

**AMNESTY INTERNATIONAL ÖSTERREICH**

Moeringgasse 10 1150 Wien

T: +43 1 78008 F: +43 1 78008-44 office@amnesty.at www.amnesty.at

SPENDENKONTO 316326 BLZ 20111 Erste Bank

IBAN: AT142011100000316326 BIC: GIBAATWWXXX

DVR: 460028 ZVR: 407408993

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



# STELLUNGNAHME

**zum Entwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005,  
das Fremdenpolizeigesetz 2005, das BFA-Grundversorgungsgesetz-Bund  
2005 (Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017 Teil II – FrÄG 2017 Teil II)  
geändert werden**

18. Mai 2017

Amnesty International bezieht zu Gesetzesentwürfen nur im Rahmen ihres Mandats, sohin nur insoweit Stellung, als menschenrechtliche Implikationen gegeben sind.

# STELLUNGNAHME ZUM VORLIEGENDEN ENTWURF

## GRUNDSÄTZLICHES

*„Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu machen, dann ist es notwendig, kein Gesetz zu machen.“*

Charles de Secondat Baron de Montesquieu

Montesquieus Hauptwerk „Vom Geist der Gesetze“ beschäftigt sich mit der Frage, wie die Freiheit am besten gesichert werden kann. Das darin entwickelte Prinzip der Gewaltenteilung ist eines der wichtigsten Instrumente zur Sicherung bürgerlicher Freiheiten und Menschenrechte.

Amnesty International stellt mit Besorgnis fest, dass der oben zitierte Leitgedanke Montesquieus vor allem im Bereich des österreichischen Fremdenrechts offenkundig vollkommen in Vergessenheit gerät: Der Ende Dezember 2016 in Begutachtung geschickte Entwurf des Fremdenrechtsänderungsgesetzes ist noch nicht einmal beschlossen, dennoch wurde bereits der nunmehr vorliegende Entwurf des Fremdenrechtsänderungsgesetzes „Teil II“ in Begutachtung geschickt.

Der vorliegende Entwurf sieht ua vor, dass

- Behörden ermächtigt werden, zum Verfahren zugelassene Asylwerber\*innen per nicht separat bekämpfbarer Verfahrensordnung zu verpflichten, in einem bestimmten Quartier Unterkunft zu beziehen;
- Fremde verpflichtet werden, aus eigenem Reisedokumente zu beschaffen;
- abgelehnte Asylwerber\*innen mit einer Gebietsbeschränkung und einer Wohnsitzauflage belegt werden können; und
- weitere Erwägungsgründe für die Schubhaftverhängung normiert werden sollen.

Amnesty International anerkennt Notwendigkeit, aufgrund geänderter Rahmenbedingungen gesetzliche Anpassungen im Bereich des Fremdenwesens zu machen. Diese Änderungen können auch in menschenrechtlich gewährleistete Grundrechte eingreifen, sofern sie gesetzlich vorgesehen sind, das gelindeste Mittel zur Erreichung des Zweckes darstellen, in einer demokratischen Gesellschaft notwendig und – vor allem – verhältnismäßig sind.

Regelungen, mit denen Asylwerber\*innen und Personen, deren Asylanträge abgelehnt wurden, eine bestimmte Unterkunftnahme und Gebietsbeschränkungen vorgeschrieben werden, sind nicht per se grundrechtswidrig. Amnesty International hält die Anordnung zur Unterkunftnahme per Verfahrensordnung, die nicht separat bekämpft werden kann, jedoch für unzulässig.

Die geplante Änderung, mit der Personen, die aus Gründen des Non-Refoulement-Gebots nicht abgeschoben werden können, eine Ausreiseverpflichtung auferlegt werden soll, wird von Amnesty International als für einen zivilisierten Rechtsstaat unwürdige Maßnahme strikt abgelehnt: Es handelt sich um einen klassischen Fall wirkungsloser Anlassgesetzgebung.

Amnesty International kritisiert außerdem die befremdliche Tendenz, die Rechte von Asylwerber\*innen unter dem Vorwand der Verfahrensbeschleunigung beständig zu beschneiden, gleichzeitig aber die Entscheidungsfrist für die Rechtsmittelinstanz ohne ausreichende sachliche Begründung um sechs Monate auszudehnen.

Amnesty International appelliert angesichts der erratischen Gesetzgebung und der damit zusammenhängenden Unübersichtlichkeit im Asyl- und Fremdenrecht, der Gesetzgeber möge sich verstärkt am eingangs angeführten Zitat von Montesquieu orientieren.

# STELLUNGNAHME ZUM VORLIEGENDEN ENTWURF

## ASYLGESETZ

### **Erlassung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen gegen Geduldete (§§ 8 Abs 3a, 9 Abs 2, 10 Abs 1 AsylG; §§ 46 Abs 1, 52 Abs 2 FPG)**

Nach der geltenden Rechtslage ist im Falle eines Verfahrens zur Aberkennung des Status des\*der Asylberechtigten bzw subsidiär Schutzberechtigten aufgrund von Straffälligkeit die Entscheidung mit der Feststellung zu verbinden, dass ua die Abschiebung des\*der Fremden aufgrund des Refoulement-Verbots gem Art 33 Genfer Flüchtlingskonvention und gem Art 3 EMRK unzulässig ist.

Der Gesetzesentwurf sieht nun vor, dass die Aberkennungsentscheidung mit der Erlassung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme zu verbinden ist. Das hat zur Folge, dass davon betroffene Personen dazu verpflichtet werden, aus dem Bundesgebiet auszureisen, obwohl gleichzeitig festgestellt wird, dass eine zwangsweise staatliche Durchsetzung dieser Ausreiseverpflichtung aufgrund menschenrechtlicher Verpflichtungen Österreichs unzulässig ist.

Laut den Erläuternden Bemerkungen (EB) ist Zweck dieser Regelung, „dem Fremden die Unrechtmäßigkeit seines Aufenthalts im Bundesgebiet und damit seine Ausreiseverpflichtung – mag diese aus rechtlichen Gründen derzeit auch nicht mittels Abschiebung vollstreckt werden können – unmissverständlich vor Augen zu führen“.

Amnesty International lehnt diese in menschenrechtlicher und rechtspolitischer Hinsicht höchst bedenkliche Änderung aus mehreren Gründen ab:

Das Kernstück des internationalen Flüchtlingsschutzes ist der völkerrechtliche Grundsatz des Non-Refoulement-Gebots. Dieses besagt, dass es Staaten untersagt ist, Personen in Staaten rückzuführen, in denen ihr Leben bedroht wäre oder ihnen unmenschliche Behandlung, Folter oder eine andere sehr schwere Menschenrechtsverletzung droht.

Durch die geplante Änderung sollen über Personen, die aufgrund ihnen drohender unmenschlicher Behandlung, Folter oder anderer sehr schwerer Menschenrechtsverletzungen – wie dezidiert behördlich festgestellt (!) – nicht zwangsweise in ihr Herkunftsland verbracht werden dürfen, aufenthaltsbeendende Maßnahmen erlassen werden, die jedoch nicht durchgesetzt werden können.

**Mit Befremden hält Amnesty International fest, dass es sich bei der vorgeschlagenen Regelung im besten Fall um einen Beispielfall menschenunwürdiger, ineffektiver Anlassgesetzgebung handelt, im schlimmsten Fall um einen menschenrechtlichen Dambruch, der am unverrückbaren Grundsatz des Non-Refoulement-Gebots kratzt.**

Die vorgesehene Einführung der Erlassung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen, die aber staatlich nicht durchgesetzt werden dürfen, schafft ein – auch in Hinblick auf die Rechtssicherheit – höchst verzichtbare Lex imperfecta. Die in den Erläuterungen erwähnte Notwendig- und Zweckmäßigkeit, Personen, denen im Herkunftsland eine unmenschliche Behandlung drohen würde, „unmissverständlich vor Augen zu führen“, dass sie einer Ausreiseverpflichtung unterliegen, ist höchst fragwürdig.

Durch die damit in Zusammenhang stehenden geplanten Änderungen in § 46 FPG (siehe unten) könnten Menschen, deren Abschiebung aus rechtlichen Gründen unzulässig ist, die Verpflichtung auferlegt werden, sich selbständig ein Reisedokument bei den für sie zuständigen

Vertretungsbehörden zu beschaffen. Im Falle, dass die Betroffenen dieser Verpflichtung nicht nachkommen, wäre die Verhängung der Beugehaft über diese Personen möglich. Es bedarf keiner weitwendigen Ausführungen, dass die Verhängung von Beugehaft wegen der Weigerung, sich ein Reisedokument bei der eigenen Botschaft zu beschaffen, über Personen, deren zwangsweise Abschiebung aus Refoulement-Gründen nicht durchgeführt werden kann, nicht nur eine Umgehung des Non-Refoulement-Gebots und somit eine Verletzung des Art 3 EMRK, sondern auch ein unzulässiger Eingriff in das Recht auf persönliche Freiheit ist und eventuell zur Gefährdung von Angehörigen im Herkunftsland führen kann.

Amnesty International lehnt daher die geplante Regelung als menschenrechts- und verfassungswidrig ab.

### **Anordnung der Unterkunftsnahme nach Zulassung (§ 15b AsylG)**

Nach geltender Rechtslage unterliegen Asylwerber\*innen nach Zulassung des Verfahrens bereits einer periodischen Meldeverpflichtung, wenn sie nur über eine Hauptwohnsitzbestätigung gem § 19a MeldeG verfügen. Hintergrund dieser Regelung war es, Personen, die keinen festen Wohnsitz haben, für die Behörde verfügbar zu halten.

Durch die nunmehr geplante Anordnung zur Unterkunftsnahme nach Zulassung werden die Behörden ermächtigt, zum Verfahren in Österreich zugelassene Asylwerber\*innen mittels nicht separat bekämpfbarer Verfahrensordnung zu verpflichten, in bestimmten Quartieren Unterkunft zu beziehen. Nach den Erläuternden Bemerkungen sei eine derartige Verpflichtung aus Gründen des öffentlichen Interesses, der öffentlichen Ordnung oder für eine zügige Bearbeitung und wirksame Überwachung des Antrags auf internationalen Schutz im Einzelfall zulässig.

In den Erläuternden Bemerkungen wird die Ansicht vertreten, dass eine „unmittelbar an die Anordnung der Unterkunftsnahme anknüpfende Rechtsschutzmöglichkeit nicht erforderlich ist“, weil darin nicht über den Ausgang des Asylverfahrens entschieden werde, keine Einschränkung des Grundversorgungsbezugs erfolge und mit der Entscheidung keine Freiheitsbeschränkung oder -entziehung verbunden sei. Eine Verfahrensordnung sei daher ausreichend.

Amnesty International ist der Ansicht, dass die „Anordnung“ zur Unterkunftsnahme per Verfahrensordnung unzulässig ist. Vielmehr bedarf es der Erlassung eines separat bekämpfbaren Bescheides:

Durch die Anordnung zur Unterkunftsnahme wird ua in das durch die EMRK und die Verfassung gewährleistete Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens eingegriffen. Des Weiteren wird dadurch das durch Art 2 des durch die Republik Österreich ratifizierte 4. Zusatzprotokolls verbrieft Recht aller rechtmäßig aufhältigen Personen, sich frei zu bewegen und den Wohnsitz frei zu wählen, beschränkt. Art 26 der Genfer Flüchtlingskonvention sieht vor, dass Staaten rechtmäßig aufhältigen Flüchtlingen das Recht gewähren, ihren Aufenthalt frei zu wählen und sich frei zu bewegen.

Auch wenn der EGMR in seiner Entscheidung vom 20.11.2007 zu No. 44294/04 festgehalten hat, dass der Aufenthalt von Asylwerber\*innen grundsätzlich durch die Mitgliedstaaten räumlich beschränkt werden darf, so handelt es sich dabei dennoch um eine eingriffsintensive Maßnahme, die die subjektiven Rechte der Betroffenen einschränkt.

Voraussetzung für die Grundrechtskonformität der Regelung ist es daher, dass der Eingriff nur mittels Bescheidform und damit zusammenhängenden (unmittelbaren) Rechtsschutz erfolgend darf. Die Erlassung einer Verfahrensordnung wäre nur dann ausreichend, sofern eine spätere Anfechtbarkeit mit der Hauptsache genügt. Der Rsp des VwGH folgend ist bei der Entscheidung, ob ein Verwaltungsakt als Verfahrensordnung oder als anfechtbarer verfahrensrechtlicher Bescheid zu

qualifizieren ist, darauf abzustellen, ob für die betroffene Partei im konkreten Fall ein Rechtsschutzbedürfnis nach sofortiger Anfechtbarkeit der Erledigung besteht.<sup>1</sup>

Die Anordnung zur Unterkunftsnahme ist zweifellos ein massiver Eingriff in das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art 8 EMRK). Die Eingriffsintensität ergibt sich daraus, dass durch die behördliche Bestimmung des Wohnortes sämtliche Bereiche des Privat- und Familienlebens (Unterkunft, soziale Beziehungen, Schulwahl, etc) betroffen sind. Die Intensität wird noch durch die Dauer, für die die Anordnung gelten soll (und während dieser Zeit nicht anfechtbar ist!) verstärkt: Momentan sieht das BFA-VG eine erstinstanzliche Entscheidungsfrist von 15 Monaten vor, die erfahrungsgemäß in vielen Fällen nicht eingehalten wird. Das bedeutet, dass der Eingriff in das Privat- und Familienleben umso schwerer wiegt, weil es nicht nur für eine überschaubar kurze Zeit erlassen werden soll.

Nach Ansicht von Amnesty International ist es daher unabdingbar, dass die geplante Anordnung – ungeachtet der grundsätzlichen und oben angeführten Einwände – in unmittelbar anfechtbarer Bescheidform ergehen muss, um verfassungsgemäße Erfordernisse zu gewährleisten.

Darüber hinaus ist auch aus unionsrechtlicher Perspektive eine Überarbeitung notwendig: Die EU-Aufnahmerichtlinie sieht vor, dass Antragsteller\*innen Bewegungsfreiheit zukommt (Art 7 EU-Aufnahmerichtlinie). Antragsteller\*innen kann per Beschluss ein Aufnahmeort zugewiesen werden, sofern die erforderlichen Voraussetzungen vorliegen (Art 7 Abs 2 EU-Aufnahmerichtlinie). Es finden daher aber auch die Bestimmungen des Art 26 der Richtlinie Anwendung: Demnach haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass gegen Entscheidungen „im Zusammenhang mit der Gewährung, dem Entzug oder der Einschränkung von Vorteilen gemäß dieser Richtlinie oder gegen Entscheidungen gem Artikel 7“, die die Antragsteller\*innen direkt betreffen, ein Rechtsbehelf eingelegt werden kann.

Vor diesem Hintergrund ist es im Zusammenhang mit dem durch Art 47 GRC gewährleisteten Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf unerlässlich, eine allfällige Unterkunftsnahme nicht per Verfahrensordnung, sondern durch separat bekämpfbaren Bescheid vorzuschreiben, um den *effet utile* des Rechtsmittel zu gewährleisten.

Ungeachtet der oben angeführten Bedenken regt Amnesty International an, die Norm dahingehend zu ergänzen, dass bei der „Anordnung“ der Unterkunftsnahme jedenfalls eine Verhältnismäßigkeitsprüfung unter Berücksichtigung des Art 8 EMRK durchzuführen ist und die Bedürfnisse im Einzelfall – insbesondere im Fall von vulnerablen Personen – berücksichtigt werden müssen. Diese Ergänzung muss explizit im Gesetzestext aufgenommen werden, damit von den Behörden eine „Anordnung“ zur Unterkunftsnahme tatsächlich nur in den Fällen durchgeführt wird, in denen diese zwingend erforderlich ist. Diese Adaption verhindert, dass Behörden „Anordnungen“ als Regelvorgangsweise anwenden und unterbindet von Vorneherein den unzulässigen und unverhältnismäßigen Eingriff in Grundrechte.

## **FREMDENPOLIZEIGESETZ**

### **Verpflichtung zur Beschaffung von Reisedokumenten durch den Fremden/die Fremde selbst (§§ 46 Abs 2, 46 Abs 2a, 46 Abs 2b FPG)**

Nach der geltenden Rechtslage sind Fremde bereits verpflichtet, an der Beschaffung der für eine Abschiebung erforderlichen Reise(ersatz)dokumente mitzuwirken. Durch die geplante Regelung sollen diese Personen nun verpflichtet werden, diese Dokumente aus eigenem zu beschaffen und „gegenüber dieser Behörde sämtliche zu diesem Zweck erforderlichen Handlungen, insbesondere die

---

<sup>1</sup> VwGH 5.7.2007, 2007/06/0052; 18.12.2003, 2002/06/0110.

Beantragung des Reisedokumentes, die wahrheitsgemäße Angabe seiner Identität und seiner Herkunft sowie die Abgabe allfälliger erkennungsdienstlicher Daten zu setzen.“

Durch den neuen § 46 Abs 2b wird eine gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, dass die Behörde etwa dem Fremden/der Fremden per Bescheid die Pflicht auferlegen kann, die die für sie/ihn zuständige Botschaft aufzusuchen und dort die erforderlichen Handlungen auszuführen, um ein Reisedokument zu beantragen. Werden diese aufgetragenen Handlungen nach Ansicht der Behörde nicht oder nicht ausreichend erfüllt, können Zwangsstrafen – „insbesondere die Beugehaft gemäß § 5 Abs 1 zweiter Fall VVG“ – verhängt werden.

Amnesty International lehnt diese Regelung als unverhältnismäßigen Eingriff in das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf persönliche Freiheit ab. Ein Eingriff ist nur dann zulässig, wenn die zu erzwingende Handlung nicht durch einen Dritten ausgeführt werden kann. Aus § 46 Abs 2 ergibt sich im Zusammenhang mit der bereits bestehenden Praxis, dass das BFA dazu ermächtigt ist, die Handlungen für die Fremden zu setzen und Reisedokumente zu beschaffen. Das aufgetragene Bemühen der Fremden „aus eigenem“ ein Reisedokument zu beschaffen ist daher nicht erforderlich, einen Verstoß gegen dieses Bemühen mit Freiheitsentzug zu ahnden ist angesichts der Existenz gelinderer Mittel unverhältnismäßig und daher menschenrechtlich höchst fragwürdig.

Darüber hinaus werden durch die Schaffung der Möglichkeit der Verhängung von Beugehaft die Garantien der Rückführungsrichtlinie umgangen und missachtet. Gem Art 15 Abs 1 lit b der Rückführungsrichtlinie dürfen Mitgliedstaaten Fremde, gegen die ein Rückkehrverfahren anhängig ist, nur in Haft nehmen, um deren Rückkehr vorzubereiten und/oder die Abschiebung durchzuführen, wenn

- Fluchtgefahr besteht oder
- die betreffenden Personen die Vorbereitung der Rückkehr oder das Abschiebungsverfahren umgehen oder behindern.

Die Verhängung einer „Beugehaft“ iSd § 46 Abs 2a FPG (Behinderung der Vorbereitung der Rückkehr) ist somit zweifellos eine Haft iSd Rückführungsrichtlinie. Folglich sind bei der Haft gem § 46 Abs 2a FPG die Rechtsschutzgarantien des Art 15 Abs 2 vollinhaltlich zu beachten und anzuwenden: Das beinhaltet die schriftliche Anordnung der Inhaftnahme unter Angabe der sachlichen und rechtlichen Gründe, die gerichtliche Überprüfung der Inhaftnahme innerhalb kurzer Zeit bzw Einräumung eines Antragsrechts auf Überprüfung der Haft durch die betroffene Person.

Durch die vorgeschlagene Regelung werden diese Garantien – insbesondere jene zum Rechtsschutz – umgangen. Amnesty International anerkennt das Bedürfnis des Staates, Personen nach Abführung eines ordnungsgemäßen und menschenrechtlich einwandfreien Asylverfahrens zum Verlassen des Bundesgebietes aufzufordern bzw Rückkehrentscheidungen auch zwangsweise durchzusetzen. Amnesty International sieht aber keinen Spielraum für den Staat, menschenrechtliche Garantien bei der zwangsweisen Durchsetzung außer Acht zu lassen und appelliert jedenfalls, bei der Überarbeitung des § 46 FPG menschenrechtliche Standards zu beachten und auf Gesetzesebene zu implementieren.

Darüber hinaus stimmt es bedenklich, dass die Erläuternden Bemerkungen nahelegen, dass die Beugehaft auch als primäre Zwangsmaßnahme verhängt werden soll. In diesem Zusammenhang verweist Amnesty International wiederum darauf, dass bei Grundrechtseingriffen das gelindeste Mittel zur Anwendung kommen muss. Es muss daher auch in diesem Bereich gelten, dass zuerst Geldstrafen angedroht, folglich Geldstrafen verhängt werden und dann erst freiheitsbeschränkende Maßnahmen ins Auge gefasst werden können. Andernfalls würde auch ein Systembruch nach dem VVG („Stufenbau der Bestrafung“) vollzogen werden:

Gem § 2 VVG haben die Vollstreckungsbehörden „an dem Grundsatz festzuhalten, dass jeweils das gelindeste noch zum Ziel führende Zwangsmittel anzuwenden ist“. § 5 VVG sieht vor, dass das angedrohte Zwangsmittel nach fruchtlosem Ablauf der für die Handlung gesetzten Frist sofort zu vollziehen ist und gleichzeitig für den Fall der Wiederholung oder weiteren Verzugs ein stets schärferes Zwangsmittel anzudrohen ist. Es bedarf keiner weitwendigen Ausführungen, dass die sofortige Vollziehung einer Beugehaft in diesem Zusammenhang jedenfalls überschießend ist. Den Erläuterungen ist auch keine evidenzbasierte Begründung für die Normierung einer Primärfreiheitsentziehung zu entnehmen.

Wie bereits oben unter der Stellungnahme zu §§ 8 Abs 3a, 9 Abs 2, 10 Abs 1 AsylG angeführt, schließt die gesetzliche Formulierung nicht aus, dass auch Personen, deren Abschiebung aufgrund des Non-Refoulement-Gebots rechtlich unzulässig ist, von der Regelung des § 46 Abs 2a betroffen sind. Da auch für diese Personen grundsätzlich eine Ausreiseverpflichtung verhängt werden soll, obwohl diese feststelltermaßen nicht gezwungen werden können, in ihr Herkunftsland zu reisen, besteht die Befürchtung, dass auch diese Personen verpflichtet werden können, sich zur Beschaffung von Reisedokumenten an die Botschaft des Herkunftsstaates zu wenden. Das wäre nach Ansicht von Amnesty International eine Verletzung des Art 3 EMRK und damit unzulässig.

Amnesty International appelliert daher dringend, jedenfalls im Gesetzestext klarzustellen, dass diese Personengruppe nicht zum Aufsuchen der Botschaft gezwungen werden kann und die Regelungen über die Verhängung eines Freiheitsentzuges nicht gelten.

### **Gebietsbeschränkung auf einen politischen Bezirk, Wohnsitzauflage (§§ 52a, 57 FPG)**

Mit dem geplanten § 57 sollen die Behörden die Möglichkeit erhalten, Drittstaatsangehörige, gegen die eine rechtskräftige Rückkehrentscheidung erlassen und

- keine Frist zur freiwilligen Ausreise gewährt wurde oder
- wenn nach Ablauf der Frist aufgrund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, dass die Personen nicht ausreisen werden,

mittels Mandatsbescheids aufzutragen, in einem bestimmten Quartier des Bundes zu wohnen.

In Verbindung damit soll gem § 52a der Aufenthalt von nicht geduldeten Fremden, gegen die eine rechtskräftige Rückkehrentscheidung erlassen wurde, ex lege auf den politischen Bezirk, in dem die Betreuungseinrichtung des Bundes liegt, beschränkt sein.

Im Gesamtzusammenhang wird durch die beiden Regelungen in das Recht auf persönliche Freiheit, in das durch Art 8 EMRK gewährleistete Recht auf Privat- und Familienleben und in das durch Art 5 EMRK gewährleistete Recht auf Freiheit und Sicherheit eingegriffen. Eingriffe in diese Grundrechte sind dann zulässig, wenn die Maßnahmen unbedingt erforderlich und verhältnismäßig sind. Ob ein Eingriff das gelindeste Mittel und folglich verhältnismäßig ist hängt von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab: Dabei ist insbesondere auf die Bedürfnisse im Einzelfall, gegebenenfalls auf die Familieneinheit und die Bedürfnisse vulnerabler Personen abzustellen. Amnesty International empfiehlt im Sinne der Rechtssicherheit und der Gewährleistung eines grundrechtskonformen Vollzugs, die Notwendigkeit der Durchführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung unter Berücksichtigung der wesentlichen Umstände des Einzelfalls explizit in den Gesetzestext aufzunehmen.

Nach Ansicht von Amnesty International sind zudem die Voraussetzungen, die Wohnsitzauflage nur mittels Mandatsbescheids zu regeln, nicht gegeben. Voraussetzungen für das Absehen von einem vorausgegangenen Ermittlungsverfahren ist es, dass unaufschiebbare Maßnahmen aufgrund von Gefahr in Verzug getroffen werden müssen. Gefahr in Verzug liegt aber nur dann vor, wenn der Eintritt eines Schadens zu erwarten ist, falls ein Bescheid im Rahmen eines ordnungsgemäßen Ermittlungsverfahrens nicht sofort ergeht. Amnesty International bedauert, dass die Erläuternden

Bemerkungen hier zum wiederholten Male eine Erklärung schuldig bleiben, warum davon auszugehen ist, dass von Gefahr in Verzug auszugehen ist und daher ein ordnungsgemäßes Ermittlungsverfahren zur Zweckerreichung nicht geeignet ist. Es wird daher dringend angeregt, den Entwurf zu überarbeiten und zu evaluieren, ob und bejahendenfalls warum die Voraussetzung für eine Regelung per Mandatsbescheid vorliegt.

Amnesty International hält fest und begrüßt, dass die in § 56 Abs 3 normierten Ausnahmen auch im Falle des § 57 gelten. In § 56 Abs 3 ist normiert, dass die Betroffenen im Falle der Erledigung gesetzlicher Pflichten und bei Inanspruchnahme medizinischer Versorgung den politischen Bezirk verlassen zu dürfen. Es ist aber keinerlei Möglichkeit vorgesehen, zum Zwecke des Aufsuchens einer Rechtsberatung außerhalb des politischen Bezirks, zum Zwecke der Ausübung der Religionsfreiheit bzw aus familiären Gründen den politischen Bezirk zu verlassen. Vor dem Hintergrund, dass es nicht in allen politischen Bezirken die erforderliche Infrastruktur der rechtlichen Beratung gibt und es nicht in jedem politischen Bezirk Religionsstätten für zB Muslime, Buddhisten und Hinduisten gibt, regt Amnesty International an, auch für diese Zwecke Ausnahmen, die ein Verlassen des politischen Bezirks legal ermöglichen, zu normieren.

Die geplante Regelung sieht vor, dass die Wohnsitzauflage auch über Drittstaatsangehörige erlassen werden kann, wenn „bestimmte Tatsachen“ die Annahme nahelegen, dass die Person nicht ausreisen wird. Im Sinne eines transparenten und grundrechtskonformen Vollzugs appelliert Amnesty International, in diesem Zusammenhang zumindest die in den Erläuterungen angeführten Gründe im Sinne der Rechtssicherheit in den Gesetzestext aufzunehmen.

Amnesty International anerkennt das Bedürfnis der Republik Österreich an einem geordneten Vollzug im Bereich des Fremdenwesens. Angesichts der bereits bestehenden Möglichkeiten der Verhängung der Schubhaft und der Verhängung des gelinderen Mittels hat Amnesty International aber Zweifel an der Notwendigkeit, eine weitere ähnlich gelagerte Maßnahme einzuführen. Es wäre daher wünschenswert, wenn zumindest in den Erläuternden Bemerkungen nachvollziehbar dargelegt wird, warum es nun einer weiteren Maßnahme bedürfe und wie sich diese Maßnahme – angesichts der ohnehin bei jeder Maßnahme vorzunehmenden Einzelfallprüfung – in das bisherige System gem § 76 ff FPG einfügt.

### **Ausweitung der bei der Schubhaftverhängung zu berücksichtigenden Umstände (§ 76 Abs 3 Z 1a, Z 8 FPG)**

Amnesty International weist daraufhin, dass der Entzug der persönlichen Freiheit die schwerste Sanktion darstellt, die der österreichische Rechtsstaat vorsieht. Schubhaft darf nur bei Vorliegen eines Sicherheitsbedarfs unter Berücksichtigung sämtlicher wesentlicher Umstände im Zuge einer Einzelfallprüfung verhängt werden. Unabdingbare Voraussetzung für die Verhängung von Schubhaft im Falle von abgelehnten Asylwerber\*innen ist es, dass diese zur Sicherung des Verfahrens zur Erlassung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme oder Abschiebung notwendig ist und jeweils Fluchtgefahr vorliegt.

Grundsätzlich ist die Aufnahme weiterer Tatbestände, bei denen von Fluchtgefahr auszugehen ist, aus grundrechtlicher Sicht zulässig. Amnesty International weist aber darauf hin, dass bei der Aufnahme von weiteren Tatbeständen sorgfältig abgewogen und begründet werden muss, warum von einer Fluchtgefahr auszugehen ist. Es wird daher angeregt, zumindest in den Erläuterungen näher auszuführen, warum bei einer Person, die zwar über einen Meldezettel verfügt, die sich aber weigert, die für die Ausreise erforderlichen Dokumente aus eigenem zu beschaffen, Fluchtgefahr bestehen soll.



Diese Ergänzungen sind insbesondere aufgrund der in der Vergangenheit gewonnenen Erfahrungen, dass die Schubhaftbestimmungen von den Vollzugsbehörden in vielen Fällen exzessiv und grundrechtswidrig angewandt worden sind, notwendig.

## **BFA-VERFAHRENSGESETZ**

### **Verlängerung der Entscheidungsfrist im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht (§ 21 Abs 2b BFA-VG)**

Amnesty International verkennt nicht den aufgrund der im Vergleich zu den vergangenen Jahren hohen Antragszahlen im Asylbereich gestiegenen Arbeitsaufwand der zuständigen Behörden und Gerichte. Aufgrund des höheren Aufwandes wurde bereits die Entscheidungsfrist im erstinstanzlichen Verfahren massiv ausgedehnt und mehr als verdoppelt – von sechs auf fünfzehn Monate.

Der Entwurf sieht nun auch eine Verdoppelung der zulässigen Verfahrensdauer vor dem BVwG vor – von sechs auf zwölf Monate. Auch wenn die Ausdehnung nur für einen befristeten Zeitraum vorgesehen ist, spricht sich Amnesty International gegen die Verlängerung der Entscheidungsfrist aus.

Grundsätzlich ist auszuführen, dass eine Verlängerung von Entscheidungsfristen nicht per se grundrechtswidrig ist. Gleichzeitig bedarf es aber einer sachlichen und nachvollziehbaren Rechtfertigung, die sich den Erläuternden Bemerkungen aber eben nicht entnehmen lässt. Vielmehr hat es der Gesetzgeber für erforderlich gehalten, die – grundsätzlich in Verwaltungsverfahren geltende – Beschwerdefrist von vier Wochen für die Antragsteller\*innen im Asylverfahren auf zwei Wochen zu verkürzen. Begründet wurde diese Verkürzung mit dem Bedürfnis des Staates, eine Beschleunigung der Verfahren erreichen zu wollen.

Vor dem Hintergrund der Verkürzung der Beschwerdefrist auf zwei Wochen (!) erscheint die nunmehr in Aussicht genommene Ausdehnung der zulässigen Verfahrensdauer um sechs Monate (!) vollkommen unverhältnismäßig und verfahrensrechtlich bedenklich.

Zudem ergibt sich nach den öffentlichen Aussagen des Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichtes, Perl, dass zwar die beim BVwG anhängigen Verfahren zwar zugenommen haben, gleichzeitig aber bereits die Zahl der Planstellen deutlich aufgestockt wurden, um „den Andrang bewältigen zu können“.<sup>2</sup> Laut Parlamentskorrespondenz vom 24.01.2017 ist das Bundesverwaltungsgericht mit mittlerweile 592 Planstellen, 220 davon für Richter\*innen, das größte Gericht Österreichs.<sup>3</sup>

Daraus folgt, dass die Republik Österreich bereits angemessen reagiert hat und die Personalkapazitäten des BVwG erweitert hat. Der Präsident des BVwG selbst hat festgehalten, dass die Aufstockung der Planstellen das Ziel hatte, den Andrang bewältigbar zu machen. Es ist daher keine Rede davon, dass eine Verdoppelung der Verfahrenszeit überhaupt erforderlich ist.

Darüber hinaus weist Amnesty International eindringlich darauf hin, dass Asylwerber\*innen bereits mit sehr vielen verfahrensrechtlichen Einschränkungen ihrer Grundrechte während der Dauer des Verfahrens konfrontiert sind. Nur beispielhaft soll hier die nunmehr in Aussicht genommene Anordnung zur Unterkunftsnahme hervorgehoben werden, die zweifellos einen Eingriff in das durch Art 8 EMRK gewährleistete Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens bedeutet. Bei einer

---

<sup>2</sup> Parteien einig: Neue Verwaltungsgerichtsbarkeit ist Erfolgsgeschichte, [https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2017/PK0054/](https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2017/PK0054/), 24.01.2017

<sup>3</sup> ebda

Ausweitung der Verfahrensdauer müsste daher eine Neuevaluierung sämtlicher Eingriffe auf Grundrechtskonformität vorgenommen werden, weil durch die Verlängerung der Verfahrensdauer auch die Intensität der Grundrechtseingriffe stiege und daher unzulässig würde.