WIRTSCHAFT

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Tirol
Maximilianstraße 7, Postfach 243, 6010 Innsbruck
Tel: 0800/22 55 22, Fax: 0800/22 55 22-1459
wirtschaftspolitik@ak-tirol.com
www.ak-tirol.com

Bundesarbeitskammer
Prinz-Eugen-Straße 20-22
1040 Wien

G.-Zl.: WP-2016-8644
Bei Antworten diese Geschäftszahl angeben.

Bei Rückfragen Mag. Erger/Dr. Rief/Kn Klappe 1453 Innsbruck, 18.04.2016

Betreff: Gesamtändernder Abänderungsantrag betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz geändert werden

Bezug: Ihr Mail vom 14.04.2016

Mit dem gesamtändernden Abänderungsantrag, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz novelliert werden soll, legt die Bundesregierung eine Reihe von geplanten Maßnahmenänderungen vor, welche tief in die bisherige Praxis des Asylprozesses eingreifen. Besonders hervorzuheben sind die Einführung einer befristeten Aufenthaltsberechtigung für Asylberechtigte (geplant in § 3 Abs. 4 bis 4b des zu Asylgesetz 2005) und der im 4. Hauptstück neu einzufügende 5. Abschnitt „Sonderbestimmungen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des Schutzes der inneren Sicherheit während der Durchführung von Grenzkontrollen."

Die extrem kurze Begutachtungsfrist für eine Gesetzesänderung dieser Tragweite, verbunden mit einer weitgehenden Abkehr von bisherigen Paradigmen ist entschieden zu kritisieren. Nur durch massiven Druck konnte die Bundesregierung dazu gebracht werden, überhaupt eine Begutachtung zuzulassen. Offenbar sollte damit eine allzu kritische innerstaatliche Auseinandersetzung mit den geplanten Gesetzesnovellen unterbunden werden, obwohl diese potenziell eine große politische Tragweite aufweisen und eines breiten Konsens bedürfen.

Zum geplanten § 3 Abs. 4 bis 4b: Einführung der befristeten Aufenthaltsberechtigung für Asylberechtigte

Zur Einführung der befristeten Aufenthaltsberechtigung für Asylberechtigte verweisen wir auf unsere Stellungnahme zur Asylgesetznovelle vom 11. November 2015, der diese Bestimmungen bereits enthält:

Nach geltender österreichischer Rechtslage erhalten Personen, denen der Status des Asylberechtigten zuerkannt wird, sofort ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht. Mit Bescheid ist bereits jetzt der Status des Asylberechtigten jedoch im Einzelfall abzuerkennen, wenn Gründe für die Aberkennung vorliegen. Nun soll vorgesehen werden, dass zunächst eine dreijährige Aufenthaltsberechtigung besteht und drei Jahre nach Zuerkennung des Asylstatus systematisch geprüft wird, ob weiterhin die Umstände, auf Grund derer die Flüchtlingseigenschaft anerkannt wurde, vorliegen. Liegen diese Gründe nicht mehr vor, wird nach 3 Jahren von Amts wegen ein Aberkennungsverfahren eingeleitet.

Bei Wegfall der Fluchtgründe soll ein automatisches Aberkennungsverfahren zu einer verstärkten Rückführung von Flüchtlingen führen. Bei der einseitigen Verfolgung dieses Zieles wird jedoch übersehen, dass ein solcher in gewisser Weise vorhersehbarer Verlust des Aufenthaltsrechts negative Auswirkungen auf die Integration und Selbsterhaltungsfähigkeit der Flüchtlinge nach sich zieht. Eine erfolgreiche Integration innerhalb von 3 Jahren wird bei automatischer Rücksendung in den Herkunftsstaat für den Fall, dass dort keine oder nur mehr eine deutlich geringere Gefahr droht, zunichte gemacht. Die Chancen auf eine Integration in den Arbeitsmarkt sinken für die Asylberechtigten noch weiter, wenn potentielle Arbeitgeber davon ausgehen können, dass die Arbeitsleistung durch Verlust des Aufenthaltstitels nach 3 Jahren beendet wird. Auch die Motivation der Flüchtlinge, die deutsche Sprache zu erlernen, sich zu integrieren und sich selbst zu erhalten, wenn nach den ersten 3 Jahren keine Rechtssicherheit auf ein dauerhaftes Bleiberecht besteht, könnte unter der Befristung leiden.

Dem könnte dadurch entgegen gewirkt werden, dass bei Wegfall der Voraussetzungen nach 3 Jahren nur jene (ursprünglich) Asylberechtigten den Aufenthaltstitel verlieren, die sich nicht erfolgreich integriert haben und beispielsweise noch auf Leistungen der österreichischen Mindestsicherung angewiesen sind, um das Leben in Österreich zu meistern, sowie jene, die straffällig geworden sind. Diese bedingte Befristung, die es einem Flüchtling ermöglicht, auch länger in Österreich zu bleiben, sofern er die an ihn gestellten Bedingungen (ähnlich der Integrationsvereinbarung im Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz) erfüllt, würde einerseits den budgetären Überlegungen der Regierung Rechnung tragen, indem die Belastung des österreichischen Sozialsystems in Grenzen gehalten wird, und andererseits die Integration forcieren.

Die Annahme des BMI, dass durch Einführung der Befristung die Attraktivität Österreichs bei Flüchtlingen abnimmt, kann nicht geteilt werden, da Deutschland bereits jetzt nur ein auf 3 Jahre befristetes Asylrecht zugesteht, aber bei Flüchtlingen trotzdem deutlich beliebter ist als Österreich mit dem noch unbefristeten Asylstatus. Im Jahr 2015 wurden mehr als sechs Mal so viele Asylanträge in Deutschland gestellt als in Österreich.

Zur „Sonderbestimmung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des Schutzes der inneren Sicherheit während der Durchführung von Grenzkontrollen"

Mit den Bestimmung in den §§ 36 f. wird der Bundesregierung das Recht eingeräumt, im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates per Verordnung festzustellen, dass „die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Schutz der inneren Sicherheit gefährdet sind." Ausgelöst würde dadurch eine Reihe von Maßnahmen, welche de facto die Möglichkeit, Asylanträge in Österreich zu stellen, drastisch einschränken würde.

Die Erläuterungen zur Novelle führen unter Bezugnahme auf das Gutachten der Professoren Funk und Obwexer ausführlich aus, warum die Ermächtigung zu einer „Notverordnung" völker-, unions- und verfassungsrechtlich zulässig sei. Dabei beruft sich der Entwurf in erster Linie auf Art. 72 AEUV, der die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit wahren soll.

Will man diesen Artikel aber so weit auslegen, dass dieser eine ausnahmsweise nationale Abweichung von EU-Regelungen im Asylrecht erlaubt, wie dies mit dieser Novelle geplant ist, so sind jedenfalls vergleichbare Maßstäbe anzuwenden, wie sie der EuGH für die Rechtfertigung von Beschränkungen der Grundrechte entwickelt hat. Mitgliedstaatliche Befugnisnormen, die es der Verwaltung gestatten, von EU-Rechtsvorschriften unter dem Gesichtspunkt der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung abzuweichen (hier über eine Verordnung der Regierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates), müssen unseres Erachtens einen klaren Rahmen vorgeben, um den Ermessensspielraum der Behörden möglichst eng zu halten (vgl. Herrnfeld in Schwarze [Hrsg.], EU-Kommentar (2012), Art. 72 AEUV, RN 10). Andernfalls würde eine solche Maßnahme an der Verhältnismäßigkeitsprüfung scheitern.

In diesem Entwurf fehlt nach Ansicht der AK Tirol dieser klare Rahmen, wann eine solche „Notverordnung" erlassen werden darf, da diese (siehe Z. 17) nur damit begründet werden muss, dass die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Schutz der inneren Sicherheit gefährdet sind. An welchen Sachverhalten eine solche Gefährdung festzumachen ist und ob diese in der gegenwärtigen Situation bereits gegeben sind, bleibt jedoch offen. Hier müsste das Asylgesetz bereits klare Parameter für das Vorliegen einer solchen Gefährdung definieren, um das Ermessen der Regierung entsprechend einzuschränken.

Nur so würde einerseits dem verfassungsrechtlichen Legalitätsprinzip und andererseits dem grundlegenden EU-Prinzip der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen.

Die Verhältnismäßigkeitsprüfung bei Berufung auf Art. 72 AEUV dürfte umso strenger ausfallen, als es genau für solche Fälle der Massenzuwanderung eine eigene EU-Richtlinie, nämlich die RL 2001/55/EG vom 20. Juli 2001 (Massenzustrom-Richtlinie) existiert, die einen gänzlich konträren Weg einschlägt, nämlich die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms.

So verständlich die politische Logik hinter dem Wunsch einer Begrenzung der Anträge aufgrund des massiven Zustroms des letzten Jahres aus einer gewissen Perspektive sein mag, erscheint die Wahl des Mittels einer derartigen Sonderbestimmung dennoch problematisch.

Es wird, wie oben dargestellt, weder im Gesetz selbst, noch in den Erläuterungen ausreichend definiert, wann der Fall eintritt, in dem die „*Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Schutz der inneren Sicherheit*" gefährdet ist. Dies erscheint aber unbedingt notwendig, will man verhindern, die Ausrufung von „Ausnahmezuständen" zu einem politisch salonfähigen Mittel werden zu lassen, wenn die aktuell geltenden gesetzlichen Regelungen als nicht opportun erscheinen. Die geplante Änderung ist jedenfalls unionsrechtlich und vor allem auch staatspolitisch zu hinterfragen. Denn die Gefahr dabei ist, dass ein diffus definierter und zeitlich nicht begrenzter „Ausnahmezustand" zur neuen Normalität wird. In dieser Hinsicht kann die Frage der „Sonderbestimmung" nicht nur auf die Asylthematik eingegrenzt werden, sondern ist eine wichtige Frage für die Zukunft der politischen Kultur in Österreich überhaupt.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:

(Erwin Zangerl)

Der Direktor:

(Mag. Gerhard Pirchner)