

An das Bundesministerium für Inneres
Herrengasse 7
1010 Wien
übermittelt via E-Mail an bmi-III-1@bmi.gv.at

Wien, am 4. Oktober 2016

Stellungnahme des Österreichischen Frauenrings zur Verordnung der Bundesregierung zur Feststellung der Gefährdung der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des Schutzes der inneren Sicherheit samt Erläuterungen, GZ BMI-LR1330/0013-III/1/c/2016

Mit der geplanten Änderung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 24/2016 kann die Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates mit Verordnung feststellen, dass die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Schutz der inneren Sicherheit aufgrund der mit dem aktuellen und zu erwartenden Migrationsgeschehen verbundenen Auswirkungen in Österreich gefährdet sind.

Als Dachorganisation österreichischer Frauenvereine fordert der Österreichische Frauenring die Regierung dringend dazu auf, die geplante Änderung des Bundesgesetzes, die eine erneute Verschärfung des Asylrechts – und damit auch eine Verschlechterung der Situation von Frauen und Kindern auf der Flucht – zur Folge hätte, nicht zu beschließen!

Unbestimmte Gesetzesbegriffe

Sowohl Verordnung als auch gesetzliche Grundlage als auch Artikel 72 AEUV verwenden die unbestimmten Rechtsbegriffe „öffentliche Ordnung“ und „innere Sicherheit“. Die österreichische Bundesverfassung verankert in Artikel 18 das sogenannte „Legalitätsprinzip“, das die gesamte Verwaltung an die Gesetze bindet. Unbestimmte Gesetzesbegriffe sind nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs grundsätzlich schon zulässig, dürfen aber nicht zu weite Auslegungsspielräume eröffnen und den Verwaltungsbehörden keine zu großen Ermessensspielräume einräumen. Schließlich würde dies behördlicher Willkür Tür und Tor öffnen.

Die Feststellung des so genannten „Notstands“ ermöglicht weitgehende Einschränkungen im Bereich des völkerrechtlich verankerten Asylrechts und der Menschenrechte. Die Verwendung der genannten dehnbaren Begriffe erscheint daher bedenklich!

Im Sinne des § 36 Abs 1 Asylgesetz 2005 idF BGBl. I Nr 24/2016 stellt die genannte Verordnung zudem eine Gefährdung der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des Schutzes der inneren Sicherheit fest.

In prophetischer Sicht wird außerdem festgehalten, dass diese Verordnung sechs Monate gilt – also die angeführte Gefährdung wohl jedenfalls ein halbes Jahr anhalten wird. Die fixe

– allerdings schon in der gesetzlichen Grundlage vorgegebene – Befristung einer Verordnung, die auf einer faktischen Situation beruht, ist grundsätzlich fragwürdig: Bei Änderung der faktischen Verhältnisse, die den Notstand, der Voraussetzung für die Verordnungserlassung ist, begründen, müsste die Verordnung eventuell sofort angepasst werden; nicht erst nach einem halben Jahr.

„Notstandsverordnung“ als Verstoß gegen die Genfer Flüchtlingskonvention

Die Erlassung der derzeit in Begutachtung befindlichen Verordnung – der sogenannten „Notstandsverordnung“ – ist gemäß §§ 36ff Asylgesetz die Voraussetzung für weitreichende Einschränkungen – so u.a. Hinderung an der Einreise, Anhaltung in Registrierstellen, Zurückweisung von Asylanträgen durch Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes. Dadurch werden das völkerrechtlich gewährleistete Asylrecht und Menschenrechte wie persönliche Freiheit, Recht auf Leben (Artikel 2 EMRK), Schutz vor menschenunwürdiger Behandlung (Artikel 3 EMRK), Recht auf Familie (Artikel 8 EMRK) erheblich eingeschränkt, aufgrund einer Erstbeurteilung in einem Schnellverfahren an der Grenze. Auch die bereits gestellte Anzahl von Anträgen ist laut Gesetz ein Faktor.

Die Genfer Flüchtlingskonvention hingegen konzipiert das Asylrecht als individuelles Recht auf Schutz vor Verfolgung. Als solches ist jeder Fall individuell zu prüfen – unabhängig von der Zahl der bereits gestellten Anträge. Diese Prüfung hat auch menschenrechtliche Aspekte – zB Artikel 2,3,8 EMRK – zu umfassen. Die grundsätzliche Problematik, dass in Schnellverfahren an der Grenze eine Erstbeurteilung möglicher Menschenrechtsverletzungen vorgenommen wird, hat das Landesverwaltungsgericht Steiermark in mehreren Entscheidungen vom 9. September aufgezeigt, in denen die Unzulässigkeit von Zurückweisungen in Spielfeld festgestellt wurde.

„Wurden Menschen trotz entsprechender Erklärungen ihrer Intentionen zurückgewiesen, erfolgte dies in rechtswidriger Weise, weil willkürlich (vgl etwa LVwG 09.09.2016, LVwG 20.3-918/2016-15 ua).“ führt Rechtsanwalt Ronald Frühwirth dazu aus. Weiters: „die Klarstellung, dass die Beurteilung, jemand stamme nicht aus einem Kriegsgebiet, kommt der Asylbehörde und nicht dem Organ des öffentlichen Sicherheitsdienstes zu (vgl. LVwG 09.09.2016, LVwG 20.3-870/2016-16).“ Frühwirth betont abschliessend: „Eine nur wenige Minuten dauernde Befragung von schutzsuchenden Menschen wird den Anforderungen an eine menschenrechtskonforme Beurteilung ihrer Absichten nicht gerecht. Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes erweisen sich für derartige Beurteilungen oftmals als nicht ausreichend geschult und schlicht ungeeignet. Eine sorgfältige Abwägung, ob eine Zurückweisung eine Verletzung von Art 2, 3 oder 8 EMRK mit sich bringt, kann von ihnen nicht bewerkstelligt werden. Es sind dabei schließlich Rechtsfragen zu klären, die üblicherweise in aufwändigen Verfahren über oft drei beurteilende Instanzen geführt werden.“

Der Österreichische Frauenring schließt sich dieser Einschätzung inhaltlich voll an. Eine derartige Erstbeurteilung an der Grenze ist gerade für Frauen und LGBTIQ-Personen ungeeignet, um über die möglicherweise traumatischen frauen- und geschlechtsspezifischen Erlebnisse zu sprechen, aufgrund derer sie geflüchtet sind.

Eine zeitweise Abschaffung des Asylrechts für Menschen, wie sie durch die Ausrufung eines Notstands zustande käme, bedeutet einen Verstoß gegen die Genfer Flüchtlingskonvention und ist damit abzulehnen. Hinzuzufügen ist zudem, dass gerade Frauen und Kinder von

einer solchen Verordnung betroffen wären. Schließlich sind es zumeist männliche Familienmitglieder, die die Flucht – oft über gefährliche Routen - als erste angetreten sind. An dieser Stelle sei auch auf die Stellungnahme des Österreichischen Frauenrings vom November 2015 (<http://www.frauenring.at/sites/default/files/artikel/AsylG-Stellungnahme-OEFR.pdf>) hingewiesen, in der wir insbesondere die Restriktionen im Asylgesetz bei der Familienzusammenführung kritisiert haben. Denn diese bewirken auch, dass Frauen und Kinder sich alleine auf den Fluchtweg begeben und auf den Fluchtwegen und an den Grenzen zusätzlich geschlechtsspezifischen Gefahren ausgesetzt sind.

Auch pragmatisch eröffnet sich durch die genannte Vorgangsweise ein Rechtsschutzdefizit: Bereits an der Grenze zurückgewiesene Asylwerber_innen werden viel weniger leicht Rechtsmittel einbringen können. Artikel 13 EMRK gewährleistet das Recht auf Einbringung wirksamer Beschwerden, also auf effizienten Rechtsschutz – Rechtsschutzdefizite stehen daher in einem Spannungsverhältnis zu diesem Grundrecht.

Darüber hinaus begründet die Bundesregierung die vorliegende Gefährdung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit mit fragwürdigen Argumenten. Einige dieser Einwände möchten wir im Folgenden entkräften:

a) Asylantragszahlen

Immer wieder ist die Rede davon, dass Österreich von der hohen Anzahl der gestellten Asylanträge überfordert sei. Zweifellos war die große Menge an Anträgen im Sommer 2015 eine Herausforderung. Eine solche Ausnahmesituation darf aber keine Auswirkungen darauf haben, dass Österreich schutzsuchenden Personen ihr Recht auf Asyl gewährt.

In den letzten Monaten wurde zudem die Grundversorgung für geflüchtete Personen deutlich ausgebaut – ähnliche Engpässe wie im Vorjahr sind deshalb nicht zu erwarten. Besonders angesichts der Tatsache, dass die Anzahl von in Österreich gestellten Asylanträgen seit November des Vorjahres wieder rückläufig ist und die Antragszahl aktuell eilweise sogar deutlich geringer als im Vorjahr ist, erscheint die Notwendigkeit der geplanten „Notstandsverordnung“ besonders fragwürdig.

b) Migration und Arbeitsmarkt

Für die Ausrufung eines Notstandes in der Asyl-Notstandsverordnung werden u.a. Überlastungen im Bereich des Arbeitsmarktes beschrieben.

Die positiven Aspekte und Dynamiken, die im gesamten Bereich von Asyl entstehen könnten, werden hingegen nicht gesehen oder hervorgehoben. Schließlich entstehen neue und zum überwiegenden Teil (hoch-)qualifizierte Jobs, die gerade in Zeiten von hoher Arbeitslosigkeit von großer Bedeutung sind. Gerade in einem Bereich, wo interkulturelle Kompetenz und Mehrsprachigkeit sehr gefragt sind, stellt es für Menschen mit Migrationshintergrund eine neue Chance, um eine qualifizierte Tätigkeit auszuüben. Behörden und Institutionen sollten sich generell mit der gesellschaftlichen Realität auseinandersetzen und die Beschäftigten entsprechend der tatsächlichen Bevölkerungsstruktur zusammensetzen. Mit den neu anzustellenden Personen bietet sich dafür eine gute Gelegenheit.

Aber auch Menschen, die nach Österreich geflohen sind, bringen oftmals wichtige Qualifikationen und Kompetenzen mit, die für die österreichische Wirtschaft besonders wichtig sind.

c) Investitionen in den Bildungssektor

In der Begründung zur Notstandsverordnung wird des Weiteren die zunehmende Zahl von Schüler_innen im Pflicht- und Bundesschulbereich als Herausforderung für das Bildungssystem angeführt. Dem ist entgegenzuhalten, dass die zusätzlichen Kosten in den Bildungssektor nicht bloß als Belastung zu verstehen, sondern als aktive Investitionen in die Zukunft der österreichischen Gesellschaft zu sehen sind.

Die Zuwanderung junger Menschen sollte als Chance begriffen werden, um die Wirtschaft zu beleben und Systeme sozialer Sicherung dauerhaft aufrechtzuerhalten. Mehr als ein Drittel jener Personen, die im Vorjahr in Österreich Schutz suchten, waren unter 18 Jahren. Migration wirkt damit der Alterung der Gesellschaft entgegen. Eine Verjüngung der österreichischen Gesellschaft könnte beispielsweise auch das Pensionssystem in seiner derzeitigen Form sichern. Dies setzt allerdings voraus, dass minderjährigen Asylwerber_innen ein ungehinderter Zugang zum österreichischen Bildungssystem gewährleistet wird.

d) Kriminalitätstatistik

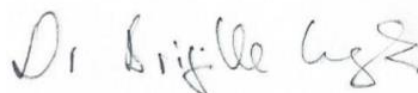
In der Begründung zur sog. „Notstandsverordnung“ wird letztlich auch auf mögliche negative Auswirkungen im Sicherheitsbereich hingewiesen, die durch einen Anstieg von Asylwerbenden in Österreich gegeben sein sollen. Die Statistiken, auf die in der Begründung zurückgegriffen wird, deuten allerdings auf keinen Notstand in Bezug auf Sicherheit hin. Schließlich handelt es sich bei den zitierten Statistiken, erstens, um keine Verurteilungs-, sondern Anzeigestatistiken. Zweitens deuten die vorliegenden Zahlen auf keinen Anstieg der Kriminalität von Asylwerber_innen ab. Der Frauenring wehrt sich grundsätzlich gegen jeglichen Versuch einer rhetorischen Kriminalisierung von Asylwerbenden und verweist darauf, dass die vorliegenden Daten nicht darauf hindeuten, dass in Österreich ein Notstand aufgrund eines Anstiegs an Kriminalität ausgerufen werden müsse.

Die Begründung zum Änderungsvorschlag des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 24/2016 suggeriert eine Notlage, die sich weder in den Zahlen von Asylanträgen, noch in den vorliegenden Daten zur aktuellen Situation in Österreich widerspiegeln. Die geplanten Änderungen würden aber die Möglichkeiten auf sicheres Asyl für verfolgte Frauen abermals verringern. Aus diesem Grund spricht sich der Österreichische Frauenring klar gegen die geplante Verordnungserlassung aus!

Mit besten Grüßen,



Sonja Ablinger
Vorsitzende des ÖFR



Dr.ⁱⁿ Brigitte Hornyik
stv. Vorsitzende des ÖFR