



STELLUNGNAHME

der DIAKONIE Österreich

zur

**Verordnung der Bundesregierung zur Feststellung
der Gefährdung der Aufrechterhaltung der
öffentlichen Ordnung und des Schutzes der inneren
Sicherheit**

Wien, den 3.10.2016

Notverordnung nicht erforderlich

Der Erlass einer Notverordnung ist nach Einschätzung der DIAKONIE nicht erforderlich. Es handelt sich um eine willkürliche Maßnahme, weil die Voraussetzungen für deren Erlassung, die Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der Schutz der inneren Sicherheit nicht vorliegen. Unbestrittenermaßen gibt es eine Reihe von Herausforderungen im Zusammenhang mit der Durchreise, der Aufnahme und Betreuung von schutzsuchenden Personen und deren Integration, es gibt derzeit aber keine Anzeichen dafür, dass diese Herausforderungen eine Schwelle erreichen, ab der der Bestand und die Funktionalität der staatlichen Institutionen massiv gefährdet wären. Die öffentliche Sicherheit ist nach der Judikatur des EuGH erst dann gefährdet, wenn die Existenz eines Staates in Hinblick auf das Funktionieren seiner Einrichtungen und seiner wichtigen öffentlichen Dienste sowie das Überleben seiner Bevölkerung bedroht sind.¹ Durch die nicht nachvollziehbare Rechtsauslegung des Art. 72 AEUV zwingt ÖSTERREICH die EU Kommission als Hüterin der Verträge ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, um zu verhindern, dass jedes EU Land auch bei geringen Anlässen ermutigt werden könnte, EU-Recht außer Kraft zu setzen.

Völker- und verfassungsrechtliche Bedenken

In etlichen Stellungnahmen zur jüngsten Asylnovelle² wurden völker- und verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber den vorgeschlagenen Einschränkungen beim Zugang zum Asylverfahren in Österreich vorgebracht. Unter anderen wurde auf die Rechtswidrigkeit hinsichtlich EU-Recht hingewiesen, da die Einschränkung beim Zugang zum Asylrecht Art. 18 Grundrechtecharta verletzt sowie durch die Zurückschiebung Art. 19 der Charta tangiert sind, weiters geht das Inkraftsetzen der Verordnung mit einer Beschränkung des Rechtsschutzes im Hinblick auf Art. 47 GRC einher. Es käme zu einem Aussetzen von weiterem EU-Recht, der Dublin-III-VO, wofür die rechtliche Basis fehlt.³

Verletzung der EMRK

Trotz gegenteiliger Beteuerung kann nicht verhindert werden, dass Art. 2, 3 und Art 8 EMRK durch die Zurückweisung von schutzbedürftigen Personen verletzt werden können. Vorgesehen ist lediglich eine pro forma Prüfung durch die Exekutive, obwohl aufgrund der Komplexität des Völkerrechts mit dem BFA eine Spezialbehörde geschaffen wurde um drohende Menschenrechtsverletzungen hintanzuhalten. Im Zusammenhang mit der Ausweitung der Anhaltung bis zu 14 Tagen sind Grundrechtsverletzungen durch unverhältnismäßige und rechtswidrige Haft zu befürchten. Darüber hinaus fehlt ein wirksamer Rechtsschutz.

¹ EuGH 10.7.1984, 71/83, Campus Oil. Slg 1984, 2727)

² BGB. I Nr. 24/2016)

³ <http://eumigrationlawblog.eu/in-search-of-a-legal-basis-for-the-austrian-asylum-caps/#more-842>

Herausforderungen teilweise hausgemacht

Die DIAKONIE verwehrt sich grundsätzlich gegen die Einführung von Restriktionen bis hin zur Abschottung gegenüber schutzsuchenden Menschen. Besonders irritierend ist jedoch, dass Flüchtlinge für Versäumnisse in Politik und Verwaltung verantwortlich gemacht werden, obwohl es außerhalb ihrer Möglichkeiten liegt, die österreichischen Verwaltungsstrukturen zu beeinflussen und zu gestalten. Die Liste der Versäumnisse und Unzulänglichkeiten des österreichischen Asyl- und Fremdenwesens ist lang, die zahllosen Novellen der letzten Jahre haben eher zu einer Überlastung des Systems anstatt zu einer raschen und effizienten Erledigung der Anträge geführt.

Kosten durch strukturelle Defizite

Bei den einzelnen Bereichen wird mit der Entstehung von zusätzlichen Kosten für die Jahre 2015 und 2016 argumentiert, es ist jedoch nicht nachvollziehbar, wie dies im Zusammenhang mit dem Anstieg der Antragszahlen zu sehen ist. Vielmehr ist zu vermuten, dass ohnehin bereits geplante und notwendige strukturelle Maßnahmen in diese Berechnung miteinbezogen werden. Selbst wenn Mehrkosten zu 100 % durch steigende Antragszahlen verursacht wären, ist nicht nachvollziehbar, welchen Anteil die Mehrbelastung im jeweiligen Gesamtbudget bereits einnimmt, um daraus einen Notstand bzw. eine Gefährdung der Funktionalität der einzelnen Bereiche ableiten zu können. Christian Filzwieser, Richter am Bundesverwaltungsgericht, weist auf die Defizite eindringlich hin: „Mag also der starke Anstieg von Anträgen die Lage weiter akzentuiert haben, so darf dies nicht davon ablenken, dass strukturelle Defizite des österreichischen Asyl- und Fremdenwesens schon lange vorher vorhanden waren, deren Überwindung das System wesentlich belastbarer gemacht hätte.“⁴

Zu den einzelnen in den Erläuterungen angeführten Bereichen:

Asylbereich, BFA und Gerichte

Seit der 2. Jahreshälfte 2013 sind NGOs mit der Tatsache konfrontiert, dass durch die strukturelle Reform – der Zusammenlegung von fremdenpolizeilichen Agenden und Asylverfahren – das neu geschaffene Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl seiner Verpflichtung, innerhalb gesetzlich vorgesehener Frist über Anträge zu entscheiden, in vielen Fällen nicht mehr nachkommt.⁵ Dieser wesentliche Aspekt, der zur Verlängerung der einzelnen Verfahren und damit der Erhöhung der Anzahl offener Verfahren führt, wurde in den Erläuterungen zur Sonderverordnung völlig ausgeblendet. Die Umstrukturierung hat zu einem nicht unwesentlichen Stillstand bei

⁴ Christian Filzwieser: Asyl und Fremdenrecht 2015 und erste Jahreshälfte 2016 – eine Einführung. In Asyl – und Fremdenrecht. Jahrbuch 2016 NWV Wien -Graz 2016

⁵ siehe beispielsweise Die Presse 13.6.2015: Asyl: Österreich soll unattraktiver werden.

http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/4754151/Asyl_Osterreich-soll-unattraktiver-werden
sowie die Reaktionen auf den von Innenministerin Mikl-Leitner angekündigten Verfahrensstopp,
http://asyl.at/fakten_1/asyl_2015_06.htm

der Verfahrensführung und somit Anhäufung der offenen Verfahren bereits 2014 geführt. Auf diesen Umstand wurde unzureichend reagiert und zusätzliches Personal viel zu spät aufgenommen.

Für das BVwG kann die DIAKONIE derzeit nicht erkennen, dass es den Herausforderungen nicht nachkommen könnte. Entgegen Erfahrung in der Vergangenheit (mit AsylGH) dauern Verfahren nicht mehrere Jahre, sondern kommt es meist zu zügigen Erledigungen.

Der Verfassungshof wäre aufgrund der in den Erläuterungen angeführten Prognose jedenfalls nicht mit einem Beschwerdeanfall konfrontiert, der eine unbewältigbare Herausforderung darstellen würde. Allein im Jahr 2008 wurden insgesamt 1525 Asylrechtssachen anhängig gemacht, nachdem der Asylgerichtshof als alleinige Beschwerdeinstanz eingeführt wurde und eine Beschwerde an den VfGH ausgeschlossen wurde. Im selben Jahr konnte der VfGH insgesamt 700 Beschwerden und Verfahrenshilfeanträge gegen Entscheidungen des Unabhängigen Bundesasylsenats und des Asylgerichtshofes erledigen. Selbst wenn die im Jahr 2015 eingebrachten 150 Fälle künftig überschritten werden, erscheint dies keine nennenswerte Herausforderung.

Bemerkenswert ist, dass in den Erläuterungen nicht darauf eingegangen wird, inwieweit ein höherer Anfall an asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren auf die jüngsten Gesetzesnovellen zurückzuführen ist und daher nicht mit der in der Notverordnung angeführten zusätzlichen Belastung durch vermehrte Antragstellung in Zusammenhang gebracht werden kann. Die gesetzlichen Änderungen, die unter dem Titel „Asyl auf Zeit“ subsumiert werden können, wirken quasi wie ein „Arbeitsbeschaffungsprogramm“ für Behörden und Gerichte.

Grundversorgung

Die Herausforderungen im Jahr 2015 haben dazu geführt, dass Bund und Länder ein flexibles System für Unterbringung und Versorgung geschaffen haben. Bis auf weiteres ist nicht zu erwarten, dass im Grundversorgungssystem ernsthafte Engpässe entstehen, sodass Massen an obdachlosen Flüchtlingen die Funktionen des Staates gefährden würden. Die Erfahrungen der letzten Monate haben gezeigt, dass der Unterbringungskrise in der Grundversorgung vor allem ein Managementversagen zugrunde gelegen ist (siehe Traiskirchen, wo Tausende Menschen bereits zwei Monate vor der Grenzöffnung zu Ungarn nicht mehr adäquat versorgt und untergebracht wurden).⁶ Sowohl Flüchtlingskoordinatoren auf Bundes- und Landesebene, Hilfsorganisationen als auch die Zivilgesellschaft haben bewiesen, dass rasche und kreative Lösungen möglich sind.

Wolfgang Gratz kommt in seiner Studie Management der Flüchtlingskrise zum Resümee: Wir brauchen vor allem einen kompetenten und intelligenten Staat, der.....gesellschaftliche Prozesse moderieren kann. Das Bild eines lediglich starken

⁶ Gratz Wolfgang: Das Management der Flüchtlingskrise. Never let a good crisis get to wast. NWV Wien Graz 2016

Staates, der zwar viele Muskeln, aber ein bloß schwach entwickeltes Gehirn hat, gibt aus Sicht des Autors eher zu Befürchtungen Anlass als es beruhigend wirkt.

Integration

Die DIAKONIE weist schon seit mehreren Jahren darauf hin, dass leistbarer Wohnraum für Flüchtlinge durch die öffentliche Hand zugänglich gemacht werden muss, um Obdachlosigkeit, Delogierungen und menschenunwürdige Massenquartiere zu verhindern. Erfolgreiche Pilotprojekte belegen⁷, dass gesicherte Wohnverhältnisse eine unverzichtbare Basis für gelingende Integration ist. Wohnbauprogramme und Wohnbauförderung müssen auch für Flüchtlinge stärker geöffnet werden. Im übrigen stellt sich die Frage, warum die Regierungen das ohnehin seit Jahren virulente Problem nicht zeitgerecht in Angriff genommen haben.

Arbeitsmarkt

Die Zahl arbeitsloser Menschen ist auch vor 2015 gestiegen, es handelt sich um ein strukturelles Problem der österreichischen Wirtschaft. Allseits unbestritten ist, dass Qualifizierungsmaßnahmen einen Ausweg aus diesem Problem darstellen. Ein wichtiger Schritt, Kompetenzchecks und die Anerkennung von Qualifikationen, Sprachförderungsprogramme sollten massiv ausgebaut werden und flächendeckend zugänglich sein. Unbestritten ist, dass ein möglichst frühzeitiger Zugang zum Arbeitsmarkt, wie er in Deutschland erfolgreich praktiziert wird, einen Beitrag zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit darstellt.

Der Vorstand des AMS Österreich, Johannes Kopf erklärte am 3. August gegenüber der APA, dass schwer zu sagen sei, wie viele Flüchtlinge genau zum AMS kommen werden. Wie viele Asyl bekommen werden, wie viele im erwerbsfähigen Alter, gesund und nicht zu traumatisiert seien, um einen Job annehmen zu können – all das wisse man noch nicht. Flüchtlinge würden auch Wert schaffen, wenn etwa durch den Aufwand für ihre Betreuung zusätzliches Wirtschaftswachstum entstehe, bzw. wenn sie am Arbeitsmarkt untergekommen seien.⁸

Gesundheitssystem

Unabhängig von der Anzahl Asylsuchender kam es immer wieder zu Versorgungsengpässen und Aufregungen im österreichischen Gesundheitssystem. Beispielsweise sollen die Spannungen erwähnt werden, die zwischen Ärzteschaft und Versicherungsträgern bestehen und die zu Streikdrohungen führen. Im

⁷ Siehe zB Projekt Kosmopolis im Wien, Schweigelgasse

⁸ Salzburger Nachrichten, 3. August 2016: Vorstand Kopf rechnet mit höheren Flüchtlingszahlen beim AMS <http://www.salzburg24.at/vorstand-kopf-rechnet-mit-hoeheren-fluechtlingszahlen-beim-ams-2/4823466>

Gesundheitssystem, insbesondere in den Krankenanstalten, wird seit Jahren an der Diversität der Gesundheitsdienste gearbeitet und beispielsweise auf kommunales Dolmetschen gesetzt, um eine fachgerechte Behandlung sicherzustellen. Diese Qualitätsstandards im Gesundheitssystem kommen letztlich allen PATIENTEN zugute.

Gerade dem Innenministerium, welches seit Jahren Psychotherapieprojekte für Extremtraumatisierte und Folterüberlebende kofinanziert, sollte der Bedarf an zusätzlichen Therapieplätzen bekannt sein. Die Wartelisten auf Therapieplätze sind seit vielen Jahren, aufgrund der Unterfinanzierung dieser Einrichtungen, sehr lang. Auch vor dem Anstieg der Antragszahlen im Jahr 2015 hat dieses Wissen jedoch nicht zu einer wesentlichen Aufstockung der Mittel in diesem Bereich geführt. Es erscheint daher seltsam, nun daraus einen Notstand abzuleiten zu wollen.

Sicherheit und Strafvollzug

Die Fakten zur Kriminalität widersprechen sehr klar den Aussagen der Regierung in den Erläuterungen zur Sonderverordnung, wonach im Sicherheits- und Strafvollzugsbereich ein Notstand drohe und Österreich kurz davor stehe, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit Österreichs nicht mehr gewährleisten zu können.

Fakt ist nämlich, dass Im Jahr 2015 die Gesamtkriminalität in Österreich laut Anzeigenstatistik einen 15-Jahres-Tiefsstand von 517.870 Anzeigen erreicht hat. Zum Vergleich: In den Jahren 2002 bis 2009 lag die Anzahl der Anzeigen jeweils noch um oder sogar teils deutlich über 600.000. Danach sank die Anzeigenanzahl bis sie 2015 den erwähnten Tiefststand erreichte. Auch die Zunahme der Anzeigen im ersten Halbjahr 2016 um 6,6 Prozent bedeutet, dass sich das Anzeigenniveau noch immer teils deutlich unter dem Niveau früherer Jahre bewegt.

Auch die Anzahl der verurteilten Personen lag im Jahr 2015 laut Statistik Austria deutlich unter dem Wert vergangener Jahre. Im Jahr 2015 wurden insgesamt 29.511 Personen (17.603 mit österreichischer Staatsbürgerschaft und 11.908 ohne österreichische Staatsbürgerschaft) verurteilt. 2014 waren es noch 30.227 Personen (18.873 mit österreichischer Staatsbürgerschaft und 11.354 ohne österreichische Staatsbürgerschaft). In den Jahren 2013 und 2012 wurden mehr Personen als zuletzt, nämlich 31.541 bzw. 32.285 Personen verurteilt.

Dass Kriminalität grundsätzlich eine Herausforderung darstellt, ist unbestritten. Unbestritten ist auch, dass sich Polizei und Justiz in den vergangenen Jahren auf eine höhere Anzahl an Verdächtigen und Verurteilten einstellen mussten, die ihren Wohnsitz außerhalb Österreichs haben und/oder die nicht oder nicht gut Deutsch sprechen. Die Statistiken zeigen jedoch ganz klar: Von einem Notstand im

Sicherheits- und Strafvollzugsbereich ist Österreich angesichts der im Vergleich zu früheren Jahren niedrigeren Anzeigen- und Verurteilungswerte weit entfernt.

Das bestätigte erst kürzlich Prof. Arno Pilgram vom Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie, der wörtlich davon sprach, dass die Kriminalstatistik „keinen Anlass für einen Sicherheitsalarm“ gebe.⁹

Belastung des Staatshaushalts

Zweifellos entstehen Österreich durch die Versorgung und Betreuung, die Durchführung von Verfahren auf internationalen Schutz Kosten. Allerdings wurde in den Erläuterungen nicht darauf eingegangen, wieweit die Aufnahme von Flüchtlingen auch zu einem volkswirtschaftlichen „Gewinn“ beitragen kann. Studien zeigen, dass längerfristig gesehen Flüchtlinge zum Wirtschaftswachstum beitragen. Erwähnenswert wäre auch, dass durch die Flüchtlingsaufnahme Arbeitsplätze geschaffen wurden und Ressourcen nunmehr bereitgestellt bzw. vorgesehen werden, die im Integrationsbereich insgesamt eingesetzt werden, also beispielsweise auch anderen Gruppen zu Gute kommen. Systematische Grenzkontrollen an österreichischen Grenzen, die im Zusammenhang mit der Notverordnung stehen, haben negative Auswirkungen auf die Wirtschaft des Landes.¹⁰

Familie und Jugend

Die angegebene finanzielle Belastung der Länder und Gemeinden lassen eine Berechnungsbasis gänzlich vermissen. Unter der Annahme dass Familiennachzug seit der jüngsten Gesetzesnovelle drastisch eingeschränkt ist, wären Bezugsgrößen für eine Nachvollziehbarkeit der Berechnung und für eine seriöse Einschätzung nötig.

Bildungsbereich

Asylwerberkinder stellen von den rund 1,1 Millionen Schülern nur 14.233¹¹, also gerade mal 1,29 Prozent der Schüler, zu Beginn des Schuljahres waren im österreichischen Schulsystem 0,53% Asylwerberkinder (5843). Eine Steigerung von 0,76 Prozent reicht nicht, um einen Systemkollaps zu befürchten und einen Notstand zu begründen. Mängel und Defizite im Schulsystem sind seit längerem virulent. Die gestiegene Anzahl schulpflichtiger Flüchtlingskinder lösen daher auch keinen Notstand aus. Im Schuljahr 2016/2017 werden zur Herstellung von Chancengleichheit SchulsozialarbeiterInnen österreichweit um 255 Fachkräfte

⁹ der Standard, 12. September 2016

¹⁰ siehe etwa die Kritik an die durch Grenzkontrollen in Nickelsdorf verursachten Kosten vom Fachverband Güterbeförderungsgewerbe der WKO, OTS0134, 5. Juli 2016OTS0134

¹¹ Stand 30.6.2016, BMB: Kinder und Jugendliche an österreichischen Schulen

aufgestockt, eine Maßnahme, die schon seit langem notwendig war.¹² Von 2009 auf 2010 hat es eine mehr als 3-prozentige Steigerung der Geburten gegeben. Es liegt somit ein 1-prozentiger Anstieg der Schülerzahl über alle Schulstufen verteilt jedenfalls unter der natürlichen Schwankungsbreite der jeweiligen Schuljahre und muss für das Bildungssystem selbstverständlich sein.

Bundesländer

Für die Bundesländer liegen nur teilweisen Berichte vor, was zu dem Schluss verleiten könnte, dass es in einigen Ländern keine Herausforderung darstellt, Flüchtlinge aufzunehmen. Die DIAKONIE hat weiters die Information erhalten, dass die vom Bundesland Oberösterreich dem BMI übermittelten Informationen nur teilweise berücksichtigt wurden/einseitig wiedergegeben werden. Wien als Bundesland, das die größte Anzahl an Flüchtlingen aufgenommen hat, konnte durch das Zusammenwirken verschiedener Organisationen und die Unterstützung von Ehrenamtlichen Versorgung und Betreuung sicherstellen und sieht offenbar keinen drohenden Notstand. Andere Bundesländer wie beispielsweise das Burgenland sprechen im Gegensatz zu Wien von einem drohenden Notstand und begründen das unter anderem mit dem finanziellen Mehraufwand im Bereich der Mindestsicherung. Tatsächlich ist jedoch die Anzahl schutzberechtigter Mindestsicherungsbezieher von 180 im Jahr 2015 auf 183 im Jahr 2016 angestiegen.¹³ Dieser Anstieg scheint selbst für ein kleines Bundesland wie das Burgenland verkraftbar und damit wenig geeignet daraus einen Notstand abzuleiten.

Die DIAKONIE setzt sich seit Jahren dafür ein, AsylwerberInnen im laufenden Asylverfahren Zugang zu Integrationsmaßnahmen zu eröffnen, etwa durch Finanzierung von Sprachkursen oder den effektiven Zugang zum Arbeitsmarkt. Dadurch könnten Flüchtlinge früher unabhängig von Grundversorgungsleistungen und zu Steuerzahlern werden. Wer bereits im laufenden Asylverfahren erwerbstätig ist, wird auch voraussichtlich keinen oder einen geringeren Bedarf an Mindestsicherung haben.

¹² „Auf einen Schulpsychologen kommen in Wien rund 8.800 Schülerinnen und Schüler. Das Bild ist seit über 20 Jahren mehr oder weniger gleich: 25 fixe Dienstposten für 670 Schulen.“ Siehe: <http://wien.orf.at/news/stories/2752016/>. Weiters geht aus dem Nationalen Bildungsbericht 2015 (<https://www.bifie.at/nbb2015>) hervor, dass bereits im Jahr 2013 im *Bericht der Schulleitung über Unterstützung der Lehrer/innen durch pädagogisches Personal und weiteren Bedarf (2013)* über große Mängel berichtet wurden. (Quelle.: (<https://www.bifie.at/node/3436>) Auszug:

¹³ ÖIF Flucht und Asyl erstes Halbjahr 2016