

UNHCR
9. Mai 2018

⁴² Regierungsvorlage mit Erläuterungen zur Staatsbürgerschaftsnovelle 1998: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XX/I/I_01283/fname_140172.pdf.

⁴³ Staatsbürgerschafts-Novelle 2005, BGBl. I Nr. 37/2006, https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/I/I_01189/index.shtml.

⁴⁴ Siehe auch UNHCR, Rights of Refugees in the Context of Integration: Legal Standards and Recommendations, June 2006, POLAS/2006/02, <http://www.refworld.org/docid/44bb9b684.html>.

⁴⁵ UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss über die Integration vor Ort, Nr. 104 (LVI) – 2005.

⁴⁶ UNHCR, Fördernde und hemmende Faktoren, Integration von Flüchtlingen in Österreich, Oktober 2013, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/.opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5295a6f66>.