



UNHCR-Kurzanalyse der Regierungsvorlage für Änderungen des Asylgesetzes

Österreich nimmt aktuell eine führende Rolle bei der Aufnahme von Asylsuchenden in der Europäischen Union ein. UNHCR anerkennt dies und die damit verbundenen Herausforderungen sowohl für das Asylverfahren als auch für die Bereiche Aufnahme und Integration. UNHCR ist gleichzeitig davon überzeugt, dass sich diese Herausforderungen in Zusammenarbeit aller Beteiligten bewerkstelligen lassen und möchte diesbezüglich noch einmal auf die in seiner Stellungnahme¹ im Begutachtungsverfahren skizzierten Vorschläge für eine weitere Steigerung der Effizienz und Qualität des Asylsystems verweisen.

UNHCR setzt sich weiterhin für mehr internationale Solidarität mit Flüchtlingen und ihren Hauptaufnahmestaaten sowie eine bessere Verteilung der Verantwortung für Asylsuchende in der Europäischen Union ein. UNHCR ist deshalb besorgt, wenn das Ziel der Regierungsvorlage die Verringerung der „Attraktivität Österreichs als Destinationsland“ ist, da Einschränkungen des Flüchtlingsschutzes zu einer negativen Spirale für den internationalen Schutz von Flüchtlingen führen können.

Die vorliegende Stellungnahme analysiert die Regierungsvorlage für Änderungen des Asylgesetzes im Hinblick auf deren punktuelle Unterschiede im Vergleich zur Begutachtungsfassung.

Befristung der Aufenthaltsberechtigung für Asylberechtigte („Asyl auf Zeit“)

Die Regierungsvorlage sieht weiterhin vor, dass Asylberechtigten gemäß § 2 Abs. 1 Z 15 sowie § 3 Abs. 4 bis 4b zunächst nur eine auf drei Jahre befristete Aufenthaltsberechtigung erhalten. Diese verlängert sich im Anschluss ex lege für eine unbefristete Gültigkeitsdauer, sofern die Voraussetzungen für die Einleitung eines Aberkennungsverfahrens nicht vorliegen.

¹ UNHCR-Analyse des Entwurfs für Änderungen des Asylgesetzes, November 2015, http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/4_oesterreich/4_2_asyl_positionen/4_2_4_positionen_ab_2011/FR_AUS_Positionen_Asylnov2015_2.pdf

Im Vergleich zum Begutachtungsentwurf enthält die Regierungsvorlage im Wesentlichen lediglich verfahrensrechtliche Änderungen. Zum einen sieht die Regierungsvorlage nunmehr vor, dass sich die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltsgenehmigung ex lege verlängert, wenn die Voraussetzungen für die Einleitung eines Aberkennungsverfahrens bis zu ihrem Ablauf nicht vorliegen. Dies ist aus Sicht von UNHCR aus Gründen des Rechtsschutzes und der Verfahrensökonomie zu begrüßen. Während den Asylberechtigten die Einleitung eines Aberkennungsverfahrens formlos mitzuteilen ist, sollte aber ebenso normiert werden, dass ihnen, in den Fällen in denen kein solches Verfahren eingeleitet wird, die ex lege Verlängerung ihres Aufenthaltsrechts für einen unbefristeten Zeitraum automatisch und ehestmöglich formlos bestätigt wird. Dies erscheint im Sinne der Rechtssicherheit, aber auch zur Vorlage bei Dienstgebern, Vermietern oder Behörden notwendig bzw. hilfreich. Zum anderen sieht die Regierungsvorlage in § 3 Abs. 4a nunmehr vor, dass das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) im Rahmen der Staatendokumentation Analysen in Bezug auf relevante Änderungen in den Herkunftsstaaten zu erstellen hat. Diesen kommt gemäß den Erläuterungen zu § 7 Abs. 2a kein anderer Beweiswert als bisherigen Informationen der Staatendokumentation zu. Eine Gutachterrolle der Staatendokumentation ist somit nicht länger vorgesehen. Sinnvollerweise sollen die Analysen zudem für die Hauptherkunftsstaaten der Asylberechtigten (und nicht, wie ursprünglich vorgesehen, der Asylsuchenden) erstellt werden.

Die einzige inhaltliche Änderung, wonach gemäß § 7 Abs. 2a der Regierungsvorlage ein Aberkennungsverfahren nur einzuleiten ist, wenn es im Herkunftsstaat des Asylberechtigten zu wesentlichen, dauerhaften Veränderung der spezifischen, insbesondere politischen, Verhältnisse gekommen ist, die für die Furcht vor Verfolgung maßgeblich sind, begrüßt UNHCR. Ursprünglich war dies überschießend bereits für Umstände vorgesehen, welche für die Furcht lediglich mitbestimmende gewesen waren.

UNHCR-Position:

In Bezug auf die vorgeschlagene vorerst befristete Aufenthaltsberechtigung für Asylberechtigte hat UNHCR weiterhin grundsätzliche Bedenken. Zum einen ist zu befürchten, dass sich diese negativ auf die Integration von Asylberechtigten auswirken und insbesondere ihre Chancen auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt mindern wird. Zudem sieht das geltende Asylgesetz ohnehin eine Aberkennung des Status vor, wenn einer der in der Genfer Flüchtlingskonvention angeführten Endigungsgründe eingetreten ist. Folglich empfiehlt UNHCR, von der vorgeschlagenen Änderung Abstand zu nehmen.

Einschränkung des Familiennachzugs zu Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten

Die Regierungsvorlage enthält dieselben Einschränkungen in Bezug auf den Familiennachzug zu Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten in Österreich wie der Begutachtungsentwurf. Die in der UNHCR-Stellungnahme im Begutachtungsverfahren ausführlich dargelegten Bedenken sind deshalb weiterhin vollumfänglich aufrecht.

Die vorgesehene absolute dreijährige Wartefrist für Angehörige subsidiär Schutzberechtigten (§ 35 Abs. 2 AsylG) lässt ihrem Wortlaut nach keine Ausnahme für Fälle zu, in denen entsprechend der Judikatur auf Grundlage des Art. 8 EMRK ein

Anspruch auf Familienzusammenführung besteht. Sie kann deshalb zu Verletzungen des menschenrechtlich geschützten Rechts auf Privat- und Familienleben sowie in Bezug auf betroffene Kinder auch der Rechte aus der UN-Kinderrechtskonvention führen.

Das Recht auf Familienzusammenführung für Angehörige von Asylberechtigten soll grundsätzlich nur mehr dann ohne zusätzliche Voraussetzungen gelten, wenn der Antrag binnen drei Monaten nach Asylgewährung gestellt wurde. Die Regierungsvorlage sieht keine Ausnahme für eine unverschuldete spätere Antragstellung vor, obwohl es sich dabei oft um humanitäre Fälle handeln kann und besonders schutzbedürftige Familienangehörige betroffen sind – etwa Personen, zu denen der Kontakt aufgrund von Vertreibung oder mangelnder Kommunikationsmöglichkeiten als Folge von Kriegshandlungen länger abbricht oder die im Herkunftsstaat aufgrund von Verfolgung für einen längeren Zeitraum inhaftiert sind. Die Erläuterungen verweisen zwar auf die Möglichkeit der Antragstellung durch den Asylberechtigten in Österreich. Diese setzt aber für erwachsene Verwandte eine schriftliche Bevollmächtigung voraus, deren Einholung in den zuvor genannten Härtefällen nicht möglich sein wird. Darüber hinaus ist eine Weiterleitung von Akten an die zuständige Vertretungsbehörde im Ausland üblicherweise mit relativ langen Fristen verbunden und könnte deshalb oft zu einem Versäumnis der Drei-Monatsfrist führen.

UNHCR-Position:

UNHCR ruft aus menschenrechtlichen sowie integrationspolitischen Gründen dringend dazu auf, das Recht auf Familienleben zu wahren und die ohnehin eingeschränkte Möglichkeit des Familiennachzugs nicht weiter zu beschneiden. UNHCR appelliert vielmehr international dazu, legale Einreisemöglichkeiten und somit auch das Institut der Familienzusammenführung auszubauen.

Dessen ungeachtet sollte sichergestellt sein, dass die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen menschenrechtskonform ausgelegt und vollzogen werden können. Im Fall von subsidiär Schutzberechtigten müsste dafür eine Ausnahmeregelung von der dreijährigen Wartefrist vorgesehen werden. Im Fall von Asylberechtigten könnten die aus der Drei-Monatsfrist resultierenden Härten für Angehörige, zu denen der Kontakt unverschuldeterweise abgebrochen ist, insofern gelöst werden, als eine Frist wahrende Antragsmöglichkeit beim BFA direkt für die Ankerperson in Österreich (ohne Bevollmächtigung) vorgesehen werden könnte.

Schließlich wäre es aus Sicht von UNHCR wichtig, in jedem Fall gesetzlich zu normieren, dass die Schutzberechtigten zugleich mit Zuerkennung des Status über die Möglichkeit und Voraussetzungen der Familienzusammenführung informiert werden.

Integration von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten

Die Regierungsvorlage sieht zum einen vor, dass international Schutzberechtigte „unverzüglich nach Zuerkennung des Status zum Zwecke der Integrationsförderung bei dem für das jeweilige Bundesland zuständigen Integrationszentrum des Österreichischen Integrationsfonds persönlich zu erscheinen“ haben (§ 67 Abs. 1). Zum anderen besteht gemäß § 68 Abs. 1 kein Anspruch auf Integrationshilfe.

In seinen zwei Studien zur Integration international Schutzberechtigter in Österreich² hat UNHCR einen dringenden Bedarf nach gezielter Integrationsunterstützung in der Übergangsphase nach der Statusgewährung konstatiert – beispielsweise durch individualisierte Integrationspläne und Begleitung. Aus seinem regelmäßigen Austausch mit Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten, Flüchtlingshilfsorganisationen und Behörden weiß UNHCR, dass dieser Bedarf derzeit bei weitem nicht gedeckt ist.

UNHCR-Position:

UNHCR begrüßt den Vorschlag, eine persönliche Kontaktmöglichkeit für Integrationsorientierung zu schaffen und erachtet insbesondere die diesbezügliche Information der Schutzberechtigten durch das BFA als wichtige Neuerung.

Gleichzeitig sieht UNHCR einen Widerspruch darin, dass Schutzberechtigte verpflichtet sind, bei einem Integrationszentrum zu erscheinen, obwohl sie kein korrespondierendes Recht auf Integrationsleistungen haben. Aus Sicht von UNHCR ist es angesichts der gestiegenen Zahl an Schutzgewährungen dringend notwendig, die Integrationshilfe auszubauen und eine flächendeckende, individualisierte Integrationsbegleitung für Schutzberechtigte in Kooperation mit erfahrenen Flüchtlingshilfsorganisationen anzubieten. Weiters möchte UNHCR anregen, einen Fahrtkostenersatz für das persönliche Erscheinen beim Integrationszentrum vorzusehen, da diese Kosten für Schutzberechtigte unter Umständen nicht aufzubringen sind.

Begrüßenswert ist die nunmehr für Asylsuchende mit hoher Chance auf Schutzgewährung vorgesehene Integrationsunterstützung, die einer langjährigen Empfehlung von UNHCR Rechnung trägt. Es ist wichtig, rasch entsprechende Angebote zu schaffen und flächendeckend anzubieten, da nur so das Integrationspotential für den Fall der Statusgewährung nachhaltig gesteigert werden kann.

UNHCR
12. Februar 2016

² UNHCR, Fördernde und hemmende Faktoren – Integration von Flüchtlingen in Österreich, deutsche Kurzzusammenfassung des nationalen UNHCR-Berichts, Oktober 2013, http://www.unhcr.at/fileadmin/user_upload/dokumente/03_profil_begriffe/dauerhafte_loesungen/RICE_Kurzzusammenfassung_Web_neu.pdf;
Facilitators and Barriers: Refugee Integration in Austria, Oktober 2013, http://www.unhcr.at/fileadmin/user_upload/dokumente/03_profil_begriffe/dauerhafte_loesungen/RICE-Austria-ENG.pdf;
UNHCR, Subsidiär Schutzberechtigte in Österreich, Februar 2015, http://www.unhcr.at/fileadmin/user_upload/dokumente/07_presse/material/Bericht_subsidiaerer_Schutz.pdf.