

Stellungnahme Caritas Österreich zum Gesamtändernden Änderungsantrag der Abgeordneten Schabhüttl und Amon, Kolleginnen und Kollegen, betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz geändert werden (996 d.B.)

Caritas

Stellungnahme zum Gesamtändernden Änderungsantrag der Abgeordneten Schabhüttl und Amon, Kolleginnen und Kollegen, betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz geändert werden (996 d.B.)

Stellungnahme Caritas Österreich zum Gesamtändernden Änderungsantrag der Abgeordneten Schabhüttl und Amon, Kolleginnen und Kollegen, betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz geändert werden (996 d.B.)

1. Einleitung

Aufgabe der Caritas ist es, Hilfe von Mensch zu Mensch zu leisten. Aus dieser täglichen Arbeit schöpft die Caritas Wissen und Erkenntnis über Auswirkungen von gesetzlichen Regelungen und den Vollzug staatlicher Maßnahmen. Daraus bezieht die Caritas ihre Kompetenz zu benennen, wodurch Not und Ungerechtigkeit entstehen, wo strukturelle Defizite bestehen und welche Verbesserungen im Sinne schutzsuchender Menschen in Österreich notwendig sind. Die Caritas sieht es als ihre Verpflichtung, die Vertretung für jene, die keine Stimme im öffentlichen und politischen Diskurs haben, zu übernehmen, auch wenn diese Aufgabe mitunter eine heikle ist. Denn die Caritas ist davon überzeugt, dass der Blick auf die Ärmsten sowie der Einsatz für benachteiligte Gruppen von großer Bedeutung für die gesamte Gesellschaft und deren Fortentwicklung ist. Eine Gesellschaft muss sich immer daran messen lassen, wie sie mit ihren schwächsten Mitgliedern umgeht.

Die Caritas erkennt nicht, dass die aktuellen Herausforderungen im Flüchtlingswesen aufgrund gestiegener Antragszahlen und der daraus resultierenden Beanspruchung von Behörden und der gesamten Gesellschaft große sind. Die Caritas nimmt aber mit Sorge wahr, dass die Reaktion auf die aktuelle Situation nicht die Steigerung von Effizienz und Qualität im Asylsystem ist, sondern eine weitere Gesetzesnovelle, die für Flüchtlinge zu zusätzlichen und menschenrechtlich sehr bedenklichen Hindernissen und praktischen Integrationshemmnissen führen wird.

Ausgesprochen besorgt ist die Caritas über die geplante de-facto-Abschaffung des Zugangs zum Asylverfahren in Österreich und die massiven Einschränkungen in Hinblick auf das Recht auf Privat- und Familienleben von Schutzberechtigten. Die Möglichkeit der Erlassung einer Verordnung im Rahmen der vorgeschlagenen Sonderbestimmungen würde außerdem die massenhafte Festnahme und Anhaltung von Menschen in Kauf nehmen, die geflüchtet sind und Schutz in Österreich suchen.

Österreich hat 2015 viel geleistet und fast 90.000 Menschen aufgenommen, vor allem auch mit Hilfe der Zivilgesellschaft. Dies kann aber keine Rechtfertigung dafür sein, nun unser Engagement zu reduzieren und genau das zu tun, was wir bisher bei anderen europäischen Ländern kritisiert haben.

Wird der Zugang zu Asylverfahren in Österreich weitgehend eingeschränkt, ist außerdem ein Dominoeffekt zu befürchten. Die Verantwortung wird auf die Länder an der EU-Außengrenze ausgelagert. Leidtragende sind die vor Verfolgung und Konflikten schutzsuchenden Menschen.

Werden die Verschärfungen wie geplant umgesetzt, drohen grundlegende Menschenrechte auf mehrfache Weise verletzt zu werden: Flüchtlinge haben aus Sicht der Caritas einen Anspruch auf ein faires Asylverfahren – das besagt die Europäische Grundrechtecharta und das österreichische Verfassungsrecht. Der Schutz vor einer Verletzung der Rechte auf Familienleben (Art. 8 EMRK) und des Verbots der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung (Art. 3 EMRK) kann nicht garantiert werden, da die Schnellverfahren an der Grenze die Überprüfung dieser Gefährdung wohl kaum gewährleisten können. Dazu kommt, dass die Betroffenen sich gegen eine zu Unrecht durchgeführte Zurückweisung faktisch nicht wehren können, da sie keine effektive Beschwerdemöglichkeit haben. Das birgt die Gefahr der Willkür.

Stellungnahme Caritas Österreich zum Gesamtändernden Änderungsantrag der Abgeordneten Schabhüttl und Amon, Kolleginnen und Kollegen, betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz geändert werden (996 d.B.)

2. Zu den Sonderbestimmungen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des Schutzes der inneren Sicherheit während der Durchführung von Grenzkontrollen (§§ 36, 37, 38, 39, 40, 41 AsylG)

Der Änderungsantrag sieht grundlegende Sonderbestimmungen im Asylverfahrensrecht vor, die in Kraft treten sollen, wenn die Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates per Verordnung feststellt, dass die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Schutz der inneren Sicherheit gefährdet sind und zugleich mittels Verordnung des BM.I. die Grenzkontrollpflicht an den Binnengrenzen eingeführt wird.

Danach sollen Anträge auf internationalen Schutz grundsätzlich nur mehr beim Grenzübertritt persönlich vor einem Organ des öffentlichen Sicherheitsdienstes (Polizeibeamte bzw. Grenzkontrollorgane) gestellt werden können. Schutzsuchende, die unter Umgehung der Grenzkontrollen unrechtmäßig in das Bundesgebiet eingereist sind, sollen einen Antrag auf internationalen Schutz nur in einer vom BM.I. mit Verordnung einzurichtenden Registrierstelle an der Grenze stellen können. Die Stellung eines Antrages auf internationalen Schutz soll nicht mehr zu einem faktischen Abschiebeschutz führen und es soll kein förmliches Asylverfahren stattfinden. Vielmehr sollen nach Antragstellung Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes prüfen, ob die schutzsuchende Person an der Einreise in das Bundesgebiet gehindert werden kann bzw. in das Land, aus welchem sie nach Österreich kam, zurückgewiesen oder zurückgeschoben werden kann. Eine Zurückweisung oder Zurückschiebung ist nur dann unzulässig, wenn dadurch eine Grundrechtsverletzung, konkret eine Verletzung des Rechts auf Leben, des Verbots der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe oder des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens¹ zu befürchten ist. Wird eine Verletzung dieser Grundrechte nicht angenommen, sollen die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes die schutzsuchenden Menschen mittels Befehls- und Zwangsgewalt zurückschieben oder zurückweisen. Ob die Einreise und Antragstellung in Österreich aufgrund einer drohenden Grundrechtsverletzung im Falle der Zurückschiebung/Zurückweisung zu ermöglichen ist, entscheidet keine Spezialbehörde, sondern die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes. Dafür ist **kein förmliches Verfahren** und kein (bekämpfbarer) Bescheid vorgesehen. Es muss daher kein ordentliches Ermittlungsverfahren nach dem Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz durchgeführt werden. Es sind auch **keinerlei Ausnahme- oder Sonderregelungen für besonders vulnerable Gruppen**, wie z.B. unbegleitete Minderjährige, vorgesehen.

Mangelhafter Rechtsschutz

Eine **Überprüfbarkeit dieser Entscheidung** ist nur **sehr eingeschränkt** möglich. Der vorgeschlagene Entwurf sieht vor, dass gegen die Zurückweisung bzw. Zurückschiebung die Erhebung einer Maßnahmenbeschwerde an das Landesverwaltungsgericht zulässig ist (§ 41 Abs 2 AsylG). Wird die Zurückweisung oder Zurückschiebung vom Landesverwaltungsgericht als rechtswidrig erkannt, ist die Einreise zu gestatten und die Eröffnung eines Asylverfahrens zu ermöglichen. Fraglich ist allerdings der **Zugang zum Recht** und die **Effektivität dieses Rechtsschutzes**, nachdem im Rahmen dieser Verfahren weder der Zugang zu einer Rechtsberatung gegeben ist (die betreffenden Menschen werden während der Prüfung, ob eine Zurückschiebung/Zurückweisung möglich ist, angehalten) noch faktischer Abschiebeschutz für den Fall besteht, dass eine Maßnahmenbeschwerde erhoben wird. So besteht lediglich die Möglichkeit, nach einer

¹ Vgl. Art. 2, 3 und 8 EMRK

Stellungnahme Caritas Österreich zum Gesamtändernden Änderungsantrag der Abgeordneten Schabhüttl und Amon, Kolleginnen und Kollegen, betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz geändert werden (996 d.B.)

Zurückschiebung/Zurückweisung vom Ausland aus, Rechtsmittel zu ergreifen. Für zurückgewiesene bzw. zurückgeschobene Menschen wird es aber so gut wie unmöglich sein, aus den Staaten, in welche sie zurückgewiesen oder zurückgeschoben wurden, ihre Rechte durchzusetzen. Schließlich müssen sie die Beschwerde bei einem österreichischen Verwaltungsgericht in deutscher Sprache einbringen, werden dazu also mit dem österreichischen Recht vertrauter rechtlicher Vertretung und/oder Beratung bedürfen, zu der sie keinen Kontakt herstellen werden können. Das Maßnahmenbeschwerdeverfahren ist zudem Kostenersatzpflichtig.² Eine ganz gravierende Beeinträchtigung der Effektivität des Rechtsschutzes ergibt sich auch daraus, dass das Landesverwaltungsgericht nur schwer eine mündliche Verhandlung durchführen wird können, da die betroffenen Personen nicht zur Einreise in das österreichische Bundesgebiet berechtigt sind und daher auch **nicht an einer mündlichen Verhandlung teilnehmen** werden können. Ohne Durchführung einer mündlichen Verhandlung wird eine effektive Prüfung, ob eine Grundrechtsverletzung nach Artikel 2, 3 oder 8 EMRK vorgefallen ist, aber nicht erfolgen können.

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH ist die **Wahrung der Verteidigungsrechte** ein **tragender Grundsatz des Unionsrechts**. Wie der EuGH feststellte, ist insbesondere das Recht auf Anhörung integraler Bestandteil dieses tragenden Grundsatzes.³ Dieses ist nicht nur in Art. 47 und 48 Grundrechtecharta verankert, die das Recht auf Wahrung der Verteidigungsrechte und das Recht auf ein faires Verfahren im Rahmen aller Gerichtsverfahren garantieren, sondern auch in Art 41 Grundrechtecharta zu finden, der das Recht auf eine gute Verwaltung gewährleistet. Art 41 umfasst das Recht jeder Person gehört zu werden, bevor ihr gegenüber eine für sie nachteilige individuelle Maßnahme getroffen wird, das Recht jeder Person auf Zugang zu den betreffenden Akten unter Wahrung des berechtigten Interesses der Vertraulichkeit sowie das Berufs- und Geschäftsgeheimnisses und die Verpflichtung der Verwaltung, ihre Entscheidungen zu begründen und bildet damit die Basis für Art 47 und 48 Grundrechtecharta.

Nach den Erläuterungen des Gesetzesvorschlages sei der notwendige effektive gerichtliche Rechtsschutz aufgrund der Möglichkeit, eine Maßnahmenbeschwerde zu erheben, sichergestellt.⁴ Dies wird nicht weiter ausgeführt, was verwunderlich ist, da nach dem Gutachten, auf das sich die Bundesregierung beruft, wie auch nach dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und dem EuGH einem Rechtsbehelf automatisch **aufschiebende Wirkung** zukommen muss, wenn eine Verletzung von Art 3 EMRK droht.⁵ So kam der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in einer Entscheidung betreffend Österreich⁶ schon einmal zum Ergebnis, dass Österreich durch die pauschale Nichtgewährung des faktischen Abschiebeschutzes bei Stellung eines Folgeantrages gegen das Recht auf eine wirksame Beschwerde⁷ verstoßen hatte, weil kein wirksamer Rechtsbehelf zur Geltendmachung eines vertretbaren Vorbringens zu Art. 3 EMRK zur Verfügung stand. Der EGMR hielt in seiner Entscheidung fest, dass bei einem vertretbaren Vorbringen zu Art. 3 EMRK ein Zugang zu einem Rechtsbehelf mit aufschiebender Wirkung offenstehen müsse.

² Die Beschwerdeerhebung selbst verlangt die Bezahlung von Bundesgebühren in Höhe von EUR 30,00, im Falle des Unterliegens können Verfahrenskosten zwischen EUR 426,20 und EUR 887,20 anfallen.

³ Vgl. EuGH 22.11.2012, C-277/11

⁴ Vgl. Gesamtändernder Änderungsantrag, erläuternde Bemerkungen (im Folgenden: Erläuterungen), S. 27

⁵ Vgl. Obwexer/Funk, 29.03.2016, „Gutachten Völker-, unions- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für den beim Asylgipfel am 20. Jänner 2016 in Aussicht genommenen Richtwert für Flüchtlinge“, S. 12 f.; dort mit Verweis auf EuGH 17.12.2015, Rs C-239/14, Tall, EU:C:2015:824, Rn 58, EGMR 26.4.2007, Gebremedhin/Frankreich, Nr 25389/05

⁶ Vgl. EGMR 6.6.2013, Mohammed, Appl. 2283/12.

⁷ Art 13 EMRK.

Stellungnahme Caritas Österreich zum Gesamtändernden Änderungsantrag der Abgeordneten Schabhüttl und Amon, Kolleginnen und Kollegen, betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz geändert werden (996 d.B.)

Eine aufschiebende Wirkung ist aber bei einer Maßnahmenbeschwerde per Definition nicht möglich, da die Maßnahmenbeschwerde gegen die Zurückweisung oder Zurückschiebung nur ex post – also nach der Außerlandung und somit nachdem die behauptete Grundrechtsverletzung bereits stattgefunden hat – möglich ist. Dies ist besonders problematisch, da auch eine Außerlandung in andere EU-Mitgliedstaaten eine Verletzung des Art 3 EMRK darstellen kann. Dies zeigen zahlreiche Entscheidungen europäischer Gerichte sowie des Verfassungsgerichtshofs und Verwaltungsgerichtshofs beispielsweise zu Griechenland⁸, Ungarn⁹ oder Italien¹⁰. Bei Umsetzung der Änderungsvorschläge müssten österreichische Behörden diese Rechtsprechung beachten und daher gemäß der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in jedem Einzelfall zumindest im Vorhinein prüfen, ob in dem Staat, in welchen zurückgewiesen werden soll, eine altersgerechte Unterbringung für Kinder sowie die Einheit der Familie gewährleistet ist, um sich keiner Artikel-3-Verletzung schuldig zu machen.¹¹

Der vorgeschlagene Entwurf geht schließlich über Art 8 EMRK hinweg. Die Gewährung eines Rechtsbehelfs mit aufschiebender Wirkung ist schließlich nicht nur zur Hintanhaltung einer Verletzung von Art 3 EMRK geboten, sondern auch zur Vermeidung einer Verletzung von Art 8 EMRK. Dies ist in der Rechtsprechung anerkannt, wie z.B. die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes, in dem eine Verletzung von Art 8 EMRK durch eine Außerlandung nach Polen geltend gemacht wurde, zeigt.¹²

Die Einbringung einer **Maßnahmenbeschwerde** und damit die Eröffnung der Möglichkeit, die Zulässigkeit der Außerlandung im Nachhinein einer Kontrolle zu unterziehen wird **nicht als ausreichend** angesehen werden können, um den Anforderungen an eine wirksame Beschwerde iSd Art 13 iVm Art 2, 3 oder 8 EMRK gerecht zu werden. Diese Meinung wurde auch vom Verwaltungsgerichtshof in dem an den Verfassungsgerichtshof gerichteten Antrag auf Aufhebung von § 12a Abs 1 AsylG vertreten, der zur Einleitung des Gesetzesprüfungsverfahrens führte, das der oben zitierten Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes zugrunde lag.

Noch prekärer stellt sich nach dem Entwurf die Situation für **unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge** dar. Obwohl das Fremdenpolizeigesetz grundsätzlich die Volljährigkeit als Voraussetzung dafür ansieht, dass eine Person Adressat einer Maßnahme unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt sein kann, schweigt der neue Entwurf zur Frage, wie in Zukunft mit unbegleiteten Minderjährigen zu verfahren ist, sollte das Organ des öffentlichen Sicherheitsdienstes zum Schluss kommen, eine Zurückschiebung bzw. Zurückweisung sei möglich. Vor allem in Hinblick auf das Fehlen eines gesetzlichen Vertreters bei diesem Vorgang, ist der Entwurf zu kritisieren.

Zur Gefährdung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit

Der Entwurf stützt sich auf Art 72 AEUV¹³, die sogenannte ordre-public-Klausel, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit ausnahmsweise von unionsrechtlichem Sekundärrecht im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts abzuweichen (worunter das Asylrecht fällt¹⁴).¹⁵

⁸ Vgl. EGMR 21.01.2011, M.S.S. gegen Belgien und Griechenland, Nr. 30696/09

⁹ Vgl. EGMR 6.6.2013, Mohammed, Nr. 2283/12

¹⁰ Vgl. EGMR, 04.11.2014, Tarakhel gegen die Schweiz, Nr. 29217/12; Hier hat der EGMR ausgesprochen, dass die Rückschiebung einer Familie nach der Dublin-III-Verordnung nach Italien nur dann nicht gegen Artikel 3 EMRK verstößt, wenn im Vorhinein sichergestellt wird, dass in Italien eine altersgerechte Beherbergung für die Kinder sowie die Einheit der Familie gewährleistet sind.

¹¹ Zumindest für Italien hat der EGMR dies bereits ausgesprochen. (siehe vorhergehende Fn)

¹² Vgl. VfGH, G59/2013, 26.02.2014

¹³ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

¹⁴ Vgl. Art 67 Abs 2 AEUV

¹⁵ Vgl. Weiß in Streinz, 2012, EUV/AEUV2 Art 72 AEUV; Rossi in Calliess/Ruffert, 2011, EUV/AEUV4 Art 72 AEUV; Feik in

Stellungnahme Caritas Österreich zum Gesamtändernden Änderungsantrag der Abgeordneten Schabhüttl und Amon, Kolleginnen und Kollegen, betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz geändert werden (996 d.B.)

Zur Auslegung dieser Bestimmung gibt es noch **keine Rechtsprechung des EuGH**. Im Schrifttum wird aber überwiegend die Meinung vertreten, die Anwendung dieser Bestimmung erfordere „außergewöhnliche Umstände“ und eine „stichhaltige“ Begründung.¹⁶

Zur Auslegung der Bestimmung des Art 72 AEUV dienen könnten die Bestimmungen über die vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzen nach dem Schengener Grenzkodex. Diese ist nämlich nur bei Vorliegen „*außergewöhnlicher Umstände*“, wodurch „*die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit in einem Mitgliedstaat ernsthaft bedroht*“ ist, erlaubt.¹⁷ Als Gründe für das Vorliegen einer ernsthaften Bedrohung werden „*terroristische Zwischenfälle oder Bedrohungen*“ oder solche ausgelöst durch „*organisierte Kriminalität*“ genannt.¹⁸ In den Erwägungsgründen der EU-Verordnung zur Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen wird ausdrücklich festgesetzt, dass „*Migration und das Überschreiten der Außengrenzen durch eine große Anzahl von Drittstaatsangehörigen (...) nicht an sich als Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit betrachtet werden*“ sollte.¹⁹

Die in den vergangenen Monaten erfolgte sogenannte „Massenfluchtbewegung“ schutzsuchender Menschen aus Kriegsgebieten in Richtung Mitteleuropa ist nach Ansicht der Caritas in keiner Weise mit den in den genannten Kriterien für die Annahme einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit vergleichbar. Die Fluchtbewegung auch mehrerer tausend schutzsuchender Menschen hat keine mit organisierter Kriminalität oder terroristischen Zwischenfällen vergleichbaren Auswirkungen auf die öffentliche Ordnung oder innere Sicherheit in Österreich. Die Menschen, die Teil dieser Fluchtbewegung sind, gelangten in das österreichische Bundesgebiet, weil sie Schutz vor Verfolgung suchen, den sie in den zuvor von ihnen durchreisten Staaten nicht (oder nicht in menschenwürdiger Art und Weise) erhalten konnten und können. Von ihnen geht aber keine Gefahr aus. Durch die Unterzeichnung der Genfer Flüchtlingskonvention ist Österreich die internationale Verpflichtung eingegangen, Menschen, die Schutz vor Verfolgung suchen, Schutz zu bieten. Es besteht keine Notwendigkeit, den österreichischen Staat oder seine StaatsbürgerInnen vor flüchtenden Menschen zu schützen, sondern vielmehr die Notwendigkeit, Geflüchtete vor Verfolgung zu schützen.

Vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzips²⁰ erachtet die Caritas es als unerlässlich, dass die Kriterien für das Vorliegen einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit im Gesetz näher konkretisiert werden, um eine Beurteilung anhand im Vorfeld festgelegter Determinanten zu ermöglichen.

Im Übrigen kann die Caritas den im vorgeschlagenen Entwurf enthaltenen **Begründungen**, weshalb nach Ansicht der Verfasser eine Bedrohung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit vorliegt, **nicht nachvollziehen**:

In den Erläuterungen wird dargestellt, dass aufgrund der rund 89.000 Asylanträge des Jahres 2015 das gesamte Asylsystem und die Grundversorgung unter Druck geraten seien. Sollten 2016 ähnlich viele Asylanträge gestellt werden, sei eine Beeinträchtigung der

Mayer/Stöger, 2014, EUV und AEUV unter Berücksichtigung der österreichischen Judikatur und Literatur, Art 72 AEUV.

¹⁶ Vgl. Feik in Mayer/Stöger (Hrsg.), EUV/AEUV, Art 72 AEUV, Rz 1 mit weiteren Nachweisen.

¹⁷ Vgl. Art 23 Abs 1 Verordnung (EG) Nr. 562/2006, 15. März 2006 (Schengener Grenzkodex).

¹⁸ Vgl. Art 23a Schengener Grenzkodex.

¹⁹ Vgl. Verordnung (EU) Nr. 1051/2013, 22. Oktober 2013, Erwägungsgrund 5.

²⁰ Vgl. Art 18 Bundes-Verfassungsgesetz

Stellungnahme Caritas Österreich zum Gesamtändernden Änderungsantrag der Abgeordneten Schabhüttl und Amon, Kolleginnen und Kollegen, betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz geändert werden (996 d.B.)

Funktionsfähigkeit der staatlichen Einrichtungen und öffentlichen Dienste sehr wahrscheinlich, weshalb eine schwerwiegende Bedrohung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit vorliege. Bestätigt sehen sich die Verfasser durch die Stellungnahme der Europäischen Kommission zur Wiedereinführung der Grenzkontrollen.²¹

Die Kommission bezog sich allerdings ausdrücklich auf den „Zustrom“ von Menschen, die in Österreich Schutz suchen und von solchen, die in andere EU-Staaten weiterreisen. Letztere (die sogenannten „Transitflüchtlinge“) stellten dabei einen weit höheren Anteil des „Zustroms“ dar. Das zeigt sich daran, dass ca. 7% derer, die zwischen September 2015 und März 2016 eingereist sind,²² einen Asylantrag in Österreich stellten. Es muss daher bezweifelt werden, dass nach Ansicht der Kommission allein aufgrund der Anzahl der Asylanträge eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit vorliegen würde.

Zur Begründung, dass das **Asylsystem** „an seine Grenzen gestoßen“ sei, wird lediglich ausgeführt, dass sich die Anzahl der Asylanträge 2015 gegenüber 2014 mehr als verdreifacht hat und ein erneuter Zustrom den bestehenden Rückstau an Asylverfahren erheblich verstärken würde. Die Ressourcen, wie Personal, DolmetscherInnen, VertrauensanwältInnen seien nicht ad hoc unendlich vermehrbar, wodurch es zu Engpässen und in der Konsequenz zu überlangen Verfahren komme.²³

Es erscheint unverhältnismäßig, eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit darin zu erblicken, dass aufgrund mangelnder personeller Ressourcen Herausforderungen nicht mehr zu bewältigen sind.

Die Erläuterungen führen aus, dass die Funktionsfähigkeit des **Grundversorgungssystems** bei einer annähernd gleich hohen Anzahl an zu betreuenden Personen wie 2015 gefährdet wäre. Begründet wird dies damit, dass es nicht genügend angemessene Quartierangebote gebe, nicht rechtzeitig ausreichend qualifiziertes Personal rekrutiert werden könne und die Beschaffung von Zelten und Containern einer gewissen Vorlaufzeit bedürfe.²⁴

Auch diese Begründung vermag nicht zu überzeugen. Ein Drittel der Gemeinden in Österreich beherbergt keine Flüchtlinge. Aktuell sind nach Erfahrung der Caritas zudem hunderte **GVS-Plätze** in der Landesbetreuung **ungenutzt**.

Nach den Erläuterungen könne bei einem annähernd mit 2015 vergleichbaren „Zustrom“ eine erfolgreiche und nachhaltige **Integration** „angesichts der absehbaren Kapazitätsgrenzen“ nicht gewährleistet werden. Dies wird u.a. damit begründet, dass die Kapazitäten in den Schulen unzureichend und zu wenige Kursplätze und qualifizierte Lehrkräfte für Deutsch-, Alphabetisierungs- und Basisbildungskurse vorhanden seien. Weiters stehe ein „akuter Mangel an leistbarem Wohnraum“, insbesondere in Ballungsräumen, der Integration entgegen. Dieser sei nicht kurzfristig behebbar. Dazu kommt die gestiegene Arbeitslosigkeit. Eine vergleichbar hohe Anzahl an Asylanträgen wie 2015 sei für den Arbeitsmarkt nicht verkraftbar.²⁵

Diese Argumentation ist ebenfalls nicht schlüssig: Die Caritas erkennt nicht, dass es sich bei den aufgezeigten Problemen um beträchtliche Herausforderungen handelt. Es sind dies aber **strukturelle Probleme**, die schon vor dem Anstieg der Asylantragszahlen bestanden,

²¹ Vgl. Erläuterungen, S. 18

²² Vgl. ibid; BM.I., „Vorläufige Asylstatistik Dezember 2015“, S. 3; abrufbar unter:

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asywesen/statistik/files/Asylstatistik_Dezember_2015.pdf; Zugriff am 20.04.2016; BM.I.,

„Vorläufige Asylstatistik Februar 2016“, S. 3; abrufbar unter:

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asywesen/statistik/files/Asylstatistik_Februar_2016.pdf; Zugriff am 20.04.2016. Für März 2016 liegen noch keine Zahlen vor.

²³ Vgl. Erläuterungen, S. 19 f.

²⁴ Vgl. Erläuterungen, S. 21 ff.

²⁵ Erläuterungen, S. 24

Stellungnahme Caritas Österreich zum Gesamtändernden Änderungsantrag der Abgeordneten Schabhüttl und Amon, Kolleginnen und Kollegen, betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz geändert werden (996 d.B.)

und für die die größere Anzahl an Flüchtlingen nicht ursächlich ist. Daraus eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit abzuleiten und die Grundrechte von Schutzsuchenden zu beschneiden hält die Caritas für unverhältnismäßig und unzulässig. In den Erläuterungen wird unter lediglich pauschalem Verweis auf kriminalpolizeiliche Auswertungen und Ermittlungserkenntnisse davon ausgegangen, dass bei annähernd gleicher Zuwanderung wie 2015 die Kriminalität mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit ansteigen würde. Auch werden inter- und intrareligiöse Konflikte sowie Spannungen zwischen Menschen mit unterschiedlichen Weltanschauungen befürchtet. Je mehr Menschen zuwandern würden, desto höher sei diese Gefahr. Weiters wird erwähnt, dass der „*enorme Zustrom*“ von der rechtsorientierten bzw. -extremen Klientel dazu genutzt werde, das subjektive Sicherheitsgefühl, das bereits im Sinken sei, zu manipulieren und Ängste zu schüren.²⁶

Auch diese Ausführungen überzeugen nicht, da **keinerlei Belege** für eine entsprechend steigende Kriminalität vorgelegt wurden. Im Gegenteil wurden 2015 sogar weniger Straftaten angezeigt als 2014.²⁷

Zum Recht auf Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz

Selbst wenn man das Vorliegen einer Bedrohung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit bejahen würde, muss unionsrechtliches Primärrecht – zu welchem auch die Grundrechtecharta der EU zählt – trotzdem eingehalten werden. Eine Abweichung von Primärrecht der EU ist nach Art 72 AEUV nämlich nicht erlaubt.

Art 18 Grundrechtecharta räumt ein „*Recht auf Asyl*“ ein, das nach Maßgabe der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) zu gewährleisten ist. Nach einer Reihe von gewichtigen Stimmen lässt sich, im Gegensatz zur Ansicht Obwexers²⁸, welcher seine diesbezüglichen Ausführungen weder durch einen Hinweis auf Rechtsprechung noch Literatur untermauert, aus Art 18 Grundrechtecharta sehr wohl ein **subjektiver Anspruch auf Asylgewährung** ableiten. Dafür spricht einerseits schon der Titel („*Recht auf Asyl*“) und andererseits die Aufnahme des Rechts in die Grundrechtecharta.²⁹ Überdies wäre für den Fall, dass sich aus Art 18 Grundrechtecharta lediglich ein Abschiebeschutz ergäbe, Art 19 der Charta überflüssig, da dieser explizit einen Abschiebeschutz vorsieht. Es kann also keine Rede davon sein, es wäre einhellige Meinung, dass sich aus Art 18 Grundrechtecharta kein subjektives Recht auf Asyl ableiten ließe. Geht man von einem solchen subjektiven Recht aus, bedeutet dies auch, dass Asylsuchende daraus – und damit aus dem Primärrecht – abgeleitet einen Anspruch darauf haben, „*dass ihr Antrag nach den gesetzlichen, insb sekundärrechtlichen Bedingungen erledigt wird und dass ihnen, sofern sie die darin aufgestellten Voraussetzungen erfüllen, Asyl und die damit verbundenen Rechte gewährt werden*“.³⁰

²⁶ Vgl. Erläuterungen, S. 25

²⁷ Vgl. Bundeskriminalamt, „Sicherheit Österreich 2015“, S. 12: „Mit 517.870 angezeigten Delikten ist die Zahl der Anzeigen in Österreich 2015 wie in den Jahren davor abermals zurückgegangen. Verglichen mit den letzten zehn Jahren wurde 2015 erneut ein Tiefstand erreicht.“; abrufbar unter:

http://www.bmi.gv.at/cms/BK/publikationen/krim_statistik/2015/1342016_Web_Sicherheit_2015.pdf; Zugriff am 20.04.2016

²⁸ Vgl. Obwexer/Funk, 29.03.2016, S. 25

²⁹ Vgl. idS etwa Thallinger, in Holoubek/Lienbacher (Hrsg), GRC-Kommentar (2014), Art 18 GRC, Rz 11 und 14 mwN etwa auf Grabenwarter; siehe zur reichhaltigen Diskussion im Schrifttum etwa auch Gil-Bazo, The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Right to be Granted Asylum in the Union's Law, Refugee Survey Quarterly, Bd. 27 [2008] Heft 3, 33-52, 45 von einem „right of individuals“ sprechend oder den Heijer, in: Peers/Hervey/Kenner/Ward (Hrsg), The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary, 2014, Art 18 Rz 18.28; Huber, Die Bedeutung der Charta der Grundrechte für das Asyl- und Flüchtlingsrecht, in: Barwig/Dobbelstein (Hrsg), Den Fremden akzeptieren, Festschrift für Giesbert Brinkmann, 2012, 213-222, 219 und Kiel, Asyl als Menschenrecht, in: Krajewski/Reuß/Tabbara (Hrsg), Gesellschaftliche Herausforderungen des Rechts. Eigentum - Migration - Frieden und Solidarität. Gedächtnisschrift für Helmut Rittstieg, 2015, 163 – 214, insb 176-179

³⁰ Thallinger, in Holoubek/Lienbacher (Hrsg), GRC-Kommentar (2014), Art 18 GRC, Rz 11

Stellungnahme Caritas Österreich zum Gesamtändernden Änderungsantrag der Abgeordneten Schabhüttl und Amon, Kolleginnen und Kollegen, betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz geändert werden (996 d.B.)

Von dieser Ansicht ausgehend verletzen die vorgeschlagenen Neuerungen Primärrecht der Union, da Asylsuchende im Rahmen des geplanten Entwurfs keinen Anspruch darauf haben, dass ihr Antrag auf internationalen Schutz überhaupt geprüft wird. Eine Abweichung von Primärrecht der Union ist aber nicht zulässig.

Zu den Bestimmungen des Schengener Grenzkodex

Die vorgeschlagenen Sonderbestimmungen sollen nur greifen, wenn auf Basis des § 10 Abs 2 Grenzkontrollgesetz Binnengrenzen eingeführt werden. Dies ist mit Verordnung der Bundesministerin für Inneres vom 15.09.2015³¹, mit welcher für das gesamte Bundesgebiet bestimmt wurde, dass für einen bestimmten Zeitraum die Binnengrenzen zu allen Nachbarstaaten Österreichs nur an Grenzübergangsstellen überschritten werden dürfen, geschehen. Der Zeitraum der Wiedereinführung von Grenzkontrollen wurde seither mehrfach, zuletzt bis 16.05.2016 verlängert.

Gemäß Art 28 in Verbindung mit Titel II Schengener Grenzkodex darf die Einreiseverweigerung bei Wiedereinführung von Grenzkontrollen „*nur mittels einer begründeten Entscheidung unter genauer Angabe der Gründe für die Einreiseverweigerung erfolgen*“. Diesbezüglich hat ein entsprechendes Standardformular ausgefolgt zu werden. Zudem müssen von einer Einreiseverweigerung betroffene Personen „*schriftliche Angaben*“ zu Kontaktstellen erhalten, die sie über eine rechtliche Vertretung zur Erhebung eines Rechtsbehelfs gegen die Einreiseverweigerung informieren (vgl Art 13 Abs 3 Grenzkodex).

Diesen Anforderungen wurden die Fremdenpolizeibehörden schon bisher nicht gerecht. Die Praxis in Spielfeld hat gezeigt, dass derartige Informationen nicht erteilt wurden. Der Caritas sind diesbezüglich mehrere Fälle vom Februar dieses Jahres bekannt. So wurde beispielsweise im Fall eines unbegleiteten minderjährigen Afghanen, der an der Grenzkontrollstelle in Spielfeld einen Asylantrag stellte, dieser kurz befragt und anschließend ohne weitere Informationen, insbesondere über die Gründe seiner Zurückweisung nach Slowenien zurück gewiesen, ohne dass seine besondere Schutzbedürftigkeit und die Zuständigkeit Österreichs nach der Dublin-III-Verordnung berücksichtigt wurde.

Zusammengefasst ergibt sich daher Folgendes:

Die in Art 72 AEUV genannten **Voraussetzungen** für eine Suspendierung des für Asylverfahren relevanten Sekundärrechts der Union sind nach Ansicht der Caritas **nicht gegeben**. Weder liegt in Österreich derzeit eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit vor, noch ist eine solche Gefährdung anzunehmen, selbst wenn im Jahr 2016 ähnlich viele Personen um Gewährung von Schutz in Österreich ansuchen würden, wie dies im Jahr 2015 der Fall war. Als Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit können nach dem Unionsrecht (insbesondere bei vergleichender Betrachtung mit dem Schengener Grenzkodex) „*terroristische Zwischenfälle oder Bedrohungen*“ oder solche ausgelöst durch „*organisierte Kriminalität*“ gewertet werden. Von derartigen Bedrohungsszenarien ist Österreich weit entfernt, sodass es **keine stichhaltigen Argumente** gibt, die eine Heranziehung der ordre-public-Klausel des Art 72 AEUV rechtfertigen würden. Schon deshalb erweisen sich die Bestimmungen des vorgeschlagenen Gesetzesentwurfs als unionsrechtswidrig, zumal sich aus dem Sekundärrecht der Union die Verpflichtung Österreichs (und damit korrespondierend das Recht jeder schutzsuchenden Person) ergibt, dass jeder Antrag auf internationalen Schutz geprüft wird und während eines solchen Verfahrens faktischer Abschiebeschutz besteht.

³¹ BGBl II 260/2015 idF BGBl II 62/2016

Stellungnahme Caritas Österreich zum Gesamtändernden Änderungsantrag der Abgeordneten Schabhüttl und Amon, Kolleginnen und Kollegen, betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz geändert werden (996 d.B.)

Verneint man diese Ansicht, so ergibt sich die **Unionsrechtswidrigkeit** der Bestimmungen daraus, dass auch das Primärrecht der Union die Verpflichtung der Staaten (und damit korrespondierend das Recht eines jeden Schutzsuchenden) statuiert, dass jeder Antrag auf internationalen Schutz geprüft wird und während eines solchen Verfahrens faktischer Abschiebeschutz besteht. Dies ergibt sich aus Art 18 Grundrechtecharta, die insofern ein subjektives Recht auf Asyl und damit im Zusammenhang auf Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz gewährt.

Verneint man auch diese Ansicht, so erweisen sich die vorgeschlagenen Bestimmungen deshalb als unzulässig, weil sie im **Widerspruch zu verfassungsgesetzlichen Grundsätzen** stehen. Wegen der undifferenzierten Ausgestaltung der Verfahrensbestimmungen, wonach in keinem Fall faktischer Abschiebeschutz und kein Zugang zu einem ordentlichen Verwaltungsverfahren zur Prüfung des Vorliegens von Gründen, die gegen eine Außerlandesbringung sprechen, besteht, widerstreiten die Regelungen dem Rechtsstaatsprinzip, einem der Baugesetze der österreichischen Bundesverfassung. Da die nachträgliche Erhebung einer Maßnahmenbeschwerde faktisch nur schwer möglich sein wird, die gerichtliche Überprüfung wegen der Unmöglichkeit der Durchführung einer mündlichen Verhandlung nicht umfassend durchgeführt werden kann und überdies die drohende Verletzung von Art 2, 3 oder 8 EMRK durch die Zurückweisung oder Zurückschiebung in einen Nachbarstaat erst im Nachhinein aufgegriffen werden kann, verletzen die angedachten Bestimmungen das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf eine wirksame Beschwerde gemäß Art 13 in Verbindung mit Art 2, 3 und 8 EMRK.

Die **Caritas appelliert** daher eindringlich von einem Beschluss dieser weitreichenden Sonderbestimmungen und massiven Einschnitte in das Recht, Asyl zu suchen, in ihrer Gesamtheit Abstand zu nehmen.

Sollten die Änderungen dennoch beschlossen werden, sind zumindest Ausnahme- und **Sonderbestimmungen für vulnerable Personen**, wie insb. unbegleitete Minderjährige, notwendig sowie eine **effektive Ausgestaltung des Rechtsschutzes** (faktischer Abschiebeschutz, aufschiebende Wirkung einer Beschwerde gegen die Zurückweisung/Zurückschiebung, Zugang zu Rechtsberatung). Überdies erscheint es angebracht, vor einer Zurückweisung/Zurückschiebung nicht nur Verletzungen der Art 2, 3 oder 8 EMRK zu prüfen, sondern im Falle der Betroffenheit von Minderjährigen auch eine mögliche Verletzung des Kindeswohls zu berücksichtigen.³²

3. Zur Verlängerung der Betretungsfrist, innerhalb der eine Zurückschiebung möglich ist und zur maximalen Anhaltedauer zur Sicherung einer Zurückschiebung (§§ 39 Abs 3 Z 1 bis 3 und 45 Abs 1 Z 1 bis 3 FPG)

Im Fremdenpolizeigesetz sollen Bestimmungen geändert werden, die die Zurückschiebung, Zurückweisung und Hinderung an der Einreise regeln. So soll die Frist, innerhalb derer ein Fremder u.a. nach einer unrechtmäßigen Einreise oder nach Ende eines visumsfreien oder visumpflichtigen Aufenthaltes betreten worden sein muss, damit eine Zurückschiebung in einen anderen Staat möglich ist, von sieben auf 14 Tage verlängert werden. Damit einhergehend werden auch die entsprechenden Bestimmungen, welche die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes in diesen Fällen zur Festnahme berechtigten, geändert. Begründet wird dies in den Erläuterungen damit, dass sich in der Praxis gezeigt habe, dass

³² Vgl. Übereinkommen über die Rechte des Kindes, und Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern

Stellungnahme Caritas Österreich zum Gesamtändernden Änderungsantrag der Abgeordneten Schabhüttl und Amon, Kolleginnen und Kollegen, betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz geändert werden (996 d.B.)

die Frist von sieben Tagen sehr kurz bemessen sei und dem Umstand nicht Rechnung trage, dass „*viele*“ unrechtmäßig Einreisende im Bundesgebiet untertauchten, weshalb sie „*oft*“ erst nach Ablauf der sieben Tage betreten werden könnten.³³ Entsprechende Statistiken oder Zahlenmaterial zu derartigen Fallkonstellationen bleiben die Ausführungen allerdings schuldig.

Die weiteren Ausführungen in den Erläuterungen, wonach mit der Verlängerung der Frist auf 14 Tage eine Gleichbehandlung von unrechtmäßig eingereisten Fremden mit denjenigen, die sich der Grenzkontrolle stellen, angestrebt werde und dadurch auch die Gefahr für Fremde, Opfer von Schlepperkriminalität zu werden, hintangehalten werden solle, erscheinen unrealistisch und widersprüchlich. Einerseits zeigt die Erfahrung, dass Schutzsuchende sich durch solche Maßnahmen nicht von der Flucht abhalten lassen. Andererseits ist es offenbar deklariertes Ziel der geplanten Änderungen, dass „*die Anzahl jener Fälle, welche für eine Zurückschiebung in Frage kommen, (...) ausgedehnt wird*“ und dies „*den entscheidenden Vorteil [hat], dass in einer potentiell größeren Anzahl von Fällen ein fremdenpolizeiliches Verfahren auf Basis bilateraler Rückübernahmeabkommen gewählt werden kann*“.³⁴ Im Vordergrund steht demnach wohl das Ziel, möglichst vielen schutzsuchenden Menschen eine Einreise in das Bundesgebiet zu verweigern bzw. sie ohne Prüfung der Schutzbedürftigkeit in einen anderen Staat zurückzuschieben/ zurückzuweisen.

In diesem Zusammenhang soll außerdem nunmehr ermöglicht werden, Fremde, für die eine Zurückschiebung in Frage kommt (weil sie beispielsweise binnen 14 Tagen nach unrechtmäßiger Einreise in das Bundesgebiet betreten wurden), mehr als doppelt solange anzuhalten als dies bisher möglich war (bisher: 120 Stunden, also fünf Tage, nunmehr: 14 Tage). Zusätzlich soll, wenn eine Zustimmung zur Rückübernahme vorliegt und die Person (z.B. weil die 14 Tage abgelaufen sind) bereits zu enthaften war, ein Festnahmeauftrag erlassen werden können und eine neuerliche Anhaltung bis zu 72 Stunden zulässig sein.

Anhalte- und Haftbestimmungen sind immer vor dem Hintergrund des **Bundesverfassungsgesetzes über den Schutz der persönlichen Freiheit**³⁵ und dem Menschenrecht auf Freiheit und Sicherheit nach Art 5 EMRK und Art 6 Grundrechtecharta zu beurteilen. Demnach darf eine Anhaltung nur gesetzlich vorgesehen werden, wenn diese zweckmäßig und verhältnismäßig ist.³⁶ Die **Verlängerung der Haftdauer** auf mehr als das doppelte der bisherigen Maximaldauer erscheint daher **problematisch**. Die in den Erläuterungen genannte Rechtfertigung für die Verlängerung der Anhaltedauer, nämlich dass sich in der Praxis gezeigt habe, dass die bisher geltende maximale Anhaltedauer „*aufgrund der im Rückübernahmeverfahren geltenden Fristen schwer einzuhalten*“ sei³⁷, überzeugt nicht, handelt es sich dabei doch um Umstände, die vom Fremden nicht beeinflussbar, geschweige denn verschuldet sind. Schwierigkeiten im praktischen Vollzug eines Rückübernahmeabkommens stellen nach Ansicht der Caritas keinen ausreichenden Grund dar, um eine generelle gesetzliche Ausdehnung der Maximaldauer der Anhaltung und damit des Freiheitsentzuges auf 14 Tage vorzunehmen und weiter in das Grundrecht auf persönliche Freiheit einzugreifen.³⁸ Eine derart lange Freiheitsentziehung wird als unverhältnismäßig betrachtet.

³³ Vgl. Erläuterungen, S. 34

³⁴ Vgl. Erläuterungen, S. 34, 35 oben.

³⁵ Bundesverfassungsgesetz vom 29. November 1988 über den Schutz der persönlichen Freiheit (PersFrG)

³⁶ „*Der Entzug der persönlichen Freiheit darf nur gesetzlich vorgesehen werden, wenn dies nach dem Zweck der Maßnahme notwendig ist; die persönliche Freiheit darf jeweils nur entzogen werden, wenn und soweit dies nicht zum Zweck der Maßnahme außer Verhältnis steht.*“ (Art 1 Abs 3 PersFrG)

³⁷ Vgl. Erläuterungen, Seite 35.

³⁸ Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass in den Rückübernahmeabkommen mit Ungarn und Slowenien jeweils eine Frist

Stellungnahme Caritas Österreich zum Gesamtändernden Änderungsantrag der Abgeordneten Schabhüttl und Amon, Kolleginnen und Kollegen, betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz geändert werden (996 d.B.)

Weshalb in Fällen, in denen bereits eine Zustimmung zur Rückübernahme vorliegt, eine Anhaltung bis zu 72 Stunden notwendig sein sollte, ist nicht verständlich. Gerade bei Vorliegen einer Zustimmung muss davon ausgegangen werden, dass die Zurückschiebung zeitnah(er) durchgeführt werden kann und auch mit einer wesentlich kürzeren Frist das Auslangen gefunden werden kann.

Generell wird daran erinnert, dass die **Beschränkung der persönlichen Freiheit nur in absoluten Ausnahmefällen** erfolgen darf³⁹, insbesondere in Bezug auf die vulnerable Gruppe von Menschen, die um Asyl ansuchen (möchten). Insofern wird – unabhängig von der als unverhältnismäßig erachteten maximalen Anholdedauer – begrüßt, dass im vorgeschlagenen § 39 Abs. 7 und 8 dezidiert die sich aus internationalen und verfassungsrechtlichen Grundlagen⁴⁰ ergebende Verpflichtung der Landespolizeidirektion festgehalten wird, dass gelindere Mittel für den Fall anzuordnen sind, dass die Zurückschiebung durch Anwendung eines gelinderen Mittels gesichert ist.

Völlig offen ist die praktische Durchführung dieser Bestimmungen sowie der **Zugang zum Rechtsschutz**, wenn eine Festnahme und Anhaltung unrechtmäßig waren/sind (vergleiche dazu die vorherigen Ausführungen betreffend Zugang zum Recht für den Fall der Erlassung einer Verordnung gem. § 36 AsylG):

- Unklar ist, wo die – möglicherweise bis zu 14 Tage dauernde – Anhaltung erfolgen soll, ob in der Registrierstelle, an der Grenze oder in einem Anhaltezentrum. Die Caritas ist besorgt, dass die Bedürfnisse vulnerabler Menschen (z.B. Schwangere, Kranke, unbegleitete Minderjährige) nicht ausreichend Beachtung finden werden.
- Zwar haben Fremde, die nach diesen Bestimmungen festgenommen und/oder angehalten werden/wurden, die Möglichkeit, Beschwerde beim Landesverwaltungsgericht einzubringen, wenn sie der Ansicht sind, dass die Festnahme und/oder Anhaltung rechtswidrig sind/waren, und das Gericht hat über die Beschwerde innerhalb einer Woche zu entscheiden. Wie die betroffenen Menschen in der Praxis aber eine solche Beschwerde einbringen bzw. überhaupt Kenntnis von ihren Rechten erhalten sollen, bleibt angesichts der Tatsache, dass sie idR ihrer Freiheit beraubt sein werden, der deutschen Sprache nicht mächtig sind und die Beistellung eines Rechtsberaters offenbar nicht vorgesehen ist, im Dunkeln. Es ist daher anzuzweifeln, dass sie ihre Grundrechte effektiv wahrnehmen können und steht zu befürchten, dass es zu Verletzungen des Grundrechts auf persönlich Freiheit (PersFrG, Art 5 EMRK, Art 6 GRC) kommen wird.

Es wird daher dringend **appelliert**

- die gesetzlichen Grundlagen für einen **effektiven Rechtsschutz**⁴¹ zu schaffen, insbesondere den Zugang zu kostenloser **Rechtsberatung** und eine **aufschiebende Wirkung** im Falle der Erhebung einer Beschwerde gegen eine geplante Zurückweisung/Zurückschiebung (diesbezüglich wird auf die obigen Ausführungen zum Recht auf effektiven Rechtsschutz und wirksame Beschwerde verwiesen) sowie

von 72 Stunden vorgesehen ist, innerhalb derer ein Übernahmeantrag zu beantworten ist. Lediglich im Abkommen mit Italien ist eine schriftliche Entscheidung über ein Übernahmeversuchen innerhalb von acht Tagen vorgesehen. Vgl.

[https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung/Bundesnormen/10005934/%c3%9cbernahme%20von%20Personen%20an%20der%20gemeinsamen%20Grenze%20\(Ungarn\)%2c%20Fassung%20vom%2018.04.2016.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung/Bundesnormen/10005934/%c3%9cbernahme%20von%20Personen%20an%20der%20gemeinsamen%20Grenze%20(Ungarn)%2c%20Fassung%20vom%2018.04.2016.pdf);

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1993_623_0/1993_623_0.pdf;

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1998_160_3/1998_160_3.pdf

³⁹ Vgl. PersFrG, Art 5 EMRK, Art 6 EU-Grundrechtecharta

⁴⁰ Vgl. Art. 5 Abs 2 PersFrG: „Wenn gelindere Mittel ausreichen, ist vom Freiheitsentzug abzusehen.“

⁴¹ Vgl. Art. 13 EMRK und Art. 47 EU-Grundrechtecharta

Stellungnahme Caritas Österreich zum Gesamtändernden Änderungsantrag der Abgeordneten Schabhüttl und Amon, Kolleginnen und Kollegen, betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz geändert werden (996 d.B.)

- ausreichende Bestimmungen zur Wahrung der Bedürfnisse vulnerabler schutzsuchender Menschen und insbesondere **unbegleiteter minderjähriger Fremder** vorzusehen, sowie weiters
- eine verpflichtende **schriftliche Information** (in einer der Person verständlichen Sprache) über den Grund der Festnahme und die Anhaltung vorzusehen.

4. Einschränkungen des Rechts auf Familienzusammenführung **(§ 35 Abs 1, 2, 2a, 3, 4 AsylG)**

Die Möglichkeit der Zusammenführung⁴² von Schutzberechtigten mit ihren Familienangehörigen soll massiv eingeschränkt werden. Familienangehörige von Asylberechtigten sollen den Antrag auf Erteilung eines Einreisetitels bei einer österreichischen Vertretungsbehörde zum Zweck der Familienzusammenführung innerhalb von drei Monaten nach rechtskräftiger Zuerkennung des Asylstatus an die Person in Österreich stellen müssen. Wenn sie das nicht tun, müssen hohe ökonomische Voraussetzungen erfüllt werden. Familienangehörige von subsidiär Schutzberechtigten sollen diesen Antrag erst drei Jahre (statt bisher ein Jahr) nach Zuerkennung des Status stellen können und die ökonomischen Voraussetzungen müssen jedenfalls erfüllt werden.

Die ökonomischen Voraussetzungen sind eine ortsübliche Unterkunft, Krankenversicherungsschutz und ein bestimmtes Einkommen.⁴³ Eine Mutter von zwei minderjährigen Kindern müsste z.B. bei Wohnkosten in Höhe von € 600,- und keinen sonstigen regelmäßige Aufwendungen monatlich € ca. 1.254,- netto verdienen.

Ausnahmen von diesen Voraussetzungen gibt es nur für unbegleitete Minderjährige, die ihre Eltern nachholen möchten, und wenn ansonsten das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach höchstgerichtlicher Rechtsprechung verletzt wäre.⁴⁴ Es erscheint ausgesprochen bedenklich und nicht mit Art 8 EMRK vereinbar, dass diese Ausnahmen nur für die ökonomischen Voraussetzungen gelten sollen, aber nicht für die dreijährige Wartefrist und dass keinerlei Rücksicht auf das Kindeswohl⁴⁵ genommen wird.

Viele Schutzberechtigte werden diese Voraussetzungen v.a. vor dem Hintergrund der von UNHCR festgestellten Nachteile am Wohnungs- und Arbeitsmarkt⁴⁶ nicht erfüllen können. Vielen Familienangehörigen wird es auch nicht gelingen, den Antrag binnen drei Monaten zu stellen, z.B. weil der Kontakt zwischen den Mitgliedern einer auf der Flucht zerrissenen Familie erst verzögert zu Stande kommt, der Zugang zu Information und Unterstützung bzgl. der Rechtslage oder die notwendigen Dokumente und finanziellen Ressourcen für die Antragstellung nicht rechtzeitig verfügbar sind oder die Anreise zur Botschaft z.B. sicherheitsbedingt nicht rechtzeitig zu bewerkstelligen ist.⁴⁷

⁴² Familienangehörige sind nach § 2 Abs 1 Z 22 AsylG nur: Eltern von minderjährigen Kindern, EhegattInnen (sofern die Ehe bereits im Herkunftsland bestanden hat) minderjährige ledige Kinder, gesetzliche VertreterInnen von ledigen Minderjährigen (sofern dieses rechtserhebliche Verhältnis bereits im Herkunftsland bestanden hat), denen in Österreich internationaler Schutz zuerkannt worden ist und eingetragene PartnerInnen (sofern die eingetragene Partnerschaft bereits im Herkunftsstaat bestanden hat)

⁴³ Vgl. § 60 Abs 2 Z 1 bis 3 u § 11 Abs 5 Bundesgesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt in Österreich (NAG)

⁴⁴ Vgl. Erläuterungen, S. 13

⁴⁵ Vgl. Übereinkommen über die Rechte des Kindes, und Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern

⁴⁶ Vgl. UNHCR, September 2013, „A New Beginning. Refugee Integration in Europe.“, S. 9; abrufbar unter:

<http://www.refworld.org/docid/522980604.html>; Zugriff am 17.11.2015;

⁴⁷ Vgl. ECRE/Red Cross EU Office, 27.11.2014, „Disrupted Flight – The Realities of Separated Refugee Families in the EU“, S. 9; abrufbar unter: http://www.redcross.eu/en/upload/documents/pdf/2014/Asylum_Migration/RCEU%20ECRE%20-%20Family_Reunification%20Report%20Final_HR.pdf; Zugriff am 17.11.2015; vgl. UNHCR, 03.11.2015, „UNHCR gegen Einschränkung bei Familienzusammenführung“; abrufbar unter:

<http://www.unhcr.at/presse/pressemitteilungen/artikel/47458d973ffb0d5dddc5f294cc914b44/unhcr-gegen-einschraenkung-bei-familienzusammenfuehrung.html>; Zugriff am 17.11.2015

Stellungnahme Caritas Österreich zum Gesamtändernden Änderungsantrag der Abgeordneten Schabhüttl und Amon, Kolleginnen und Kollegen, betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz geändert werden (996 d.B.)

Neben den ökonomischen Voraussetzungen ist auch die dreijährige Wartefrist für Familienangehörige subsidiär Schutzberechtigter eine weitgehende Einschränkung der Familienzusammenführung. Besonders hart davon betroffen sind Minderjährige, die während der Wartefrist das 18. Lebensjahr erreichen, da sie ihre Eltern dann nicht mehr nachholen können.⁴⁸ Damit kommt es zum **Ausschluss** quasi aller **minderjährigen subsidiär Schutzberechtigten von der Familienzusammenführung**, da sie spätestens an ihrem 15. Geburtstag den Status erhalten müssten, um ihre Familie nachholen zu können. UNHCR empfahl sogar die Abschaffung der derzeit geltenden einjährigen Wartefrist.⁴⁹

Es darf an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass Österreich als Vertragsstaat der Kinderrechtskonvention verpflichtet ist, die von einem Kind oder seinen Eltern zwecks Familienzusammenführung gestellten Anträge auf Einreise in einen Vertragsstaat wohlwollend, human und beschleunigt zu bearbeiten.⁵⁰ Schon die dreijährige Wartefrist an sich stellt bei Kindern jedenfalls einen unverhältnismäßigen Eingriff in Art 8 EMRK dar, wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Fall *Tunda-Muzinga* gegen Frankreich ausführte.⁵¹ In einer Gesamtbetrachtung ist eine Wartefrist von drei Jahren jedenfalls sowohl mit dem grundlegenden Schutzgedanken der **Kinderrechtskonvention unvereinbar**, deren Grundgedanke die Erkenntnis ist, dass das Kind zur vollen und harmonischen Entfaltung seiner Persönlichkeit in einer Familie aufwachsen sollte, die als Grundeinheit der Gesellschaft die natürliche Umgebung für das Wachsen und Gedeihen aller ihrer Mitglieder, insbesondere der Kinder, angesehen wird, als auch mit dem vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte entwickelten Begriff des Familienlebens iSd Art 8 EMRK.

Es ist daher eine **weitgehende Abschaffung der Familienzusammenführung** bei mangelnden finanziellen Ressourcen und aufgrund der dreijährigen Wartefrist für subsidiär Schutzberechtigte zu befürchten. Dies bewirkt, dass Familien für lange Zeit oder für immer auseinandergerissen werden.

Die oft in Nachbarländern von Kriegsgebieten unter prekärsten Bedingungen lebenden Familienmitglieder erfüllen in der Regel ebenso die Voraussetzungen für internationalen Schutz wie die bereits geflüchteten Familienmitglieder.⁵² Mit den Änderungen wird ihnen, der legale Zugang zu diesem erschwert oder gar verwehrt und sie werden auf gefährliche Fluchtrouten gedrängt, um ihr Leben zu retten und ihre Familie wiederzusehen. Die Caritas befürchtet, dass noch viel mehr Menschen gezwungen werden, zur Rettung ihres Lebens und zur Wahrung ihres Rechts auf Familienleben den gefährlichen Weg über das Meer – in der Regel unter Zuhilfenahme von SchlepperInnen – zu riskieren.⁵³ Damit läuft die geplante Gesetzesänderung klar der Zielsetzung, „[m]it voller Härte gegen die Schleppermafia“⁵⁴ vorzugehen, entgegen. Besonders gefährdet werden Frauen, Kinder und psychisch und physisch beeinträchtigte Menschen. Oft nehmen nämlich die körperlich „stärksten“ Familienmitglieder die Gefahren der Flucht auf sich und müssen ihre Angehörigen in der Region zurücklassen bzw. können die finanziellen Mittel für eine gemeinsame Flucht nicht

⁴⁸ Vgl. UNHCR Österreich, Februar 2015, „Subsidiär Schutzberechtigte in Österreich“, S. 37; abrufbar unter: http://www.unhcr.at/fileadmin/user_upload/dokumente/07_presse/material/Bericht_subsidiaerer_Schutz.pdf; Zugriff am 21.04.2016

⁴⁹ Vgl. UNHCR Österreich, Februar 2015, „Subsidiär Schutzberechtigte in Österreich“, S. 38 (Empfehlung 7);

⁵⁰ Vgl. Art 10 Kinderrechtskonvention.

⁵¹ EGMR 10.7.2014, 2260/10.

⁵² Vgl. Richtlinie 2011/95/EU vom 13.12.2011; im Folgenden: Statusrichtlinie (Neufassung); Erwägungsgrund 36

⁵³ Vgl. UNHCR; 03.11.2015, „UNHCR gegen Einschränkung bei Familienzusammenführung“; abrufbar unter: <http://www.unhcr.at/presse/pressemitteilungen/artikel/47458d973ffb0d5dddc5f294cc914b44/unhcr-gegen-einschraenkung-bei-familienzusammenfuehrung.html>; Zugriff am 17.11.2015

⁵⁴ Vgl. ORF.at, 21.09.2015, „Gegen ‚Asyl a la carte‘“; abrufbar unter: <http://orf.at/stories/2300092/2300091/>; Zugriff am 17.11.2015; vgl. ÖVP, „ÖVP-Aktionsplan Asyl“; abrufbar unter: <http://www.oevp.at/team/OeVP-Aktionsplan-Asyl-.psp>; Zugriff am 17.11.2015

Stellungnahme Caritas Österreich zum Gesamtändernden Änderungsantrag der Abgeordneten Schabhüttl und Amon, Kolleginnen und Kollegen, betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensrecht geändert werden (996 d.B.)

aufbringen. Bisher konnten sie die „schwächeren“ Familienmitglieder auf legalem und sicherem Weg zu sich holen.

Die Änderungen werden auch massiv **integrationshemmende Wirkung** haben. Denn die Trennung von der Familie vermindert Studien⁵⁵ und der Erfahrung der Caritas zufolge die Fähigkeit, sich aktiv in den Integrationsprozess einzubringen. Die Familie kann den Integrationsprozess wesentlich fördern und tägliches Bangen um das Leben der Angehörigen verhindert den Neustart.⁵⁶

Außerdem bestehen massive **völker-, europa- und verfassungsrechtliche Bedenken**:

Eine Verletzung des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienleben nach Art 8 EMRK bzw. Art 7 Grundrechtecharta zumindest in der Praxis ist wahrscheinlich: Nach der Rechtsprechung des EGMR hängt die Verpflichtung der Vertragsstaaten aus Art 8 EMRK, Familienangehörigen die Einreise zu gestatten, stark von den Verhältnissen der Betroffenen ab.⁵⁷ Dabei ist auch von Bedeutung, ob ein gemeinsames Familienleben in einem der Herkunftsländer der Familienmitglieder möglich ist.⁵⁸ Dies wird bei international Schutzberechtigten regelmäßig nicht der Fall sein, da dieser Schutz impliziert, dass die Berechtigten im Herkunftsland nicht leben können.

Daher ist auch der Verweis auf das Absehen von der Erfüllung der ökonomischen Voraussetzungen, wenn ansonsten Art 8 EMRK verletzt wäre nicht nachvollziehbar. Es stellt sich die Frage, wann das Recht auf Achtung des Familienlebens nicht verletzt sein soll, wenn engste Familienangehörige nicht gemeinsam leben können.

Die EU-Familienzusammenführungsrichtlinie⁵⁹ erlaubt grundsätzlich, nach Verstreichen von drei Monaten seit Statuszuerkennung, auch von **Asylberechtigten** die Erfüllung der materiellen Voraussetzungen zu verlangen,⁶⁰ doch handelt es sich bei EU-Richtlinien um Mindeststandards und sind günstigere Regelungen laut den Erwägungsgründen, Leitlinien der Europäischen Kommission⁶¹ und dem Grünbuch⁶² der Kommission sogar erwünscht. Nach den Erwägungsgründen der Familienzusammenführungsrichtlinie soll der Situation von Flüchtlingen, die sie daran hindert, ein normales Familienleben zu führen, besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden und daher günstigere Bedingungen für die Familienzusammenführung für Flüchtlinge vorgesehen werden.⁶³ Die Leitlinien der Kommission fordern die Mitgliedstaaten auf, „bei der Nutzung ihres Ermessensspielraums humanitären Gesichtspunkten Vorrang zu geben“⁶⁴. Die Schlussakte der Konferenz über die Annahme der GFK betont ebenfalls den Grundsatz der Einheit der Familie.⁶⁵

⁵⁵ Vgl. UNHCR, September 2013, „A New Beginning. Refugee Integration in Europe.“, S. 70

⁵⁶ Vgl. UNHCR Österreich, Februar 2015, „Subsidiär Schutzberechtigte in Österreich“, S. 36; UNHCR, 2011, „Resettlement Handbook“, S. 269 f.; abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>; Zugriff am 17.11.2015

⁵⁷ Vgl. EGMR, 28.05.1985, „Abdulaziz, Cabales and Balkandali gg das Vereinigte Königreich“, Nr. 9214/80

⁵⁸ Vgl. ibid; EGMR, 19.02.1996, Gül gg die Schweiz, Beschwerde-Nr. 23218/94; EGMR, 28.11.1996, Ahmut gg die Niederlande, Nr. 21702/93

⁵⁹ Richtlinie 2003/86/EG, 22.09.2003 (Familienzusammenführungsrichtlinie)

⁶⁰ Vgl. ibid, Art 12

⁶¹ Vgl. Europäische Kommission, „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Leitlinien zur Anwendung der Richtlinie 2003/86/EG des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung /* COM(2014)0210 final */“; im Folgenden: Leitlinien Familienzusammenführungsrichtlinie; abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0210&from=DE>; Zugriff am 17.11.2015

⁶² Vgl. Europäische Kommission, „Grünbuch zum Recht auf Familienzusammenführung von in der Europäischen Union lebenden Drittstaatsangehörigen (Richtlinie 2003/86/EG) /* KOM(2011)0735 endgültig */“; abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0735&from=EN>; Zugriff am 17.11.2015

⁶³ Vgl. Erwägungsgrund 8 Familienzusammenführungsrichtlinie

⁶⁴ Vgl. Leitlinien Familienzusammenführungsrichtlinie, Rn 6.1.1

⁶⁵ Vgl. UNHCR, „Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft gemäß dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (1979), Rn 182; abrufbar unter: http://www.unhcr.at/fileadmin/user_upload/dokumente/03_profil_begriffe/fluechtlinge/Handbuch.pdf; Zugriff am 17.11.2015

Stellungnahme Caritas Österreich zum Gesamtändernden Änderungsantrag der Abgeordneten Schabhüttl und Amon, Kolleginnen und Kollegen, betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz geändert werden (996 d.B.)

Durch die Neuregelungen steht ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot nach Art 14 EMRK bzw. Art 21 GRC in Verbindung mit Art 8 EMRK bzw. Art 7 GRC im Raum: Jene Menschen, die die Dreimonatsfrist einhalten können und jene, denen das nicht gelingt, befinden sich in vergleichbaren Situationen – sie unterscheiden sich nur durch den Zeitpunkt der Antragstellung. Aufgrund dieses Zeitpunkts werden sie diskriminiert, die Regelung fällt in den Anwendungsbereich des Art 8 EMRK und die massiv unterschiedliche Behandlung ist wohl nicht durch objektive und nachvollziehbare Gründe rechtfertigbar.⁶⁶ Ein, in ein Grundrecht eingreifendes, Gesetz kann nur gerechtfertigt sein, wenn es ein legitimes Ziel verfolgt, geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist.⁶⁷ Ziel sind hier die „Gewährleistung der Gewährung von internationalem Schutz inklusive des Familiennachzuges nur an diejenigen, die tatsächlich die Voraussetzungen dafür entsprechend den unionsrechtlichen Vorgaben erfüllen“⁶⁸, bzw. wohl die Verringerung der Attraktivität Österreichs als Destinationsland⁶⁹ bzw. eine Signalwirkung⁷⁰ sowie die Verringerung der Anzahl an Nachziehenden und Einsparungen im Bereich der sozialen Leistungen.⁷¹ Diese Ziele sind klar politisch motivierte. Dazu betonte der EGMR, dass die politische Intention von Staaten, Schutzsuchende abzuschrecken, keine Ungleichbehandlung rechtfertigen kann.⁷² Die Änderungen greifen wohl auch unverhältnismäßig in die Grundrechte ein, da die negativen Folgen außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen der Attraktivitätsminderung und Einsparungen stehen.⁷³

In den Erwägungsgründen der Statusrichtlinie (Neufassung) wird klar das Ziel der Angleichung der Rechtspositionen von Flüchtlingen und **subsidiär Schutzberechtigten** zum Ausdruck gebracht.⁷⁴ Die zusätzliche Schlechterstellung von subsidiär Schutzberechtigten durch die Verhinderung der Familienzusammenführung während der dreijährigen Sperrfrist bewirkt genau das Gegenteil.

Diese massive Schlechterstellung von subsidiär Schutzberechtigten gegenüber anderen Drittstaatsangehörigen mit einem befristeten Aufenthaltstitel wie etwa Studierende⁷⁵ verstößt vermutlich gegen das Diskriminierungsverbot nach Art 14 EMRK bzw. Art 21 GRC in Verbindung mit Art 8 EMRK bzw. Art 7 GRC. Denn subsidiär Schutzberechtigte befinden sich – abgesehen von ihrem Schutzbedürfnis – in einer vergleichbaren Situation wie Personen mit befristeten Aufenthaltstiteln nach dem NAG,⁷⁶ u.a. aufgrund ihres ebenfalls befristeten Aufenthaltsrechts, ihren ähnlichen sozialen Rechte⁷⁷ und ihres mindestens so großen Bedürfnisses nach Fortsetzung des Familienlebens. Sie wären aufgrund ihres Aufenthaltsstatus diskriminiert, ihr Recht auf Privat- und Familienleben wird durch die vorgeschlagene Änderung stark beschnitten und, wie oben näher ausgeführt, ist den

⁶⁶ Vgl. auch EGMR, 12.04.2006, Stec ua gg das Vereinigte Königreich, Nr. 65731/01 und 65900/01, Rn 51

⁶⁷ Vgl. z.B. EGMR, 06.11.2012, Hode und Abdi gg das Vereinigte Königreich, Nr. 22341/09; vgl. Hengstschläger/Leeb, 2012, „Grundrechte“, S 42 f. (dort mit Verweis auf VfSlg 11.558/1987)

⁶⁸ Vorblatt AsylGÄG, S. 1, 3

⁶⁹ Vgl. ibid, S. 3 und 7. An der Qualifikation als Ziele ändert auch die Einordnung unter die Überschriften „Problemanalyse“ bzw. „Abschätzung der Auswirkungen“/ „Kostendämpfungseffekt“ nichts

⁷⁰ Vgl. ORF.at, „Faymann: Zeichen an Bevölkerung“, 03.11.2015; abrufbar unter: <http://orf.at/stories/2307600/2307436/>; Zugriff am 19.11.2015

⁷¹ Vgl. Vorblatt AsylGÄG, S. 7

⁷² Vgl. EGMR, 06.11.2012, Hode und Abdi gg das Vereinigte Königreich, Nr. 22341/09, Rn 51-55

⁷³ „Bei der Prüfung der Adäquanz, der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn, ist die Schwere des Eingriffs in die Rechtspositionen des Betroffenen mit dem Gewicht der ihn rechtfertigenden öffentlichen Interessen abzuwägen. Die gesetzliche Einschränkung des Grundrechts ist nur dann verfassungskonform, wenn sie durch ein überwiegendes öffentliches Interesse, ein gewichtigeres legitimes Ziel, gerechtfertigt werden kann. Je schwerer der Eingriff ist desto triftiger müssen die ihn rechtfertigenden öffentlichen Interessen sein.“ (Hengstschläger/Leeb, 2012, „Grundrechte“, S 42 f., dort mit Verweis auf VfSlg 11.558/1987)

⁷⁴ Vgl. Erwägungsgründe 13, 39 Statusrichtlinie (Neufassung)

⁷⁵ Vgl. § 69 NAG

⁷⁶ Vgl. EGMR, 06.11.2012, Hode und Abdi gg das Vereinigte Königreich, Nr. 22341/09, Rn 48-50

⁷⁷ In Bezug auf Zugang zum Arbeitsmarkt, Sozialleistungen oder Sozialversicherungsleistungen

Stellungnahme Caritas Österreich zum Gesamtändernden Änderungsantrag der Abgeordneten Schabhüttl und Amon, Kolleginnen und Kollegen, betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz geändert werden (996 d.B.)

Materialien zum Gesetzentwurf keine taugliche Rechtfertigung durch objektive und nachvollziehbare Gründe für diese Ungleichbehandlung zu entnehmen.⁷⁸

Nach dem Gleichheitssatz⁷⁹ spricht aufgrund der besonderen Situation von subsidiär Schutzberechtigten sogar vieles für eine Besserstellung bei der Familienzusammenführung im Vergleich zu z.B. zu Arbeitszwecken „freiwillig“ nach Österreich migrierten Drittstaatsangehörigen. Denn subsidiär Schutzberechtigte wurden in der Regel zwangsweise von ihrer Familie getrennt und haben aufgrund der Konfliktsituationen im Herkunftsland faktisch keine Möglichkeit zur dortigen Fortsetzung des Familienlebens.

Zusammengefasst stehen die vorgeschlagenen Bestimmungen den Empfehlungen von ExpertInnen, der Europäischen Kommission, den Erwägungsgründen in Richtlinien diametral entgegen und stellen Verfassungs-, Europa- und Völkerrechtsverletzungen sowie großes Leid für die Betroffenen in Aussicht.

Daher hält die **Caritas** die **Forderung** aufrecht, von den vorgesehenen Beschränkungen abzusehen.

Sollten sie dennoch beschlossen werden, sollte zumindest die Möglichkeit eines schriftlichen Antrags auf Familienzusammenführung durch das in Österreich schutzberechtigte Familienmitglied an die Behörde in Österreich in Entsprechung der Leitlinien der Kommission ausdrücklich im Gesetz vorgesehen werden⁸⁰ und diese sollte geeignet sein, die Dreimonatsfrist zu wahren. Nur so können zusätzliche Härten bedingt durch die genannten praktischen Schwierigkeiten in der Herkunftsregion vermieden werden.

Im Übrigen wird auf die [Stellungnahme](#) der Caritas zum Ministerialentwurf vom 27.11.2015 verwiesen.

5. „Asyl auf Zeit“ – befristete Aufenthaltsberechtigung Asylberechtigter (§§ 2 Abs 1 Z 15, 3 Abs 4, 4a, 4b, 7 Abs 2a, 51a AsylG)

Laut den vorgeschlagenen Bestimmungen soll bei Zuerkennung des Asylstatus nicht wie bisher ein unbefristetes, sondern zunächst ein auf drei Jahre befristetes Aufenthaltsrecht erteilt werden. Nach Ablauf der drei Jahre soll, wenn die Voraussetzungen für die Einleitung eines Aberkennungsverfahrens nicht vorliegen, die Aufenthaltsberechtigung in eine unbefristete übergehen. Das BFA hat der/dem Asylberechtigten von Amts wegen formlos mitzuteilen, wenn ein Aberkennungsverfahren eingeleitet wird. Ob ein Aberkennungsverfahren eingeleitet wird, soll maßgeblich von Analysen der Staatendokumentation des BFA abhängen.

⁷⁸ Weder ist das Ziel der Regelung sachlich, noch ist sie geeignet, erforderlich oder verhältnismäßig

⁷⁹ Nach dem allgemeinen Gleichheitssatz nach Art 2 StGG und Art 7 B-VG, auf Fremde durch das BVG Rassendiskriminierung ausgedehnt, müssen wesentlich ungleiche Tatbestände zu unterschiedlichen Rechtsfolgen führen (vgl. Mayer, 1997, „Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht Kurzkommentar“ mit Verweisen dort auf VfSlg 2956, 11.641, 13.477; VfGH 19.06.1996, G 1319/95; VwGH 02.07.1992, 90/16/0167; S. 465 f.; Hengstschläger/Leeb, 2012, „Grundrechte Kurzlehrbuch“, S. 99, mit Verweis dort auf VfSlg 14.191/1996)

⁸⁰ Leitlinien Familienzusammenführungsrichtlinie, Rn 6.1.3.: „Falls Mitgliedstaaten die Anwendung dieser Bestimmung [materielle Voraussetzungen bei Flüchtlingen] dennoch beschließen sollten, sollten sie nach Ansicht der Kommission bei der Prüfung eines Einzelantrags die objektiven praktischen Hindernisse berücksichtigen, mit denen der Antragsteller konfrontiert ist. Hinzu kommt, dass die Entscheidung, ob der Antrag im Einklang mit Artikel 11 und Artikel 5 Absatz 1 vom Zusammenführenden oder von dem Familienangehörigen einzureichen ist, im Ermessen der Mitgliedstaaten liegt und dass die Erfüllung dieser Voraussetzung aufgrund der besonderen Situation der Flüchtlinge und ihrer Familienangehörigen besonders schwierig oder unmöglich sein kann.“

Stellungnahme Caritas Österreich zum Gesamtändernden Änderungsantrag der Abgeordneten Schabhüttl und Amon, Kolleginnen und Kollegen, betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz geändert werden (996 d.B.)

Für Asylberechtigte werden die Änderungen erhebliche **Rechtsunsicherheiten** bewirken. Diese Unsicherheit wird zu enormen psychischen Belastungen führen.⁸¹ Aus ihrer täglichen Arbeit weiß die Caritas, dass aus derartigen Unsicherheiten schnell prekäre Wohnsituationen, ein erschwerter Arbeitsmarktzugang und insgesamt maßgebliche **Integrationshindernisse** entstehen können.⁸² Aus diesen Gründen empfahl UNHCR sogar, die Befristung des Aufenthaltsrechts subsidiär Schutzberechtigter aufzuheben.⁸³

Ziel ist eine Verringerung der Attraktivität Österreichs als Zufluchtsland und eine Senkung der Sozialausgaben. Diese Ziele werden voraussichtlich nicht erreicht, denn andere Faktoren wie familiäre oder andere Anknüpfungspunkte bzw. rein faktische Gründe⁸⁴ sind nach Erfahrung der Caritas und ExpertInnen⁸⁵ zufolge weitaus entscheidender für das Land der Asylantragstellung, als komplexe gesetzliche Bestimmungen, die den meisten Schutzsuchenden vorab gar nicht bekannt sind. Weiters wird die vorgeschlagene Befristung des Asylstatus keine „abschreckende“ Wirkung haben können, da viele Flüchtlinge bei Wegfall der Gefahr ohnehin in ihr Herkunftsland zurückkehren wollen.⁸⁶

Die **Caritas** hält ihre **Forderung** aufrecht, von den Änderungen Abstand zu nehmen, da sie für Asylberechtigte massiv negative Auswirkungen haben und nicht notwendig sind.⁸⁷ Denn bereits nach geltender Rechtslage ist der Asylstatus bei Wegfall der Gründe, die zur Schutzgewährung geführt haben, abzuerkennen.⁸⁸ Dass dafür eine Befristung des Asylstatus nicht notwendig ist, wird durch den vorgeschlagenen § 7 Abs 2a sowie die Erläuterungen untermauert, wonach unabhängig von der dreijährigen Frist bei Veränderung der Lage im Herkunftsland jederzeit Aberkennungsverfahren einzuleiten sind.⁸⁹ Eine gesetzliche Verpflichtung der Behörden, dies zu einem vorherbestimmten Zeitpunkt nach Statusgewährung pauschal zu prüfen, bindet Ressourcen, die vor allem derzeit dringend andernorts gebraucht würden, und erschwert die so wichtige Integration maßgeblich.

Sollten die Änderungen beschlossen werden, fordert die Caritas, im Hinblick auf die große Bedeutung, die den Analysen der Staatendokumentation nach dem Entwurf zukommt, diese, wie auch die anderen Informationen der Staatendokumentation vor dem Hintergrund des Rechts auf ein faires Verfahren⁹⁰ kostenlos und unbeschränkt zugänglich zu machen.⁹¹

Begrüßt wird die gegenüber dem Ministerialentwurf nunmehr vorgesehene Pflicht zur Mitteilung über die Einleitung eines Aberkennungsverfahrens. Daneben ist es aber auch wichtig, dass Asylberechtigte Kenntnis darüber haben, ab wann bzw. dass ihre

⁸¹ Vgl. UNHCR Österreich, Februar 2015, „Subsidiär Schutzberechtigte in Österreich“, S. 23

⁸² Vgl. ibid, S. 23, 39

⁸³ Vgl. ibid, S. 24

⁸⁴ Z.B. Ereignisse während der Fluchtbewegung etc.

⁸⁵ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Antonia Scholz, 2013, „Warum Deutschland. Einflussfaktoren bei der Zielstaatssuche von Asylwerbern. Ergebnisse einer Expertenbefragung. Forschungsbericht“, S 160 ff.; abrufbar unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb19-warum-deutschland.pdf?__blob=publicationFile; Zugriff am 20.11.2015

⁸⁶ Vgl. UNHCR, „Dauerhafte Lösungen“; abrufbar unter: <http://www.unhcr.at/mandat/dauerhafte-loesungen.html>; Zugriff am 09.11.2015

⁸⁷ Vgl. Caritas Österreich, 27.11.2015, „Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Asylgesetz 2005 geändert wird“; abrufbar unter: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME_05388/imfname_491018.pdf; Zugriff am 20.04.2016

⁸⁸ Vgl. § 7 Abs 1 Z 2 AsylG iVm Art 1 Abschnitt C Z 5 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951; (GFK)

⁸⁹ Vgl. Erläuterungen AsylGÄG, S. 3

⁹⁰ Vgl. Amnesty International, April 2005, „Stellungnahme von amnesty international Österreich zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das AsylG 1997 [...] geändert wird“, S. 54; abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/ME/ME_00259_63/imfname_042281.pdf; Zugriff am 16.11.2015

⁹¹ Was nach geltender Rechtslage (§ 5 Abs 5, 6 BFA-G) nicht gegeben ist

Stellungnahme Caritas Österreich zum Gesamtändernden Änderungsantrag der Abgeordneten Schabhüttl und Amon, Kolleginnen und Kollegen, betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz geändert werden (996 d.B.)

Aufenthaltsberechtigung (nunmehr) unbefristet ist. Dies könnte durch eine gesonderte Mitteilung sichergestellt werden.

Ebenso begrüßt wird die Einführung einer „Karte für Asylberechtigte“. Die Caritas rät jedoch davon ab, auf der Karte eine Befristung zu vermerken, da die Betroffenen dadurch in der Praxis auf Schwierigkeiten stoßen werden.

Im Übrigen sei auf die [Stellungnahme](#) zum Ministerialentwurf vom 27.11.2015 verwiesen.

6. Integration – Pflichten für Schutzberechtigte, Maßnahmen auch für AsylwerberInnen (§ 67, 68 AsylG)

Die Neuerungen zur Integration sehen vor, dass Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte dazu verpflichtet werden, unverzüglich nach Zuerkennung des Schutzstatus einen Termin beim zuständigen Integrationszentrum des ÖIF persönlich wahrzunehmen, bei dem u.a. Orientierungsgespräche stattfinden, Integrationserfordernisse definiert werden und über Integrationsleistungen informiert werden soll. Ein Rechtsanspruch auf diese Integrationsleistungen bestehe nicht. Dabei ist vorgesehen, dass der fehlende Integrationsfortschritt, über den der ÖIF gem. Abs 2 dem BFA und dem BVwG auf Nachfrage Auskunft geben muss, bei einer Rückkehrentscheidung miteinbezogen werden und in einer Abschiebung resultieren können.

Im neu eingefügten Abs 1 des § 68 werden diese Integrationsleistungen auch für AsylwerberInnen vorgesehen, die eine sehr hohe Anerkennungsquote haben. Auch hier besteht kein Rechtsanspruch. Zudem liegt die Gewährung solcher Integrationsleistungen für AsylwerberInnen im Ermessen der anbietenden privaten Einrichtung bzw. zuständigen Gebietskörperschaft und es besteht ein Ressourcenvorbehalt.

Die Erfahrungen der Caritas zeigen, dass sowohl AsylwerberInnen als auch Schutzberechtigte Integrationsangebote nutzen wollen. Das Problem ist nicht der Unwille der Betroffenen, sondern der **Mangel an Integrationsangeboten**. Die Caritas begrüßt den dringend notwendigen Ausbau an Integrationsmaßnahmen, insbesondere auch für AsylwerberInnen, was einer langjährigen Forderung der Caritas entspricht. Es wäre allerdings angesichts der Verpflichtung zur Wahrnehmung der Integrationsangebote wünschenswert, wenn sowohl Schutzberechtigte, als auch AsylwerberInnen einen **Rechtsanspruch** auf die Gewährung von Integrationsleistungen hätten.

Die Bereitschaft zur Integration und die Einhaltung der Grundwerte darf von Flüchtlingen eingefordert werden. Die Caritas lehnt es aber ab, die Beendigung des Aufenthalts anzudrohen, da dies aus rechtlicher Sicht **unrichtig** ist.

Die Grundlage für die Gewährung von Asyl bzw. subsidiärem Schutz liegt in der Verfolgungsgefahr bzw. der Gefahr für Leib und Leben. Folglich kann auch die Nichterfüllung der geforderten Integrationspflichten bzw. mangelnder Fortschritt bei der Integration nicht in einer Rückkehrentscheidung resultieren, soweit die Gefährdung der Schutzsuchenden im Herkunftsland weiter besteht und der Schutzstatus daher nicht aberkannt werden kann.

Die in den Erläuterungen zur Gesetzesänderung angesprochene Möglichkeit, den Integrationsfortschritt im Rahmen der gemäß § 9 Abs 2 Z 4 BFA-VG vorzunehmenden Beurteilung des Privat- und Familienlebens im Sinne des Art 8 EMRK zu berücksichtigen,

Stellungnahme Caritas Österreich zum Gesamtändernden Änderungsantrag der Abgeordneten Schabhüttl und Amon, Kolleginnen und Kollegen, betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz geändert werden (996 d.B.)

entspricht der bisherigen Rechtslage⁹² und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte⁹³ und des Verfassungsgerichtshofs.⁹⁴

7. Zur Verlängerung der Entscheidungsfrist im erstinstanzlichen Verfahren (§ 22 Abs 1 AsylG)

Die geplante Regelung sieht eine vorübergehende Ausnahme zum allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht vor. Danach soll das BFA für die Entscheidung über Asylanträge, die bis zum 31.05.2018 eingebracht werden, statt 6 Monate, 15 Monate, in begründeten Einzelfällen sogar 18 Monate Zeit haben. Es sind keinerlei Sonderbestimmungen für besonders vulnerable Gruppen, wie unbegleitete Minderjährige, schwer kranke oder traumatisierte Menschen vorgesehen.

Begründet wird dies damit, dass aufgrund des starken Zustroms im vergangenen Jahr und der „*allgemeinen organisatorischen Rahmenbedingungen*“ eine Entscheidung innerhalb von sechs Monaten nicht gewährleistet werden kann.

Eine Verlängerung der Entscheidungsfrist läuft den **bisherigen langjährigen politischen Forderungen**⁹⁵ nach rascheren Asylverfahren **diametral entgegen**.

Für Betroffene verlängert sich mit einer Verlängerung der Entscheidungsfrist die Zeit des Wartens und der Unsicherheit. Während des Asylverfahrens besteht nur ein sehr eingeschränkter Arbeitsmarktzugang, der Asylsuchenden die Aufnahme unselbstständiger Arbeit praktisch verunmöglicht⁹⁶, ein Zugang zu Deutschkursen besteht nach Erfahrung der Caritas oft nicht. Durch die verlängerte Untätigkeit wird, gepaart mit der Unsicherheit darüber, ob sie in Österreich bleiben dürfen, die Integration maßgeblich gehemmt.

Die Verlängerung der Entscheidungsfrist mit der Sicherstellung des Rechtsschutzes zu begründen⁹⁷ ist unlogisch. Die Entscheidung, eine Säumnisbeschwerde zu erheben oder nicht, ist Entscheidung des/der betroffenen Asylsuchenden. Mit der Fristverlängerung können sich Asylsuchende nun lediglich später als bisher gegen eine Untätigkeit der Behörde wehren. Das bedeutet nicht ein Mehr sondern ein Weniger an Rechtsschutz.

Eine längere Verfahrensdauer verursacht neben psychischen Belastungen der betroffenen AsylwerberInnen Mehrkosten in der Grundversorgung. Die Caritas fordert daher dazu auf von der Verlängerung der Entscheidungsfrist abzusehen oder zumindest Ausnahmen für besonders vulnerable Gruppen, wie unbegleitete Minderjährige, vorzusehen.

8. Zum Beauftragen des BFA für die Einvernahme im Säumnisverfahren (§ 19 Abs 6 AsylG)

Es soll eine Regelung eingeführt werden, die es dem BVwG ermöglicht, in einem Verfahren aufgrund einer Säumnisbeschwerde das BFA mit der Einvernahme zu beauftragen.

Damit soll vermieden werden, dass bei Säumnis ein Verfahren ohne Einvernahme durch das BFA zu führen ist.⁹⁸

⁹² Vgl. § 9 Abs 2 BFA-VG

⁹³ Vgl. EGMR 4.10.2001, Fall Adam, Nr. 43.359/98

⁹⁴ Vgl. VfGH, 29.09.2007, B328/07

⁹⁵ Vgl. z.B. ÖVP-Aktionsplan 2016+; abrufbar unter: <https://www.oevp.at/asyl/OeVP-Aktionsplan-2016-GRENZEN-SETZEN.psp>; Zugriff am 19.04.2016

⁹⁶ Der Arbeitsmarktzugang während des Asylverfahrens ist durch einen Erlass des damaligen Sozialministers aus 2004 (sogenannter „Bartensteinerlass“) stark eingeschränkt. Beschäftigungsbewilligungen dürfen an AsylwerberInnen aber nur im Bereich von Kontingenten für Saisonbeschäftigung ausgestellt werden.

⁹⁷ Vgl. Erläuterungen, S. 12

⁹⁸ Vgl. Erläuterungen, S. 12

Stellungnahme Caritas Österreich zum Gesamtändernden Änderungsantrag der Abgeordneten Schabhüttl und Amon, Kolleginnen und Kollegen, betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensrecht geändert werden (996 d.B.)

Nach Ansicht der Caritas spricht grundsätzlich nichts gegen eine Einvernahme durch das BFA, jedoch muss beachtet werden, dass diese keinesfalls die mündliche Verhandlung vor dem Gericht ersetzen kann. Diesbezüglich wird auf die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes zur Verhandlungspflicht verwiesen. Der Gerichtshof hat genaue Kriterien festgelegt, die gegeben sein müssen, damit das BVwG rechtmäßig von der Durchführung einer mündlichen Verhandlung absehen kann.⁹⁹

9. Zum Verschieben des Beginns der 20-Tages-Frist nach § 28 Abs 2 (§ 17 Abs 6 AsylG)

Nach geltender Rechtslage ist ein Asylverfahren jedenfalls zuzulassen, wenn das BFA nicht binnen 20 Tagen ab Antragseinbringung über die Zurückweisung entscheidet. Mit der vorgeschlagenen Änderung soll diese 20-Tages-Frist nicht mehr mit Antragseinbringung, sondern mit Setzung einer Verfahrenshandlung durch das BFA beginnen.

Als eingebracht gilt der Antrag mit Anordnung zur weiteren Vorgehensweise des BFA¹⁰⁰ oder, falls eine solche nicht stattfindet, mit der polizeilichen Erstbefragung.¹⁰¹ Damit ist der Beginn des Laufs der 20-Tages-Frist nicht allein von einem Tätigwerden der Behörde abhängig. Genau das ist nach der vorgeschlagenen Änderung nicht mehr der Fall. Danach liegt es in der Hand der Behörde, die Frist, mit Ablauf derer Asylverfahren jedenfalls zuzulassen sind, nach Belieben hinauszuzögern.

Nachdem die neue Regelung zu Rechtsunsicherheit führt und die Gefahr willkürlichen Handelns birgt, würde es die Caritas begrüßen, bei der bisherigen Regelung zu bleiben.

10. Zur Erbringung von Dolmetschleistungen unter Verwendung technischer Einrichtungen zur Wort- und Bildübertragung (§ 12a BFA-VG)

Nach den vorgeschlagenen Änderungen sollen Dolmetschleistungen bei Befragungen und Einvernahmen per Videokonferenz erbracht und dokumentiert werden können, wenn DolmetscherInnen nicht binnen angemessener Zeit vor Ort sein können.

Diese Bestimmung wird aufgrund der Gefahr des **Qualitätsverlusts** kritisch gesehen, dies v.a. vor dem Hintergrund, dass Videodolmetschen in Asylverfahren in Österreich bisher gar nicht, international sehr selten eingesetzt wird¹⁰² und als nicht geeignet für Beweisverfahren und gerichtliche Verfahren angesehen wurde.¹⁰³ Es sind auch die Schwierigkeiten in der Kommunikation zu beachten, da die Körpersprache und Mimik für das Verständnis wichtig sind.¹⁰⁴

Entgegen den Erläuterungen¹⁰⁵ deckt die Verfahrensrichtlinie nicht die ganze Bestimmung, sondern nur die Dokumentierung einer persönlichen Anhörung via Video.¹⁰⁶ Die Richtlinie

⁹⁹ Vgl. VwGH, 28.05.2014, Ra 2014/20/0017, 0018

¹⁰⁰ nach § 43 Abs 1 BFA-VG

¹⁰¹ Vgl. § 17 Abs 2 bzw. Abs 6 AsylG

¹⁰² Vgl. UNHCR, 2015, „Trainingshandbuch für DolmetscherInnen im Asylverfahren“, S. 93; abrufbar unter: http://www.bfa.gv.at/files/broschueren/Trainingshandbuch_fuer_DolmetscherInnen_im_Asylverfahren.pdf; Zugriff am 19.04.2016

¹⁰³ Vgl. Fair Trials International, 03.09.2012, „Fair Trials International's submission to the House of Commons Justice Select Committee“, S. 3; abrufbar unter: <https://www.fairtrials.org/wp-content/uploads/Submission-to-House-of-Commons-on-interpretation.pdf>; Zugriff am 19.04.2016

¹⁰⁴ Vgl. Refugee Advice Centre, 2010, „Interpretation in the Asylum Process – Guide for interpreters“, S. 16; abrufbar unter: http://www.migri.fi/download/16471_Tulkkaus_turvapaikkamenettelyssa_Opas_tulkeille_en.pdf?cf0a3b4da641d388; Zugriff am 19.04.2016

¹⁰⁵ Vgl. Erläuterungen, S. 37

¹⁰⁶ Vgl. Art 17 Abs 2 Verfahrensrichtlinie (Neufassung)

Stellungnahme Caritas Österreich zum Gesamtändernden Änderungsantrag der Abgeordneten Schabhüttl und Amon, Kolleginnen und Kollegen, betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz geändert werden (996 d.B.)

enthält ein Recht auf Beiziehung eines/einer Dolmetschers/Dolmetscherin, wenn dies zur angemessenen Verständigung notwendig ist, erwähnt diesbezüglich aber nicht die Möglichkeit des Videodolmetschens.¹⁰⁷

Eine ähnliche Regelung gibt es nach den Erläuterungen im Strafprozessrecht.¹⁰⁸ Diese erlaubt Videodolmetschen jedoch nur, wenn „*die persönliche Anwesenheit des Dolmetschers [...] für die Gewährleistung eines fairen Verfahren*“ nicht erforderlich ist¹⁰⁹. Da auch im Asylverfahren die Einhaltung des Rechts auf ein faires Verfahren unabdingbar ist¹¹⁰, ist ein solcher Hinweis auch hier notwendig.

Die **Caritas** begrüßt grundsätzlich eine Dokumentierung von Dolmetschleistungen und **fordert** eine solche **Aufzeichnung in allen Asylverfahren**, die vor dem BFA geführt werden. Die Dokumentierung einer Einvernahme – zumindest mittels Tonaufzeichnungen – ermöglicht bereits der geltende § 19 Abs. 3 AsylG. Es wäre wünschenswert, dass von dieser Möglichkeit auch Gebrauch gemacht wird.

Beim Videodolmetschen wären jedenfalls **Qualitätsgarantien** zu gewährleisten. Die Caritas fordert analog zu § 56 Abs 2 StPO außerdem die Aufnahme einer Ausnahmebestimmung für den Fall, dass ansonsten ein faires Verfahren nicht gewährleistet ist. Überdies sollte von der Regelung nicht exzessiv Gebrauch gemacht werden, sondern nur in begründeten Einzelfällen, wenn DolmetscherInnen nur mit unverhältnismäßigen Verzögerungen vor Ort kommen können. Diese Begründung sollte auch transparent gemacht werden und schriftlich mittels Aktenvermerks erfolgen.

11. Zur zweiwöchigen Beschwerdefrist für Entscheidungen des BFA, die mit einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme einhergehen (§ 16 Abs 1 BFA-VG)

Die in den erläuternden Bemerkungen zitierten Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes zeigen auf, dass die mit dem nach Inkrafttreten der Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle im FNG Anpassungsgesetz¹¹¹ beibehaltene zweiwöchige Beschwerdefrist in Asylverfahren bzw. gegen Bescheide des BFA¹¹², nicht nur bei deren Inkrafttreten, sondern auch nach deren Wiederverlautbarung mit geringfügigen Anpassungen im Rahmen des Fremdenrechtsänderungsgesetzes 2015 verfassungswidrig war. Nunmehr wird offenbar zur Vorbeugung von Unklarheiten aufgrund der (wiederholten) Aufhebung (von Teilen) der Bestimmung festgelegt, dass Beschwerden gegen Entscheidungen über Anträge auf internationalen Schutz, die mit einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme verbunden sind, weiterhin von der zweiwöchigen Beschwerdefrist erfasst sind. Ebenso wird in den Erläuterungen dargelegt, dass dies auch für den Fall zurückweisender Entscheidungen aufgrund des § 5 AsylG (Dublin-Verfahren) gelten soll.

Vor dem Hintergrund der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes zu dieser Bestimmung¹¹³ ergeben sich vor allem in Verbindung mit der nunmehr vorgeschlagenen Verlängerung der

¹⁰⁷ Vgl. Art 12 Abs 1 lit b Verfahrensrichtlinie (Neufassung)

¹⁰⁸ Vgl. Erläuterungen S. 36

¹⁰⁹ § 56 Abs 2 Strafprozessordnung

¹¹⁰ Vgl. Art 6 EMRK in Verbindung mit Art 47 GRC

¹¹¹ Bundesgesetz, mit dem das BFA-Einrichtungsgesetz, das BFA-Verfahrensgesetz, das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz und das Grenzkontrollgesetz sowie das Grundversorgungsgesetz – Bund 2005 geändert werden (FNG-Anpassungsgesetz)

¹¹² Ausgenommen Beschwerden gegen zurückweisende Bescheide des BFA, hier galt eine Frist von einer Woche zur Erhebung der Beschwerde.

¹¹³ Der Verfassungsgerichtshof betrachtete eine Abweichung von der vierwöchigen Beschwerdefrist des § 7 Abs. 4 VwGVG nicht als „zur Regelung des Gegenstandes erforderlich“ iSd Art. 136 Abs. 2 B-VG, weshalb die Bestimmung des § 16 jeweils

Stellungnahme Caritas Österreich zum Gesamtändernden Änderungsantrag der Abgeordneten Schabhüttl und Amon, Kolleginnen und Kollegen, betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensrecht geändert werden (996 d.B.)

maximalen Entscheidungsfrist des BFA auf 15 Monate nach wie vor **Bedenken** in Bezug auf die **Verfassungsmäßigkeit** dieser Regelung, welche – in Abweichung der im Verwaltungsgerichtsverfahren generell vorgesehenen vierwöchigen Beschwerdefrist – eine zweiwöchige Frist zur Erhebung einer Beschwerde gegen bestimmte BFA-Entscheidungen vorsieht. Es ist nicht nachvollziehbar und widersprüchlich, dass zur Verfahrensbeschleunigung eine Regelung eingeführt werden soll, die den Rechtsschutz von Asylsuchenden einschränkt, aber **parallel** dazu **Entscheidungsfristen der Behörden deutlich ausgedehnt** werden. Bei einem theoretisch 15 Monate dauernden Verfahren kann die Verkürzung der Beschwerdefrist von vier auf zwei Wochen keine wesentliche Beschleunigung bewirken und ist daher nicht als erforderlich zu betrachten.

Der § 16 BFA-VG ist insgesamt ein leuchtendes Beispiel dafür, dass das Asylverfahren ein politisches Experimentierfeld darstellt. Es werden regelmäßig, vom allgemeinen Verwaltungsverfahren abweichende, den Rechtsschutz von Asylsuchenden einschränkende, Sonderregelungen erlassen.

Es ist nicht das erste Mal, dass der Verfassungsgerichtshof eine solche Sonderbestimmung (teilweise) als gleichheits- und daher verfassungswidrig aufhebt, der Gesetzgeber sie unmittelbar darauf in (leicht) geänderter Form wiederverlautbart und der Verfassungsgerichtshof sie nach einem weiteren langwierigen Verfahren mitunter wieder aufhebt.

Hierbei ist einerseits zu kritisieren, dass derartige verfassungswidrige Regelungen mehrere Monate in Kraft sind, während derer Asylsuchende die Nachteile daraus zu tragen haben. Andererseits trägt eine derartige Vorgangsweise zu einer weiteren Verkomplizierung der Rechtslage bei.

Das zeigt sich gerade darin, dass nach einer zweimaligen (teilweisen) Aufhebung des §16 BFA-VG nunmehr eine Klarstellung der Bestimmung erfolgen muss.

12. § 52 Abs. 1 und 2 BFA-VG (Rechtsberatung bei jeder Entscheidung des BFA; Vertretungspflicht der RechtsberaterInnen auf Ersuchen des Asylsuchenden)

Die Caritas **begrüßt**, dass Asylsuchenden nunmehr ausdrücklich bei Erlassung jeder Entscheidung des BFA (ausgenommen Kostenentscheidungen nach § 53 BFA-VG) eine RechtsberaterIn amtswegig zur Seite gestellt werden soll. Die Caritas erachtet es vor dem Hintergrund der geplanten gesetzlichen Änderungen („Asyl auf Zeit“, Familiennachzug) für sinnvoll, dass die Beistellung eines Rechtsberaters auch die Fälle umfasst, in denen einem Antrag auf internationalen Schutz stattgegeben und der Status des Asylberechtigten zuerkannt wird. So kann eine **zeitnahe Information** der Asylberechtigten über ihr (befristetes) Aufenthaltsrecht und die gesetzlichen Rahmenbedingungen für den Familiennachzug gewährleistet werden. Vom Wortlaut des geplanten Abs. 1 sind diese Fälle jedenfalls umfasst.

Vor dem Hintergrund des vorgeschlagenen Abs. 2 („*Rechtsberater unterstützen und beraten (...) beim Einbringen einer Beschwerde und im Beschwerdeverfahren (...)*“) und den Erläuterungen zur Bestimmung [„*Die (...) Adaptierungen (...) sehen nunmehr (...) Rechtsberatung (...) in allen Beschwerdeverfahren gegen Entscheidungen des Bundesamtes (...) vor.*“¹¹⁴] erscheint die Bestimmung des Abs. 1 jedoch widersprüchlich bzw. unklar. Hier wäre zu ergänzen, dass im Fall einer Entscheidung des BFA, mit der der

(teilweise) aufgehoben wurde, vgl. VfGH, G 589/2015 vom 23.2.2016; G 171/2015 ua. vom 24.6.2015

¹¹⁴ Vgl. Erläuterungen, Seite 38.

Stellungnahme Caritas Österreich zum Gesamtändernden Änderungsantrag der Abgeordneten Schabhüttl und Amon, Kolleginnen und Kollegen, betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz geändert werden (996 d.B.)

Status des Asylberechtigten gewährt wird, RechtsberaterInnen den/die Asylberechtigte über ihre Rechte und Pflichten, insbesondere deren (befristetes) Aufenthaltsrecht und die gesetzlichen Rahmenbedingungen des § 35 AsylG aufzuklären haben.

Es darf darauf hingewiesen werden, dass die Caritas bereits in ihrer Stellungnahme zum Fremdenrechtsänderungsgesetz 2015 darauf hingewiesen hat, dass der in Art 20 Abs 1 AufnahmeRL enthaltene Zusatz „*Teilnahme an der Verhandlung... im Namen des Antragstellers*“ so ausgelegt werden muss, dass der/die RechtsberaterIn bei Vorliegen eines entsprechenden Ersuchens des/der AsylwerberIn an der Verhandlung vor dem BVwG nicht lediglich teilnimmt, sondern den/die BeschwerdeführerIn zur Wahrung seiner/ihrer Rechte rechtlich zu vertreten hat. Insofern wird begrüßt, dass im geplanten Abs. 2 nunmehr eine Klarstellung erfolgt, dass RechtsberaterInnen Fremde/Asylsuchende auf deren Ersuchen im Verfahren, einschließlich einer mündlichen Verhandlung, zu vertreten haben.

Aufgrund bisheriger Erfahrungen der Caritas erscheint es sinnvoll und daher wünschenswert, die Bestimmung in Bezug auf die Aufgaben einer Rechtsvertretung entsprechend der unionsrechtlichen Vorgaben und der Judikatur der österreichischen Höchstgerichte zu präzisieren. So umfasst die Vertretung im Rechtsbehelfsverfahren gemäß Art 20 Abs 1 Verfahrensrichtlinie neben der Teilnahme an der Verhandlung im Namen des Antragstellers „*zumindest die **Vorbereitung der erforderlichen Verfahrensdokumente***“ (Hervorhebung hinzugefügt). Dementsprechend hielt der Verwaltungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom September 2015 (betreffend den damaligen § 52 Abs. 2 BFA-VG) fest, dass eine Vertretung „*zumindest die Vorbereitung der erforderlichen Verfahrensdokumente und die Teilnahme an der Verhandlung im Namen des Antragstellers*“ vor dem Verwaltungsgericht zu erfolgen hat.¹¹⁵

Zum Begriff der **Vertretung** hat der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom März 2016 ausgeführt: „*In Ermangelung einer eigenen Definition des in §52 Abs2 BFA-VG verwendeten Vertretungs-begriffs ist von dem allgemeinen Begriffsverständnis der prozessualen Vertretung auszugehen. Diese besteht darin, dass ein Vertreter für die Partei bzw. in ihrem Namen mit der Wirkung handelt, als würde die Partei selbst den Verfahrensakt setzen oder entgegennehmen; der Vertreter gibt anstelle des Vertretenen und für diesen Erklärungen ab und bildet selbst einen diesbezüglichen Willen (vgl. zB VwGH 11.5.1987, 87/10/0049). Die Grenzen der gewillkürten Vertretung richten sich im Einzelfall nach der erteilten Vollmacht, im Falle der gesetzlich vorgesehenen Vertretung nach den Bestimmungen des Gesetzes. § 52 Abs 2 BFA-VG oder andere in diesem Zusammenhang maßgebliche Bestimmungen sehen keine Einschränkung des Umfangs der – an das entsprechende Ersuchen des Fremden gebundenen – Vertretung in Beschwerdeverfahren (...) vor. Die Vertretungsbefugnis eines Rechtsberaters ist in diesen Fällen also nicht beschränkt, weshalb er zur **Setzung sämtlicher Akte** im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht berechtigt und auch **verpflichtet** ist.*

*Dieses umfassende Tätigwerden für einen Vertretenen ist von einer bloßen Beratung und Unterstützung, die nach Maßgabe des § 48 Abs2 BFA-VG ‚objektiv‘ zu erfolgen hat, zu unterscheiden.“*¹¹⁶ (Hervorhebungen hinzugefügt)

In diesem Zusammenhang weist die Caritas überdies zum wiederholten Male darauf hin, dass weder das Asylgesetz noch das BFA-VG Bestimmungen enthalten, welche eine **kinderspezifische Qualifikation** von RechtsberaterInnen – welche als gesetzliche VertreterInnen im Zulassungsverfahren von unbegleiteten Minderjährigen fungieren –

¹¹⁵ VwGH, Ro 2015/21/0032 vom 3.9.2015.

¹¹⁶ VfGH, G 447/2015 u.a. vom 9. März 2016.

Stellungnahme Caritas Österreich zum Gesamtändernden Änderungsantrag der Abgeordneten Schabhüttl und Amon, Kolleginnen und Kollegen, betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz geändert werden (996 d.B.)

festlegen. So müssen die RechtsberaterInnen über keinerlei Qualifikationen oder Weiterbildungen in Bezug auf kindgerechte Gesprächsführung/Beratung oder in Bezug auf Kinderrechte verfügen; ja es ist nicht einmal festgehalten, dass RechtsberaterInnen alle Handlungen im Rahmen der gesetzlichen Vertretung am Kindeswohl auszurichten haben. Beides wäre geboten, um der Verfahrensrichtlinie gerecht zu werden.¹¹⁷ Derartige Verpflichtungen und Vorgaben sollten mit der aktuell geplanten Änderung des BFA-VG festgelegt werden.

Dementsprechend sollten außerdem Aus- und Fortbildungspflichten der RechtsberaterInnen, insbesondere in Bezug auf die Vertretung von vulnerablen Asylsuchenden gesetzlich festgelegt werden (Umgang mit traumatisierten Menschen u.ähnl.).

21. April 2016
Österreichische Caritaszentrale

¹¹⁷ „Der Vertreter nimmt seine Aufgaben im Interesse des Kindeswohls wahr und verfügt hierfür über die erforderliche Fachkenntnis.“ (Art 25 lit a Verfahrensrichtlinie)