



UNHCR-Analyse

des Entwurfs einer Novelle zum

Ausländerbeschäftigungsgesetz

23. Juli 2007

www.unhcr.at

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 es u. a. den Abschluss und die Ratifizierung von Internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge fördert, ihre Ausführung überwacht und Verbesserungsvorschläge vorbringt. Teil dieses humanitären Mandats 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.

Die vorliegende Rechtsmaterie wirft weniger spezifisch flüchtlingsrechtliche sondern vielmehr allgemeine menschenrechtliche Fragen auf. Sie betrifft wesentliche Interessen von Personen innerhalb des Mandats von UNHCR und seiner internationalen Schutzfunktion. Da sich der Zuständigkeitsbereich von UNHCR auch auf Personen erstreckt, die vor Krieg, dem Ausbruch schwerer und allgemeiner Unruhen sowie vor Gewalt fliehen, unabhängig davon, ob sie den Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllen, bezieht sich die nachfolgende Analyse insbesondere auf diesen Personenkreis.

Novelle zum Ausländerbeschäftigungsgesetz

§ 1 Abs. 2 – Geltungsbereich

Durch die Novelle des Ausländerbeschäftigungsgesetzes im Jahr 2005 (vgl. § 1 Abs. 2 lit. a AuslBG idF BGBl. I Nr. 101/2005) wurden subsidiär Schutzberechtigte, die diesen Status bereits seit mindestens einem Jahr besitzen, vom Anwendungsbereich dieses Bundesgesetzes ausgenommen. Dies wurde in den erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage wie folgt begründet: *„Unter Berücksichtigung zahlreicher Anregungen im Rahmen der Begutachtung wird der Ausnahmetatbestand darüber hinaus auf Fremde, die seit einem Jahr über den Status eines subsidiär Schutzberechtigten verfügen, ausgedehnt.“*

Während UNHCR diese mit 1. Jänner 2006 in Kraft getretene Gesetzesänderung grundsätzlich als Schritt in die richtige Richtung begrüßt, griff und greift diese zu kurz. Subsidiär Schutzberechtigte sollten denselben uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt haben wie Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention. Eine Ungleichbehandlung zwischen diesen beiden Gruppen ist aus Sicht von UNHCR diskriminierend und behindert die Integration von subsidiär Schutzberechtigten. Wir begründen dies wie folgt:

Das österreichische Asylgesetz sieht internationalen Schutz für alle Personen vor, die aufgrund von Menschenrechtsverletzungen nicht in ihre Heimat zurückkehren können. Dieser Schutz besteht zum einen für Menschen, die etwa in kriegsgeschüttelten Ländern als politische Aktivisten verfolgt und damit vielleicht in Lebensgefahr sind – somit für Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention. Zum anderen gewährt Österreich aber auch Menschen Zuflucht, die bei Abschiebung in eines dieser Länder durch willkürliche Gewalt in Lebensgefahr geraten würden – in diesem Fall spricht das Gesetz von subsidiär Schutzberechtigten (§ 8 Asylgesetz 2005).

Wenngleich Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte in Österreich einen unterschiedlichen Rechtsstatus haben, teilen sie doch dasselbe Schicksal: Sie waren gezwungen, ihre Heimat aus Furcht um Leib und Leben zu verlassen, und können dorthin nicht zurückkehren. Sie brauchen eine neue Heimat und müssen und sollen sich in Österreich eine neue Existenz aufbauen. Sie haben Schutz in ihrem Zufluchtsland Österreich erhalten und dürfen sich hier legal aufhalten. Sie stehen vor großen Herausforderungen, und eine rasche Integration ist für sie oft von großer Bedeutung. Da die Erfahrungen aus der Praxis gezeigt haben, dass subsidiär Schutzberechtigte in der Regel genauso lange Schutz benötigen wie Flüchtlinge, hat UNHCR schon bisher stets für eine Gleichbehandlung von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten plädiert. Das österreichische Asylgesetz trägt diesem Umstand in gewisser Weise Rechnung, indem es subsidiär Schutzberechtigten nicht nur einen Abschiebeschutz, sondern auch eine zunächst auf ein Jahr befristete (verlängerbare) Aufenthaltsberechtigung gewährt.

Darüber hinaus weiß UNHCR aus jüngsten Befragungen von Flüchtlingen in mehreren EU-Ländern, dass diese den eingeschränkten Zugang zu Rechten für Personen mit subsidiärem Schutz als eines der fünf größten Hindernisse für die Integration erachten.¹ Darauf aufbauend hat UNHCR ein Drei-Stufen-Modell vorgeschlagen, um weitere Schritte zur besseren Integration von Flüchtlingen auf dem Arbeitsmarkt zu ermöglichen: Nach mehr und gezielteren Qualifikationsmaßnahmen sowie Deutschkursen für Asylsuchende am Beginn des Verfahrens als erste Stufe und dem Zugang für Asylsuchende, deren Anträge seit über sechs Monaten bearbeitet werden, zu allen sonst leer bleibenden Jobs (und nicht nur als Saisoniers) als zweite Stufe, sollten demnach in der dritten Stufe neben anerkannten Flüchtlingen auch subsidiär Schutzbedürftige einen uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang erhalten.²

Dennoch ändert der vorliegende Entwurf nichts an der bestehenden Diskriminierung von subsidiär Schutzberechtigten: Sie fielen gemäß § 1 Abs. 2 lit. a iVm § 4 Abs. 3 Z 7 AuslBG im ersten Jahr nach Anerkennung somit weiterhin unter die Beschränkungen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes, während anerkannte Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention mit Zuerkennung des Status als Asylberechtigte davon ausgenommen sind. Gleichzeitig sind subsidiär Schutzberechtigte, die aufgrund der gegenwärtigen Rechtslage keine Beschäftigungsbewilligung erhalten und somit keine unselbständige Erwerbstätigkeit aufnehmen können, nach derzeitiger Rechtslage vom Bezug von Familienbeihilfe und

¹ Vgl. UNHCR-Empfehlungen zur Integration von Flüchtlingen in der EU, Mai 2007, http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/A-UNHCR/HCR-Integration-de.pdf, S. 2.

² Vgl. <http://www.unhcr.at/aktuell/einzelansicht/article/5/-cf2aba8464.html>.

Kinderbetreuungsgeld ausgeschlossen, es sei denn sie gehen einer selbständigen Erwerbstätigkeit nach (vgl. § 3 Abs. 4 Familienlastenausgleichsgesetz idgF und § 2 Abs. 1 Z 5 lit. c Kinderbetreuungsgeldgesetz idgF).

Das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR empfiehlt daher, die vorliegende Novelle zum Anlass zu nehmen, die Diskriminierung von subsidiär Schutzberechtigten beim Arbeitsmarktzugang abzubauen, in dem die Wortfolge „seit mindestens einem Jahr“ in § 1 Abs. 2 lit. a AuslBG sowie ihre Nennung als Zielgruppe in § 4 Abs. 3 Z 7 AuslBG ersatzlos gestrichen werden.

Darüber hinaus sieht der vorliegende Entwurf auch keine Änderungen in der Rechtsstellung von etwaigen Begünstigten des vorübergehenden Schutzes (in Österreich „Vertriebene“³ genannt) vor. Im Falle der Gewährung eines diesbezüglichen Aufenthaltsrechts an unmittelbar von einem bewaffneten Konflikt oder sonstigen gefährdenden Umständen betroffene Gruppen von Fremden wären somit auch diese gemäß § 4 Abs. 3 Z 7 AuslBG weiterhin von den Beschränkungen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes betroffen. Da sich unter Begünstigten des vorübergehenden Schutzes in der Regel eine sehr große Zahl von Personen befinden, denen im Fall einer individuellen Prüfung ihrer Fluchtgründe in einem Asylverfahren der Status eines Asylberechtigten zuerkannt würde, tritt UNHCR auch für die generelle Gleichbehandlung dieser Personengruppe mit Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention ein.

Auch für etwaige Begünstigte des vorübergehenden Schutzes wird daher angeregt, eine entsprechende Ergänzung von § 1 Abs. 2 lit. a AuslBG in die Novelle aufzunehmen und sie in Folge aus § 4 Abs. 3 Z 7 AuslBG zu streichen.

UNHCR
23. Juli 2007

³ Vgl. § 76 Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG).