



BUNDESARBEITSKAMMER

PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
T 01 501 65Bundesministerium für Inneres
Abteilung III/1 – Legistik
Herrengasse 7
1010 Wien

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	Fax	Datum
BMI- LR1355/0005- III/1/c/2017	AMI-BAKGSt	Johannes Peyrl	501 65 DW 2687	501 65 DW 42687	16.05.2017

Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das BFA-Verfahrensgesetz und das Grundversorgungsgesetz – Bund 2005 geändert werden (Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017 Teil II – FrÄG 2017 Teil II)

1. Allgemeines

Mit dem vorliegenden Entwurf sollen im Wesentlichen „zur Eindämmung der Migration“ Maßnahmen gesetzt werden, die zu einer effizienteren Durchsetzung der Ausreisepflicht von Fremden nach rechtskräftigem Abschluss des Asylverfahrens beitragen sollen. Dazu werden unter anderem folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

- Einführung einer Anordnung der Unterkunftnahme für zum Verfahren in Österreich zugelassene AsylwerberInnen;
- Einführung einer Wohnsitzauflage sowie einer Gebietsbeschränkung für Fremde mit rechtskräftiger Rückkehrentscheidung;
- Festlegung einer gesetzlichen Verpflichtung zur eigenständigen Mitwirkung an Vorbereitungsmaßnahmen für die freiwillige Ausreise und Verhängung von Zwangsstrafen gegen Drittstaatsangehörige, die ihrer diesbezüglichen Verpflichtung nicht nachkommen;
- Verlängerung der Entscheidungsfrist für das Bundesverwaltungsgericht (BVwG) auf zwölf Monate und somit eine deutliche Verlängerung der zulässigen Gesamtverfahrensdauer im Asylverfahren.

Der vorliegende Entwurf ist als eine weitere Verschärfung der Asyl- und Fremdenrechtsbestimmungen anzusehen und stellt zudem den (bislang) letzten Teil einer Vielzahl von Gesetzen dar, die im Asyl- und Migrationsbereich beschlossen werden sollen und die diesen Rechtsbereich immer weniger überschaubar machen.

Das mit dem hier vorliegenden Entwurf verknüpfte Fremdenrechtsänderungsgesetz (Teil I) liegt zur Beschlussfassung im Parlament. Die Novelle des Ausländerbeschäftigungsgesetzes (AuslBG) wurde zwar vom Nationalrat, nicht aber vom Bundesrat beschlossen. Eigentlich handelt es sich dabei um zwei Novellen, die getrennt zur Begutachtung ausgesendet wurden. Integrationsgesetz sowie Arbeitsmarktintegrationsgesetz liegen ebenfalls noch zur Beschlussfassung im Hohen Haus. Es erscheint als wenig zweckmäßig, dass viele der Bestimmungen zwar ineinandergreifen, aber (nach den vorliegenden Texten) zu unterschiedlichen Zeitpunkten in Kraft treten sollen.

Selbst für die Fremdenrechtsgesetzgebung ist dies eine außergewöhnliche Häufung an unterschiedlichen Gesetzwerdungsprozessen, die noch dazu offenbar kaum abgestimmt nebeneinander laufen.

Darin zeigt sich aber eines der wesentlichsten Probleme der Migrationsgesetzgebung: In sehr kurzen Abständen werden die bestehenden Gesetze novelliert und in der Regel mit jeder Änderung verschärft. Einer wesentlichen Aufgabe der Gesetzgebung (das betrifft auch und besonders den Bereich des Migrationsrechts), den sozialen Zusammenhalt zu stärken, kommen die Entwürfe des Bundesministeriums für Inneres (BMI) kaum nach. Stattdessen schaffen sie immer größere Rechtsunsicherheit für RechtsanwenderInnen und Rechtsunterworfenen.

Sinnvolle Projekte wie zB die Erlassung des Arbeitsmarktintegrationsgesetzes, mit dem ein Integrationsjahr für Flüchtlinge und Subsidiär Schutzberechtigte geschaffen werden soll, von dem geflüchtete Menschen massiv profitieren können, sind leider die Ausnahme.

2. Zu den konkreten Bestimmungen des FrÄG Teil II:

Zur Anordnung der Unterkunftsnahme in einem bestimmten Quartier (§ 15b AsylG)

Mit dem geplanten § 15b Asylgesetz (AsylG) soll die Möglichkeit geschaffen werden, AsylwerberInnen aufzutragen, während des gesamten inhaltlichen Asylverfahrens – dh im „zugelassenen Verfahren“ – in einem bestimmten Quartier zu wohnen. Dies soll vom Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) mittels Verfahrensordnung aufgetragen werden können, wenn Gründe des öffentlichen Interesses oder der öffentlichen Ordnung vorliegen oder wenn es der zügigen Bearbeitung und wirksamen Überwachung des Asylantrags dient.

Trotz des missglückten Wordings (wie kann ein „Antrag überwacht“ werden?) ist die Intention, eine rasche und effiziente Verfahrensführung zu ermöglichen, grundsätzlich nachvollziehbar. Nicht verständlich ist allerdings der Weg, auf dem das BMI dies erreichen möchte. Anstelle die Verfahrensdauer von zugelassenen Verfahren, die selbst im erstinstanzlichen Verfahren oft deutlich mehr als ein Jahr betragen, signifikant zu reduzieren, sollen Maßnahmen gegen schutzsuchende Menschen ergriffen werden.

Das Ziel der zügigen Verfahren wird auch dadurch konterkariert, dass die zulässige Verfahrensdauer auch mit diesem Gesetzesentwurf weiter hinaufgesetzt werden soll (vgl § 21 BFA-VG, siehe dazu unten). Es bleibt auch unklar, was mit einer wirksamen „Überwachung“ des Verfahrens konkret gemeint ist bzw wie diese Maßnahme zur Verfahrensbeschleunigung beitragen soll.

In jedem Fall muss die Pflicht zur Unterkunftsnahme in einem – gesondert bekämpfbaren – Bescheid verfügt werden, da sonst ein Verstoß gegen das Recht auf wirksamen Rechtsbehelf des Art 26 Aufnahmerichtlinie (RL 2013/33/EU) vorliegen würde.

Eine Anordnung der Behörde, in einem von den für die Grundversorgung zuständigen Gebietskörperschaften zur Verfügung gestellten Quartier Unterkunft zu nehmen, ist nach Meinung der Bundesarbeitskammer (BAK) auch ein Verstoß gegen die Art 15a B-VG-Vereinbarung über die Grundversorgung. In dieser wird den Ländern ausdrücklich das Recht eingeräumt, die Versorgung auch über private Quartiere zu regeln. Trotz der widersprüchlichen Aussage in den erläuternden Bemerkungen wird eine Pflicht zur Unterkunftsnahme nur in einem organisierten Quartier denkbar sein, und somit werden die Länder in ihrer Dispositionsfreiheit eingeschränkt. Die Unterbringung in einer betreuten Unterkunft ist zudem teurer als eine private Unterkunft, sodass auch diesbezüglich ein Verstoß gegen die Grundversorgungsvereinbarung vorliegt.

Zur Mitwirkungspflicht bei der Beschaffung von Dokumenten zur Ausreise (§ 46 Fremdenpolizeigesetz [FPG])

Zur Ausreise verpflichtete Personen sollen explizit verpflichtet werden, die für die Ausreise erforderlichen Dokumente aus Eigenem zu beschaffen und sämtliche zu deren Erlangung notwendige Handlungen zu setzen. Entsprechende Verpflichtungen sollen mittels Mandatsbescheid auferlegt werden können. Bei Nichtbefolgung soll die Verhängung von Zwangsstrafen, insbesondere auch Beugehaft, möglich sein.

In einem demokratischen System müssen rechtsstaatliche Entscheidungen auch durchgesetzt werden können. Daher muss der Staat auch die Möglichkeit haben, Rückkehrentscheidungen (auch, aber nicht nur, nach negativ abgeschlossenen Asylverfahren) auch tatsächlich durchsetzen zu können. Es ist nachvollziehbar, dass der Staat ein gerechtfertigtes Interesse daran hat, dass Menschen, die – nach einem ordnungsgemäß geführten Verfahren – nicht (mehr) zum Aufenthalt im Bundesgebiet berechtigt sind, ausreisen müssen.

Dabei ist aber der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Ein Kreislauf von Beugehaftentscheidungen steht jedenfalls im Spannungsverhältnis zum verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf persönliche Freiheit. In materieller Hinsicht hat diese Beugehaft eine ähnliche Funktion wie die Schubhaft (die Ausreise der Fremden sicherzustellen bzw erst zu ermöglichen), ohne dass aber die zeitlichen Obergrenzen der Schubhaft anwendbar wären. Die Verfahrensgarantien der Rückführungsrichtlinie (RL 2008/115/EG) sind nach Meinung der BAK auch auf die vorliegenden Bestimmungen zur Beugehaft anzuwenden, da der Zweck der Beugehaft materiell die Sicherung der Ausreise ist und damit exakt den Anwendungsbereich der Rückführungsrichtlinie betrifft.

Weiters ist fraglich, wie weit diese Verpflichtung der Betroffenen reichen soll. So wird die Verpflichtung zur Vorsprache bei der Botschaft noch verhältnismäßig sein, eine Pflicht etwa, wahrheitswidrig anzugeben, dass sie freiwillig ausreisen wollen, wird von der Mitwirkungspflicht nicht umfasst sein können.

Minderjährigen (ehemaligen) AsylwerberInnen kann die Verpflichtung zur Beschaffung von Reisedokumenten aus Eigenem, wie in § 46 Abs 2a FPG des Entwurfes vorgesehen ist, nicht überantwortet werden. Nach Ansicht der BAK ist zumindest für diese Fälle festzulegen, dass das BFA verpflichtet ist, die notwendigen Dokumente und Bewilligungen einzuholen bzw ein Reisedokument auszustellen.

Zur Wohnsitzauflage und Gebietsbeschränkung auf einen politischen Bezirk (insb §§ 52a, 57 und 121 FPG)

Mit den geplanten §§ 52a und 57 FPG soll die Möglichkeit geschaffen werden, Drittstaatsangehörigen aufzutragen, in einem bestimmten Quartier des Bundes zu wohnen und sich in einem bestimmten politischen Bezirk aufzuhalten. Dies soll möglich sein, wenn rechtskräftig eine Rückkehrentscheidung erlassen wurde, keine Frist zur freiwilligen Ausreise gewährt wurde oder wenn nach Ablauf der Frist aufgrund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, dass die Betroffenen weiterhin nicht ausreisen werden.

Die Regelung lässt keinen Raum dafür, die oft besondere Situation von Frauen adäquat zu berücksichtigen: Asylanträge von Frauen werden oft gemeinsam mit jenen der (Ehe)Männer gestellt bzw bearbeitet. Das führt auch dazu, dass nur die Asylgründe der Männer für den Asylantrag herangezogen werden. Mögliche vorhandene frauen- und geschlechtsspezifische Asylgründe werden häufig nicht identifiziert. In Fällen, in denen Frauen erst im Rahmen eines aufgebauten Vertrauensverhältnisses ihre eigenen Fluchtgründe offenlegen, kann diese Regelung dazu führen, dass Personen, die Anspruch auf internationalen Schutz hätten, diesen nicht erhalten können, weil in den (möglicherweise abgelegenen) Quartieren der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses faktisch nicht mehr möglich ist. Hinzu kommt, dass Frauen (insbesondere, wenn sie ohne männliche Begleitung sind) in großen Unterkünften häufig sexuelle Belästigung

erleben und von (sexueller) Gewalt betroffen sind. Es ist daher von besonderer Wichtigkeit, die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass die Frauen und Mädchen in – entweder eigens für Frauen geschaffenen oder anderen – sicheren Wohnmöglichkeiten untergebracht werden.

Die geplanten Regelungen betreffend die Anordnung der Unterkunftnahme nach Zulassung zum Verfahren, die Gebietsbeschränkung auf einen politischen Bezirk und die Wohnsitzauflage sind insbesondere für minderjährige ehemalige AsylwerberInnen problematisch, da diese dadurch von etwaigen Familienmitgliedern oder auch von – in mühevoller Beziehungsarbeit aufgebauten – Vertrauensverhältnissen zu Bezugspersonen getrennt werden könnten.

Die BAK weist auch darauf hin, dass für jugendliche AsylwerberInnen bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres, ungeachtet des vorläufigen Aufenthaltsstatus, Beschäftigungsbewilligungen für die gesamte Dauer der Lehrzeit für alle Lehrberufe erteilt werden können, in denen ein nachgewiesener Lehrlingsmangel besteht. Diese Lehrverhältnisse enden zwar grundsätzlich nach § 14 Abs 2 lit f Berufsausbildungsgesetz (BAG), wenn das Asylverfahren des Lehrlings mit einem rechtskräftigen negativen Bescheid beendet wurde. Durch den Erlass des BMWFW, GZ: BMWFW-33.550/0024-I/4/2015, wurde klargestellt, dass das Lehrverhältnis von AsylwerberInnen beendet ist, wenn diese nach Beendigung des Asylverfahrens durch einen rechtskräftigen negativen Asylbescheid Österreich tatsächlich dauerhaft verlassen. Daher kann ein Lehrverhältnis fortgesetzt und abgeschlossen werden, solange sich die betreffenden Personen nach Beendigung des Verfahrens zulässig in Österreich aufhalten, insbesondere dann, wenn die AusländerInnen gemäß § 54 Abs 1 Z 2 und 3 AsylG zum Aufenthalt berechtigt oder gemäß § 46a FPG geduldet sind oder auch, wenn eine aufenthaltsbeendende Maßnahme nicht durchgeführt wurde. In diesen Fällen kann das bewilligte Lehrverhältnis bis zur faktischen Beendigung des Aufenthalts (freiwillige Ausreise) fortgesetzt und abgeschlossen werden. Ein Widerruf der Beschäftigungsbewilligung kommt in diesen Fällen nicht in Betracht, die Beschäftigungsbewilligung endet erst automatisch mit der tatsächlichen Beendigung der Beschäftigung des Ausländers/der Ausländerin. In diesem Zusammenhang befürchtet die BAK, dass AsylwerberInnen, die eine Lehrstelle gefunden haben, bei negativer Beendigung ihres Asylverfahrens durch Zuweisung einer ungünstig gelegenen Unterkunft oder durch eine Gebietsbeschränkung am Erreichen ihrer Lehrstelle gehindert werden. Zweck der angeführten Erlässe ist, dass jugendliche AsylwerberInnen bis zu ihrer Ausreise aus Österreich einer Ausbildung nachgehen können, um diese später nutzbringend einzusetzen. Dieses Ziel sollte auch weiterhin beibehalten werden.

Ständiger Wohnortwechsel und Leben in de facto „Notquartieren“ können für die Psyche von Minderjährigen (Trennung von FreundInnen, Schule usw) sehr belastend sein. Zudem haben diese Kinder oft schon in den Herkunftsländern und später während der Zeit der Flucht, die viele Monate dauern kann, keinen Zugang zu Schule und Bildung

gehabt. Aus gesellschafts- und integrationspolitischen wie auch pädagogischen Gründen fordert die BAK, dass die besondere Situation von Kindern und Jugendlichen zu berücksichtigen ist. Neben der oben ausgeführten Beendigung von Lehrausbildungen muss auch ein durchgehender Schulbesuch in einer passenden Schule gewährleistet sein.

Eine Missachtung der Wohnsitzauflage, der Anordnung der Unterkunftnahme sowie die Gebietsbeschränkung bedeuten eine Verwaltungsübertretung und sind mit einer Geldstrafe zwischen 100 und 1.000 Euro, bei Uneinbringlichkeit mit einer Freiheitsstrafe bis zu zwei Wochen zu ahnden. Im Wiederholungsfall kann die Geldstrafe bis zu 5.000 Euro betragen, bei Uneinbringlichkeit kann eine Freiheitsstrafe bis zu drei Wochen verhängt werden. Dieses Strafmaß erscheint als unverhältnismäßig, vor allem in Hinblick auf die Gebietsbeschränkung für AsylwerberInnen, die auf Überstellung in die Grundversorgung der Bundesländer warten. In Hinblick auf die Wohnsitzauflage für Fremde mit rechtskräftiger Rückkehrentscheidung soll darauf hingewiesen werden, dass eine Rückkehr in das Land, aus dem sie geflüchtet sind, eine emotional hoch belastete Situation darstellt und eine umfassende psychologische und rechtliche Beratung, vor allem auch für Kinder und Jugendliche, zielführender ist als hohe Strafen.

Wesentlich sinnvoller als diese Maßnahmen wäre daher die soziale und ökonomische Begleitung von Menschen, die zur Ausreise verpflichtet sind, um diesen nach einer Rückkehr auch real die Möglichkeit eines menschenwürdigen Lebens zu geben.

In rechtstechnischer Hinsicht ist anzumerken, dass unklar ist, wieso dies in einem sogenannten Mandatsbescheid (vgl § 57 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz [AVG]) verfügt werden soll. Gefahr im Verzug, dass kein Ermittlungsverfahren über die Notwendigkeit bzw Verhältnismäßigkeit einer solchen Anordnung geführt werden kann, ist nach Auffassung der BAK nicht gegeben.

Zur Verlängerung der Entscheidungsfrist auf zwölf Monate für das Bundesverwaltungsgericht (§ 21 Abs 2 BFA-Verfahrensgesetz)

Der Vorschlag der Verlängerung der Entscheidungsfrist für Beschwerden von sechs auf zwölf Monate wird von der BAK entschieden abgelehnt. Für die Betroffenen bedeutet dies eine weitere Verlängerung der Wartezeit, die mit Ungewissheit, Ängsten, Desintegration und Erwerbslosigkeit verbunden ist.

Gemäß § 22 Abs 1 AsylG beträgt die Entscheidungsfrist für Anträge auf internationalen Schutz abweichend von der sonst im Verwaltungsverfahren geltenden Frist von sechs Monaten bereits 15 Monate. Somit beträgt die gesamte Entscheidungsfrist in zwei Instanzen 27 (!) Monate.

Im Gegensatz dazu fordert die BAK, dass die Entscheidungsfristen sowie die faktische Verfahrensdauer im Asylverfahren drastisch verkürzt werden. Einer Überlastung des BFA sowie des BVwG kann nur mit mehr Ressourcen und nicht mit längeren Entscheidungsfristen begegnet werden.

Zur Erlassung einer Rückkehrentscheidung, wenn eine Ausreise rechtlich nicht erzwungen werden kann (§§ 8 Abs 3a, 9 Abs 2 und 10 Abs 1 AsylG)

Die Unzulässigkeit der Abschiebung soll nunmehr der Erlassung einer Rückkehrentscheidung nicht mehr entgegenstehen. Dies soll dem Entwurf nach auch für Fälle gelten, in denen die im Herkunftsstaat vorherrschenden Verhältnisse zwar die Zuerkennung des Status eines Subsidiär Schutzberechtigten gerechtfertigt hätten, der Fremde aber ein persönliches Fehlverhalten gesetzt hat, das derart schwer wiegt, dass die Zuerkennung des internationalen Schutzes nicht möglich ist. Sein Aufenthalt soll in diesen Fällen daher lediglich zu dulden sein. Obwohl die Abschiebung in solchen Fällen aus grundrechtlichen Gründen nicht möglich ist, soll dem Fremden dadurch unmissverständlich vor Augen geführt werden, dass ihn eine Ausreiseverpflichtung trifft.

Die Erläuterungen rechtfertigen diese in sich widersprüchliche Bestimmung damit, dass zwar für solche Personen – zu Recht – aus grundrechtlichen Gründen eine Abschiebung nicht vollstreckt werden kann, jedoch durch die Rückkehrentscheidung dem Fremden unmissverständlich die Verpflichtung zur Ausreise vor Augen geführt werden soll. Aus Sicht der BAK ist der Sinn einer solchen Regelung nicht ersichtlich und daher zweifelhaft.

Die Bundesarbeitskammer ersucht abschließend um Berücksichtigung ihrer Anliegen.

Rudi Kaske
Präsident
F.d.R.d.A.

Alice Kundtner
iV des Direktors
F.d.R.d.A.