



Kontrolle und Druck

Es ist wieder einmal so weit. Ab 1. November gelten neue Asylrechtsbestimmungen. Überwiegend sind es Verschärfungen, die unter dem Titel „Fremdenrechtsänderung“ und „Fremdenrechtsänderung Teil II“ in Begutachtung gegangen sind und von Parlament und Bundesrat abgesegnet wurden. Wegen einer Panne bei der Veröffentlichung wurden die Änderungen im Oktober noch einmal im Parlament beschlossen. Von Anny Knapp

Die gesetzgeberischen Bemühungen reichten dieses Jahr über die reinen Fremdenrechtsagenden hinaus, am 1. Oktober trat das Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz in Kraft, außerdem gibt es seit September auch die Verpflichtung ein Integrationsjahr zu absolvieren.

Einschränkungen der Bewegungsfreiheit

Eine Gebietsbeschränkung für Asylsuchende während des Zulassungsverfahrens gehört schon seit 2004 zum fixen Repertoire der Bewegungseinschränkung. Nun kommen weitere Elemente hinzu, mit denen die Kontrolle über Asylsuchende verschärft wird.

„Aus Gründen des öffentlichen Interesses, der öffentlichen Ordnung oder für eine zügige Bearbeitung des Antrags“

kann dem/der AsylwerberIn nun bei der Zulassung des Asylverfahrens ein bestimmtes Grundversorgungsquartier zugewiesen werden. Diese *Anordnung der Unterkunftsnahme* wird vor allem Flüchtlinge treffen, die straffällig geworden sind, bei denen ein Tatverdacht vorliegt oder wo Gründe für die Beendigung der Grundversorgung vorliegen, wie z.B. Gefährdung anderer BewohnerInnen oder der Hausordnung. Auch Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten und Personen, die eine Rückkehrentscheidung erhalten haben, bevor sie Asyl beantragt haben, sind von dieser neuen Form der Zuweisung in ein Quartier betroffen. Bei allen Fällen bestehen verkürzte Erledigungsfristen für die Asylbehörden, demgemäß wird in den Erläuterungen zum Gesetzesvorschlag die Notwendigkeit der zügigen und wirkungsvollen Bearbeitung der Anträge angegeben. Ob zu diesem Zweck auch spezielle Quartiere in den Ländern eingerichtet werden ist nicht bekannt. Wird die angeordnete Unterkunft missachtet, droht Schubhaft.

Während die *Anordnung der Unterkunftsnahme* nur AsylwerberInnen im Schnellverfahren trifft, besteht für alle AsylwerberInnen, deren Asylantrag zugelassen wurde, die *Wohnsitzbeschränkung*. Sie dürfen nur noch in jenem Bundesland einen Wohnsitz begründen, in das sie zur Grundversorgung zugewiesen werden. Ob sie in diesem Bundesland tatsächlich Grundversorgungsleistungen beziehen ist nicht von Bedeutung. Die *Wohnsitzbeschränkung* gilt, sobald ein/e AsylwerberIn einen Anspruch auf Grundversorgung hat. Nur wer keinen Anspruch auf Grundversorgung hat, weil er/sie sich selbst erhalten kann (durch eigenes Einkommen oder private Unterstützung), darf auch das Bundesland wechseln.

Mit der weißen Karte dürfen AsylwerberInnen sich weiterhin im gesamten Bundesgebiet aufhalten. Neu ist hingegen, dass sie ihren Wohnsitz nicht in ein anderes Bundesland verlegen können, wenn sie keine ausdrückliche Genehmigung des aufnehmenden Bundeslandes haben. Die jeweiligen Meldeämter werden das Bundesamt informieren, sobald sich ein/e AsylwerberIn außerhalb des zuständigen Bundeslandes anmeldet. Unerwünschte Nebenwirkungen einer Ummeldung sind die mögliche Festnahme und Anhaltung sowie die Verhängung einer Verwaltungsstrafe bis hin zur Ersatzfreiheitsstrafe, wenn die Geldstrafe, die von 100 bis 1.000 Euro reichen kann, nicht bezahlt wird. Mit EU-Recht ist diese Einschränkung der Wohnsitznahme nicht vereinbar. Auch das Recht auf Wohnsitzfreiheit, das rechtmäßig aufhältigen Flüchtlingen gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention zukommt, sieht das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte verletzt.¹

Diese Wohnsitzbeschränkung bildet einen weiteren Puzzlestein, mit dem Kontrolle und Druck ausgeübt werden. Sie ergänzt die zunehmenden Einschränkungen bei der Mindestsicherung und die Integrationspflichten in den Bundesländern. Der Zuzug nach Wien wegen der besseren Mindestsicherungsleistungen nach positiver Asylentscheidung soll mit solchen Einschränkungen gebremst werden.

Betroffen von der Wohnsitzbeschränkung sind alle AsylwerberInnen, auch subsidiär Schutzberechtigte, die ein noch offenes Asylverfahren beim Bundesverwaltungsgericht haben. Nur wenn aufgrund fehlender Hilfsbedürftigkeit kein Anspruch auf Grundversorgung besteht, ist eine Wohnsitznahme überall möglich.

¹ Ludwig Boltzmann-Institut für Menschenrechte: Stellungnahme zum Entwurf betreffend das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017 Teil II, 18.5.2017 https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME_11987/imfname_637416.pdf

Druck zu „freiwilliger“ Ausreise

Wird über den Asylantrag negativ entschieden und eine Rückkehrentscheidung oder eine Außerlandesbringung erlassen, können Flüchtlinge in Ausreisezentren des BMI eingewiesen werden und dürfen sich dann nur noch in dem politischen Bezirk aufhalten, in dem diese Quartiere liegen. Diese freiheitsbeschränkende Maßnahme läuft unter dem Titel *Wohnsitzauflage* und schließt systematisch an die während des laufenden Asylverfahrens mögliche Anordnung der *Unterkunftnahme* an. In erster Linie betroffen sind abgelehnte AsylwerberInnen, denen keine Frist für die freiwillige Ausreise eingeräumt wird oder die Rückkehrberatungstermine nicht wahrgenommen haben. Asylsuchende, die bereits im Zulassungsverfahren eine negative Entscheidung ohne aufschiebende Wirkung erhalten haben und die nicht freiwillig zurückkehren wollen, verlieren ihren Anspruch auf Grundversorgung. Sie erhalten nur noch Unterstützung im „unbedingt erforderlichen Ausmaß“², selbst die schon

dürftigen Grundversorgungsleistungen werden gekürzt, so etwa entfallen das Taschengeld, das Bekleidungsgeld und das Schulgeld. Wer nicht abgeschoben werden kann und deswegen eine Duldungskarte ausgestellt bekommen hat, ist von der Gebietsbeschränkung ausgenommen. Eine gesetzliche Höchstdauer ist bei dieser freiheitsbeschränkenden Maßnahme nicht vorgesehen.

In solchen „Ausreisezentren“ sollen verstärkt Rückkehrberatung und Rückkehrvorbereitungen angeboten werden. Rückkehrberatung wird zum verlängerten Arm der Behörde, sie können mehrmals zu einem Beratungsgespräch einladen und sind gegenüber der Behörde auskunftspflichtig.

Die Strafen, mit denen Verletzungen von angeordneter *Unterkunft* oder *Wohnsitzauflage* geahndet werden, sind enorm: bei erstmaliger Übertretung 100 bis 1.000 Euro, im Wiederholungsfall 1.000 bis 5.000 Euro – bei Uneinbringbarkeit drohen Haftstrafen bis zu drei Wochen. Bei den Straf-

2 § 6 Abs. 2a GVG-Bund

In solchen „Ausreisezentren“ soll verstärkt Rückkehrberatung angeboten werden. Rückkehrberatung wird zum verlängerten Arm der Behörde.



bestimmungen legt der Gesetzgeber mit weiteren Verschärfungen ordentlich zu. Ab 1. November wird das Versäumen der Ausreisefrist mit einer Geldstrafe von 5.000 bis 15.000 Euro geahndet. Wer nicht bezahlt, kann bis zu 6 Wochen in Haft genommen werden. Ebenso ist zu bestrafen, wer trotz Einreiseverbot wieder einreist.

Beugehaft

Ein weiteres Zwangsmittel soll künftig für mehr Ausreisen und Abschiebungen sorgen und so das erklärte Ziel dieser Gesetzesinitiative, die Eindämmung der Migration, erreichen: Das BFA kann per Bescheid dem abgelehnten Flüchtling den Auftrag erteilen, selbst bei der Botschaft ein Reisedokument zu beantragen oder die Ausreise vorzubereiten. Wer nicht mitwirkt, kann mit Beugehaft (die im Verwaltungsvollstreckungsgesetz § 5 verankert ist) bestraft werden. So wird – zumindest gegenüber der Botschaft – aus der Abschiebung eine „freiwillige Rückkehr“.

Will die Botschaft keine Papiere ausstellen bzw. entzieht oder widersetzt sich ein/e „Fremde/r“ (das betrifft nicht nur abgelehnte AsylwerberInnen) der Abschiebung, kann Schubhaft bis zu einer Höchstdauer von 18 Monaten verhängt werden. Auch für Fälle, in denen die Abschiebung weniger schwierig ist, weil z.B. Dokumente vorliegen, wurde die Schubhaft verlängert (drei Monate für mündige Minderjährige und sechs Monate für Erwachsene). Begründet wird die Verlängerung der Höchstdauer von 10 auf 18 Monate mit der in der EU-Rückkehrrichtlinie maximalen Dauer. Österreichische Erfordernisse werden nicht dargelegt. Menschenrechtlich noch problematischer ist die Einführung der Beugehaft, da Haft unzulässig wäre, wenn keine realistische Chance auf Abschiebung besteht, außerdem müsste die



Verhältnismäßigkeit des Freiheitsentzugs im Einzelfall vorliegen.

Neben diesem neuen Zuweisungssystem, mit dem die Bewegungs- und Wohnsitzfreiheit mehr oder weniger stark beschnitten werden und massive Sanktionsdrohungen als Begleitmusik gespielt wird, enthält das Gesetzespaket noch weitere problematische Bestimmungen. So soll bei straffällig gewordenen Flüchtlingen die Abschiebung zügig vorbereitet werden, selbst wenn klar ist, dass eine Abschiebung wegen drohender Menschenrechtsverletzungen nicht zulässig sein wird. Neben den menschenrechtlichen Bedenken sieht das

Möglicherweise zieht der Abschreckungseffekt und mehr Asylsuchende machen einen Bogen um Österreich.



So soll bei straffällig gewordenen Flüchtlingen die Abschiebung zügig vorbereitet werden.

Boltzmann-Institut auch eine Verletzung von EU-Recht und merkt an, dass „der grundsätzliche Sinngehalt einer Bestimmung, die die Umsetzung einer Rückkehr erleichtern möchte, die unzulässig ist, nicht gegeben“ ist.

Um Abschiebungen schon nach einer erstinstanzlichen Entscheidung rasch durchführen zu können, besteht ein komplexes asylrechtliches System von generell fehlender aufschiebender Wirkung einer Beschwerde sowie von Zu- oder Aberkennung einer solchen. Die Zuerkennung muss nun nicht mehr gesondert beantragt werden, sondern erfolgt von Amts wegen, allerdings nur dann, wenn in der Beschwerde eine drohende Verletzung des Folterverbots oder des Rechts auf Privat- und Familienleben dargelegt wird.

Erstreckung der Entscheidungsfrist

Nachdem dem BFA mit der Gesetzesnovelle 2016 großer zeitlicher Spielraum für die Entscheidung gewährt wurde (bis Juni

2018 beträgt die Entscheidungsfrist 15 Monate), zieht nun auch das Bundesverwaltungsgericht nach. Die Entscheidungsfrist wird von 6 auf 12 Monate verdoppelt. Die Verlängerung tritt am 31. Mai wieder außer Kraft und gilt für Beschwerden, die bis Ende Mai 2018 anhängig gemacht werden. Die den Asylbehörden somit eingeräumten 27 Monate für die Asylentscheidung finden in Art. 47 der Grundrechtecharta in Einzelfällen wohl keine Deckung mehr. Denn jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Sache von einem unabhängigen, unparteiischen und zuvor durch Gesetz errichteten Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird.

Integrationsprogramm

Nicht nur in Sachen Abschieben zeigt die Regierung Hyperaktivität, auch in Sachen Integration tut sich was. Anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte, die arbeitsfähig sind und nicht auf

einen Arbeitsplatz vermittelt werden können, müssen ein standardisiertes Integrationsprogramm absolvieren. Die Verpflichtung trifft jene Flüchtlinge, die seit Jänner 2015 Schutzstatus erhalten haben.

Ab 2018 können überdies auch AsylwerberInnen mit hoher Anerkennungswahrscheinlichkeit und die nach dem 31. März 2017 Asyl beantragt haben am Programm teilnehmen. Eine Definition für die hohe Anerkennungswahrscheinlichkeit gibt es nicht, sie ist auch problematisch im Hinblick auf die individuelle Situation, die für die Schutzgewährung ausschlaggebend ist. Vorgesehen ist im Integrationsjahrgesetz (IJG) ein modulares System, bei dem die Deutsch- und Wertekurse vom Österreichischen Integrationsfonds durchgeführt werden. Unter anderem sollen die Flüchtlinge auch an einem Kompetenzclearing, an Bewerbungs- und Arbeitstrainings sowie Arbeitsvorbereitungsmaßnahmen teilnehmen, um fit für den Arbeitsmarkt zu werden. Spezielle Bestimmungen enthält das Gesetz für etwaige Arbeitstrainings. Sie müssen im Interesse des Gemeinwohls erfolgen und werden auf anerkannte Zivildienstorganisationen beschränkt. Auch dürfen dadurch reguläre Arbeitsplätze nicht gefährdet sein.

Positiv hervorzuheben ist eine Erleichterung beim Familiennachzug, die aufgrund der Rechtsprechung des EGMR erforderlich geworden ist. Es ist für den Nachzug von EhegattInnen nun nicht mehr erforderlich, dass die Ehe im Herkunftsstaat bestanden hat, sie kann auch in anderen Ländern vor der Einreise der Schutzberechtigten geschlossen worden sein. Auch bei Familien ortet der Gesetzgeber möglichen Missbrauch und beugt vor, indem ein Familienverfahren nicht geführt wird, wenn es sich um eine Aufenthaltse-

he, -partnerschaft oder -adoption handeln könnte.

Auffällig bei dieser Gesetzesnovelle sind die streckenweise ausführlichen Erläuterungen, die trotzdem oft Unklarheiten bestehen lassen. Das Innenministerium war offensichtlich bemüht, die Konformität mit EU-Recht herbeizuschreiben. Wenig aufschlussreich ist auch die finanzielle Folgenabschätzung. Höhere Aufwendungen sind beispielsweise durch die Strafbestimmungen und Ersatzfreiheitsstrafen zu erwarten oder durch die (vorzeitige) Einleitung von Aberkennungsverfahren. Der Rechnungshof vermisst hier konkrete Angaben und Kostenschätzungen und streicht in seiner Stellungnahme hervor, dass „in jenen Fällen, in denen das gegen den Asylberechtigten geführte Strafverfahren mit Einstellung, Freispruch oder Diversion endet, gegenüber der derzeitigen Rechtslage, wo Asylaberkennungsverfahren nur nach rechtskräftiger Verurteilung einzuleiten sind, jedenfalls Mehrkosten verursacht werden. Diese Asylaberkennungsverfahren werden nämlich in aller Regel einzustellen sein.“³

Ob sich die Neuerungen im Asylbereich bewähren werden, ist fraglich. Möglicherweise zieht der Abschreckungseffekt und abgelehnte AsylwerberInnen lassen sich vor weiteren Anträgen abhalten, vielleicht machen mehr Asylsuchende einen Bogen um Österreich. Möglicherweise landen sie auch in der Obdachlosigkeit und fallen aus dem Asylsystem, wenn sie nicht mehr gemeldet sind. Es bleibt darauf zu hoffen, dass nicht alles so heiß gegessen wie gekocht wird und dass manches Mal auch die Höchstgerichte korrigierend eingreifen.

³ Rechnungshof
Stellungnahme 5/
SN-279/ME XXV. GP