

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 Niederlassungs-
und Aufenthaltsgesetz, das Fremdenpolizeigesetz 2005,
das Asylgesetz 2005, das BFA-Verfahrensgesetz, das BFA-
Einrichtungsgesetz, das Grundversorgungsgesetz-Bund 2005, das
Staatsbürgerschaftsgesetz 1985, das Universitätsgesetz 2002 und das
Ausländerbeschäftigungsgesetz
(Fremdenrechtsänderungsgesetz 2018 – FrÄG 2018)**

15. Mai 2018

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

STELLUNGNAHME ZUM VORLIEGENDEN ENTWURF

GRUNDSÄTZLICHES

Das Asylverfahren ist in Österreich ein Verwaltungsverfahren, in dessen Rahmen die Anträge der Antragsteller*innen auf internationalen Schutz auf deren Berechtigung geprüft werden. Das Asylgesetz ist das nationale Regelinstrument, mit dem die Republik Österreich ihren Verpflichtungen als Unterzeichnerin der Genfer Flüchtlingskonvention nachkommt. Bis Ende März 2018 haben knapp 4.000 Personen einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt, das bedeutet einen Rückgang von ca. 40 Prozent gegenüber dem Vorjahr, wobei in den Jahren ab 2016 ebenfalls jeweils ein massiver Rückgang im Vergleich zu den jeweiligen Vorjahren verzeichnet wurde.

In der aufgeheizten Debatte in Österreich tut es not, sich diese simplen Fakten in Erinnerung zu rufen, um die nunmehr vorgeschlagenen Änderungen im Asyl- und Fremdenrecht einordnen zu können.

Ein weiteres wesentliches Faktum: Das Asylgesetz erfährt mit der gegenständlichen Novelle seine 18. (!) Änderung seit Inkrafttreten im Jahr 2005. Es handelt sich um den wohl um einen der meistreformierten Gesetzesbereiche in Österreich. Die ständig sich ändernden Verfahrensvorschriften, die auch laufend durch neue Verpflichtungen der antragstellenden Menschen ergänzt werden, gleichen einem Fleckerlteppich und einem Experimentierfeld auf Kosten dieser Menschen. Die damit einhergehende Rechtsunsicherheit beeinträchtigt diese Menschen und die involvierten Behörden gleichermaßen.

Der gegenständliche Entwurf reiht sich nahtlos in diese Tendenz ein: Die Verfahrensrechte der antragstellenden Menschen werden etwa durch Verkürzung der Beschwerdefrist, mangelnden Säumnisschutz bei Aberkennungsverfahren und Ausdehnung des Zulassungsverfahrens eingeschränkt, während den zuständigen Behörden weitreichende Ermächtigungen zur Sicherstellung von Datenträgern und Auswertung jeglicher sich darauf befindenden Daten sowie Abnahme von mitgeführten Bargeld eingeräumt werden. Daraus entsteht ein massives Missverhältnis, das den menschenrechtlichen Verpflichtungen Österreichs nicht gerecht wird, sondern eher als populistische Reaktion auf das von der Regierung selbst befeuerte öffentliche Stimmungsbild zu verstehen ist.

Amnesty International anerkennt, dass durch die Ausnahme von subsidiär Schutzberechtigten von der Anordnung zur Unterkunftsnahme und von der Wohnsitzbeschränkung sowie durch die gesetzliche Normierung der Gebührenbefreiung im Beschwerdeverfahren auch notwendige und menschenrechtlich gebotene Verbesserungen im Entwurf inkludiert sind. Diese Verbesserungen sind aber angesichts der übrigen Verschärfungen leider nur als Makulatur.

Menschenrechtlich höchst bedenkliche Tiefpunkte im europaweit zu erkennenden Rennen um möglichst menschenunwürdige Bedingungen im Asylverfahren stellen die Diskriminierung von Kindern im Asylverfahren zu österreichischen Kindern und die Aushöhlung der ärztlichen Verschwiegenheitspflicht dar:

Die Instrumentalisierung von Ärzt*innen als verlängerter Arm der fremdenpolizeilichen Behörden erschüttert das für das öffentliche Gesundheitsinteresse immanent wichtige Vertrauensverhältnis zu den Patient*innen, das wohlbegründet weitestgehend frei von staatlicher Intervention sein sollte. Der seit 1928 in Österreich geltende Grundsatz, dass in anderen Gesetzen vorgesehene Rechtsfolgen von Straftaten nicht eintreten, wenn diese von Jugendlichen begangen wurden, wird durch die Novelle ebenfalls missachtet: Kinder sollen dieselben asylrechtlichen Sanktionen wie Erwachsene erleiden, was die Beeinträchtigung von deren Resozialisierung befürchten lässt. Dies wiegt umso schwerer,

weil Kinder, deren subsidiärer Schutz aberkannt werden soll, aufgrund des Non-Refoulement-Verbots nicht abgeschoben werden und weiterhin in unserer Gesellschaft – unter wesentlich erschwerten Bedingungen – leben werden.

Die Abnahme von mitgeführten Bargeld von Asylwerber*innen dient nicht der Effizienzsteigerung im österreichischen Asylwesen: Den Behörden wird die Abwicklung eines weiteren bürokratischen Verfahrens aufgebürdet, dessen Kostendeckung durch das abgenommene Bargeld fraglich ist. Obwohl der Ausschluss von über Mittel verfügenden Menschen aus der Grundversorgung auch bisher schon möglich war, soll nunmehr offenkundig alles der Außendarstellung, wonach sich Asylwerber „warm anziehen“ müssten, ihnen gleichzeitig der Notgroschen abgenommen wird und ihre Verfahrensrechte eingeschränkt werden, untergeordnet werden.

Amnesty International appelliert daher an den Gesetzgeber, die Gewährleistung eines menschenrechtskonformen Asylwesens nicht einem populistischen Diskurs unterzuordnen und warnt vor dem Über-Bord-Werfen historisch bewährter Grundsätze, die dem Schutz von Kindern und dem speziellen Vertrauensverhältnis zwischen Ärzt*innen und Patient*innen – und somit uns allen – dienen.

STELLUNGNAHME ZUM VORLIEGENDEN ENTWURF

FREMDENPOLIZEIGESETZ

Informationspflicht für behandelnde Ärzte (§ 46 Abs 7 FPG)

Der Entwurf sieht durch den neu einzuführenden § 46 Abs 7 FPG eine Informationspflicht für Ärzt*innen in Krankenanstalten gegenüber dem Bundesamt in Bezug auf den Entlassungszeitpunkt von bestimmten Patient*innen vor. Sind Patient*innen Fremde, deren Abschiebung zeitnah bevorsteht, so sollen die behandelnden Ärzt*innen verpflichtet werden, den feststehenden oder voraussichtlichen Zeitpunkt der Entlassung aus der Anstaltspflege auf Anfrage des Bundesamtes mitzuteilen und die Behörde bei allfälligen Änderungen dieses Zeitpunktes das Bundesamt „aus Eigenem“ zu informieren.

Die Information über den Entlassungszeitpunkt steht in immanenten Zusammenhang mit der Behandlung der Patient*innen durch die behandelnden Ärzt*innen und ist deswegen von der ärztlichen Verschwiegenheitspflicht umfasst, deren Verletzung in Österreich auch strafrechtlich gem § 121 StGB zu ahnden ist. Hintergrund dieses Berufsgeheimnisses ist, dass die ärztliche Tätigkeit nicht nur kontrolliertes Eindringen in die körperliche Unversehrtheit erfordert, sondern auch eine persönliche Kenntnis der Lebensumstände der Patient*innen.¹ Oft sind Informationen für die Ärzt*innen wegweisend, die von den Patient*innen selbst nicht als krankheitsrelevant erachtet werden. Um diesen Informationsaustausch zu gewährleisten ist der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses unabdingbar. Dieses Vertrauensverhältnis bedarf eines speziellen Schutzes durch die Garantie eines Raumes, der weitestgehend frei von Interventionen staatlicher Behörden ist.

Diese ärztliche Verschwiegenheitspflicht ist Ausfluss des verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechtes auf Achtung des Privat- und Familienlebens und ist darüber hinaus in der Genfer Deklaration des Weltärztebundes und im Europäischen Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin verankert. Eingriffe in dieses Menschenrecht sind nur dann zulässig, wenn dieser Eingriff auf einer

¹ Kube, Leitgedanken des Rechts: Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag, 2013, S. 899.

gesetzlichen Grundlage basiert, einen legitimen Zweck verfolgt, der Eingriff das gelindeste Mittel darstellt und verhältnismäßig ist.

Im gegenständlichen Fall ist nach Ansicht von Amnesty International eine derartiger Eingriff unverhältnismäßig:

§ 54 ÄrzteG sieht die Durchbrechung der Verschwiegenheitspflicht vor, wenn dies im Hinblick auf höherwertige Interessen (der öffentlichen Gesundheitspflege oder) der Rechtspflege unbedingt erforderlich ist. Das bedeutet, dass jedenfalls im Einzelfall eine Interessenabwägung zwischen dem Individualinteresse der Patient*innen an der Geheimhaltung und den öffentlichen Interessen an der Offenbarung des Geheimnisses zu erfolgen hat.

Die Materialien zum ÄrzteG 1998 weisen darauf hin, dass die Interessen der Strafrechtspflege (also an der Strafverfolgung) nach Ansicht des Gesetzgebers in der Regel Vorrang vor dem Geheimnisschutz haben. Die Worte „in der Regel“ zeigen, dass aber selbst Interessen der Strafrechtspflege – etwa in Fällen von Kleinkriminalität – hinter dem Geheimnisschutzinteresse zurücktreten können. Umgekehrt wird das öffentliche Interesse an der Verfolgung von Verwaltungsübertretung – wie etwa im Falle von fremdenpolizeilichen Übertretungen - in aller Regel geringer sein als das Interesse an der Wahrung des Geheimnisses.²

Amnesty International regt an, von der Verabschiedung des § 46 Abs 7 FPG abzusehen und den Passus ersatzlos zu streichen: Diese auferlegte Informationspflicht macht Ärzt*innen zur verlängerten Hand der Asyl- und Fremdenrechtsbehörden und hat massiven Einfluss auf das immanent wichtige Vertrauensverhältnis zwischen Ärzt*innen und Patient*innen unabhängig vom Aufenthaltsstatus. Bei Personen, die ohne rechtmäßigen Aufenthaltstitel in Österreich aufhältig sind, ist in der Folge vielmehr zu befürchten, dass diese aufgrund der Angst, dass Ärzt*innen mit der Polizei zusammenarbeiten, überhaupt nicht mehr ärztliche Versorgung aufsuchen, auch wenn diese dringend indiziert ist. Dadurch würde – etwa bei ansteckenden Krankheiten - auch das massive öffentliche Interesse am Gesundheitsschutz der gesamten Bevölkerung massiv beeinträchtigt werden.

Unabhängig davon berücksichtigt der vorgeschlagene Gesetzestext die unabdingbare Einzelfallprüfung durch die behandelnden Ärzte nicht ausreichend. Es ist nicht nachvollziehbar und irritierend, dass die Ausführungen in den Erläuternden Bemerkungen – die Bezug auf eine Einzelfallprüfung und vorzunehmende Interessenabwägung zumindest erwähnen – keinen Niederschlag im Gesetzestext finden. Es bleibt zu befürchten, dass durch die apodiktische Formulierung in § 46 Abs 7 FPG Druck auf Ärzt*innen ausgeübt werden könnte.

Einreiseverbot (§ 53 Abs 3 Z 5 FPG)

Nach der geltenden Rechtslage kann ein unbefristetes Einreiseverbot bei einer unbedingten Verurteilung von mindestens fünf Jahren erlassen werden. Die geplante Änderung in § 53 Abs 3 Z 5 FPG sieht vor, dass bereits bei einer Verurteilung von drei Jahren ein unbefristetes Einreiseverbot erlassen werden kann.

Die Verhängung eines unbefristeten Einreiseverbotes ist die härteste Maßnahme, die einem Staat gegen einen Fremden zur Verfügung steht. Aus den Erläuternden Bemerkungen ist nicht ersichtlich, warum diese Maßnahme nun schon bei unbedingten Verurteilungen von drei Jahren zur Anwendung kommen sollen.

² Kallab/Schwaighofer, Zur Herausgabepflicht der Krankengeschichte, insbesondere im psychiatrischen, psychologischen und psychotherapeutischen Bereich, in: ZfG 2017 (4/2017), S. 108.

Amnesty International verkennt nicht, dass der Staat auch unbefristete Einreiseverbote verhängen kann. Es ergibt sich aber nicht, warum diese Maßnahme nun auch bei Personen, die zu drei Jahren Haftstrafe verurteilt wurden, verhältnismäßig sein soll.

Die bisherige Bestimmung wurde im Rahmen Fremdenrechtsänderungsgesetzes 2011 zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie neu gestaltet. Art 11 Abs 2 der Rückführungsrichtlinie sieht vor, dass ein Einreiseverbot grundsätzlich nicht mehr als fünf Jahre überschreiten soll. Ausnahmsweise soll es fünf Jahre überschreiten können, wenn der Drittstaatsangehörige eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder die nationale Sicherheit darstellt. In den Erläuterungen zum Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 wurde ausgeführt, dass die Z 5 bis 8 des § 53 Abs 3 FPG „*die schwersten Verstöße gegen die öffentliche Ordnung und Sicherheit ab[bilden] und daher bei deren Verwirklichung jedenfalls ein unbefristetes Einreiseverbot zu erlassen [ist].*“³ Insofern kann davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber nur diese Fälle als von der Richtlinie umfasst sah. Umso weniger nachvollziehbar ist es, dass sich in den Erläuternden Bemerkungen zum vorliegenden Entwurf keine Begründung für die geplante Änderung findet.

§ 53 Abs 3 FPG scheint schon bisher problematisch, als dieser geradezu intendiert, dass in diesen Fällen das Einreiseverbot automatisch mehr als fünf Jahre bzw. unbefristet zu sein hat (die Richtlinie spricht von *können*). Für die betroffenen Personen bedeutet die Verhängung eines unbefristeten Einreiseverbotes den völligen Verlust der sozialen und familiären Bindungen in Österreich und somit einen massiven Eingriff in das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens gem Art 8 EMRK. Bei einer Verringerung der Anforderungen sollte daher seitens des Gesetzgebers zumindest eine ausführliche Begründung der Intention, Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit der Änderung erfolgen. So ist für Amnesty International jedenfalls nicht ersichtlich, weshalb die geplante Änderung sachlich gerechtfertigt bzw. notwendig sein soll. Amnesty International regt daher an, von der Beschlussfassung Abstand zu nehmen.

Schubhaft (§ 76 Abs 2 FPG)

Amnesty International unterstreicht zum wiederholten Male, dass der Entzug der persönlichen Freiheit aus menschenrechtlicher Sicht 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.

In Bezug auf Asylsuchende ist dabei hervorzuheben, dass dieser sorgfältigen Einzelfallprüfung große Bedeutung zukommt, weil es sich um eine besonders vulnerable Gruppe handelt und Schubhaft nur in Ausnahmefällen verhängt werden darf. Unabdingbare Voraussetzung für die Verhängung von Schubhaft ist, dass diese nur dann verhängt werden darf, wenn im Einzelfall die Notwendigkeit vorliegt, kein gelinderes Mittel ausreichend ist und die Schubhaft verhältnismäßig ist. Schubhaft darf immer nur als ultima ratio zur Anwendung kommen.

Grundsätzlich ist der Verweis auf § 67 FPG zu begrüßen, weil sich daraus ergibt, dass das Verhalten der betroffenen Person eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr, die die Grundinteressen der Gesellschaft berührt, darstellen muss.

Die EU-Aufnahmerichtlinie hält in ihrer Präambel fest, dass Asylsuchende nur in den „in der Richtlinie eindeutig definierten Ausnahmefällen und im Einklang mit den Grundsätzen der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit in Bezug auf die Art und Weise und den Zweck der Inhaftnahme in Haft genommen werden“ dürfen (vgl. Erwägungsgrund 15 leg cit). Die

³ Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 – FrÄG 2011, BGBl. I Nr. 38/2011, Erläuterungen, S 30.

Aufnahmerichtlinie normiert dabei in Art. 8 Abs. 3 leg cit jene Gründe taxativ, aus denen Asylsuchende in Haft genommen werden dürfen.

Nach Art. 8 Abs. 3 lit e ist die Inhaftnahme zulässig, wenn dies aus Gründen der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung erforderlich ist. Amnesty International weist darauf hin, dass die Bestimmung auch nach den europäischen Vorgaben nicht so verstanden werden, dass die Straffälligkeit von Asylwerber*innen automatisch zur In Schubhaftnahme führt. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur Beurteilung des Vorliegens einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit ein in der Vergangenheit gesetztes Verhalten nur dann berücksichtigt werden kann, wenn die Wahrscheinlichkeit besteht, dass die betreffende Person erneut straffällig wird.⁴

Aufgrund der medialen Diskussion im Vorfeld des gegenständlichen Begutachtungsverfahrens wurde vermehrt der Begriff der sogenannten „Anschlusschubhaft“ genannt: Amnesty International weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass diese nicht als allgemeine Maßnahme verhängt werden darf, sondern nur in Fällen, in denen eine tatsächliche Gefährdung vorliegt. Die Schubhaft darf daher etwa in Fällen der bedingten Entlassung aus der Strafhaft nicht zur Anwendung kommen, weil in diesen Fällen die Entlassung gerade aus dem Grund erfolgt, dass eine weitere Inhaftierung aus generalpräventiven Gründen nicht erforderlich ist und die Person keine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellt. Amnesty International regt daher an, diese Konkretisierung in den Gesetzestext einzuarbeiten.

ASYLGESETZ

Begriffsbestimmungen - Familienangehöriger (§ 2 Abs 1 Z 22 AsylG)

Der Entwurf sieht vor, dass in § 2 Abs 1 Z 22 die Wendung „im Herkunftsland“ durch die Wendung „vor der Einreise“ ersetzt werden soll.

Amnesty International weist darauf hin, dass die Wendung „im Herkunftsland“ in der geltenden Fassung des § 2 Abs 1 Z 22 nicht vorkommt und daher gar nicht ersetzt werden kann. Diese Änderung wurde bereits in einer der unzähligen Novellen in der vergangenen Jahren vollzogen.

Auch wenn diese legistische Unachtsamkeit im konkreten Fall voraussichtlich ohne konkrete menschenrechtliche relevante Folge bleiben würde, verdeutlicht sie die Problematik des österreichischen Fremden- und Asylrechts: Amnesty International beobachtet, dass aufgrund der unzähligen Novellierungen des Fremden- und Asylrechts in Österreich eine erhebliche Rechtsunsicherheit bei sowohl den rechtsanwendenden Behörden als auch den rechtsunterworfenen Betroffenen entstanden ist. Offenkundig hat diese Rechtsunsicherheit mittlerweile sogar den Gesetzgeber bzw die legistisch verantwortlichen Personen erreicht. Aus menschenrechtlicher Sicht ist es daher dringend geboten, dieser Rechtsunsicherheit wirksame Maßnahmen entgegenzusetzen.

Amnesty International regt daher grundsätzlich an, von den zumindest jährlichen Novellierungen dieser Rechtsgebiete abzusehen. Eine Neufassung der im Asyl- und Fremdenrechtsbereich geltenden Gesetze ist im Sinne der Übersichtlichkeit für die anzuwendenden Behörden und rechtsunterworfenen Betroffenen dringend geboten.

Rechtsfolgen einer Jugendstraftat (§ 2 Abs 4 AsylG)

⁴ EuGH vom 27.10.1977, Rs 30/77 Bouchereau, Rn. 25 bis 30. Vgl. auch zu den vom EuGH entwickelten Kriterien zur „Öffentliche Ordnung und Sicherheit“ die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und des Rates vom 2.7.2009, KOM(2009) 313, S. 11 ff.

Die geplante Neueinführung des § 2 Abs 4 AsylG sieht vor, dass „abweichend von § 5 Z 10 des Jugendgerichtsgesetzes 1988“ eine für das AsylG maßgebliche Verurteilung auch dann vorliegt, wenn sie wegen einer Jugendstraftat erfolgt ist.

Die Einführung dieser Regel würde einen Bruch in der knapp hundertjährigen österreichischen Entwicklung des Ausbaus der Kinder- und Jugendlichenrechte bedeuten, missachtet das Kindeswohl, bewirkt eine sachlich nicht gerechtfertigte, diskriminierende Schlechterstellung minderjähriger Asylantragsteller*innen gegenüber österreichischen Jugendlichen und ist daher aufgrund ihres offenkundig punitiven Charakters auch aus menschenrechtlicher Sicht strikt abzulehnen:

Hintergrund des § 5 Z 10 JGG ist der Grundsatz, dass in anderen Gesetzen vorgesehene Rechtsfolgen von Straftaten nicht eintreten, sofern diese von Jugendliche begangen wurden. Es ist in Recht gegossener gesellschaftlicher Konsens seit Anfang des 20. Jahrhunderts, dass Jugendliche davor geschützt werden müssen, damit diese durch Neben- und Folgewirkungen eines Strafverfahrens in ihrer weiteren Entwicklung und Lebenssituation keinen schweren Schaden nehmen und von solchen Folgen erst dann getroffen werden, wenn sie in ihrer persönlichen Entwicklung bereits die Phase überwunden haben, in der sie straffällig geworden sind. § 5 Z 10 JGG verfolgt somit „das Ziel, die Chancen des straffällig gewordenen Jugendlichen auf Resozialisierung nicht durch zusätzliche, zur Strafe hinzutretende Folgewirkungen zu erschweren oder unmöglich zu machen“.⁵

Die Neuregelung bedeutet im Ergebnis eine Gleichstellung von Straftaten Jugendlicher mit jenen von Erwachsenen und lässt den bisher als common sense geltenden Schutzgedanken zu Gunsten Jugendlicher vollkommen außer Acht. Die Folge der Bestimmung, dass Straftaten Jugendlicher als Straftaten im Sinne des AsylG gelten, ist, dass etwa auch straffällig gewordenen Jugendlichen der subsidiäre Schutzstatus aberkannt werden muss, wenn dieselben Voraussetzungen wie bei Erwachsenen vorliegen.

Diese Bestimmung lässt die menschenrechtlich und verfassungsrechtlich gebotene Berücksichtigung des Kindeswohls vollkommen außer Acht. Der geplanten Regelung muss – vor dem Hintergrund, dass die straffällig gewordenen Jugendlichen auch nach Aberkennung der subsidiären Schutzberechtigung aufgrund des Non-Refoulement-Gebots nicht abgeschoben werden dürfen – Vergeltungscharakter unterstellt werden.

Streichung der 3-Monats-Frist für Überstellungen bei vorliegendem Schutz in EWR-Staaten oder in der Schweiz (§ 4a AsylG)

Die geplante Streichung des letzten Satzes des § 4a AsylG, wonach § 4 Abs 5 AsylG sinngemäß anzuwenden, hat zur Folge, dass eine Zurück- bzw Abschiebung im Falle eines Schutzes in einem anderen EWR-Staat oder in der Schweiz an keinerlei Frist mehr gebunden ist. In derartigen Fällen wäre daher eine automatische Zuständigkeit Österreichs nach Ablauf einer Frist ausgeschlossen. Das wäre selbst dann nicht der Fall, wenn eine Überstellung der betroffenen Person in den jeweiligen EWR-Staat oder in die Schweiz aus faktischen, von der betroffenen Person nicht verschuldeten Gründen nicht möglich ist.

Amnesty International anerkennt, dass grundsätzlich bei Gewährung von internationalen oder subsidiären Schutz in einem anderen EWR-Staat oder in der Schweiz davon ausgegangen werden kann, dass dieser Staat auch für die betroffene Person, der bereits Schutz gewährt wurde, zuständig ist und die betroffene Person auch dort sicher ist.

Auch nach der bisherigen Gesetzeslage sind nur jene Fälle von dieser Frist umfasst, in denen die

⁵ Vgl Regierungsvorlage zum JGG 1988, 486 der Beilagen XVII. GP

nicht erfolgte Überstellung auf nicht von dem*der Fremden zu vertretenden Gründen zurückzuführen ist. Konnte eine Überstellung etwa aufgrund der Vereitelung durch die fremde Person nicht durchgeführt werden, kam diese Frist auch nicht zum Tragen und begründete keine Zulassung zum österreichischen Asylverfahren. Nach Ansicht des VfGH kann ein Antrag auf internationalen Schutz wegen Drittstaatssicherheit nur dann zurückgewiesen werden, wenn die Prognose dahin lautet, dass die betroffene Person in dem von der Behörde in Erwägung gezogenen Drittstaat Schutz vor Verfolgung finden kann. Das setzt aber auch voraus, dass die betroffene Person in diesen Staat tatsächlich – sei es freiwillig oder im Wege der Abschiebung – einreisen kann.

Die von Amnesty International in der Vergangenheit dokumentierten Fälle zeigen aber, dass die Abschiebung der betroffenen Personen entweder am Unwillen des Aufnahmestaates, der schon Schutz gewährt hat, gescheitert ist bzw dass die österreichischen Behörden Fristen offenkundig schlicht übersehen haben. Diejenige Personengruppe, die aufgrund des Unwillens des Aufnahmestaates nicht abgeschoben werden kann, wäre nach der geplanten Gesetzesänderung aber einer massiven, zeitlich nicht beschränkten Rechtsunsicherheit ausgesetzt, die erhebliche und im Ergebnis wohl oft unverhältnismäßige Eingriffe in deren Recht auf ein faires Verfahren und in das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens zur Folge hätten. Diese Personen können weder in den ursprünglich schutzgewährenden Staat effektiv einreisen noch in Österreich zum Asylverfahren zugelassen werden. Somit könnten sie keinen effektiven Schutz als anerkannte Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte in Anspruch nehmen.

Bei denjenigen Fällen, in denen Österreich die 3-Monats-Frist übersehen hat, ist die Streichung derselben Frist sachlich nicht gerechtfertigt bzw könnte gegebenenfalls in einem verhältnismäßigen Ausmaß verlängert werden. Vor dem Hintergrund der massiv zurückgegangenen Antragszahlen ist nicht davon auszugehen, dass das Fristmanagement der österreichischen Behörden nicht dazu in der Lage wäre, im Rahmen der derzeit bestehenden Rechtslage effektiv zu arbeiten.

Amnesty International appelliert daher, von der Streichung des letzten Satzes des § 4a AsylG im Sinne der Verhinderung unverhältnismäßiger Eingriffe in Grundrechte in Einzelfällen abzusehen.

Aberkennung des Status des*der Asylberechtigten (§ 7 Abs 2 AsylG)

Die Neuregelung der Aberkennung des Status des Asylberechtigten sieht vor, dass nunmehr bei Einreisen der Asylberechtigten in den Herkunftsstaat oder die Beantragung und Ausfolgung eines Reisepasses zwingend ein Aberkennungsverfahren einzuleiten ist.

Amnesty International verkennt nicht, dass Asylberechtigten, die sich nach Erteilung des internationalen Schutzes wieder unter den Schutz des Herkunftsstaates stellen, der Status des*der Asylberechtigten aberkannt werden kann. In derartigen Fällen konnte die Behörde bei Vorliegen von Indizien ein Aberkennungsverfahren einleiten. Die zwingende Einleitung eines Aberkennungsverfahrens ist aber nach Ansicht von Amnesty International überschießend:

Aus den Erläuternden Bemerkungen ergibt sich, dass die Neuregelung des § 7 Abs 2 AsylG „ausschließlich verfahrensrechtlicher Natur“ sei und keine „Erweiterung der Asylaberkennungstatbestände“ erfolge. Es ist daher davon auszugehen, dass die Behörde aufgrund der Neuregelung einen Mehranfall von Verfahren zu verzeichnen haben wird, im Ergebnis aber kein wesentlicher Anstieg von rechtskräftigen Aberkennungen zu erwarten sein wird, weil auch bisher bereits bei Vorliegen der Indizien die Behörde aus Eigenem ein Aberkennungsverfahren hat einleiten können.

Dabei ist aber zu befürchten, dass die Betroffenen zwar einem (schlussendlich einzustellenden) Asylaberkennungsverfahren ausgesetzt sind und währenddessen etwa das Recht auf

Familienzusammenführung ruht, aber im Ergebnis nur ein bürokratischer Mehraufwand, der die Effizienz der Behörde beeinträchtigt, zu erwarten ist.

In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass nach eindeutiger Rsp des VwGH eine bloße Einreise in den Herkunftsstaat nicht notwendigerweise eine Unterschutzstellung bedeutet. Die Unterschutzstellung ist nur dann anzunehmen, wenn eine gewisse Nachhaltigkeit der Zuwendung zum Herkunftsstaat angenommen werden kann – diese Nachhaltigkeit ist etwa in Fällen, in denen Asylberechtigte ein letztes Mal ihre kranken, nicht reisefähigen Eltern besuchen von Vorneherein nicht anzunehmen.⁶

Vor dem Hintergrund, dass die Behörde ein Aberkennungsverfahren bei Vorliegen dieser Hinweise einzuleiten hat, obwohl eine tatsächliche Aberkennung in vielen Fällen nicht erfolgen wird, ist der fehlende Säumnisschutz in diesen Aberkennungsverfahren aus menschenrechtlicher und rechtsstaatlicher Hinsicht inakzeptabel: Angesichts der Konsequenzen, die ein anhängiges Aberkennungsverfahren für die betroffenen Personen mit sich bringt (Ruhen von Familienzusammenführungsverfahren uä), ist der Umstand, dass die betroffenen Personen keine rechtliche Möglichkeit gegen Behörden, die die gesetzliche Entscheidungsfrist nicht einhalten, vorzugehen, eines Rechtsstaats unwürdig.

Die gegenständliche Neuregelung hat offenkundig punitiven Charakter und ist aus diesem Grund ebenfalls abzulehnen.

Anordnung der Unterkunftsnahme (§ 15b AsylG)

Die Ergänzung in § 15b hat zur Folge, dass zukünftig die bereits im zugelassenen Verfahren geltende Möglichkeit, eine Anordnung zur Unterkunftsnahme auszusprechen, auch im Zulassungsverfahren Anwendung finden soll. Weiters soll bei der Beurteilung der Notwendigkeit der Unterkunftsnahme beachtlich sein, ob „weitere Erhebungen zur Identität“ erforderlich sind.

Durch die Anordnung der Unterkunftsnahme wird in das Recht, den Wohnsitz frei zu wählen (Art 2, 4. Zusatzprotokoll zur EMRK) und in das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens gem Art 8 EMRK eingegriffen.

Vor dem Hintergrund der Erfahrung, dass Erhebungen zur Identität in aller Regel sehr zügig abgeschlossen werden, die Verfahrensordnung aber erst gemeinsam mit der Erlassung des inhaltlichen Bescheides bekämpft werden kann, bleibt zu befürchten, dass hier unverhältnismäßig in die Menschenrechte der Betroffenen eingegriffen werden wird.

Amnesty International regt daher an, von der Ausweitung der Anordnung der Unterkunftsnahme aus dem Grund der „Erhebungen zur Identität“ abzusehen und appelliert an die Behörden, den Grundrechtseingriff einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung im Einzelfall zu unterziehen.

Ausnahme von subsidiär Schutzberechtigten bei Anordnung der Unterkunftsnahme und Wohnsitzbeschränkung (§ 15b und § 15c AsylG)

Amnesty International begrüßt ausdrücklich die dringend gebotene Klarstellung, dass Personen, denen der Status der subsidiär Schutzberechtigten zuerkannt wurde und eine Beschwerde gegen die Abweisung des Antrags auf internationalen Schutzes eingebracht haben, von der Anordnung zur Unterkunftsnahme und Wohnsitzbeschränkung ausgenommen sind.

⁶ Filzwieser/Frank/Kloibmüller/Raschhofer, Asyl- und Fremdenrecht, Kommentar 2016, S. 654, K4, vgl auch VwGH 2002/01/0345, 28.01.2005

Diese Personen haben ein nicht bloß vorübergehendes Aufenthaltsrecht und waren in der Vergangenheit oft daran gehindert, etwa einer Erwerbsarbeit nachzugehen, obwohl sie dazu berechtigt sind und auch eine Arbeitszusage gehabt haben.

Die Ausnahme von subsidiär Schutzberechtigten beendet eine sachliche nicht gerechtfertigte Diskriminierung dieser Personengruppe.

Ex-lege Antragstellung von minderjährigen Kindern (Antragsfiktion), wenn befugte Fremde Anträge auf internationalen Schutz stellen (§ 17a AsylG)

Durch die Einführung des § 17a AsylG soll geregelt werden, dass mit der Einbringung eines Antrags auf internationalen Schutz durch einen Fremden bzw mit dem Einlangen der Geburtsanzeige der Kinder der Fremden auch Anträge auf internationalen Schutz für diese Kinder ex lege als gestellt und eingebracht gelten, wenn das Kind kein Aufenthaltsrecht von mehr als 90 Tagen in Österreich hat. Wenn gegen den Fremden, der Elternteil des Kindes ist, bereits eine rechtskräftige negative Entscheidung vorliegt, ist ohne Weiteres auch der Antrag des Kindes negativ zu entscheiden, wenn keine eigenen Verfolgungsgründe des Kindes vorgebracht werden. Die bisherige Möglichkeit zur Stellung eines Antrags auf internationalen Schutz wird durch diese Regelung ersetzt, den Eltern wird eine Anzeigepflicht der Geburt von Kindern auferlegt.

Amnesty International erkennt, dass es im Interesse des Staates und der antragstellenden Personen ist, dass ein enger Konnex zwischen den Verfahren von Familienmitgliedern besteht.

Die gegenständliche Regelung berücksichtigt aber einige wesentliche Umstände nicht ausreichend und bedarf aus folgenden Gründen einer Überarbeitung:

§ 17a Abs 4 sieht im Rahmen einer „Ist-Bestimmung“ vor, dass Anträge minderjähriger Kinder zurück- bzw abzuweisen sind, wenn gegen den erwachsenen Elternteil bereits eine negative Entscheidung vorliegt. Diese Bestimmung lässt außer Acht, dass die beiden Elternteile über unterschiedliche Aufenthaltstitel verfügen können. Eine Klarstellung ist daher insofern geboten, als dass eine zurück- bzw abweisende Entscheidung gegen die minderjährigen Kinder unter gewissen Umständen nur dann erlassen werden darf, wenn – sofern vorhanden – gegen beide vertretungsbefugten Elternteile eine rechtskräftige Anordnung zur Außerlandesbringung bzw eine sonstige rechtskräftige aufenthaltsbeendende Maßnahme besteht. Andernfalls besteht die Gefahr, dass ein Elternteil aufgrund eines anderen Aufenthaltstitels in Österreich aufenthaltsberechtigt ist und über das Kind dennoch eine zurück- bzw abweisende Entscheidung erlassen wird. Dieser Eingriff wird den Anforderungen des Art 8 EMRK und den zwingend zu berücksichtigenden Erwägungen zum Kindeswohl nicht gerecht.

Weiters verkennt die Regelung des § 17a Abs 4 AsylG, dass Anträge gem Art 10 Abs 3 lit a der Asylverfahrensrichtlinie einzeln, objektiv und unparteiisch zu prüfen sind. Eine zwingend zu erlassende zurück- oder abweisende Entscheidung allein aufgrund des Umstands einer negativen Entscheidung in Bezug auf einen Elternteil lässt außer Acht, dass sich für das minderjährige Kind aber trotz dieser Entscheidung etwa bei einer realen Gefahr von unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung in einem anderen Mitgliedstaat eine Zuständigkeit Österreichs ergeben könnte. Darüber hinaus ist der Terminus „eigene Verfolgungsgründe“ zu eng gefasst, weil damit nur auf die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz, nicht aber auf die Prüfung des Vorliegens von Gründen, die zur Gewährung von subsidiären Schutz führen können, abgestellt wird.

Amnesty International befürchtet, dass die Formulierung „sofern keine eigenen Verfolgungsgründe für das Kind vorgebracht wurden“ in der Praxis zu Problemen führen, die auch derzeit bereits beobachtet werden. Es bedarf einer Klarstellung, dass die Behörden auch in diesen Fällen gem § 18 AsylG zur amtswegigen Ermittlung verpflichtet sind und einer Manuduktionspflicht unterliegen. Es bedarf jedenfalls einer Verpflichtung der Behörde zur Belehrung bzw gegebenenfalls expliziter

Einräumung des Parteiengehörs, in denen den Eltern der minderjährigen Antragsteller*innen die Möglichkeit gegeben wird, ein Vorbringen im Rahmen des Asylverfahrens zu erstatten.

Amnesty International empfiehlt, den § 17a AsylG grundlegend zu überarbeiten und den § 17a Abs 4 ersatzlos zu streichen.

Abschaffung der Zulassungsfrist, bei beabsichtigter Abweisung des Antrags auf internationalen Schutz (§ 28 Abs 2 AsylG)

Im Rahmen des Zulassungsverfahrens haben Asylwerber*innen kein Aufenthaltsrecht, sondern nur faktischen Abschiebeschutz und unterliegen einer Bewegungseinschränkung im politischen Bezirk. Asylwerber*innen im Zulassungsverfahren werden in der Grundversorgung-Bund untergebracht, was in aller Regel eine Unterkunft in einem Großquartier bedeutet. Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge bekommen bis zur Zulassung des Verfahrens in aller Regel keinen*keine Obsorgeberechtigten zur Seite gestellt.

Durch die Ergänzung in § 28 Abs 2 AsylG sollen diese Einschränkungen nicht nur etwa für Personen, bei denen geprüft wird, welches Land gem der Dublin III Verordnung zur inhaltlichen Prüfung des Verfahrens zuständig ist, gelten, sondern auf Personen im inhaltlichen Verfahren ausgedehnt werden.

Vor dem Hintergrund, dass inhaltliche Verfahren oft jahrelang dauern, ist diese Ausweitung des Entfalls der 20-tägigen Zulassungsfrist aus Sicht von Amnesty International abzulehnen: Die erheblichen Eingriffe in das durch Art 8 EMRK gewährleistete Recht auf Privat- und Familienleben der Betroffenen und die mit der Regelung einhergehenden Einschränkungen der Bewegungsfreiheit sind unverhältnismäßig, wenn nicht gleichzeitig eine kurze Verfahrensdauer unter gleichzeitiger Gewährleistung der Standards eines fairen Verfahrens iSd Art 6 EMRK garantiert ist. Es erschließt sich darüber hinaus nicht, warum der Entfall der 20-tägigen Zulassungsfrist und damit einhergehender Ausdehnung des Zulassungsverfahrens die in den Erläuternden Bemerkungen erwähnte Verfahrensbeschleunigung erreicht werden soll.

Integrationshilfe (§ 68 AsylG)

Mit dem Integrationsgesetz 2017, das erst vor fünf Monaten am 01.01.2018 in Kraft getreten ist, wurde ein Rechtsanspruch von Asylwerber*innen mit hoher Anerkennungswahrscheinlichkeit auf Integrationshilfe (ua Deutschkurse) eingeführt. Die geplante Änderung sieht vor, diesen Rechtsanspruch wieder abzuschaffen und knüpft diesen wiederum an einen Ressourcenvorbehalt.

Unabhängig von der Sinnhaftigkeit, keine Integrationshilfen per Rechtsanspruch zur Verfügung zustellen, kritisiert Amnesty International die geplante Vorgehensweise: Die Abschaffung eines erst kürzlich eingeführten Rechtsanspruchs schafft bei den Rechtsunterworfenen Rechtsunsicherheit und Unübersichtlichkeit. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass nach dem Bundesvoranschlag 2018/2019 sowie im Bundesfinanzrahmen 2018-2022 Deutschkurse für Asylwerber*innen nicht bedeckt sind und daher aus faktischen, finanziellen Gründen nicht umgesetzt werden können.

Die gegenständliche Änderung schafft in einer Gesamtschau durch die Knüpfung der Regelung an einen Ressourcenvorbehalt und gleichzeitiger Nichtzurverfügungstellung von finanziellen Ressourcen von Vorneherein totes Recht. Amnesty International appelliert daher, von einem derartigen Vorgehen grundsätzlich abzusehen. Im konkreten Fall wird angeregt, den Rechtsanspruch unabhängig von einem Ressourcenvorbehalt beizubehalten.

Klarstellung bezüglich Gebührenbefreiung im Beschwerdeverfahren vor dem BVwG (§ 70 AsylG)

Amnesty International begrüßt diese Klarstellung: Obwohl dies in der Praxis bis dato ohnehin so gehandhabt wurde, stellt der Gesetzgeber klar, dass auch im Beschwerdeverfahren vor dem BVwG im Asylverfahren keine Gebühren zu entrichten sind und stellt gegenteiligen Bestrebungen eine unmissverständliche gesetzliche Grundlage entgegen.

Dies fördert den effektiven Zugang zum Recht einerseits und bewirkt jedenfalls eine Entlastung des BVwG, das andernfalls wohl unzählige Anträge auf Verfahrenshilfe zu bewältigen hätte.

BFA-VERFAHRENSGESETZ

Streichung von Kriterien, bei deren Vorliegen eine Rückkehrentscheidung nicht erlassen werden werden darf (§ 9 BFA-VG)

Der Entwurf sieht vor, § 9 Abs 4 BFA-VG ersatzlos zu streichen. § 9 Abs 4 BFA-VG sieht vor, dass gegen einen rechtmäßig aufhältigen Drittstaatsangehörigen eine Rückkehrentscheidung nicht erlassen werden darf, wenn er von klein auf im Inland aufgewachsen und hier langjährig rechtmäßig niedergelassen ist oder ihm vor Verwirklichung des maßgeblichen Sachverhalts bereits die Staatsbürgerschaft verliehen hätte werden können.

Diese gesetzliche Klarstellung diene den Behörden und Gerichten als klare Richtlinie für die Entscheidungspraxis. Die ersatzlose Streichung hat eine weitere Rechtsunsicherheit zur Folge, weil hier den Behörden volles Ermessen eingeräumt wird.

Auch in diesem Änderungsvorschlag ist ein punitiver Charakter erkennbar. Es ist unbestritten, dass Personen, die ein strafrechtlich relevantes Verhalten gesetzt haben, sich auch in dementsprechenden strafrechtlichen Verfahren zu verantworten haben. Durch die Abschaffung der gesetzlichen absoluten Verbote zur Erlassung einer Rückkehrentscheidung wird vor allem bei Personen, die schon jahr(zehnte)lang in Österreich rechtmäßig aufhältig sind, das strafrechtliche Verhalten neben der strafrechtlichen Sanktion auch einer aufenthaltsrechtlichen Sanktion ausgesetzt.

Diese Abschaffung klarer Leitlinien in Bezug auf Personen, die in Österreich geboren und aufgewachsen sind, lässt befürchten, dass es zu einer uneinheitlichen Rsp führen wird. Die Infragestellung der Aufenthaltsverfestigung ist insbesondere im Hinblick auf die hohen Hürden des Staatsbürgerschaftsrechts problematisch und hat eine diskriminatorische Wirkung auf das Gesellschaftsklima. Während Personen, die mit österreichischer Staatsbürgerschaft im Inland geboren und hier aufgewachsen sind im Falle von strafrechtlichen Fehlverhalten nur mit einer strafrechtlichen Sanktion zu rechnen haben, haben Personen mit der Staatsangehörigkeit eines Drittstaats im Falle von strafrechtlichem Fehlverhalten mit einer zusätzlichen aufenthaltsrechtlichen Sanktion zu rechnen.

Amnesty International empfiehlt im Sinne der Berücksichtigung der Aufenthaltsverfestigung und der Rechtssicherheit, von der Streichung des § 9 Abs 4 BFA-VG abzusehen.

Verkürzung der Beschwerdefrist (§ 16 BFA-VG)

Die Versuche, die Beschwerdefrist in (bestimmten Konstellationen des) Asylverfahrens zu verkürzen, scheinen offenkundig ein legistisches Steckenpferd, das regelmäßig zur Prüfung der Verfassungskonformität der Regelungen führt, geworden zu sein.

Der gegenständliche Entwurf sieht einmal mehr eine im Vergleich zu sonstigen Verfahren verkürzte Beschwerdefrist von zwei Wochen in bestimmten Konstellationen vor. Betroffen sind Beschwerden gegen Bescheide, mit denen der Antrag auf internationalen Schutz zurückgewiesen und eine aufenthaltsbeendende Maßnahme erlassen wird bzw. Fälle, in denen eine durchsetzbare

Rückkehrentscheidung bereits besteht oder in denen eine Anordnung zur Außerlandesbringung erlassen wird sowie Beschwerden gegen Bescheide, mit denen der Status des Asylberechtigten in einem beschleunigten Verfahren nach § 7 Abs 2 AsylG 2005 aberkannt wurde. In den Erläuterungen wird als Begründung für die intendierte Verschlechterung der Rechtsschutzsituation die dadurch gewonnene Verfahrensbeschleunigung von zwei Wochen angeführt.

Die Verkürzung der Beschwerdefristen in Asylverfahren wurde bereits dreimal als verfassungswidrig aufgehoben.

Der VfGH hat in seinem Erkenntnis vom 23.02.2016 zu GZ G574/2015 festgestellt, dass Abweichungen von der vierwöchigen Beschwerdefrist nur dann zulässig sind, „als sie nicht anderen Verfassungsbestimmungen, etwa dem Rechtsstaatsprinzip und dem daraus abgeleiteten Grundsatz der Effektivität des Rechtsschutzes, widersprechen. Ob die in den gegenständlichen Verfahren angefochtenen Bestimmungen, die insgesamt der Verfahrensbeschleunigung dienen sollen, gegen Art 11 Abs2 B-VG verstoßen, hängt also mit der Frage zusammen, ob sie den rechtsstaatlichen Anforderungen entsprechen.“

Weiters führte der VfGH wie folgt aus: „In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass § 7 Abs 4 VwGVG für eine Beschwerde an ein Verwaltungsgericht eine vierwöchige Frist vorsieht, anders als früher das AVG mit seiner zweiwöchigen Frist für Berufungen im administrativen Instanzenzug. Diese längere Frist dürfte nur mit den Besonderheiten eines gerichtlichen Verfahrens zu erklären sein.“ (VfGH 23.02.2016, G574/2015)

Angesichts dieser klaren Judikaturlinie, welche durchwegs dem Rechtsschutz in abschließend negativen Verfahren einen höheren Stellenwert als dem Interesse an einer um 2-3 Wochen kürzeren Frist und somit möglicherweise auch um diesen Zeitraum verkürzten Verfahrensdauer einräumt, mag auch das Argument der (vermeintlich) weniger komplexen Materie die vorgeschlagene Änderung nicht zu rechtfertigen.

In diesem Sinne heißt es auch in der bereits wiederholt zitierten Entscheidung: „In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass ungeachtet der Bezeichnung dieser Erledigungen als Zurückweisungen es sich dabei in vieler Hinsicht um Sachentscheidungen handelt, die mitunter die Klärung schwieriger Sachverhaltsfragen, die Durchführung einer Beweiswürdigung durch das Gericht und die Erörterung von teils schwierigen Rechtsfragen erfordern, dies unter den bereits von der Judikatur hervorgehobenen schwierigen Bedingungen, vor denen ein in der Regel der Verfahrenssprache nicht mächtiger Asylwerber im Asylverfahren steht.“ (VfGH 23.02.2016, G574/2015)

Amnesty International gesteht zu, dass im gegenständlichen Fall zumindest die Beschwerdefrist nicht grundsätzlich verkürzt wurde, sondern eine gewisse Differenzierung anhand von Verfahrenskonstellationen berücksichtigt wurde. Dennoch ist nach Ansicht von Amnesty International keine ausreichende sachliche Rechtfertigung für die Verkürzung der Beschwerdefristen gegeben:

In den Erläuternden Bemerkungen wird zwar ausgeführt, dass die Verkürzung der Frist in Dublin-Verfahren aufgrund der vorzunehmenden Überstellung unerlässlich sei und die Klärung des entscheidungsrelevanten Sachverhalts wie auch die Erörterung schwieriger Rechtsfragen im geringeren Ausmaß als in inhaltlichen Verfahren erforderlich seien, doch erweist sich dies angesichts der Überstellungsfristen in Verfahren nach der Dublin III-Verordnung (zumeist 6 Monate) und angesichts erschwerten Arbeitsumstände von Rechtsberatungen und Fachanwält*innen (Beziehung von Dolmetscher*innen, Übersetzungen, von Entscheidungen betroffene Personen, die oft keine Grundkenntnisse des österreichischen Verwaltungswesens mitbringen) als nicht nachvollziehbar.

In diesem Zusammenhang ist zudem beachtlich, dass ein Überschreiten der längeren (!) gesetzlichen Entscheidungsfrist durch die Behörden folgenlos ist, während die Beschwerdefrist für die oft nicht rechtskundigen Rechtsunterworfenen verkürzt werden soll. Diese Waffenungleichheit

legt nahe, dass durch die Verkürzung das Recht auf ein faires Verfahren unverhältnismäßig eingeschränkt wird.

Aus menschenrechtlicher Sicht ist es inakzeptabel, dass der Gesetzgeber die Behörde treffende Fristen wie die Überstellungsfrist gem § 4a ersatzlos streicht bzw die Entscheidungsfristen der Behörden und der Gerichte verlängert, gleichzeitig aber die intendierte Verfahrensbeschleunigung auf Kosten der Beschwerdefrist erreicht werden soll. Amnesty International appelliert daher, von einer Verkürzung der Beschwerdefristen vor allem in einem menschenrechtlich heiklen Bereich wie dem Asylrecht, in dem hochkomplexe Sach- und Rechtsfragen zu klären sind, ein für allemal abzusehen und es nicht auf eine weitere Entscheidung – und ggf Aufhebung dieser Bestimmung – durch den VfGH ankommen zu lassen.

Aberkennung der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde (§ 18 BFA-VG)

Die geplante Änderung des § 18 BFA-VG sieht vor, dass einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung aberkannt werden kann, wenn „der Asylwerber das Bundesamt durch falsche Angaben oder Dokumente oder durch Verschweigen wichtiger Informationen oder durch zurückhalten [sic] von Dokumenten über seine Identität oder seine Staatsangehörigkeit zu täuschen versucht hat“. Die bisherige Rechtslage soll auch dahingehend geändert werden, dass die Formulierung „trotz Belehrung über die Folgen“ gestrichen werden soll.

Amnesty International merkt an, dass damit die europarechtlichen Vorgaben in Art 31 Abs 8 lit c aber nur unvollständig übernommen wurden, weil der Passus „die sich negativ auf die Entscheidung hätten auswirken können“ nicht übernommen wurde. Es wird daher angeregt, auch diesen Passus in die Bestimmung aufzunehmen. Die Formulierung „Verschweigen wichtiger Informationen“ ist zudem eine sehr weite Formulierung, die einer Konkretisierung zugänglich ist. Zumal hier eine Sanktion an eine unterlassene Handlung geknüpft wird, ist eine Konkretisierung im Sinne der Rechtssicherheit sogar geboten.

Grundsätzlich ist zu befürchten, dass aufgrund mangelnder gesetzlicher Determinierung der berücksichtigenden Umstände die Aberkennung der aufschiebenden Wirkung auch dann angewandt werden wird, wenn etwa die „Verschweigung wichtiger Informationen“ auf psychisch relevanten Beeinträchtigungen zurückzuführen sind. Gerade bei Personen, die Fluchterfahrung haben, treten diese Beeinträchtigungen gehäuft auf.

Darüber hinaus regt Amnesty International an, die Formulierung „trotz Belehrung über die Folgen“ beizubehalten. Die von der Regelung betroffenen Personen sind oft erstmals mit einem derart aufwändigen Verwaltungsverfahren konfrontiert und mit dem Verfahrensablauf unvertraut. Im Sinne des Rechts auf ein faires Verfahren ist daher eine Manuduktionspflicht und Belehrung der Behörden unerlässlich und menschenrechtlich geboten.

Durchsuchung von Fremden, Auftrag zur Auswertung von Datenträgern (§§ 35a, 38, 39a BFA-VG)

Durch die Neueinführung dieser Regelungen werden die Behörden dazu ermächtigt, die Kleidung und die mitgeführten Behältnisse eines Fremden zu durchsuchen, sofern „nicht ausgeschlossen werden kann, dass der Fremde Gegenstände und Dokumente (...) mit sich führt auch nicht auf Aufforderung vorlegt.“ (§ 38 BFA-VG).

Die Sicherheitsbehörden und das BFA werden weiters dazu ermächtigt, Datenträger sicherzustellen, Sicherungskopien herzustellen und diese auszuwerten, dies alles ohne richterliche Genehmigung (§ 39a BFA-VG).

Die ausgewerteten Daten sollen zum Zweck der Strafverfolgung auch an die dafür zuständigen Behörden übermittelt werden dürfen. (§ 39a Abs 4 BFA-VG)

Es bedarf keiner weitwendigen Ausführungen, dass durch diese Maßnahmen erheblich in das Recht auf Achtung des Privatlebens gem Art 8 EMRK, in das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Schutz personenbezogener Daten und das Recht auf ein faires Verfahren gem Art 6 EMRK eingegriffen wird.

Amnesty International bemängelt, dass den Erläuternden Bemerkungen nicht zu entnehmen ist, dass sich die Verfasser*innen mit den grund- und menschenrechtlichen Erwägungen auseinandergesetzt haben.

Den Erläuternden Bemerkungen ist zwar zu entnehmen, dass der Zweck der Auswertung der Daten ausschließlich zur Feststellung der Identität und der Reiseroute (Geodaten) dienen soll. Der Gesetzeswortlaut spricht aber nur von Datenträgern allgemein und sieht auch keine Beschränkung auf bestimmte Daten vor. Daraus ergibt sich, dass die Bestimmungen die Behörden zur Verarbeitung jeglicher Daten ohne Einschränkung ihrer Art oder Inhalts ermächtigen. Vor dem Hintergrund, dass auf den in den Erläuternden Bemerkungen beispielhaft angeführten Datenträgern wie Mobiltelefonen mittlerweile umfassende – und auch intimste – Informationen gespeichert werden, erscheint die vorgeschlagene Regelung jedenfalls als überschießend und unverhältnismäßig. Sollte der Gesetzesvorschlag tatsächlich auf die Feststellung der Reiseroute und der Identität abzielen, so regt Amnesty International eine grundlegende Überarbeitung der Bestimmungen vor dem Hintergrund der dringend gebotenen Verhältnismäßigkeitsprüfung an.

Auch wenn sichergestellte Datenträger gem § 39a Abs 3 BFA-VG den Fremden unverzüglich zurückgestellt werden müssen, mangelt es dem Gesetz an Vorkehrungen, ab wann die bei der Behörde verbliebenen Daten auf der Sicherungskopie gelöscht bzw vernichtet werden müssen. Amnesty International appelliert daher eindringlich, von einer Beschlussfassung in der derzeitigen Form abzusehen, weil dadurch ein unverhältnismäßiger Eingriff in das Recht auf Achtung des Privatlebens bewirkt wird.

Menschenrechtlich besonders problematisch sieht Amnesty International die Bestimmung, wonach Daten auch an die Strafverfolgungsbehörden weitergegeben werden können. Hier ist in Erinnerung zu rufen, dass die gegenständliche Sicherstellung, Kopieanfertigung und Auswertung ohne jegliche richterliche Genehmigung erfolgen kann. Die Regelung ist geradezu prädestiniert, Zufallsfunde strafrechtlich zu verwerten. Diese Vorgangsweise widerspricht dem Recht auf ein faires Verfahren diametral und ist eine Umgehung des strafrechtlich normierten Beweisverwertungsverbotes, wonach Zufallsfunde, wegen derer die Ermittlungsmaßnahme nicht angeordnet wurde und nicht vom Sicherstellungs- bzw Durchsuchungsauftrag umfasst sind, strafrechtlich nicht verwertet werden dürfen.

Amnesty International anerkennt das staatliche Interesse an der Feststellung der Identität und der Reiseroute. Eine diesbezügliche Regelung sollte sich aber an folgenden Vorgaben des UNHCR⁷ orientieren:

- Information sowie Zustimmung des/der Asylsuchenden zur Auswertung (von einer Zustimmung kann nur abgesehen werden, wenn im Rahmen einer Einzelfallprüfung die Notwendigkeit der Auswertung festgestellt wurde)
- Anwendungsvorrang von Maßnahmen mit geringerer Eingriffsintensität in die Persönlichkeitsrechte der asylsuchenden Personen
- Durchführung durch die zuständigen Behörden im Rahmen des rechtlich definierten Aufgabenbereichs
- Zugang zu einem effektiven Rechtsmittel gegen die Entscheidung über die Auslesung

⁷ Vgl UNHCR, Preliminary Legal Observations on the Seizure and Search of Electronic Devices of Asylum-Seekers, August 2017, <http://www.refworld.org/docid/59a5231b4.html>

- Speicherung nur von relevanten Daten in Hinblick auf das gesetzlich festgelegte, rechtmäßige Zeit und nur solange wie unerlässlich notwendig unter Beachtung eines nachvollziehbaren und sicheren Speichervorgangs.

Zusätzlich merkt Amnesty International an, dass sich bei der Verwertung der sichergestellten und ausgewerteten Daten auch Bedenken hinsichtlich des Beweiswertes ergeben. Aus der Erfahrung von Amnesty International ist mitzuteilen, dass etwa Mobiltelefone von mehreren Personen gleichzeitig verwendet werden bzw. gebrauchte Mobiltelefone erst am Weg von anderen Personen erworben werden. Dies ist bei der Beweiswürdigung der ausgewerteten Daten berücksichtigen und sind diese daher jedenfalls in Zusammenschau mit den Aussagen der Antragsteller*innen zu sehen. Ansonsten bleibt bei Nichtbeachtung dieser praxisrelevanten Informationen zu befürchten, dass die Glaubwürdigkeit der Antragsteller*innen automatisch in Zweifel gezogen werden.

Das Absehen von der Beschlussfassung der gegenständlichen Regelung in dieser Form ist folglich menschenrechtlich jedenfalls unabdingbar.

Sicherstellung von Bargeld, Beitrag zur Grundversorgung (§ 39 BFA-VG; § 2 GVG-Bund)

Durch die vorgeschlagenen Änderungen sollen die Behörden ermächtigt werden, Fremde zu durchsuchen, wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass der*die Fremde auf Aufforderung das mitgeführte Bargeld nicht herausgegeben hat. In der Folge kann das Bargeld von bis zu € 840,00 pro Person sichergestellt werden, ein Betrag von € 120,00 ist der*dem Fremden jedenfalls zu belassen. Für unterhaltsberechtigten Personen gelten dieselben Beträge. Wenn eine Person weniger als die veranschlagten 40 Tage in Grundversorgung verbringt, ist ihr der entsprechende Differenzbetrag auf Antrag auszufolgen, wobei der Antrag binnen zwei Wochen ab Beendigung der Versorgung einzubringen ist. Der Betrag fällt dem Bund anheim, wenn die Ausfolgung des Differenzbetrages nicht binnen sechs Wochen nach der Beendigung der Grundversorgung möglich ist.

Bereits durch die Durchsuchung der Fremden auf Bargeld wird in Grundrechte eingegriffen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob bereits die Durchsuchung nach Bargeld zur Sicherstellung eines Pauschalbetrags, überhaupt menschenrechtlich zulässig ist, zumal es hier erhebliche Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme gibt. So ist zu diesem Zeitpunkt ja überhaupt nicht geklärt, ob die Person überhaupt die veranschlagten 40 Tage in Grundversorgung verbleiben wird. Schon aus diesem Grund wird die Maßnahme von Amnesty International abgelehnt.

Es bedarf keiner weitwendigen Ausführungen, dass durch die Sicherstellung von Bargeld zur Deckung der Kosten der Grundversorgung in das menschenrechtlich und verfassungsrechtlich gewährleistete Recht auf Eigentum eingegriffen wird. Dieser Eingriff wiegt umso schwerer, da diese Maßnahme in Bezug auf die Auszahlung von Differenzbeträgen an sehr kurze Fristen (zwei Wochen Antragstellung; sechs Wochen Anheimfall) gebunden ist.

Aus menschenrechtlicher Sicht inakzeptabel ist weiters, dass nach der geplanten Regelung auch Menschen mit besonderen Bedürfnissen – insbesondere Minderjährige - nicht von dieser Maßnahme ausgenommen werden sollen und auch bei diesen mitgeführtes Bargeld abgenommen werden soll. Hier ist zu konstatieren, dass jedenfalls davor eine Person, die für die Vermögensverwaltung des Minderjährigen zuständig ist, bestellt werden müsste, um den Anforderungen des österreichischen Schutzes von Minderjährigen und deren Rechte gerecht zu werden.

Die geplante Maßnahme wird aufgrund schwerer grund- und menschenrechtlicher Bedenken in Bezug auf Eingriffe in die Eigentumsrechte von Angehörigen der vulnerablen Gruppe der Asylsuchenden schon aufgrund dieser Grobprüfung abgelehnt.

Darüber hinaus erhellt sich der Sinn dieser Regelung – abseits eines populistischen Diskurses – nicht: Schon nach der geltenden Rechtslage konnten Personen, die über eigene Mittel verfügten, von der Grundversorgung ausgeschlossen werden. Die vorgeschlagene Regelung wird voraussichtlich vor allem zu einem massiven Mehraufwand der Behörden führen, der voraussichtlich mehr Kosten verursachen wird, als dass das sichergestellte Bargeld zur Kostendeckung beitragen wird.

Davon abgesehen stellt die gegenständliche Maßnahme einen neuerlichen Tiefpunkt in der österreichischen Asylrechtsentwicklung dar. Die Maßnahme dient offenkundig nicht zur Deckung der angefallenen Kosten, sondern soll wiederum in der Außendarstellung suggerieren, dass Flüchtlinge sich in Österreich „warm anziehen“ müssen, während ihnen gleichzeitig „das letzte Hemd“ weggenommen wird.

STAATSBÜRGERSCHAFTSGESETZ

Streichung der Möglichkeit für Asylberechtigte, bei Erfüllung aller Voraussetzungen nach 6 Jahren Aufenthalt die Staatsbürgerschaft verliehen zu bekommen (§ 11a StbG)

Wie auch bei der Streichung des kürzlich eingeführten Rechtsanspruchs auf Integrationshilfe (siehe oben, § 68 AsylG) ist in diesem Bereich eine Rechtsentwicklung zu beobachten, die erst kürzlich eingeführte Regelungen wieder außer Kraft setzt und daher massiv zur Rechtsunsicherheit beiträgt.

Durch die Neuregelung des § 11a Abs 7 StbG ist bei anerkannten Flüchtlingen die Anhebung der Minstdauer des rechtmäßigen und ununterbrochenen Aufenthalts für die Verleihung der Staatsbürgerschaft von sechs auf zehn Jahren vorgesehen.

Diese Anhebung widerspricht dem Geist der Genfer Flüchtlingskonvention: Diese sieht vor, dass die Einbürgerung von Flüchtlingen sowie wie möglich zu erleichtern ist und eine Beschleunigung des Einbürgerungsverfahrens zu erreichen ist. Vor dem Hintergrund, dass die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen für anerkannte Flüchtlinge nicht gemindert wurde, wird nun auch die letzte Privilegierung von Flüchtlingen eliminiert.

Es bestehen daher massive Bedenken, ob die Republik Österreich seine völkerrechtlichen Verpflichtungen erfüllt. Amnesty International appelliert – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der unbestrittenen integrationsfördernden Wirkung von Einbürgerungen – von dieser Änderung abzusehen.