



Peregrina

BILDUNGS-, BERATUNGS- UND THERAPIEZENTRUM
FÜR IMMIGRANTINNEN

Währingerstraße 59/6; 1090 Wien

Tel: 01/408 61 19 od. 01/408 33 52

Fax: 01/408 04 16

Email: information@peregrina.at

www.peregrina.at

STELLUNGNAHME

zum Entwurf des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes 2005 und der Novellierung des Familienlastenausgleichsgesetzes und des Kinderbetreuungsgeldgesetzes

Diese Stellungnahme kann sich aufgrund der Komplexität des Entwurfes des NAG 2005 und der ausgesprochen kurzen Begutachtungsfrist nur auf einige wesentliche Punkte beschränken. Untersucht wurden in erster Linie die möglichen Auswirkungen auf Familienangehörige von in Österreich niedergelassenen Drittstaatsangehörigen mit besonderem Augenmerk auf die Situation von von Gewalt betroffenen Frauen.

Nicht berücksichtigt werden konnte in dieser Stellungnahme unter anderem die Position von Fremden mit Aufenthaltserlaubnis und deren Familienangehörigen, von Privatiers und deren Familienangehörigen, von Schlüsselkräften und von EWR BürgerInnen und deren Familienangehörigen.

Dieser Entwurf stellt zusammen mit der Novellierung des AuslBG in den Punkten, in denen Österreich europarechtlich zu Veränderungen verpflichtet ist (z.B. *Richtlinie 2003/86/EG betreffend das Recht auf Familienzusammenführung*), eine Verbesserung zur geltenden Gesetzeslage dar. Auffällig ist, dass Österreich mit diesem Entwurf gerade das geforderte Mindestmaß einhält und in keiner Weise den Spielraum für mögliche günstigere nationale Regelungen ausnützt.

Verfassungsrechtlich bedenklich ist die enge Auslegung der *Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihre Familienangehörige* und die daraus

resultierende Diskriminierung von Angehörigen von ÖsterreicherInnen im Vergleich zu Angehörigen von freizügigkeitsberechtigten EU-BürgerInnen.

Wenn wir auch in dieser Stellungnahme Empfehlungen zu Änderungen bestimmter Regelung abgeben, so bleibt unsere langjährige Forderung nach einem **eigenständigen Aufenthaltsrecht von Familienangehörigen** und nach einem **unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt für alle in Österreich niedergelassenen Fremden** grundsätzlich aufrecht.

Der Entwurf zum NAG ist unübersichtlich und voller Lücken; Verschlechterungen finden sich oft „versteckt“ in Begriffsbestimmungen. Gravierende Auswirkungen auf Frauen, hier vor allem Alleinerzieherinnen, und von Gewalt betroffene Frauen, sind zu befürchten.

Wir empfehlen daher dringend eine Überarbeitung des Entwurfes unter Einbeziehung von Expertinnen aus Migrantinnenorganisationen.

Familiennachzug von Angehörigen in Österreich niedergelassener Fremder, die nicht EWR-BürgerInnen sind

Der Familiennachzug (EhegattInnen, minderjährige unverheiratete Kinder, Stiefkinder und Adoptivkinder) ist auf Angehörige von niedergelassenen Drittstaatsangehörigen beschränkt, die seit mindestens 5 Jahren in Österreich niedergelassen sind oder zumindest die Integrationsvereinbarung erfüllt haben (andere Bestimmungen gelten für Angehörige von „Privatiers“). Es wurde nicht nur das Mindesteinkommen des/der Zusammenführenden erstmals gesetzlich genau festgelegt und im Vergleich zur bisherigen Praxis erhöht, in Zukunft wird nicht der Bezug von Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld eingerechnet werden dürfen (§ 11 Abs. 5 NAG). Für Familiennachzug wird es jährliche Quoten geben, Anträge werden nach dem Datum des Einlanges gereiht. Die Wartefrist darf bei Familiennachzug nicht mehr als drei Jahre betragen.

Bewertung:

1. Die Beschränkung auf Angehörige von Drittstaatsangehörigen, die zumindest 5 Jahre in Österreich niedergelassen sind oder die die Integrationsvereinbarung erfüllt haben, widerspricht der Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22.9.2003, nach der zumindest ein Antrag auf Familienzusammenführung jedenfalls nach zweijährigem Aufenthalt in Österreich möglich sein müsste.

2. Die Einführung der Bestimmung, dass Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld nicht zum nachzuweisenden Mindesteinkommen eingerechnet werden dürfen (§ 11 Abs. 2 Z 4 iVm § 11 Abs. 5 NAG), ist verfassungsrechtlich zumindest bedenklich. Sie bedeutet einerseits eine massive Diskriminierung von MigrantInnen als ArbeitnehmerInnen, die genau wie österreichische ArbeitnehmerInnen in den FLAF einzahlen, als auch eine Diskriminierung von MigrantInnen untereinander, da sie vor allem einkommensschwache Familien unverhältnismäßig stark betreffen wird.

3. Die Wartezeit für den Nachzug von Familienangehörigen wurde gemäß der Richtlinie 2003/86/EG mit drei Jahren beschränkt. Dennoch ist sie unangemessen hoch und es erschwert eine derartig lange Wartezeit die Integration von MigrantInnen. Die Regelung (§ 12 NAG) bezüglich der Reihung der Quoten erfüllt nicht die Forderung nach einer sachgerechten Reihenfolge, die im Urteil des VfGH vom 8.10.2003, G 119,120/03 formuliert wurde. Ungelöst bleibt die Problematik, wenn Anträge verschiedener Familienangehöriger der gleichen Familie zu unterschiedlichen Zeitpunkten gestellt werden.

Empfehlungen:

- *Ermöglichung des Familiennachzuges entsprechend der Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22.9.2003*
- *Änderung des § 11 Abs. 5 NAG dahingehend, dass Familienleistungen wie Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld zum Nachweis des ausreichenden Einkommens herangezogen werden dürfen*
- *Abschaffung der Quoten für Familiennachzug oder zumindest eine Verkürzung der Wartezeit auf maximal 1 Jahr*

Aufenthaltsrecht von Familienangehörigen von Fremden, die nicht EWR BürgerInnen sind, im Falle von Scheidung oder Tod des/der Zusammenführenden oder Verlust des Aufenthaltsrechtes des/der Zusammenführenden (§ 27 NAG)

Nach dem Entwurf des NAG 2005 ist prinzipiell das Recht, in Österreich niedergelassen zu bleiben, in den ersten 5 Jahren des Aufenthaltes, nach bisheriger Rechtslage in den ersten 4 Jahren, vom Aufenthaltsrecht des/der Zusammenführenden und dem Fortbestehen der Familiengemeinschaft abhängig. Im Falle des Verlustes des Aufenthaltsrechtes des/der Zusammenführenden, z.B. Erteilung eines Aufenthaltsverbotes wegen einer schweren Gewalttat gegenüber der Ehefrau, könnte nach dieser Bestimmung das Aufenthaltsrecht der Familienangehörigen von Gesetz wegen untergehen.

In den ersten 5 Jahren der Niederlassung können Familienangehörige nach § 27 Abs. 2 nur dann in Österreich bleiben, wenn sie selbst eine Unterkunft, eine Krankenversicherung und vor allem ausreichende Unterhaltsmittel nachweisen können. Erschwerend kommt dazu, dass zum Nachweis des ausreichenden Unterhaltes weder auf Familienbeihilfe noch Kinderbetreuungsgeld zurückgegriffen werden kann (§11 Abs. 5 NAG) und in Hinkunft auch ein Unterhaltsanspruch nur dann zählt, wenn der Unterhalt auch tatsächlich in voller Höhe geleistet wird (§ 2 Abs. 5 Z 3 NAG).

Anderes gilt, wenn die Ehe aus überwiegendem Verschulden des/der Zusammenführenden geschieden wurde oder diese/r stirbt – in solchen Fällen ist der zuletzt innegehabte Aufenthaltstitel weiterhin zu erteilen. In der Regierungsvorlage wurden auch noch besonders berücksichtigungswürdige Fälle hinzugefügt.

Bewertung:

§ 27 Abs. 2 NAG: Wenn Abs. 3 und 4 nicht zum tragen kommen, wird es in Zukunft genauso, wenn nicht noch schwieriger für betroffenen Frauen sein, ein unabhängiges Aufenthaltsrecht zu erlangen: das Mindesteinkommen wurde gesetzlich festgelegt (§ 11 Abs. 5 NAG) und im Vergleich zur bisherigen

Praxis erhöht, Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld können nicht mehr angerechnet werden (§ 11 Abs. 5 NAG), und Unterhaltszahlungen, auf die ein Rechtsanspruch besteht, müssen auch tatsächlich regelmäßig geleistet werden (§ 2 Abs. 5 Z 3 NAG). Diese Änderungen werden es vor allem Frauen mit Kindern, die sich – aus welchen Gründen auch immer - von ihrem Ehemann trennen wollen, sehr schwer machen ein unabhängiges Aufenthaltsrecht zu erlangen. Konnten es einige Alleinerzieherinnen, die sich von ihren Ehemännern trennten, bisher aus einer Kombination von geringfügiger Beschäftigung, Familienleistungen und mehr oder weniger regelmäßigen Unterhaltsleistungen schaffen, ein eigenständiges Aufenthaltsrecht zu erlangen, so wird dieser Weg nun vielen Frauen versperrt sein.

Empfehlungen:

- *Änderung des § 27 Abs. 1 dahingehend, dass es nicht zu einem Untergang des Aufenthaltsrechtes des/der Familienangehörigen ex lege kommt*
- *Änderung des § 11 Abs. 5 NAG dahingehend, dass Familienleistungen wie Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld zum Nachweis des ausreichenden Einkommens herangezogen werden dürfen*
- *Änderung des § 2 Abs. 5 Z 3, dass als Unterhaltsanspruch im Sinne des Gesetzes auch ein Unterhaltstitel bzw. ein gesetzlicher Unterhaltsanspruch ausreicht*

Familienangehörige von ÖsterreicherInnen aus Drittstaaten

In der Regierungsvorlage zum NAG 2005 wird unterschieden zwischen Familienangehörigen von EWR-BürgerInnen, die einen Freizügigkeitssachverhalt verwirklichen (in den meisten Fällen Angehörige von in Österreich niedergelassenen EWR-BürgerInnen, idF Angehörige von EWR-BürgerInnen genannt) und von EWR-BürgerInnen, die hier wohnen, aber einen solchen nicht verwirklichen (in den meisten Fällen Angehörige von ÖsterreicherInnen, idF Angehörige von ÖsterreicherInnen genannt). Angehörige von ÖsterreicherInnen, werden zum Teil schlechter gestellt sein als bisher und schlechter als Angehörige von EWR BürgerInnen.

Bewertung:

1. Auch wenn das NAG nicht zwischen Angehörigen von EWR BürgerInnen und von ÖsterreicherInnen unterscheidet, sondern zwischen EWR-BürgerInnen mit und ohne Verwirklichung eines Freizügigkeitssachverhaltes, so laufen die Bestimmung des NAG faktisch auf eine Diskriminierung von Angehörigen von ÖsterreicherInnen hinaus und letztendlich zu einer verfassungswidrigen Diskriminierung von ÖsterreicherInnen gegenüber EWR-BürgerInnen .
2. Vollkommen unklar bleibt die aufenthaltsrechtliche Situation von Kindern von ÖsterreicherInnen, die Drittstaatsangehörige sind und vor einer funfjährigen Niederlassung in Österreich volljährig werden.

Empfehlungen:

- *Gleichstellung von Angehörigen von ÖsterreicherInnen mit Angehörigen von EWR-BürgerInnen*
- *Erteilung einer quotenfreien Niederlassungsbewilligung – unbeschränkt an alle ehemaligen Angehörigen von ÖsterreicherInnen, die noch nicht über ein unbefristetes Niederlassungsrecht verfügen*

„Integrationsvereinbarung“ (§§ 14, 15, 16 NAG)

Auf das komplexe Thema der Integrationsvereinbarung kann hier nur in Kürze eingegangen werden.

In der Regierungsvorlage zum NAG 2005 wird der Kreis derer, die die Integrationsvereinbarung erfüllen müssen, wesentlich ausgeweitet und die Mindeststundenanzahl der Zwangsdeutschkurse deutlich erhöht

Grundsätzlich sind alle Drittstaatsangehörige, die sich mehr als 12 Monate in Österreich aufhalten wollen, und damit z.B. auch StudentInnen mit Aufenthaltsbewilligung, zur Erfüllung der Integrationsvereinbarung verpflichtet. Ausgenommen sind nur noch Asylberechtigte und AsylwerberInnen, subsidiär Schutzberechtigte, EWR BürgerInnen, Kinder unter 9 (!) Jahren, Drittstaatsangehörige, denen die Erfüllung aufgrund des Alters oder des Gesundheitszustandes nicht zugemutet werden kann.

Angehörige von EWR-BürgerInnen sind nicht ausdrücklich ausgenommen, es lässt sich aber durch Interpretation der Schluss ziehen, dass Angehörige von EWR-BürgerInnen ausgenommen sind. Angehörige von ÖsterreicherInnen müssen in Zukunft die Integrationsvereinbarung erfüllen. Für Schlüsselkräfte und deren Angehörige gilt die Integrationsvereinbarungen als erfüllt, ebenso für Personen die in Österreich zumindest eine berufsbildende mittlere Schule abgeschlossen haben.

Auf Antrag kann aufgrund besonderer Lebensumstände ein Aufschub von maximal 2 Jahren gewährt werden. Sanktionen für die Nicht-Erfüllung reichen von Nicht-Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung, Erteilung von Verwaltungsstrafen und Ausweisungen bis zur Nichtgewährung bestimmter Rechte bis zur Erfüllung der Integrationsvereinbarung (z.B. Familiennachzug, Zweckänderung, ...).

Die Beteiligung der öffentlichen Hand an den Kosten wird im Vergleich zur derzeitigen Gesetzeslage weiter sinken, die Kosten für die Verpflichteten steigen massiv. ArbeitgeberInnen von unselbständig Erwerbstätigen und deren Angehörigen werden zur teilweisen Kostentragung verpflichtet – bisher nur ArbeitgeberInnen von Schlüsselkräften.

Bewertung:

Die grundsätzliche, und von vielen Seiten bereits zur Fremdenrechtsnovelle 2002 vorgebrachte Kritik bleibt weiterhin aufrecht. Mit diesem Entwurf werden MigrantInnen noch ein Stück mehr für integrationspolitisches Versagen der Bundes- und Landesregierungen verantwortlich gemacht: Der Verschärfung der Integrationsvereinbarung steht die Tatsache gegenüber, dass in den letzten Jahren muttersprachliche ZusatzlehrerInnen in Pflichtschulen abgebaut wurden, dass aufgrund von mangelnder Finanzierung für Deutschkurse von MigrantInnenorganisationen lange Wartelisten bestehen und dass der Zugang

für MigrantInnen zum Arbeitsmarkt auch mit dem neuen NAG nach wie vor für viele Betroffene nicht erleichtert wird.

Da eine ausführliche Bewertung der Neuregelung der Integrationsvereinbarung in diesem Rahmen nicht möglich ist, verweisen wir auf die diesbezügliche ausführliche Stellungnahme des Netzwerk SprachenRechte (vgl. www.sprachenrechte.at).

1. Dem Gesetzesentwurf fehlt eine – europarechtliche gebotene – klare Ausnahmebestimmung für Angehörige von EWR-BürgerInnen – nur indirekt ist dem Entwurf und den Erläuterungen zu entnehmen, dass Angehörige von freizügigkeitsberechtigten EWR-BürgerInnen von der Integrationsvereinbarung ausgenommen sein werden
2. Angehörige von ÖsterreicherInnen sind in Hinkunft zur Erfüllung der Integrationsvereinbarung verpflichtet, was verfassungsrechtlich bedenklich ist.
3. Eine bestimmte Gruppe von MigrantInnen wird ohne sachliche Rechtfertigung besser gestellt als eine andere – denn bei Schlüsselkräften und deren Angehörigen gilt die Integrationsvereinbarung per Gesetz von vornherein als erfüllt.
4. Die Verknüpfung von Familiennachzug mit der Erfüllung der Integrationsvereinbarung steht im Spannungsverhältnis zu Richtlinie 2003/86/EG und zu Art. 8 EMRK.
5. Der Zeitrahmen für die Erfüllung und Konsequenzen für nicht zeitgerechte Erfüllung wurden neu und zum Teil widersprüchlich und unklar geregelt.
6. Die Verpflichtung von ArbeitgeberInnen zur Zahlung eines Teiles der Kurskosten schafft möglicherweise eine neue Hürde am Arbeitsmarkt für MigrantInnen.
7. Die massive Erhöhung der Kosten für Betroffene durch Verringerung der Beteiligung des Bundes und Ausweitung des Curriculums wird vor allem Familien, in denen mehrere Personen zur Erfüllung der Integrationsvereinbarung verpflichtet sind, vor ein finanziell unlösbares Problem stellen (z.B. muss eine Person, die alle drei Module besuchen muss mit Kosten von mindestens 825 € rechnen).

Empfehlungen:

Grundsätzlich fordern wir die Aufhebung der Integrationsvereinbarung und gleichzeitige Förderung von bewährten und gut besuchten Deutschkursen für MigrantInnen, Förderung neuer Projekte mit aufsuchendem Deutschkursangebot (besonders auch im ländlichen Bereich) sowie Erhöhung der Zahl muttersprachlicher ZusatzlehrerInnen in Pflichtschulen.

Zumindest müsste die Intergationsvereinbarung in folgenden Punkten geändert werden:

- *Gleichstellung von Angehörigen von ÖsterreicherInnen (und nicht freizügigkeitsberechtigten EWR-BürgerInnen) mit Angehörigen von EWR-BürgerInnen*
- *Beibehaltung der bisherigen Ausnahmetatbeständen nach dem FremdenG 1997*
- *Volle Kostentragung der Kurse durch die öffentliche Hand*

1. Novellierung des Familienlastenausgleichsgesetzes und des Kinderbetreuungsgeldgesetzes

Nach dem Entwurf für eine Novellierung des FLAG sollen MigrantInnen dann Anspruch auf Familienbeihilfe haben, wenn sie und die betroffenen Kinder rechtmäßig niedergelassen sind, d.h. über eine Niederlassungsbewilligung, Aufenthaltsbewilligung oder Anmeldebescheinigung verfügen, oder ihnen Asyl gewährt wurde. Vollkommen gestrichen wurde § 3 Abs. 3 FLAG. Nach diesem genügt für den Anspruch des Elternteiles, der überwiegend den Haushalt führt, dass der andere Elternteil die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt.

Auch im KinderbetreuungsgeldG wurde als weitere Voraussetzung für den Bezug neu eingeführt, dass der anspruchsberechtigte Elternteil und das Kind rechtmäßig in Österreich niedergelassen sein müssen. Vollkommen gestrichen wurde § 2 Abs. 2 KBGG, der einen Anspruch unter bestimmten Umständen, z.B. Vorliegen bestimmter Zeiten der Pflichtversicherung auch dann ermöglicht, wenn kein Anspruch auf Familienbeihilfe besteht.

Bewertung

1. Begrüßenswert ist grundsätzlich, dass nunmehr alle, die in Österreich rechtmäßig niedergelassen sind, einen Anspruch auf Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld haben werden. Damit wird eine langjährige Forderung der Migrantinnenorganisationen erfüllt und wird eine wesentliche Besserung der Situation vieler Frauen hergestellt.
2. Durch die Einführung des § 11 Abs. 5 NAG wird diese Verbesserung aber gleichzeitig abgeschwächt und werden vor allem Alleinerzieherinnen, die schon bisher Anspruch auf Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld hatten, schlechter gestellt sein als bisher.
3. Nach der neuen Regelung sind subsidiär Schutzberechtigte, AsylwerberInnen und Personen ohne Aufenthaltstitel nicht bezugsberechtigt. Diese konnten bisher nach 5 jährigem Aufenthalt oder im Falle einer unselbständigen Erwerbstätigkeit Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld beziehen.
4. Einen großen Einschnitt in die Handlungsmöglichkeit von Frauen, die überwiegend den Haushalt führen und selbst keinen Anspruch haben, aber bisher wegen des Anspruchs des Ehemannes selbst die Familienbeihilfe beziehen konnten, bewirkt die Streichung des § 3 Abs. 3 FLAG. In Zukunft

wird in solchen Fällen nur der Ehemann die Familienbeihilfe beziehen können und die Abhängigkeit von Frauen verstärkt.

5. Durch die Einführung der Voraussetzung, für den Bezug von Kinderbetreuungsgeld in Österreich rechtmäßig niedergelassen sein zu müssen, wird in Familien, in denen z.B. die Mutter diese Voraussetzung nicht erfüllt, und der Vater die Verdienstgrenzen überschreitet, gar kein Anspruch mehr auf Kinderbetreuungsgeld bestehen.

6. Die Streichung des § 2 Abs. 2 KBGG bewirkt, dass Personen, die nicht über einen Aufenthaltstitel verfügen, aber bestimmte Zeiten der Pflichtversicherung erfüllen, keinen Anspruch mehr auf Kinderbetreuungsgeld haben.

Empfehlungen:

- *Streichung der Bestimmung des § 11 Abs. 5 NAG, dass der Bezug von Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld nicht zum Nachweis des ausreichenden Unterhaltes herangezogen werden darf*
- *Gleichstellung von subsidiär Schutzberechtigten nach dem AsylG mit anerkannten Flüchtlingen*
- *Gewährung von Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld auch für AsylwerberInnen und Personen ohne Aufenthaltstitel oder zumindest Wiedereinführung des Anspruchs dieses Personenkreises nach fünfjährigem Aufenthalt oder im Falle einer unselbständigen Erwerbstätigkeit*
- *Abstandnahme von der Streichung des § 3 Abs. 3 FLAG*
- *Abstandnahme von der Streichung des geltenden § 2 Abs. 2 KinderbetreuungsGG*
- *Abstandnahme von der Regelung im FLAG und KinderbetreuungsgeldG, dass bezugsberechtigter Elternteil und Kind rechtmäßig niedergelassen sein müssen*