



UNHCR-Analyse

zum Entwurf einer Verordnung der Bundesregierung zur Feststellung der Gefährdung der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des Schutzes der inneren Sicherheit

I. Einleitung

Dem UN-Flüchtlingshochkommissariat (UNHCR) wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Aufgabe übertragen, für den internationalen Schutz der Flüchtlinge zu sorgen und sich um dauerhafte Lösungen für die Betroffenen zu bemühen. Die überwachende Funktion von UNHCR ist ein integrativer und wesentlicher Bestandteil zur Wahrung des internationalen Flüchtlingsschutzes und explizit in Artikel 8 seiner Satzung festgelegt. Demnach sorgt UNHCR für den Schutz der Flüchtlinge, die unter seine Zuständigkeit fallen, indem u. a. der Abschluss und die Ratifizierung von internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge gefördert, ihre Ausführung überwacht und Verbesserungsvorschläge vorgebracht werden. Teil dieses humanitären Mandats von UNHCR ist die Überwachung der Durchführung der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK) und des New Yorker Protokolls von 1967. In Artikel 35 GFK und Artikel II des New Yorker Protokolls haben sich die Unterzeichnerstaaten dieser Vertragswerke verpflichtet, mit UNHCR zur Erfüllung dieser Aufgaben zusammenzuarbeiten.

Die vorliegende Analyse befasst sich insbesondere mit den Erläuterungen des Verordnungsentwurfs und stellt die Sicht von UNHCR zur asyl- und flüchtlingsrelevanten Lage in Österreich dar. Im Hinblick auf das Tätigkeitsfeld von UNHCR wird dabei vor allem auf die Abschnitte „Asylbereich“, „Bundesverwaltungsgericht“, „Verwaltungsgerichtshof“, „Verfassungsgerichtshof“ und „Grundversorgung“ eingegangen.

Vorweg möchte UNHCR jedoch erneut eindringlich auf die flüchtlingsrechtlich problematischen Auswirkungen hinweisen, die eine Inkraftsetzung der asylrechtlichen Sonderbestimmungen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des Schutzes der inneren Sicherheit durch die vorliegende Verordnung mit sich bringen würde. Mittels dieser Sonderbestimmungen würde künftig der Zugang zu Asylverfahren für Schutzsuchende in Österreich massiv eingeschränkt werden. Asylsuchende, auch jene, die aus Kriegsgebieten geflohen sind, hätten keine Möglichkeit mehr auf Schutz in Österreich. Vielmehr könnten sie ohne Einleitung eines Asylverfahrens im Rahmen eines raschen Grenzverfahrens in die Nachbarländer zurückgeschickt werden, ohne dass dabei rechtsstaatliche Mindestgarantien

eingehalten werden. Denn zum einen sollen die entsprechenden Entscheidungen nicht mehr von der spezialisierten Asylbehörde, sondern ausschließlich von Polizistinnen bzw. Polizisten getroffen werden, zum anderen stehen den Schutz suchenden Menschen keine RechtsberaterInnen als Unterstützung zur Verfügung und sie können – so sie das in der Praxis überhaupt bewerkstelligen können – gegen eine Zurückweisung an der Grenze erst aus dem jeweiligen Nachbarland ein Rechtsmittel erheben. Dazu kommt, dass für die polizeiliche Tätigkeit an der Grenze bislang nur mangelhaft qualifizierte DolmetscherInnen zur Verfügung standen, wie dies erst jüngst das Landesverwaltungsgericht Steiermark in mehreren Erkenntnissen feststellte. Für ein faires Verfahren ist es aus Sicht von UNHCR jedoch unabdingbar, dass auch eingesetzte DolmetscherInnen über eine entsprechende Zusatzausbildung verfügen, wie sie etwa der Verband der österreichischen Volkshochschulen anbietet.

Ungeachtet der folgenden Analyse der Erläuterungen plädiert UNHCR daher dafür, im Falle einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit anstelle der geplanten Verordnung andere Maßnahmen, die weniger drastische Auswirkungen auf Schutzsuchende hätten, zu ergreifen.

II. Analyse der Erläuterungen

Im Folgenden wird dargestellt, warum aus Sicht von UNHCR aktuell keine Gefährdung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit in Österreich zu erkennen ist.

Allgemeines

Gefährdung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit

In den Erläuterungen wird mit Verweis auf das Rechtsgutachten der Professoren Funk und Obwexer ausgeführt, dass eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung und des Schutzes der inneren Sicherheit „bei einer Beeinträchtigung des Funktionierens der Einrichtungen des österreichischen Staates und seiner wichtigsten öffentlichen Dienste“ besteht.

- Besagtes Gutachten führt diesbezüglich jedoch auch aus, dass für eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung „eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr [...]“ vorliegen muss. Die Gefährdung der inneren Sicherheit stellt zudem auch auf „das Überleben der Bevölkerung“ ab. Weiters legten die Gutachter dar, dass diese Anforderungen „eng zu verstehen“ sind und dass stets der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden muss. Einzig auf eine mögliche Beeinträchtigung des Funktionierens der Einrichtungen des österreichischen Staates und seiner wichtigsten öffentlichen Dienste abzustellen, greift somit nach Ansicht von UNHCR zu kurz.

Richtwert

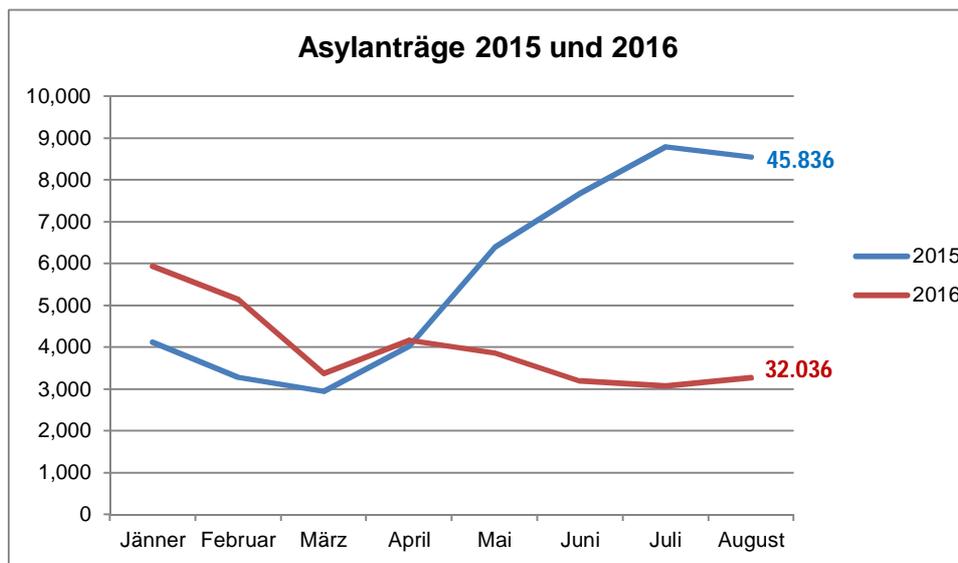
In den Erläuterungen wird darauf hingewiesen, dass im Rahmen des Asylgipfels vom 20. Jänner 2016 in Bezug auf die Zulassung von Anträgen auf internationalen Schutz Richtwerte im Ausmaß von maximal 1,5% der Bevölkerung, degressiv verteilt auf einen Planungszeitraum von vier Jahren, beschlossen wurde.

- Da bislang jegliche Begründung dafür fehlt, auf welcher Grundlage die Festsetzung der besagten Richtwerte erfolgte, appelliert UNHCR, für die Beurteilung der Gefährdung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit nicht eine abstrakte Zahl (von 37.500 zugelassenen Asylanträgen im Jahr 2016) heranzuziehen, sondern sich diesbezüglich vielmehr an der tatsächlichen asyl- und flüchtlingsrelevanten Situation in Österreich zu orientieren.

Asylantragszahlen

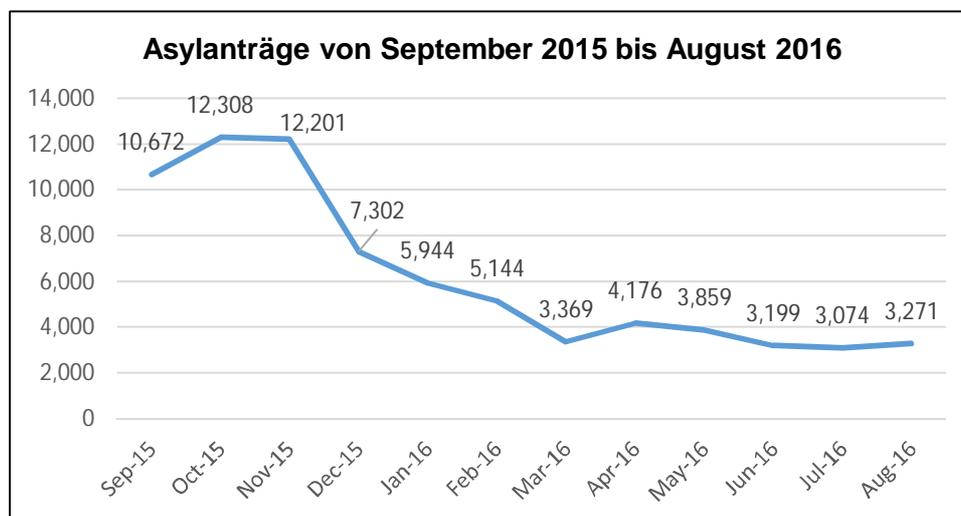
An mehreren Stellen in den Erläuterungen wird die Gefährdung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit mit dem Umstand argumentiert, dass die Asylantragszahlen im Jahr 2016 „ähnlich hoch wie im selben Zeitraum des Jahres 2015“ sind.

- Dies ist jedoch keineswegs der Fall, wie die nachfolgenden Asylstatistiken des Bundesministeriums für Inneres belegen. Vielmehr verzeichnete Österreich in den ersten acht Monaten 2016 im Vergleich zum selben Zeitraum im vergangenen Jahr einen Rückgang bei den Asylanträgen von 30%. Zudem ist zu erwarten, dass dieser Rückgang auf das gesamte Jahr gesehen noch deutlicher ausfallen wird, lagen die Rückgänge in den Monaten Juni, Juli und August doch bereits bei jeweils ca. 60%.



Quelle: BM.I, Asylstatistik 2015,
http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asylwesen/statistik/files/Asyl_Jahresstatistik_2015.pdf;
 Grafik: UNHCR.

Der Rückgang der Asylantragszahlen wird besonders augenscheinlich, wenn der in den Erläuterungen wiederholt herangezogene Zeitraum ab September 2015 näher betrachtet wird:



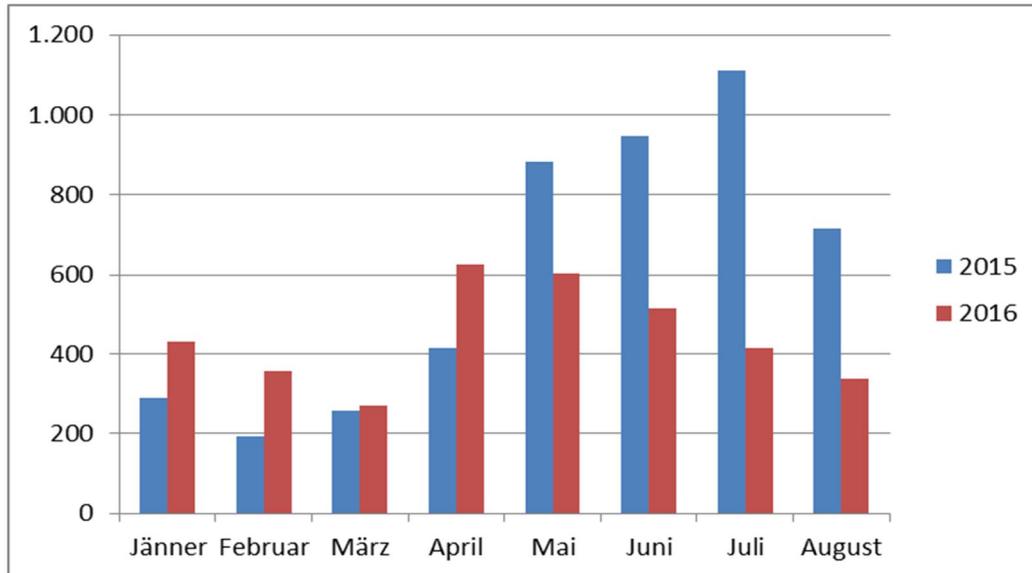
Quelle: BM.I, Asylstatistik 2015 und Asylstatistik August 2016,
http://www.bmi.gv.at/cms/bmi_asylwesen/statistik/start.aspx; Grafik: UNHCR.

Asylbereich

Asylanträge unbegleiteter Minderjähriger

Die Erläuterungen führen aus, dass insgesamt 8.277 unbegleitete minderjährige Fremde im Jahr 2015 einen Antrag auf internationalen Schutz stellten. Mit Stand Juni 2016 waren es bereits 2.800.

- Ein Vergleich der Entwicklung der Asylanträge von unbegleiteten Minderjährigen seit dem Jahr 2015 weist einen deutlich rückläufigen Trend auf:



Quelle: BM.I, Asylstatistik 2015 und Asylstatistik August 2016; Grafik: UNHCR.

„Schleppungswillige“ Migranten in Libyen

Gemäß den Erläuterungen warten in Libyen Schätzungen zufolge aktuell zwischen 500.000 und 1 Million Personen auf eine Überfahrt nach Europa.

- Eine Angabe dazu, auf welchen Informationen diese Schätzungen beruhen, enthalten die Erläuterungen nicht. Laut Aussagen des UN-Sondergesandten für Libyen, Martin Kobler, von Mitte September 2016 warten 235.000 Menschen in Libyen auf eine Überfahrt nach Italien (vgl. <http://orf.at/stories/2358373/2358171/>). Laut Schätzungen der EU-Grenzschutzagentur FRONTEX von Mitte Juni 2016 würden in diesem Jahr etwa 300.000 Flüchtlinge per Boot über das Mittelmeer nach Europa kommen (vgl. <http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/mittelmeer-frontex-rechnet-mit-300-000-fluechtlingen-aus-libyen-14294497.html>). BBC zitiert in einem Bericht von Ende August 2016 die Internationale Organisation für Migration (IOM) dahingehend, dass weitere 275.000 Personen in Libyen darauf warten, nach Europa zu gelangen (vgl. <http://www.bbc.com/news/world-europe-37216881>). Eine deutlich höhere Schätzung erfolgte lediglich seitens Europol und Interpol, die im Mai 2016 zum einen von 400.000 MigrantInnen in Libyen sprachen, gleichzeitig jedoch angaben, dass möglicherweise weitere 400.000 Personen aus dem Nahen Osten und der Sahel-Zone nach Libyen kommen könnten, sodass die Gesamtzahl jener, die von Libyen aus Europa zu erreichen versuchen, bei über 800.000 liegen könnte (vgl. <https://www.europol.europa.eu/content/europol-and-interpol-issue-comprehensive-review-migrant-smuggling-networks>).

Syrische Flüchtlinge

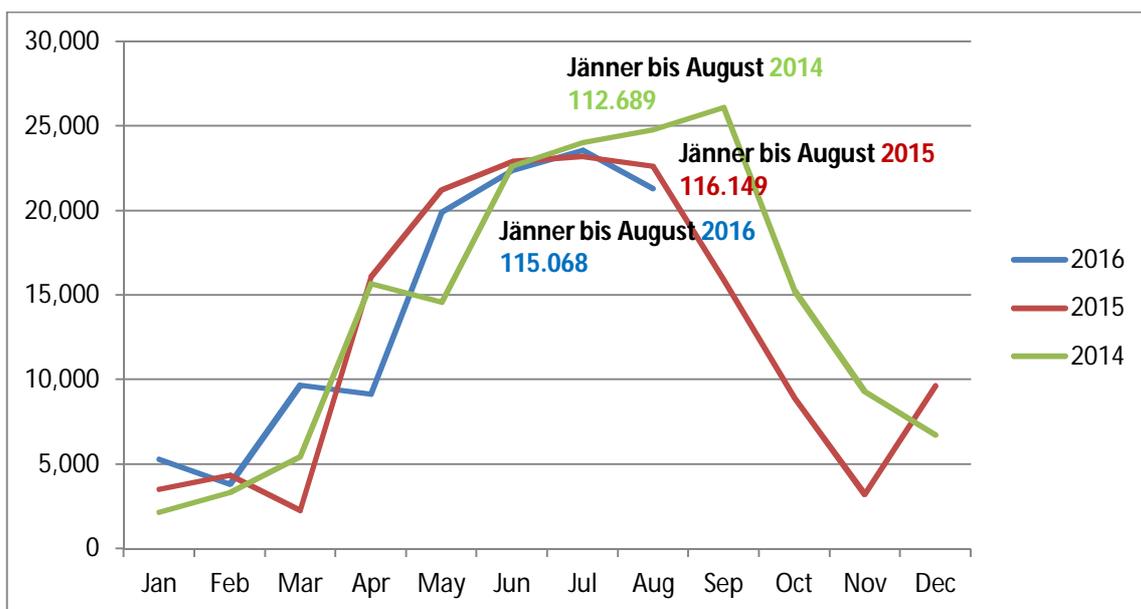
Die Erläuterungen weisen darauf hin, dass sich – abgesehen von Libyen – auch in anderen Staaten Menschen in übermäßiger Zahl befinden, die dasselbe Ziel eint – eine Migration nach Mittel- und Westeuropa. Unmittelbar danach wird auf die Zahl der syrischen Schutzsuchenden in den Nachbarstaaten Syriens eingegangen.

- Wie in den Erläuterungen korrekt dargelegt wird, sind derzeit ca. 4,8 Millionen syrische Flüchtlinge in den Nachbarstaaten Syriens registriert, davon etwas mehr als 2,7 Millionen in der Türkei. Wenngleich Fluchtbewegungen grundsätzlich kaum vorhersagbar sind, kann nach den Erfahrungen von UNHCR definitiv ausgeschlossen werden, dass alle syrischen Flüchtlinge das Ziel einer „Migration nach Mittel- und Westeuropa“ haben.

Anlandungen in Italien

Laut den Erläuterungen sind die Anlandungen in Italien bereits „massiv gestiegen“.

- Aus der nachfolgenden Grafik zeigt sich, dass die Anlandungen in Italien seit dem Jahr 2014 relativ stabil sind und im Jahr 2016 keine massive Steigerung zu beobachten ist.



Quelle: UNHCR-Datenportal, <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=105>

Irreguläre Grenzübertritte

Die Erläuterungen führen aus, dass im Zeitraum von Jänner bis Juni 2016 nach Angaben von FRONTEX insgesamt bereits rund 360.000 irreguläre Grenzübertritte der EU-Außengrenzen verzeichnet wurden. Dies entspricht einer Steigerung von 57% im Vergleich zum selben Zeitraum des Jahres 2015.

- Bei einer detaillierten Betrachtung der öffentlich verfügbaren Zahlen von FRONTEX zu irregulären Grenzübertritten in jenen Regionen, die im Vorjahr hohe Ankunftszahlen verzeichnet haben, lässt sich aus Sicht von UNHCR Folgendes feststellen:

Für den Zeitraum von Jänner bis August 2016 berichtete FRONTEX von insgesamt 117.900 irregulären Grenzübertritten im *zentralen Mittelmeer*. Dies entspricht in etwa der Vorjahreszahl für denselben Zeitraum (vgl. <http://frontex.europa.eu/news/italy-remained-under-migratory-pressure-in-august-k27zkw>).

Im *östlichen Mittelmeer* hat sich die Zahl seit Ende März mit dem Abschluss des „EU-Türkei-Abkommens“ hingegen signifikant verringert. Während im ersten Quartal dieses Jahres noch etwa 151.000 irreguläre Grenzübertritte gezählt wurden, waren es in den darauffolgenden Monaten (April bis Juli) insgesamt lediglich 8.500. Die Zahl der irregulären Grenzübertritte im Monat Juli 2016 (2.030) stellt zum Beispiel einen Rückgang von 97% im Vergleich zum Juli 2015 dar (vgl. <http://frontex.europa.eu/news/number-of-migrants-arriving-in-italy-up-12-in-july-Nkrpt5>). Ähnlich ist die Situation im August 2016 (3.430), in dem ebenso ein 97%-iger Rückgang im Vergleich zum Vorjahresmonat zu verzeichnen war (vgl. <http://frontex.europa.eu/news/italy-remained-under-migratory-pressure-in-august-k27zkw>).

Schließlich soll angemerkt werden, dass sich die entsprechenden Zahlen von FRONTEX stets auf Grenzübertritte und nicht auf Personen beziehen. Die Zahl der irregulären Grenzübertritte lässt sich somit nicht mit Personen, die in die EU kommen, gleichsetzen.

Offene Asylverfahren in Österreich

Laut den Erläuterungen waren Ende Juni 2016 in beiden Instanzen 82.231 offene Asylverfahren zu verzeichnen, davon rund 75.100 in erster und 8.100 in zweiter Instanz. Der Anstieg gegenüber Anfang 2015 beläuft sich damit auf 166%.

→ Bei näherer Betrachtung der einschlägigen Statistiken des Bundesministeriums für Inneres lässt sich erkennen, dass bis Ende 2015 die steigende Zahl offener Asylverfahren vor allem auf die I. Instanz zurückzuführen war. Mit einem deutlich erhöhten Personaleinsatz, der erst im Laufe des Jahres 2015 begann und mit entsprechender Verzögerung (siehe dazu unten „BFA-Personal“) Wirkung entfaltete, konnte der wachsende Rückstau mittlerweile jedoch gestoppt werden.

Offene Verfahren „Internationaler Schutz“ per 31. Dezember des jeweiligen Jahres nach Jahr und Instanz

| | I. Instanz | II. Instanz | Summe |
|------|------------|-------------|--------|
| 2009 | 7.269 | 20.197 | 27.466 |
| 2010 | 4.293 | 16.708 | 21.001 |
| 2011 | 5.724 | 13.633 | 19.357 |
| 2012 | 7.447 | 13.061 | 20.508 |
| 2013 | 8.181 | 12.791 | 20.972 |
| 2014 | 22.986 | 8.352 | 31.338 |
| 2015 | 73.444 | 6.279 | 79.723 |

Quelle: BM.I, Asylstatistik 2015, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asylwesen/statistik/files/Asyl_Jahresstatistik_2015.pdf

Ungeachtet dessen überrascht die Zahl von 82.231 offenen Asylverfahren Ende Juni 2016 insofern, als zum selben Stichtag laut parlamentarischer Anfragenbeantwortung 9465/AB vom 8.9.2016 (vgl. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AB/AB_09465/imfname_557920.pdf) lediglich 67.203 Asylwerber in Grundversorgung waren.

BFA-Personal

Gemäß den Erläuterungen wird die geplante Ausweitung der personellen Ressourcen – etwa eine Aufnahme von zusätzlich 1.426 Mitarbeitern für das BFA – bei einem abermaligen Zustrom an Schutzsuchenden wie dem des Jahres 2015 (siehe dazu oben „Asylantragszahlen“) bei weitem nicht ausreichend sein, um den Rückstau an Verfahren eindämmen zu können.

- Laut der BFA-Jahresbilanz für das Jahr 2015 (http://www.bfa.gv.at/files/Statistiken/BFA_Jahresbilanz2015_web.pdf) erhöhte sich der Personalstand im Zeitraum 2014 bis Ende 2015 von 689 auf 895 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Dadurch gelang es dem BFA, im Jahr 2015 mit 36.227 Statusentscheidungen nach dem Asylgesetz doppelt so viele Entscheidungen zu treffen wie im Jahr 2014. Für das Jahr 2016 wurden zusätzlich 500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Bearbeitung der Asylverfahren im BFA angekündigt, weshalb – selbst unter Berücksichtigung einer mehrmonatigen Ausbildungs- und Einschulungsphase – davon ausgegangen werden kann, dass sich die Zahl der BFA-Entscheidungen deutlich erhöhen wird.

Aus den BM.I-Asylstatistiken der Monate April 2016 bis August 2016 lässt sich ablesen, dass (mit Ausnahme des Monats Juli 2016) die Zahl der rechtskräftigen Entscheidungen bereits jetzt jene der im selben Zeitraum gestellten Asylanträge deutlich übersteigt und somit die Zahl der offenen Asylverfahren reduziert wird:

| Monat | Rechtskräftige Entscheidungen | Asylanträge |
|-------------|-------------------------------|-------------|
| Mai 2016 | 5.773 | 3.859 |
| Juni 2016 | 5.196 | 3.199 |
| Juli 2016 | 2.505 | 3.074 |
| August 2016 | 5.698 | 3.271 |

Bundesverwaltungsgericht

Anhängige Beschwerdeverfahren

In den Erläuterungen wird ausgeführt, dass im Jahr 2014 7.985 Verfahren im Bereich des Asyl- und Fremdenrechts anhängig waren und diese Zahl im Jahr 2015 auf 10.281 stieg. Für das Jahr 2016 wird erwartet, dass 12.000 bis 15.000 Beschwerdeverfahren anhängig sein werden.

- Die angeführten Zahlen können nicht mit jenen in Einklang gebracht werden, welche die BM.I-Asylstatistik 2015 ausweist (siehe oben „Offene Asylverfahren in Österreich“). Letztere spricht nämlich von ca. 8.300 offenen Asylverfahren in II. Instanz Ende 2014 und nur noch ca. 6.300 Ende 2015. Für Juni 2016 führen die Erläuterungen 8.100 offene Asylverfahren beim Bundesverwaltungsgericht an, was zwar einen leicht steigenden Trend darstellt, jedoch gleichzeitig die Vermutung zulässt, dass die Prognose von 12.000 bis 15.000 offenen Beschwerdeverfahren Ende 2016 nicht eintreten wird. Zudem ist zu berücksichtigen, dass auch das Bundesverwaltungsgericht 120 neue Planstellen (wenn auch nicht ausschließlich für den Asyl- und Fremdenbereich), davon 40 für Richterinnen und Richter, erhalten hat, die teils ab 1. Oktober 2016 und teils ab 1. Jänner 2017 tätig werden (vgl. https://www.bvwg.gv.at/presse/OTS_36000_Verfahren_anhaengig.html). Der Personalstand beim BVwG erhöht sich damit um beinahe 30%.

Im Hinblick auf den Beschwerdeanfall ist zudem festzuhalten, dass laut Auskunft des BVwG ca. 40% aller Behördenentscheidungen (bezogen auf alle Rechtsmaterien) aufgehoben oder abgeändert wurden. Ein qualitativ hochwertiges Asylverfahren in erster Instanz hat somit einen maßgeblichen Anteil an einer Entlastung des BVwG. UNHCR wird weiterhin gerne seinen Beitrag dazu im Rahmen von Projekten beitragen, die aus Mitteln des BM.I und des europäischen Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) gefördert werden.

Verwaltungsgerichtshof

Anhängige Verfahren

Aus den Erläuterungen ergibt sich, dass beim Verwaltungsgerichtshof im Jahr 2015 insgesamt 1.360 neu angefallene Geschäftsfälle im Asylbereich zu verzeichnen waren. Das entsprach einem Anstieg von 31,27% gegenüber dem Vorjahr. Im ersten Halbjahr 2016 wurden 585 Geschäftsfälle neu protokolliert, womit für das gesamte Jahr 2016 etwa 1.170 neue Geschäftsfälle erwartet werden.

→ Hinsichtlich eines Vergleichs der neu angefallenen Geschäftsfälle zwischen 2014 und 2015 ist zu erwähnen, dass die neue strukturierte Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich erst mit 1.1.2014 in Kraft getreten ist. So führt auch der VwGH in seinem Tätigkeitsbericht für das Jahr 2015 aus, dass die Steigerung des Neuanfalls (von ca. 1.000 Fälle im Jahr 2014 auf etwa 1.350 im Jahr 2015) wohl darauf zurückzuführen ist, dass das neue System der zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit mittlerweile auf allen Ebenen angelaufen ist. Gleichzeitig soll nicht unerwähnt bleiben, dass der VwGH im Jahr 2015 die Zahl der offenen Fälle gegenüber 2014 um 25% reduzieren konnte (vgl. <https://www.vwgh.gv.at/gerichtshof/taetigkeitsberichte/taetigkeitsbericht2015.pdf?5kopy>).

Im Hinblick auf das Jahr 2016 ist zudem bemerkenswert, dass die in den Erläuterungen prognostizierte Zahl neuer Geschäftsfälle im Asylbereich unter jener des Jahres 2015 liegt.

Schließlich sieht sich UNHCR in seiner in den vergangenen Jahren wiederholt geäußerten Warnung bestätigt, dass regelmäßige Novellen im Asylbereich nicht zu einer Beschleunigung der Asylverfahren beitragen, sondern vielmehr zu teils langen Verfahren führen, da in wesentlichen Bereichen erst mittels höchstgerichtlicher Rechtsprechung Rechtssicherheit erzielt werden kann. Aus Sicht von UNHCR ist es jedoch nicht nachvollziehbar, dass diese selbst verursachte Verzögerung nunmehr als Begründung für die Belastung des österreichischen Asylsystems herangezogen wird.

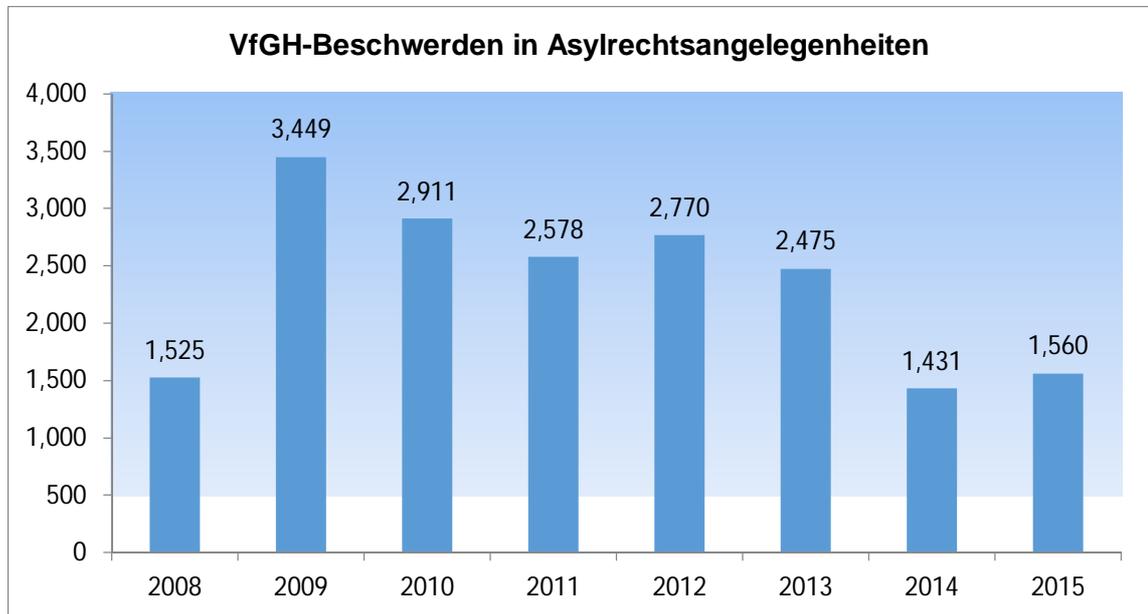
Verfassungsgerichtshof

Fälle im Asylbereich

Gemäß den Erläuterungen wird mit einem weiteren Zuwachs an Verfahren im Asylbereich beim Verfassungsgerichtshof gerechnet. Dies auch deshalb, da ein erhöhter Anfall an Beschwerden beim BVwG bei gleichbleibender Anfechtungsquote (im Schnitt rund 16%) erhöhte Fallzahlen im VfGH nach sich zieht.

→ Aus den Tätigkeitsberichten des VfGH der letzten Jahre ergibt sich, dass die weitaus größte Zahl von Verfahren im Asylbereich in den Jahren 2009 bis 2013 zu führen war.

Seit Einführung der zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit im Jahr 2014 reduzierten sich die Beschwerden in Asylrechtsangelegenheiten jedoch erheblich, wenngleich sie immer noch rund 44% des Neuanfalls ausmachen (vgl. https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/0/3/7/CH0011/CMS1462520928843/taetigkeitsbericht2015_verringerte_dateigroesse.pdf).



Quelle: Tätigkeitsberichte des Verfassungsgeschichtshofes

Hinsichtlich der genannten Anfechtungsquote gegen Erkenntnisse des BVwG, die im Schnitt 16% angegeben wird, soll auf den Tätigkeitsbericht 2015 des Bundesverwaltungsgerichts verwiesen werden, wonach lediglich in ca. 7% der Entscheidungen des BVwG eine Beschwerde beim VfGH erhoben wurde.

Grundversorgung

Personen in Grundversorgung

Gemäß den Erläuterungen befanden sich mit Stand Anfang Juni 2016 rund 85.500 Personen in Grundversorgung.

- Im Jahr 2015 kam es zweifelsohne zu einem starken Anstieg der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden, die Leistungen aus der Grundversorgung bezogen. Der Höhepunkt beim Bedarf an Grundversorgung dürfte fürs erste jedoch überschritten sein. Denn mit Stichtag 1. Juli 2016 konnte mit 85.274 Personen in Grundversorgung (vgl. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AB/AB_09465/imfname_557920.pdf) ein erster Rückgang verzeichnet werden und seitdem ging die Zahl der Grundversorgten kontinuierlich zurück.

Unterbringungskapazitäten

In den Erläuterungen wird ausgeführt, dass bei einem neuerlichen starken Zustrom an Schutzsuchenden wie dem des Jahres 2015 die Versorgung und Unterbringung der Schutzsuchenden nicht mehr sichergestellt werden kann.

- Wenngleich das österreichische Grundversorgungssystem angesichts der stark gestiegenen Asylantragszahlen zwischenzeitig an seine Kapazitätsgrenzen gestoßen

ist, konnte durch die Schaffung von mehr als 50.000 zusätzlichen Unterbringungsplätzen binnen eines Jahres die herausfordernde Situation in den Griff bekommen werden. Dies wurde durch eine Erhöhung der Quartierskapazitäten sowohl des Bundes, der Länder und der Gemeinden als auch durch die Bereitstellung zusätzlicher Privatquartiere ermöglicht.

- Kapazitäten des Bundes

In den vergangenen zwei Jahren stieg die Zahl der Bundesquartiere von ursprünglich fünf auf 33 an (vgl. http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asywesen/behoerden/start.aspx). Laut BM.I und diverser Medienberichte sind die Bundesquartiere aufgrund der sinkenden Asylantragszahlen nunmehr jedoch lediglich zu 30-35% ausgelastet und sei die Situation im Vergleich zum Vorjahr relativ entspannt (vgl. <http://kaernten.orf.at/news/stories/2778756/>, <http://derstandard.at/2000043246181/Fluechtlingsquartiere-Kein-Druck-mehr-zur-Quotenerfuellung>).

- Kapazitäten der Länder

Während noch vor etwa einem Jahr lediglich ein Drittel aller österreichischen Gemeinden Quartiere für Asylsuchende zur Verfügung stellten, ist diese Zahl mittlerweile auf zwei Drittel der Gemeinden gestiegen (vgl. <https://kurier.at/chronik/oesterreich/mehr-fluechtlinge-wohnen-privat/218.400.180>). Seit mehreren Wochen wird vermehrt von freistehenden Quartieren in den Bundesländern berichtet. So gibt es laut Medienberichten in Tirol rund 600 freie Plätze, Kärnten bestätigte 426 freie Plätze, Oberösterreich 906, Niederösterreich 265 und Burgenland 165 Plätze. Selbst in Wien, das zurzeit die Quote zu 119 Prozent erfüllt, gibt es freie Kapazitäten für 400 weitere Personen (vgl. <http://derstandard.at/2000043246181/Fluechtlingsquartiere-Kein-Druck-mehr-zur-Quotenerfuellung>, <https://kurier.at/chronik/oesterreich/mehr-plaetze-als-fluechtlinge-leere-quartiere-kommen-teuer/221.368.251>, <http://salzburg.orf.at/news/stories/2797443/>).

- Privatquartiere

Die Zahl von privat untergebrachten Asylsuchenden ist in den letzten Monaten stark gestiegen. In Wien wohnen aktuell 62% der Asylsuchenden in Privatquartieren – eine deutliche Steigerung zu 45% vor ca. einem halben Jahr (vgl. <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/5066203/Jeder-vierte-Fluechtling-hat-Quartier-in-Wien>, http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/5065883/Mehrheit-der-Asylwerber-in-Wien-ist-privat-untergebracht?vl_backlink=/home/panorama/index.do). Auch in den anderen Bundesländern zeigt sich dieser Trend (vgl. <https://kurier.at/chronik/oesterreich/mehr-fluechtlinge-wohnen-privat/218.400.180>).

Zusammenfassend lässt sich in Hinblick auf die bestehenden Quartierkapazitäten in der Grundversorgung somit ausführen, dass auf Bundes- und Landesebene in Summe aktuell mehrere tausend Plätze für die Unterbringung von Schutzsuchenden zur Verfügung stehen. „Die Presse“ zitiert den ehemaligen Flüchtlingskoordinator der Bundesregierung, Dr. Christian Konrad, sogar mit der Aussage von ca. 8.000 freien Plätzen (http://diepresse.com/home/panorama/wien/5091879/Christian-Konrad-An-die-Grenzen-gestossen?from=gl.home_panorama). Nach Angaben des Innenministeriums auf Anfrage der „Presse“ standen Ende Juli 2016 insgesamt beinahe 15.000 Asylquartiere des Bundes und der Länder sowie Notunterkünfte leer. (http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/5054363/Asyl_Notverordnung-in-Zielgerade).

Großquartiere als Orte mit Potential für Konflikte und Anspannungen

Gemäß den Erläuterungen konnten bei der Schaffung von Unterbringungsplätzen vorwiegend Einrichtungen mit einer hohen Belagsobergrenze zur Verfügung gestellt werden. Diese Großquartiere erweisen sich demnach häufig als Orte mit hohem Potential an ethnisch-kulturellen bzw. sozialen Konflikten und Anspannungen.

- Dass Orte mit hoher Bewohnerdichte mehr Raum für zwischenmenschliche Reibungspunkte bieten, liegt in der Natur der Sache. Dessen ungeachtet erscheint UNHCR eine allgemeine Verbindung zwischen Großquartieren und einem hohen Potential ethnisch-kultureller bzw. sozialer Konflikte nicht zutreffend. Nach Erfahrungen von UNHCR kommt vielmehr der Art und der Führung der Quartiere sowie der Betreuungsstruktur eine entscheidende Rolle für die Stimmung und das Ausmaß von Konflikten zu.

Integration

In den Erläuterungen wird ausgeführt, dass es bei anhaltend hohen Zahlen an Schutzsuchenden in den klassischen Bereichen der Integration – dem Bildungsbereich, dem Arbeitsmarkt und dem Wohnraum – zu einer langfristigen Belastung kommen wird.

- UNHCR ist sich der großen Herausforderung bewusst, die eine deutlich höhere Zahl von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten in Österreich mit sich bringen. Gleichzeitig soll darauf hingewiesen werden, dass seitens der Bundesregierung, der Länder, der Zivilgesellschaft und vieler Freiwilligeninitiativen bereits eine Vielzahl von Maßnahmen mit dem Ziel ergriffen wurden, die Integrationsbemühungen von Schutzberechtigten zu unterstützen und damit beizutragen, dass diese volle Mitglieder der Aufnahmegesellschaft werden können.

Sicherheits- und Strafvollzugsbereich

Polizeiliche Kriminalstatistik

Gemäß den Erläuterungen zeigen die Zahlen der letzten Jahre einen stetigen Anstieg an Tatverdächtigen mit dem Aufenthaltsstatus „Asylwerber“ – im Jahr 2014 zählte man 10.416 Tatverdächtige, im Jahr 2015 waren es bereits 14.458 Tatverdächtige.

- Wenngleich laut Bericht des Bundeskriminalamtes „Sicherheit – Österreich 2015“ (http://www.bmi.gv.at/cms/BK/publikationen/krim_statistik/2015/1342016_Web_Sicherheit_2015.pdf) die Zahl der durch Asylwerbende in Österreich 2015 verursachten Straftaten in absoluten Zahlen um 38,8 Prozent gestiegen ist, ergibt sich ein gänzlich anderes Bild der Situation, wenn man der Gesamtzahl der in Österreich Asylsuchenden die Zahl der tatverdächtigen Asylsuchenden gegenüberstellt; waren 2014 von 1.000 Asylwerberinnen und -werbern 371 Personen straffällig, so waren 2015 weniger als die Hälfte davon, nämlich nur noch 161 Personen, tatverdächtig.

Zusätzlich ist im Zusammenhang mit der polizeilichen Kriminalstatistik stets darauf hinzuweisen, dass es sich dabei um eine Anzeigenstatistik handelt, die keinen Aufschluss über den Ausgang von Gerichtsverfahren gibt. Auch kann die Anzahl der Anzeigen nicht mit der Anzahl der Tatverdächtigen und noch viel weniger mit der Anzahl der Verurteilungen (siehe gerichtliche Kriminalstatistik unten) gleichgesetzt werden.

Gerichtliche Kriminalstatistik

Die Erläuterungen weisen darauf hin, dass die gerichtlichen Verurteilungen von Fremden im Jahr 2014 um 37% und im Jahr 2015 um 40% angestiegen sind.

- Im Gegensatz zur polizeilichen Kriminalstatistik (siehe oben) kennt die von der Statistik Austria veröffentlichte gerichtliche Kriminalstatistik, die einen Überblick über rechtskräftige Verurteilungen durch österreichische Strafgerichte enthält, nicht die Kategorie „Asylwerber“ (für das Jahr 2015 siehe http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=108376). Vielmehr unterscheidet die gerichtliche Kriminalstatistik ausschließlich nach der Staatsangehörigkeit der verurteilten Personen. Unter „Fremde“ fallen somit alle Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft, wobei lediglich die Kategorien „EU-Staaten ohne Österreich“, „Serbien“, „Türkei“ und „Sonstige“ angegeben werden. Ein Rückschluss über die Straffälligkeit von Asylsuchenden (über 80% der Asylsuchenden im Jahr 2015 stammten aus Afghanistan, Syrien, Irak, Iran und Pakistan) kann somit aus den gerichtlichen Verurteilungen von Fremden aus Sicht von UNHCR nicht gezogen werden.

Zusätzlich sei zudem erwähnt, dass in der gerichtlichen Kriminalstatistik unter die Gruppe der nicht-österreichischen Staatsbürger auch alle Personen fallen, die keinen Wohnsitz in Österreich haben. Folglich heißt es in der gerichtlichen Kriminalstatistik: „Bei der Verurteilenziffer ausländischer Staatsangehöriger ist zu beachten, dass für verurteilte Personen ohne Wohnsitz in Österreich die Bezugsgröße fehlt und so die Kriminalitätsbelastung durch die Wohnbevölkerung mit nicht-österreichischer Staatsangehörigkeit deutlich überschätzt wird.“

Schließlich ist zu beachten, dass es im Jahr 2015 bei 245.726 justizielle Verfahrensenderledigungen insgesamt 151.737 Einstellungen und 40.781 erfolgreiche diversionelle Verfahrenserledigungen gab. Daraus ist ersichtlich, dass ein Großteil der Anzeigen, die in der polizeilichen Kriminalstatistik erfasst werden, letztendlich nicht mit einer rechtskräftigen Verurteilung endet.

Schlepperkriminalität

Die Erläuterungen weisen auf einen starken Anstieg im Bereich der Schlepperei hin.

- Aus Sicht von UNHCR ist zu befürchten, dass die Zahl der Schlepper auf hohem Niveau bleiben wird, so lange es kaum reguläre Möglichkeiten für Flüchtlinge gibt, in Europa Schutz und Sicherheit zu erhalten. Das mit einem möglichen Beschluss der Sonderverordnung in Kraft tretende Grenzverfahren zur Hinderung der Einreise bzw. Zurückweisung von Asylsuchenden wird nach Auffassung von UNHCR zu weiter verstärkter Schleppertätigkeit führen und somit dem Ziel, die Schlepperkriminalität einzuschränken, entgegen stehen.

Belastung des Staatshaushaltes

Laut den Erläuterungen ist aus derzeitiger Sicht anzunehmen, dass sich die Kosten im Asylbereich im Jahr 2016 voraussichtlich auf rund 2 Milliarden Euro belaufen werden.

- Aus Sicht von UNHCR wäre es interessant, detaillierter zu erfahren, für welche Bereiche Kosten in welcher Höhe voraussichtlich anfallen – vor allem vor dem Hintergrund, dass sich die Kosten von rund EUR 2 Mrd. offenbar ausschließlich auf den „Asylbereich“ beziehen und – wie die Erläuterungen ausführen – zusätzliche finanzielle Mittel auch noch für andere Bereiche (darunter etwa auch die Grundversorgung) bereitgestellt werden müssen.

Zudem vermisst UNHCR in den Erläuterungen Informationen über allfällige finanziell positive Auswirkungen, die sich durch die gestiegene Zahl der Asylsuchenden und Flüchtlinge in Österreich ergeben. So führt etwa die Österreichische Nationalbank in ihrer gesamtwirtschaftlichen Prognose für Österreich 2016 bis 2018 aus, dass die zusätzlichen (defizitfinanzierten) öffentlichen Ausgaben für Flüchtlinge 2016 über den privaten und den öffentlichen Konsum positiv auf das Wirtschaftswachstum wirken. (vgl. https://www.oenb.at/dam/jcr:1b5ac313-8d3c-4ad7-b1b8-17b2a80d7927/SH_Prognose_Juni%202016.pdf).

UNHCR
4. Oktober 2016