

**Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das BFA - Einrichtungsgesetz , das BFA - Verfahrensgesetz , das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz und das Grundversorgungsgesetz – Bund 2005 geändert werden (Fremdenrechtsänderungsgesetz 2015)**

GZ.: BMI-LR1310/0001-III/1/c/2015

In den letzten Jahren hat sich das Fremdenrecht durch eine Vielzahl an Novellen geändert und eine Komplexität erreicht, durch die es selbst für Experten und Expertinnen immer schwieriger wird, die Bestimmungen im Detail zu kennen. Häufig werden neben der notwendigen Umsetzung von europarechtlichen Vorgaben zusätzlich zahlreiche inhaltliche Änderungen und Spezialisierungen der ohnehin schon komplexen Regelungen vorgenommen. Rechtsanwender und Rechtsanwenderinnen müssen demnach oftmals für die Beurteilung eines Sachverhalts mehrere Rechtslagen parallel bedenken, was angesichts der häufigen Änderungen eine große Herausforderung darstellt und es erschwert, rechtliche Fragestellungen und Zusammenhänge eindeutig und sicher beantworten zu können. Betroffene selbst haben keine Chance mehr im Dickicht der Fremdenrechtsnormen die für sie relevanten Regelungen zu überblicken und zu erkennen, welche Perspektiven möglich sind. Verunsicherung und Rechtsunsicherheit sind die Folge.

Es ist daher dringend zu fordern, die Bestimmungen des Asyl- und Fremdenrechts mit dem Ziel, sie auf ein notwendiges, jedoch übersichtliches Maß zu reduzieren bzw. zu vereinfachen, im Gesamten zu durchforsten.

Zu folgenden im Begutachtungsentwurf enthaltenen Bestimmungen wird speziell Stellung genommen:

- 1) § 18 Abs 1 Z 2 BFA-VG – beschleunigtes Verfahren; zusätzliche Gründe für die Aberkennung der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde**
- 2) § 2 Abs 7 GVG-B – Verlust des Anspruchs auf Grundversorgung, wenn der Beschwerde die aufschiebende Wirkung nicht zuerkannt wird**

Zu den Gründen, die bereits nach geltendem Recht eine Aberkennung der aufschiebenden Wirkung zur Folge haben können, sollen nun weitere Gründe hinzukommen. Einer Beschwerde gegen eine abweisende Entscheidung über einen Antrag auf internationalen Schutz könnte demnach das Bundesamt die aufschiebende Wirkung unter anderem nun auch dann aberkennen, wenn *schwerwiegende Gründe die Annahme rechtfertigen, dass der Asylwerber eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder Ordnung darstellt.*

Nach den Erläuterungen zum Entwurf sollen davon nicht nur schwere Verbrechen umfasst sein, sondern generell jedes Verhalten, das der österreichischen Rechtsordnung in besonderem Maße widerspricht; etwa mehrfache rechtswidrige Einreisen,

Vergehen und Verbrechen, aber etwa auch schwere und gehäufte Verwaltungsübertretungen.

Folgt man den Erläuterungen wäre zu befürchten, dass eine solche vermutete Gefahr für die nationale Sicherheit oder Ordnung von den Vollzugsbehörden auch schon bei Bagatelldelikten angenommen wird. Nach Art 31 Abs 8 der Richtlinie 2013/32/EU (Neufassung Verfahrensrichtlinie) können Mitgliedsstaaten unter bestimmten Voraussetzungen in einigen Fällen ein beschleunigtes Verfahren festlegen. Art 31 Abs 8 lit j der Richtlinie sieht einen solchen Fall vor, wenn es schwerwiegende Gründe für die Annahme gibt, dass der Betroffene eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung eines Mitgliedstaates ist. Es müssen demnach *schwerwiegende Gründe* vorliegen. Die Erläuterungen zum Entwurf scheinen jedoch strengere Maßstäbe anzulegen und gehen über die Intention der Richtlinie hinaus, indem auch geringere Verstöße gegen die Rechtsordnung (Vergehen oder Verwaltungsstrafen) vom Begriff der schwerwiegenden Gründe umfasst sein sollen.

Die geplante neue Bestimmung des § 18 Abs 1 Z 2 BFA-VG sieht keine konkreten Kriterien für die Beurteilung der Behörde vor, wann schwerwiegende Gründe die Annahme einer Gefahr für die nationale Sicherheit oder Ordnung rechtfertigen. Zu befürchten ist, dass für eine solche Beurteilung die dafür notwendige Zukunfts- bzw. Rückfallsprognose nicht in ausreichendem Ausmaß vorgenommen werden könnte, sondern hauptsächlich das strafbare Verhalten als einzige Tatsache herangezogen wird. Gerade in einem so hochsensiblen Bereich, wie es das Asylrecht ist, könnte ein solches Vorgehen im Zusammenhang mit der geplanten Einschränkung des Rechtsschutzes problematisch sein und weitreichende Folgen haben.

Mit der Aberkennung der aufschiebenden Wirkung soll nach dem Entwurf der Grundversorgungsanspruch verloren gehen, es sei denn der Beschwerde wird vom Bundesverwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung zuerkannt. (§ 2 Abs 7 GVG-B neu, § 18 Abs 5 BFA-VG)

Zu überlegen ist, ob nicht in der Praxis Konstellationen auftreten können, in denen Betroffene zwar trotz Aberkennung der aufschiebenden Wirkung im Land bleiben müssen, aber aufgrund der praktischen Auswirkungen dieser Bestimmung ihre Lebensgrundlage verlieren würden. Erhält beispielsweise ein Asylwerber einen abschlägigen Bescheid über seinen Antrag auf internationalen Schutz, wurde der Beschwerde aufgrund von Straffälligkeit die aufschiebende Wirkung aberkannt und nicht wieder zuerkannt und stellt sich heraus, dass der Betroffene aus tatsächlichen Gründen nicht abschiebbar und geduldet ist (§ 46a Abs 1 Z 3 FPG des Entwurfs), wäre er bis zur Entscheidung über seine Beschwerde jedenfalls von einer existentiellen Versorgung ausgeschlossen, nachdem er auch keinen Arbeitsmarktzugang hat. (§ 3 Abs 1 Z 5 GVG-B des Entwurfs im Zusammenhang mit Art 2 Abs 1 Z 2 Grundversorgungsvereinbarung)

Der Wegfall der Lebensgrundlage und jeglicher Perspektiven birgt neben allen anderen Problemen auch ein erhöhtes Kriminalitätsrisiko in sich. Für die Gesellschaft würde damit auch ein höheres Sicherheitsrisiko bestehen. Schon aus kriminalpräventiver Sicht wird diese Bestimmung problematisch gesehen und ist abzulehnen.

### **3) zu § 45 Abs. 1 BFA-VG und § 3 Abs. 6 FPG - neue Befugnisse von Organen der Landespolizeidirektion**

Der Direktor einer LPD könnte nach den im Entwurf vorgeschlagenen Bestimmungen Personen, die nicht Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes sind („ermächtigte Verwaltungsbedienstete“), in festgelegten Fällen zur Ausübung von Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigen, sofern sie dafür geeignet und besonders geschult sind.

Die Ausübung von Befehls- und Zwangsgewalt bedeutet stets einen Eingriff in bestehende Grundrechte und erfordert neben spezifischer Kenntnisse einen besonders sensiblen Umgang mit Betroffenen.

Sollte die geplante Ausweitung der Ermächtigungen vorgenommen werden, wären zumindest die Auswahl – und Ausbildungsstandards genau festzulegen.

Notwendig ist jedenfalls, dass sämtliche eingesetzte Organe intensiv geschult und auf ihre Aufgabenstellungen bestmöglich vorbereitet werden.

Im Übrigen ist anzumerken, dass die Aufnahme von § 33 FPG („Auskunftsverlangen“) in die Liste jener Maßnahmen, bei denen Befehls- und Zwangsgewalt angewendet werden dürfen (§ 3 Abs 6 FPG), verfehlt ist, da für Auskunftsverlangen per se eine Anwendung von Befehls – und Zwangsgewalt nicht vorgesehen ist (§ 33 Abs 2 FPG).

### **4) § 92 Abs 1a und 3 FPG – Versagung und Entziehung von Fremden – und Konventionalreisepässen**

Die Entziehung oder Versagung eines Fremden – oder Konventionalreisepasses ist nach § 92 Abs 1 FPG unter anderem möglich, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme der Behörde rechtfertigen, dass ein ausländischer Staatsbürger das Reisedokument benutzen will, um gegen die Bestimmungen des Suchtmittelgesetzes zu verstoßen. Dazu muss nach dem Wortlaut nicht notwendig eine SMG-Verurteilung vorliegen.

Unter welchen Voraussetzungen eine solche Maßnahme zur Anwendung kommt, geht aus dem Gesetz nicht genau hervor. Es wird daher vorgeschlagen - vor allem, um bei Entscheidungen einen objektiven Maßstab anzuwenden und die Verhältnismäßigkeit zu wahren – eine Versagung oder Entziehung des Passes nur dann zu verfügen, wenn zusätzlich zu den spezialpräventiven Bedenken eine rechtskräftige Verurteilung zu einer unbedingten Freiheitsstrafe nach dem SMG in den letzten zwei Jahren erfolgte.

Nach § 92 Abs 3 des Entwurfs soll nun bei gerichtlich strafbaren Handlungen bis zum Ablauf von 3 Jahren nach Tatbegehung *jedenfalls* von einem Versagungsgrund auszugehen sein, wobei Haft- und Unterbringungszeiten außer Betracht bleiben. Diese Bestimmung sieht für eine Einschätzung keine Prüfung spezialpräventiver Notwendigkeit vor und berücksichtigt nicht die individuelle Situation des Betroffenen. Vorgeschlagen wir daher der Entfall des geplanten Absatzes 3, da die Prüfung spezialpräventiver Gründe (Zukunftsprognose) einschließlich einer Interessensabwägung schon aus Gründen der Verhältnismäßigkeit vorzunehmen ist.

Von NEUSTART werden folgende Änderungen im NAG und FPG vorgeschlagen:

► **Einreiseverbot und Aufenthaltsverbot nur bei rechtskräftiger Verurteilung zu einer unbedingten Freiheitsstrafe, die nicht der Beschränkung der Auskunft aus dem Strafregister unterliegt (§§ 53 Abs 3 und 67 FPG).**

Das FPG sieht im Fall von Straffälligkeit sowohl bei bedingten als auch bei unbedingten Verurteilungen die Verhängung aufenthaltsbeendender Maßnahmen vor. Aufgrund der positiven Prognose, die eine bedingte Verurteilung zur Voraussetzung hat, sollte daher bei bedingten Verurteilungen und bei unbedingten Verurteilungen, die der Beschränkung der Auskunft aus dem Strafregister unterliegen, kein Einreise- oder Aufenthaltsverbot verhängt werden dürfen.

Im Fall der bedingten Nachsicht einer Strafe geht das Gericht davon aus, dass ein Strafvollzug nicht erforderlich ist, um den Verurteilten von der Begehung weiterer gerichtlich strafbarer Handlungen abzuhalten. Dieselbe Entscheidung kann jedoch für das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl Grundlage sein, um von einer künftigen schwerwiegenden Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit durch den Verurteilten auszugehen und diesem daher einen weiteren Aufenthalt in Österreich zu verbieten. Um diesen Wertungswiderspruch zu beseitigen, sollte ein Einreise- oder Aufenthaltsverbot wegen der Begehung gerichtlich strafbarer Handlungen grundsätzlich nur unter der Voraussetzung einer rechtskräftigen Verurteilung zu einer unbedingten Freiheitsstrafe möglich sein, die zudem nicht der beschränkten Auskunft aus dem Strafregister unterliegt. Der Gesetzgeber räumt dem Betroffenen mit einer Auskunftsbeschränkung (§ 6 Tilgungsgesetz) für „weniger gewichtige“ Verurteilungen mehr Chancen auf Resozialisierung ein, indem die Verurteilungen im Strafregisterauszug für die „Außenwelt“ (zum Beispiel Dienstgeber) nicht aufscheinen. Daher sollen auch die Folgen von Verurteilungen in Form eines Einreise- oder Aufenthaltsverbots in einem solchen Fall nicht zum Tragen kommen.

► **Aufhebung eines Einreise- oder Aufenthaltsverbots, sobald Verurteilungen der Beschränkung der Auskunft aus dem Strafregister unterliegen. Eine Antragstellung sollte in beiden Fällen im Inland und vom Ausland aus möglich sein.** (§§ 60 Abs 2 und 69 Abs 2 FPG)

Im FPG sind Voraussetzungen genannt, unter denen ein wegen strafgerichtlicher Verurteilungen erlassenes Aufenthalts- oder Einreiseverbot verkürzt beziehungsweise aufgehoben werden kann. Nach geltender Rechtslage gibt es bei einem Einreiseverbot, das aufgrund von Verurteilungen erlassen wurde, lediglich die Möglichkeit einer Verkürzung, nicht der gänzlichen Aufhebung. Voraussetzung dafür, dass die Verbotsfrist zu laufen beginnt ist, dass der Betroffene fristgerecht das Land verlassen hat.

Sowohl bei einem Einreiseverbot als auch bei einem Aufenthaltsverbot, das wegen strafgerichtlicher Verurteilungen (§§ 53 Abs 3 und 67 FPG) erlassen wurde, sollte es die Möglichkeit einer Aufhebung geben, sobald die Verurteilungen getilgt sind oder der beschränkten Auskunft aus dem Strafregister unterliegen. Ein diesbezüglicher Antrag sollte stets (auch bei einem Einreiseverbot) vom Inland aus gestellt werden dürfen. Personen, bei denen eine Abschiebung rechtlich oder faktisch nicht möglich ist, hätten damit die Möglichkeit, nach einer bestimmten Zeit des Wohlverhaltens um

Aufhebung des Aufenthalts- oder Einreiseverbots im Inland anzusuchen, um wieder die Chance auf einen Aufenthaltstitel und damit auch auf Beschäftigung zu bekommen. Damit könnte auch aus präventiver Sicht das Risiko für illegales und kriminelles Verhalten verringert werden.

► **Keine „Rückstufung“ des unbefristeten Aufenthaltsrechts bei integrierten und aufenthaltsverfestigten Menschen (§ 28 Abs 1 NAG)**

Derzeit ist vorgesehen, dass die Behörde bei einer Person mit dem Aufenthaltstitel Daueraufenthalt - EU, gegen die eine Rückkehrenscheidungs gemäß § 52 Abs 5 FPG aufgrund des Schutzes des Privat- und Familienlebens (Art 8 EMRK) nicht erlassen werden könnte, das unbefristete Aufenthaltsrecht für beendet erklären kann und (nur mehr) einen befristeten Aufenthaltstitel erteilt. Diese Möglichkeit der Rückstufung sollte im Gesetz ersatzlos gestrichen werden.

Verfügt jemand bereits über eine so hohe Integrationsstufe, dass keine Rückkehrenscheidungs mehr verhängt werden darf (Interessensabwägung gemäß § 9 BFA-VG zugunsten des Betroffenen), ist auch die Rückstufung unverhältnismäßig, weil dadurch Betroffene aufgrund der damit einhergehenden Verschlechterungen in ihren Rechten massiv benachteiligt werden. (Verlust sozialer Rechte, social rights - Art. 6 EMRK; zum Beispiel Verlust von Mindestsicherung und Wohnbeihilfe, kein Zugang zu Gemeindewohnungen, Probleme bei Kreditvergabe ...).

Daher sollte mit den im Fremdenpolizeigesetz existierenden aufenthaltsbeendenden Maßnahmen zum Schutz der Gesellschaft das Auslangen gefunden werden. Keinesfalls darf es eine Rückstufung bei aufenthaltsverfestigten Personen (§ 9 Abs 4 BFA-VG) geben.

19. März 2015

Alfred Kohlberger MAS und Dr. Christoph Koss  
Geschäftsführer  
NEU**START** – Bewährungshilfe, Konfliktregelung, Soziale Arbeit