

asylkoordination
österreich

Diakonie 

Integrationshaus 

SOS
MITMENSCH

volkshilfe.
ÖSTERREICH 

AGENDA ASYL

Asylkoordination österreich
Verein von Ausländer- und
Flüchtlingshilfsorganisationen und -
betreuerInnen
Laudongasse 52/9
1080 Wien

Diakonie Flüchtlingsdienst
Steinergasse 3
1170 Wien

Verein Projekt Integrationshaus
Engerthstraße 161-163
1020 Wien

SOS Mitmensch
Zollergasse 11
1060 Wien

Volkshilfe Österreich
Auersperstraße 4
1010 Wien

Stellungnahme der AGENDA ASYL

zum Ministerialentwurf (192/ME)

betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005 und das
Fremdenpolizeigesetz 2005 geändert werden

Einleitende Bemerkungen

Die im Netzwerk Agenda Asyl zusammengeschlossenen Organisationen verurteilen den mit dem vorliegenden Entwurf einer Asylgesetznovelle neuerlichen Versuch über Schutzsuchende generell und pauschal Haft zu verhängen und rufen abermals die asylrechtliche, menschenrechtliche und humanitäre Tradition Österreichs als sicheren Hafen für Schutzsuchende in Erinnerung.

Sollte der vorliegende Entwurf in Kraft treten, wird Österreich Schutzsuchenden nicht mehr das Gefühl vermitteln können, endlich in Sicherheit und am Ende ihrer Flucht angekommen zu sein, sondern sie sogleich ihrer Freiheit berauben. Damit werden sie zu stigmatisiert und ihnen zu verstehen gegeben, dass sie offensichtlich eine Gefahr für die lokale Bevölkerung darstellen, weshalb sie unterschiedslos inhaftiert werden müssten.

Der Hintergrund dieser Gesetzesinitiative ist offensichtlich weniger einem real im Asylrecht bestehenden Regulierungsbedarf geschuldet, als vielmehr einem abstrakten angeblichen Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung, dem durch eine „Aufenthaltsverpflichtung“ im Erstaufnahmezentrum entsprochen werden soll.

Die Einschränkung der persönlichen Freiheit zur Befriedigung eines abstrakten Sicherheitsgefühls von potentiellen WählerInnen findet aber weder im verfassungsmäßig gewährleisteten Recht auf persönliche Freiheit noch in der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention Deckung und steht zudem im Widerspruch zum geltenden EU-Recht.

Die Mitwirkungspflicht (Aufenthaltsverpflichtung) in der Betreuungsstelle ist als Haft zu qualifizieren. Die neue gesetzliche Regelung sieht die generelle Einschränkung des Rechts auf Freiheit vor, gänzlich unabhängig vom Verhalten und den Intentionen des Betroffenen. Da die Verletzung der Anwesenheitspflicht eine massive Strafe nach sich zieht, nämlich Verhängung von Schubhaft, muss die Anwesenheits- bzw. Mitwirkungspflicht von dieser Perspektive beurteilt werden. Es besteht somit nur ein gradueller Unterschied beim Freiheitsentzug, der sich in unterschiedlichen Haftbedingungen niederschlägt.

Die Genfer Flüchtlingskonvention unterscheidet nicht in Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge. In Anwendung ihres materiell-rechtlichen Flüchtlingsbegriffes sind daher Schutzsuchende bis zu ihrer Asylanerkennung gleich wie Konventionsflüchtlinge zu behandeln. Konventionsflüchtlinge sind StaatsbürgerInnen bis auf wenige Ausnahmen gleichzustellen.

Es wäre undenkbar, österreichische StaatsbürgerInnen in einem Baubewilligungsverfahren so lange im Gemeindeamt zu inhaftieren, bis die

Bauverhandlung stattgefunden hat. Gleiches muss daher auch für unbescholtene Schutzsuchende im Asylverfahren gelten.

Es handelt sich bei AsylwerberInnen ja nicht um Personen, von denen eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht, sondern um Personen, die um Schutz und Sicherheit für sich und ihre Familienangehörigen ersuchen.

Wenngleich die Menschenrechtswidrigkeit der Urfassung vom Jänner 2010 im vorliegenden Entwurf nicht mehr so offensichtlich ist, kann diese allein durch eine reduzierte zeitliche Beschränkung der Aufenthaltspflicht nicht ausgeräumt werden. Ebenso ungeeignet ist die Umdeutung der Aufenthaltspflicht in eine Mitwirkungspflicht, wenn diese de facto dazu führt, dass AsylwerberInnen auch außerhalb der Amtsstunden und der gesetzten Termine zur Verfügung stehen müssen, obwohl keine Amtshandlungen stattfinden (beispielsweise während der Nacht).

Während bei den bisher definierten Verfahrensschritten unmittelbar nach Stellen eines Antrags auf internationalen Schutz binnen 48 Stunden noch von „Verfahrensdichte“ gesprochen werden kann (erkennungsdienstliche Behandlung, Durchsuchung, erste Befragung durch Sicherheitsorgane), selbst wenn das Durchlaufen der sog. Asylstraße nur 2 bis 3 Stunden in Anspruch nimmt, ist nach deren Abschluss nur eine weitere Verfahrenshandlung in die Mitwirkungspflichten aufgenommen worden, die nunmehr Anlass für den erweiterten Freiheitsentzug bei AsylwerberInnen darstellt. Als Intensivphase kann dieser um 72 Stunden erweiterte Zeitraum wohl nicht mehr angesehen werden.

Intensiviert wird aber jedenfalls der Verwaltungsaufwand der Behörde, was ebenso gegen die geplante Erweiterung der Mitwirkungspflicht spricht.

Die generelle Anwesenheitspflicht unterstellt, AsylwerberInnen würden kein Interesse an einer zügigen Bearbeitung ihres Antrages haben, sondern trotz ihres während des Zulassungsverfahrens nur geduldeten Aufenthalts untertauchen. Schutzsuchende, die in Österreich bleiben wollen, werden in dieser Verfahrensphase auch ohne Druck und Zwang mitwirken. Ebenso entbehrt es jeder Logik, bei AsylwerberInnen, deren Einreise Österreich aufgrund der Bestimmungen über die Familienzusammenführung erlaubt hat, freiheitsbeschränkende Präventivmaßnahmen zur Mitwirkung am Verfahren zu setzen. Strebt ein Schutzsuchender ein anderes Zielland an, wird das, wenn eine Unzuständigkeit Österreichs vorliegt, in der Regel zu keiner Belastung sondern im Gegenteil zu einer Entlastung des österreichischen Asylsystems führen.

Die vorgeschlagenen Änderungen des Asyl- und Fremdenpolizeigesetzes sehen keine verfahrensrechtlichen Verbesserungen vor, sondern tragen wie schon zahlreiche vorangegangene Novellen zur weiteren Verkomplizierung bei. Für die Antragsteller wird es somit immer

schwieriger, den Verfahrensablauf und ihre Rechte und Pflichten zu verstehen.

Die Aufenthaltspflicht ist ein weiteres Puzzleteil, um AsylwerberInnen von europarechtlichen Verfahrensgarantien wie dem Zugang zu rechtlicher Beratung durch NGOs und Vertretung de facto auszuschließen.

Agenda Asyl empfiehlt, den Entwurf zurückzuziehen, weil die erweiterte Mitwirkungspflicht zu einer präventiven generellen Einschränkung der persönlichen Freiheit führt, für die es keine Rechtfertigung gibt. Darüber hinaus kann ein weiterer Regelungsbedarf im bereits überregulierten und äußerst komplexen österreichischen Asylrecht nicht erkannt werden. Die Mitwirkungspflichten sind bereits jetzt sehr weitreichend ausgestaltet.

Zu den Änderung des Asylgesetzes 2005

Zu Artikel 1 Z 1 (§15 Abs.1 Z.7)

Diese Bestimmung erscheint redundant. Da sich die Mitwirkungspflicht von Asylwerbern bereits aus dem geltenden § 15 ausreichend und klar herleiten lässt, scheint eine explizite und zudem überschneidende nochmalige Normierung verzichtbar.

Zu Artikel 1 Z 2 (§15 Abs.3a und 3b)

Der vorliegende Entwurf spricht von Erstaufnahmestellen. Vermutlich ist jedoch nicht daran gedacht, dass sich Asylsuchende tatsächlich für den Zeitraum von 120 Stunden (oder länger) in den Amtsräumen der Erstaufnahmestellen zur Verfügung halten müssen, zumal diese weder über ausreichende sanitäre Infrastruktur noch Raum- oder Bettenkapazität verfügen. Es wird daher zur Klarstellung angeregt die Bezeichnung „Betreuungsstelle, in der sich eine Erstaufnahmestelle befindet“ zu verwenden, wenn dies indiziert ist.

Gemäß Abs. 3a haben sich Asylsuchende während der Dauer von 120 Stunden (plus WE und Feiertage) in der Erstaufnahmestelle (gemeint vermutlich Betreuungsstelle) aufzuhalten und deren Verlassen wird mit der Androhung von Schubhaft sanktioniert. Aus den Formulierungen der Erläuterungen geht klar hervor, dass es sich um eine „Verpflichtung“ zum durchgehenden Aufenthalt handelt. Dies auch dann, wenn etwa nach Ende der Amtsstunden oder am Wochenende keine Verfahrenshandlungen seitens der Asylbehörde erwartet werden können.

Da in diesen Zeiten keine Verfahrensschritte gesetzt werden können und dennoch die permanente Verpflichtung zum Aufenthalt geboten ist, folgt daraus der Schluss, dass mit der vorliegenden Bestimmung in erster Linie das Ziel der Verhängung von Haft über Schutzsuchende verfolgt wird. Würde es sich tatsächlich nur um eine erhöhte Mitwirkungspflicht zur

Effektuierung des Verfahrens handeln, müsste im Umkehrschluss das freie Verlassen der Betreuungsstelle außerhalb der Amtsstunden gestattet sein.

Die vorgeschlagene Regelung steht damit im krassen Widerspruch zu Artikel 18 der „EU- Verfahrensrichtlinie“, wonach die Mitgliedstaaten eine Person nicht allein deshalb in Gewahrsam nehmen, weil sie ein Asylbewerber ist.

Durch den vorliegenden Entwurf wird jedoch ein pauschaler Freiheitsentzug eingeführt, ohne dass ein einzelfallbezogenes Haftprüfungsverfahren vorgesehen wäre.

Gemäß Abs. 4 Art 5 MRK hat jede Person, die festgenommen oder der die Freiheit entzogen ist, das Recht zu beantragen, dass ein Gericht innerhalb kurzer Frist über die Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung entscheidet und ihre Entlassung anordnet, wenn die Freiheitsentziehung nicht rechtmäßig ist.

Laut Rechtsprechung des EGMR muss wegen der Auswirkungen eines Freiheitsentzuges auf die Grundrechte der betroffenen Personen eine gerichtliche Prüfung den Anforderungen entsprechen, die Art. 6 EMRK aufstellt (EGMR, Garcia Alva/Deutschland, Urt. v. 13.2.2001).

Eine Haft (Verpflichtung zum permanenten Aufenthalt) von Asylsuchenden aus dem alleinigen Grund einer vorangegangenen Stellung eines Antrages auf internationalen Schutz ist zudem verfassungsrechtlich bedenklich. Die Anordnung von Haft lediglich aus Gründen einer angeblichen Verfahrensoptimierung widerspricht zudem dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und findet keinerlei Deckung im Bundesverfassungsgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit.

So führt der VfGH¹ etwa zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des § 72 Abs. 2 Z 4 FPG 2005 zum Prinzip der Verhältnismäßigkeit aus: *„Vorauszuschicken ist, dass Art1 des Bundesverfassungsgesetzes vom 29. November 1988 über den Schutz der persönlichen Freiheit den verfassungsrechtlichen Rahmen vorgibt, in dem der Gesetzgeber - unter Beachtung spezifischer Anforderungen - Freiheitsentziehungen vorsehen kann. Wesentlich dabei ist - neben der Subsumtion unter einen der Tatbestände des Art2 - die Beachtung des in Art1 Abs3 normierten Prinzips der Verhältnismäßigkeit.“* Und weiter: *„Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist - wie auch Kopetzki zutreffend ausführt - insbesondere bei Regelungen über bzw. bei Verfügungen von präventiven Freiheitsentziehungen zu beachten. (...) Kopetzki führt zu Art1 des Bundesverfassungsgesetzes vom 29. November 1988 über den Schutz der persönlichen Freiheit Folgendes aus (...):*

„Art 1 Abs3 PersFrG richtet sich an Gesetzgebung und Vollziehung, bedient sich dabei aber unterschiedlicher Formulierungen: Der

¹ VfGH B 362/06, 24.06.2006

Gesetzgeber darf einen Freiheitsentzug nur vorsehen, wenn dies im Hinblick auf seinen Zweck 'notwendig' ist. Die Prüfung der Notwendigkeit schließt jene Teilelemente der Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit des Eingriffs ein, die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ausmachen. Auf diese Weise kann jede gesetzliche Ermächtigung zum Freiheitsentzug daraufhin geprüft werden, ob zum Schutz eines bestimmten Rechtsguts gerade der Einsatz freiheitsentziehender Mittel erforderlich ist." (Hervorhebungen nicht im Original).

Bereits 1992 stellte der VfGH² fest, dass eine Haft, die lediglich der bloßen Sachverhaltsfeststellung dient, keine Deckung in der EMRK oder dem PersFrSchG findet:

Der VfGH hielt fest, dass den Betroffenen die persönliche Freiheit iS des Bundesverfassungsgesetzes zum Schutz der persönlichen Freiheit sowie des Art 5 EMRK entzogen wurde. Begründend führt der VfGH aus: „Die Verpflichtung, sich in der Überprüfungsstation des Flüchtlingslagers Traiskirchen aufzuhalten, war nämlich intentional primär auf eine Beschränkung der Bewegungsfreiheit des Betroffenen gerichtet (vgl. hiezu zB VfSlg. 8327/1978, 8815/1980, 9983/1984, 10420/1985, 11656/1988, 12056/1989).“ (Hervorhebung nicht im Original).

Zu Artikel 1 Z 3 (§17 Abs. 9)

Das Merkblatt wäre jedenfalls so auszugestalten, dass für die Schutzsuchenden eindeutig sämtliche Pflichten, aber auch deren Rechte, insbesondere jene der Ausnahmebestimmung des § 12 Abs. 2 Z.1 bis 3 hervorgehen.

Darüber hinaus sollte dringend auch auf Menschen Bedacht genommen werden, die entweder Analphabeten sind oder in einer Sprache nicht alphabetisiert sind.

Leider muss jedoch befürchtet werden, dass selbst der Einsatz audiovisueller Einrichtungen in für die Asylsuchenden verständlichen Sprachen kaum ausreichend sein würden, eine derart komplexe Regelung, wie die im vorliegenden Entwurf vorgeschlagene, welche das ohnehin schon sehr schwierig zu verstehende Verfahren weiter verkomplizieren würden, zu verstehen.

Zu Artikel 1 Z 5 (§24 Abs. 4)

Der vorgeschlagene Abs. 4 ist nicht ausreichend determiniert und führt abermals in der Konsequenz zum zwingenden Schluss, dass hier eine permanente Anwesenheitspflicht, ergo Haft, angeordnet werden soll.

² VfSlg 13.300/ 1992, 12.12.1992, G 142/92 ua

Um den Rechtsunterworfenen ein rechtskonformes Verhalten überhaupt zu ermöglichen, müsste insbesondere festgelegt werden:

- Wer (Asylbehörde? Betreuungsstellenmitarbeiter?) soll den/die AsylwerberIn „antreffen“?
- Warum soll der/die AsylwerberIn „angetroffen“ werden?
- Wo (im Zimmer, am Gelände der Betreuungsstelle, in den Räumlichkeiten der EAST, Sanitäreinrichtungen, Freizeiteinrichtungen, ...) soll der/die AsylwerberIn „angetroffen“ werden?
- Wie soll versucht werden den/die AsylwerberIn „anzutreffen“?
- Welche Frist (wenn überhaupt) wird dem/der AsylwerberIn eingeräumt um angetroffen zu werden und erfolgt darüber eine Verständigung und wenn ja, in welcher Form und falls schriftlich, in welcher Sprache?
- Wieviele Versuche werden in welcher Frequenz unternommen um den/die AsylwerberIn „anzutreffen“?

In der Praxis werden häufig gleich mehrere Personen zum selben Termin geladen um Verfahrenshandlungen durchzuführen. Tatsächlich können diese jedoch nicht gleichzeitig mit all den geladenen Personen durchgeführt werden. Diese werden dann aufgefordert zu warten, was sich oft zeitlich über mehrere Stunden erstrecken kann.

Die gewählte Formulierung des vorliegenden Entwurfes hätte wohl unweigerlich zur Folge, dass Personen die sich, wenn auch nur kurzfristig, aus dem Wartebereich entfernen, etwa um die Toilette aufsuchen oder ein weinendes Kleinkind betreuen), den Tatbestand des § 24 Abs. 4 erfüllten.

Wie schon im Fremdenrechtsänderungsgesetz 2009 wurden auch in der Formulierung des § 24 Abs. 4 letzter Satz keine ausreichenden Ausnahmegründe für ein gerechtfertigtes Verlassen des Gebietes der zugewiesenen Betreuungsstelle normiert.

Damit verletzt die Bestimmung weiterhin verfassungsmäßig gewährleistete Rechte und Grundfreiheiten, wie die freie Religionsausübung oder die Versammlungsfreiheit.

Asylsuchende werden an der Wahrnehmung familiärer Kontakte nachhaltig gehindert sein. Insbesondere das Abstellen auf den Familienbegriff des Asylgesetzes verhindert etwa den Besuch der schwer erkrankten Mutter durch die erwachsene Tochter.

Ein Verfahren zur Erteilung von Ausnahmebewilligungen ist nicht vorgesehen. Damit steht die vorgeschlagene Regelung im Widerspruch zu Artikel 7 Abs. 5 der EG- Aufnahme richtlinie, wonach Asylsuchende ein anfechtbares Recht auf ein individuelles Verfahren zur Genehmigung des Verlassens des zugewiesenen Gebietes im Einzelfall haben.