



Internationale Organisation für Migration (IOM)



Europäisches Migrationsnetzwerk

DIE WIRKSAMKEIT DER RÜCKKEHR IN ÖSTERREICH: HERAUSFORDERUNGEN UND BEWÄHRTE PRAKTIKEN IM ZUSAMMENHANG MIT EU-VORGABEN UND STANDARDS



Saskia Heilemann, Rainer Lukits

Kofinanziert
von der
Europäischen Union



BM.I



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES

Das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) wird von der Europäischen Kommission koordiniert und besteht aus Nationalen Kontaktpunkten (NKP) in jedem Mitgliedstaat sowie Norwegen. Der Nationale Kontaktpunkt Österreich im EMN wird von der Europäischen Kommission und dem österreichischen Bundesministerium für Inneres finanziert.

Saskia Heilemann, Rainer Lukits

**DIE WIRKSAMKEIT DER RÜCKKEHR IN
ÖSTERREICH: HERAUSFORDERUNGEN UND
BEWÄHRTE PRAKTIKEN IM ZUSAMMENHANG MIT
EU-VORGABEN UND STANDARDS**

Die Meinungen, die in dieser Studie geäußert werden, sind die der AutorInnen und reflektieren nicht unbedingt die Position des österreichischen Bundesministeriums für Inneres, der Europäischen Kommission und/oder der Internationalen Organisation für Migration (IOM). Die verwendeten Bezeichnungen und die Darstellung von Material in der gesamten Studie bedeuten keinerlei Stellungnahme seitens der IOM bezüglich des rechtlichen Status eines Landes, eines Territoriums, einer Stadt oder Region, dessen Behörden oder hinsichtlich ihrer Grenzen.

IOM ist dem Prinzip verpflichtet, dass menschenwürdige und geregelte Migration den MigrantInnen und der Gesellschaft zugutekommt. Als zwischenstaatliche Organisation zielt IOM gemeinsam mit ihren PartnerInnen in der internationalen Gemeinschaft darauf ab, Unterstützung bei der Bewältigung von operationellen Migrationsherausforderungen anzubieten, das Verständnis über Migration zu erhöhen, soziale und ökonomische Entwicklung durch Migration zu fördern sowie die Menschenwürde und das Wohlergehen von MigrantInnen aufrechtzuerhalten.

Layout und Druck: AV+Astoria Druckzentrum GmbH
Für den Druck wurde umweltfreundliches Papier verwendet.

Herausgeber: Nationaler Kontaktpunkt Österreich im
Europäischen Migrationsnetzwerk
Internationale Organisation für Migration,
Landesbüro für Österreich
Nibelungengasse 13/4 1010 Wien
Tel.: +43 1 585 33 22 0
Fax: +43 1 585 33 22 30
E-Mail: iomvienna@iom.int, emnaustria@iom.int
Internet: www.iomvienna.at, www.emn.at

ISBN 978-3-9504448-3-4 (Taschenbuch)
ISBN 978-3-9504448-4-1 (PDF), Deutsche Ausgabe
ISBN 978-3-9504448-5-8 (PDF), Englische Ausgabe

© September 2017, Internationale Organisation für Migration (IOM)

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieser Publikation darf ohne schriftliche Erlaubnis des Herausgebers in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, elektronische Datenträger, oder in einem anderen Verfahren) reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet werden.

DAS EUROPÄISCHE MIGRATIONSNETZWERK

Das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) wurde im Jahr 2003 von der Europäischen Kommission im Auftrag des Europäischen Rates eingerichtet, um dem Bedarf eines regelmäßigen Austausches von verlässlichen Informationen im Migrations- und Asylbereich auf europäischer Ebene nachzukommen. Seit 2008 bildet die Ratsentscheidung 2008/381/EG die Rechtsgrundlage des EMN und es wurden Nationale Kontaktpunkte (NKP) in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (mit Ausnahme Dänemarks, welches Beobachterstatus hat) und in Norwegen geschaffen.

Aufgabe des EMN ist es, die Organe der Europäischen Union (EU) sowie nationale Institutionen und Behörden mit aktuellen, objektiven, verlässlichen und vergleichbaren Informationen über Migration und Asyl im Hinblick auf eine Unterstützung der Politikgestaltung in diesen Bereichen zu versorgen. Aufgabe des EMN ist es auch, diese Informationen der allgemeinen Öffentlichkeit bereitzustellen.

Der NKP Österreich ist – basierend auf einem Abkommen mit dem Bundesministerium für Inneres – in der Abteilung für Forschung und Migrationsrecht des Landesbüros für Österreich der Internationalen Organisation für Migration (IOM) angesiedelt. Das IOM Büro wurde 1952 eingerichtet, als Österreich eines der ersten Mitglieder der Organisation wurde. Hauptaufgabe des IOM Landesbüros ist es, nationale Migrationsthemen und aufkommende Trends zu analysieren und entsprechende nationale Projekte und Programme zu planen und umzusetzen.

Zu den Hauptaufgaben der NKP im Rahmen der Umsetzung des EMN-Arbeitsprogramms zählen die Erstellung der jährlichen Politikberichte, die Erstellung themenspezifischer Studien, die Beantwortung der von anderen NKP oder der Kommission gestellten Ad-hoc-Anfragen, sowie die Umsetzung von Aktivitäten zur Förderung der Wahrnehmbarkeit und die Netzwerkarbeit in verschiedenen Foren. Darüber hinaus richten die NKP jeweils nationale Netzwerke aus Organisationen, Institutionen und Einzelpersonen ein, welche im Bereich Migration und Asyl tätig sind.

Grundsätzlich betreiben die NKP keine Primärforschung, sondern sammeln und analysieren bereits vorhandene Daten und Informationen; bei Bedarf werden diese jedoch durch die eigenständige Erhebung von

Daten und Informationen ergänzt. EMN-Studien werden nach gemeinsamen Studienvorlagen erstellt, um innerhalb der EU und Norwegens vergleichbare Ergebnisse zu erzielen. Da die Vergleichbarkeit der Ergebnisse häufig mit Herausforderungen verbunden ist, hat das EMN ein Glossar erstellt, welches die Anwendung einheitlicher Definitionen und Terminologien in allen nationalen Berichten sicherstellt.

Nach der Fertigstellung der nationalen Berichte erstellt die Europäische Kommission mithilfe eines Dienstleisters einen Synthesebericht, welcher die wichtigsten Ergebnisse der einzelnen nationalen Berichte zusammenfasst. Zusätzlich werden themenspezifisch sogenannte EMN-Informs erstellt, die knapp und präzise die ausgewählten Themen präsentieren und nationale Ergebnisse miteinander vergleichen. Alle nationalen Studien, Syntheseberichte und das Glossar sind auf der Webseite der Generaldirektion Migration und Inneres der Europäischen Kommission verfügbar.

INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG	7
1. EINLEITUNG	10
1.1 Hintergrund der Studie	10
1.2 Studienziele und Definitionen	12
1.3 Methodologie	13
2. ÜBERBLICK ÜBER AKTUELLE ENTWICKLUNGEN IN DER ÖSTERREICHISCHEN RÜCKKEHRPOLITIK	15
2.1 Umsetzung von EU-Vorgaben	15
2.2 Politische und legislative Neuerungen	17
2.3 Nationale Debatten	19
3. RÜCKKEHRENTSCHEIDUNGEN	23
3.1 Allgemeine Bestimmungen	23
3.2 Systematische Erlassung von Rückkehrentscheidungen	24
3.3 Anerkennung von Rückkehrentscheidungen und Reisedokumenten	27
3.4 Herausforderungen und bewährte Praktiken	28
4. EINREISEVERBOTE	30
4.1 Allgemeine Bestimmungen	30
4.2 Voraussetzungen zur Erteilung von Einreiseverboten und Gültigkeitsdauer	32
4.3 Herausforderungen und bewährte Praktiken	33
5. FREIWILLIGE AUSREISE	35
5.1 Allgemeine Bestimmungen und Frist für die freiwillige Ausreise	35
5.2 Herausforderungen und bewährte Praktiken	36
6. FLUCHTGEFAHR	39
7. SICHERSTELLUNG DER VOLLSTRECKUNG VON RÜCKKEHRVERPFLICHTUNGEN	42
7.1 Schubhaft und andere Formen der Inhaftnahme	42
7.1.1 <i>Formen der Inhaftnahme und ihre Voraussetzungen</i>	42
7.1.2 <i>Dauer der Schubhaft und Hafteinrichtungen</i>	44
7.1.3 <i>Verfahrensgarantien</i>	45
7.1.4 <i>Statistiken</i>	46

7.2	Gelindere Mittel	47
7.3	Herausforderungen und bewährte Praktiken	48
8.	VERFAHRENSGARANTIEEN UND RECHTSMITTEL	51
8.1	Allgemeine Bestimmungen	51
8.2	Herausforderungen und bewährte Praktiken	54
9.	SONDERBESTIMMUNGEN FÜR SCHUTZBEDÜRFTIGE PERSONEN	55
9.1	(Unbegleitete) Minderjährige	56
9.1.1	<i>Kindeswohlprüfung</i>	56
9.1.2	<i>Schubhaft, Rückkehr und Reintegration</i>	58
9.2	Personen mit medizinischen Bedürfnissen	60
9.3	Herausforderungen und bewährte Praktiken	61
10.	SCHLUSSFOLGERUNGEN	64
10.1	Die Umsetzung der Empfehlungen der Europäischen Kommission in Österreich	64
10.2	Die Bedeutung von EU-Vorgaben für eine wirksame Rückkehrpolitik	65
ANHANG		68
A.1	Liste der Übersetzungen und Abkürzungen	68
A.2	Literaturverzeichnis	71

ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

Abbildung 1:	Anzahl der Schubhaftbescheide gegen Drittstaats- angehörige	46
Tabelle 1:	Gründe für die Erteilung von Einreiseverboten im Sinne der Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG)	32
Tabelle 2:	Umstände und Kriterien zur Beurteilung einer Fluchtgefahr im Sinne der Empfehlungen Nr. 15 und Nr. 16 der Europäischen Kommission	40
Tabelle 3:	Formen gelinderer Mittel in Österreich	47
Tabelle 4:	Kriterien für die Beurteilung des Kindeswohls nach § 138 Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch	57

ZUSAMMENFASSUNG

Die Flüchtlingssituation 2015/2016 stellte für Österreich eine große Herausforderung dar. In Folge kam es zu politischen und legislativen Neuerungen, u.a. im Bereich der Rückkehr. Ab 2016 wurde ein politischer Schwerpunkt auf die Rückkehr von irregulär aufhältigen Fremden und insbesondere von abgelehnten AsylwerberInnen gelegt. Dazu wurden Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr und Ausreise ausgebaut und das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017 (FrÄG 2017)¹ verabschiedet, welches einige Änderungen zur verstärkten Durchsetzung der Ausreisepflicht vorsieht. Generell gilt in Österreich, dass im Sinne einer effektiven und humanen Rückkehrpolitik sowie als würdevolle Alternative zur zwangsweisen Außerlandesbringung primär die freiwillige Rückkehr bzw. Ausreise angestrebt wird. Im Folgenden werden die Kerninformationen der Studie zusammengefasst.

Gegen Drittstaatsangehörige, die sich unrechtmäßig in Österreich aufhalten, hat das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) in Übereinstimmung mit der Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG)² eine schriftliche Rückkehrentscheidung zu erlassen (§ 52 Abs. 1 Fremdenpolizeigesetz – FPG).³ Mit der Rückkehrentscheidung kann auch ein Einreiseverbot mit einer Dauer von höchstens zehn Jahren oder auch unbefristet erlassen werden (§ 53 FPG). Im Einklang mit Art. 7 Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) wird in der Regel gleichzeitig mit einer Rückkehrentscheidung auch eine Frist für die freiwillige Ausreise festgelegt, die im Allgemeinen 14 Tage beträgt (§ 55 FPG). Reisen die betroffenen Drittstaatsangehörigen nicht zeitgerecht aus, sind sie nach Möglichkeit abzuschieben (§ 46 FPG).⁴ Zudem wird mit dem FrÄG 2017 eine Verwaltungsstrafe für die

- 1 Verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/BNR/BNR_00513/fname_645121.pdf (Zugriff am 18. Juli 2017).
- 2 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, 24. Dezember 2008, ABL. 2008 L 348/98.
- 3 BGBl. I Nr. 100/2005, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 68/2017.
- 4 Vgl. Art. 8 Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG).

Missachtung von Rückkehrentscheidungen und Einreiseverboten eingeführt (Art. 2 Z 82 FrÄG 2017).

In Übereinstimmung mit der Rückführungsrichtlinie kann gegen Rückkehrentscheidungen eine Beschwerde innerhalb von zwei Wochen an das Bundesverwaltungsgericht erhoben werden (siehe § 9 Abs. 2 FPG; § 16 Abs. 1 BFA-Verfahrensgesetz).⁵ Ist eine Abschiebung beispielsweise aufgrund des Grundsatzes der Nichtzurückweisung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention⁶ oder einer Verletzung des Rechts auf Leben oder des Verbots der Folter nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)⁷ nicht zulässig, so können unrechtmäßig aufhältige Drittstaatsangehörige, wenn die vom Gesetz geforderten Voraussetzungen vorliegen, einen sogenannten „Aufenthaltstitel aus berücksichtigungswürdigen Gründen“ erhalten (siehe §§ 54–61 Asylgesetz).⁸ Eine weitere Möglichkeit ist die Duldung des Aufenthalts (§ 46a FPG).

Wie in der Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) vorgesehen, können Drittstaatsangehörige, gegen die ein Rückkehrverfahren geführt wird, nach einer Einzelfallprüfung bei bestehender Fluchtgefahr in Schubhaft genommen werden. Zur Beurteilung einer möglichen Fluchtgefahr listet § 76 Abs. 3 FPG bestimmte Umstände auf, die insbesondere zu berücksichtigen sind. Dabei handelt es sich beispielsweise um die Mitwirkung bei der Rückkehr, einen Verstoß gegen ein Aufenthalts- oder Einreiseverbot und die Verletzung von Auflagen, Mitwirkungspflichten, Gebietsbeschränkungen oder Meldeverpflichtungen. Schubhaft kommt allerdings nur als ultima ratio in Betracht. Zuvor wird auch geprüft, ob ein gelinderes Mittel zur Anwendung kommen kann (§§ 76–81 FPG).⁹

5 Mit Erkenntnis des VfGH vom 26. September 2017 (G 134/2017, G 207/2017), die am 16. Oktober 2017 kundgemacht wurde, wurde die verkürzte Frist von zwei Wochen für Beschwerden gegen Entscheidungen des BFA über einen Antrag auf internationalen Schutz in Verbindung mit einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme aufgehoben. Die übliche Rechtsmittelfrist beträgt vier Wochen.

6 Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, 28. Juli 1951, Vertragsserie der Vereinten Nationen Bd. 189.

7 Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, in der Fassung der Protokolle Nr. 11 und 14, 4. November 1950, Sammlung der Europäischen Verträge Nr. 5.

8 BGBl. I Nr. 100/2005, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 68/2017.

9 Vgl. Art. 15 Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG).

Eine weitere Möglichkeit zur Sicherung der Ausreise stellt der Festnahmeauftrag dar, der auch ohne Vorliegen einer Fluchtgefahr erteilt werden kann (§ 34 BFA-Verfahrensgesetz).¹⁰ Seit 2014 wird die Anhaltung aufgrund eines Festnahmeauftrags vermehrt anstelle der Schubhaft angeordnet, vor allem bei abgelehnten AsylwerberInnen (Rechnungshof, 2016:102, 206). Eine Besonderheit in Österreich stellt die Möglichkeit dar, sich auch dann noch für eine freiwillige Rückkehr entscheiden zu können, wenn Schubhaft bereits verhängt wurde.¹¹

Im Bereich der Rückkehr bestehen Sonderbestimmungen für bestimmte Gruppen schutzbedürftiger Personen, insbesondere für minderjährige, kranke oder verletzte Personen.¹² Bei der Durchführung von Abschiebungen sind die jeweiligen Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen (§ 46 Abs. 3 FPG).

Die Studie kommt zu dem Schluss, dass im Bereich der Rückkehr das Unionsrecht der Rechtslage und behördlichen Praxis in Österreich einen bestimmten Rahmen vorgibt. Auch wurde die Mehrheit der in dieser Studie abgedeckten unverbindlichen Empfehlungen der Europäischen Kommission vom 7. März 2017 für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Rückführungsrichtlinie¹³ in Österreich bereits umgesetzt.

10 BGBl. I Nr. 87/2012, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 84/2017.

11 Interview mit Günter Ecker, Verein Menschenrechte Österreich, 26. Juli 2017.

12 Siehe beispielsweise § 46 Abs. 3 und § 76–79 FPG.

13 Europäische Kommission, *Empfehlung der Kommission vom 7. März 2017 für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, C(2017)1600 final*, verfügbar auf <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/DE/C-2017-1600-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF> (Zugriff am 14. März 2017).

1. EINLEITUNG

1.1 Hintergrund der Studie

Eine wirksame und humane Rückkehrpolitik ist ein wesentlicher Bestandteil der EU Migrations- und Asylpolitik.¹⁴ Aktuell verfügbare Daten von Eurostat zeigen, dass die EU-weite Rückkehrquote leicht angestiegen ist. Während 2015 nur 43 Prozent der Drittstaatsangehörigen den jeweiligen Mitgliedstaat in Folge einer Rückkehrentscheidung verlassen hat, waren es 2016 bereits 50 Prozent.¹⁵ Mit 51 Prozent lag die Rückkehrquote in Österreich über dem EU-Durchschnitt.¹⁶

Mit dem Ziel, eine wesentliche Erhöhung der Rückkehrquoten zu erreichen, veröffentlichte die Europäische Kommission die Empfehlung vom 7. März 2017 für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Richtlinie 2008/115/EG.¹⁷ Bei den von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen handelt es sich um Empfehlungen zur Anwendung der EU-Vorgaben mit Fokus auf einer effizienteren Gestaltung der Rückkehrverfahren sowie einer Intensivierung der Rückführungen.¹⁸ So besagt beispielsweise Punkt 6 der Präambel, dass „[e]ine wirksamere Umsetzung der Richtlinie [...] die Möglichkeiten des Verfah-

14 Europäische Kommission, *Europäische Migrationsagenda: Kommission stellt neue Maßnahmen für eine wirksame und glaubwürdige Rückkehrpolitik der EU vor*. Presseaussendung, 2. März 2017, verfügbar auf http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-350_de.htm (Zugriff am 16. August 2017).

15 Personen die im jeweiligen Jahr aus dem Mitgliedstaat ausgereist sind können bereits im Jahr zuvor ausgewiesen worden sein.

16 Eurostat, *Zur Ausreise aufgeforderte Drittstaatenangehörige – Jährliche Daten (gerundet), [migr_eiord]*. Verfügbar auf http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_eiord&lang=de (Zugriff am 12. Juli 2017); Eurostat, *Nach Ausweisung zurückgekehrte Drittstaatenangehörige – Jährliche Daten (gerundet), [migr_eirtn]*. Verfügbar auf http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_eirtn&lang=de (Zugriff am 12. Juli 2017).

17 Europäische Kommission, *Empfehlung der Kommission vom 7. März 2017 für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, C(2017)1600 final*, verfügbar auf <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/DE/C-2017-1600-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF> (Zugriff am 14. März 2017).

18 Siehe Fußnote 14.

rensmisbrauchs verringern, Ineffizienzen beseitigen und gleichzeitig den Schutz der in der Grundrechte-Charta der Europäischen Union verankerten Grundrechte sicherstellen [würde].“ Punkt 7 erläutert, dass diese Empfehlung eine Orientierungshilfe gegeben will, „wie die Bestimmungen der Richtlinie 2008/115/EG angewandt werden sollten, um die Rückkehrverfahren wirksamer zu gestalten.“

Die Empfehlung der Kommission ist allerdings nicht unumstritten. In einer gemeinsamen Presseaussendung äußerten die Plattform für Internationale Kooperation zu MigrantInnen ohne legalen Status (PICUM), das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) und die Internationale Organisation für Migration (IOM) Bedenken. Sie befürchten insbesondere, dass die Empfehlung die EU-Mitgliedstaaten dazu anregen könnte, rasche Rückführungen – auch von Kindern – unter verringerten Verfahrensgarantien und unter vermehrtem Einsatz von Schubhaft durchzuführen. Die Empfehlung würde insbesondere geringere Verfahrensgarantien, schnellere und automatisierte Rückkehrentscheidungen, mehr Abschiebungen und eine vermehrte Anordnung der Schubhaft begünstigen.¹⁹ Insbesondere wurde Kritik hinsichtlich der Empfehlungen zur Schubhaft geäußert (Empfehlung Nr. 10). So werde laut der Europäischen Agentur für Grundrechte (FRA) die willkürliche Schubhaftnahme begünstigt (FRA, 2017:130). Amnesty International befürchtet eine Entwicklung hin zu einem unmenschlichen Schubhaftsystem.²⁰ PICUM, gemeinsam mit der Unterstützung von 90 zivilgesellschaftlichen Organisationen, kritisiert die Kommission dafür, dass sie die Mitgliedstaaten dazu dränge, MigrantInnen schneller und für längere Zeit in Schubhaft zu nehmen. Sie befürchten, dass dadurch der Menschenrechtsschutz geschwächt werden könnte.²¹ Als besonders kritisch wird auch die Empfehlung Nr. 14 zur Schubhaftnahme von Minderjährigen angesehen. PICUM, UNICEF und IOM betonen, es sei

19 PICUM/UNICEF/IOM, *New European Union returns policies put children at risk*. Presseaussendung, 3. März 2017, verfügbar auf www.unicef.org/media/media_95028.html (Zugriff am 6. Juli 2017).

20 Amnesty International, *EU: Cruel migration detention regime exposes hypocrisy of European Commission*. Presseaussendung, 3. März 2017, verfügbar auf www.amnesty.org.au/cruel-migration-detention-regime-exposes-hypocrisy-european-commission/ (Zugriff am 06. Juli 2017).

21 PICUM, *New EU Commission plans on returns and detention will create more harm and suffering*. Presseaussendung, 3. März 2017, verfügbar auf <http://picum.org/en/news/picum-news/52056/> (Zugriff am 6. Juli 2017).

erwiesen, dass Abschiebungen und Haft schädlich für Kinder und Familien seien. Daher sollten Kinder nicht in Schubhaft genommen werden, auch nicht als letztes Mittel.²² Laut FRA habe die Inhaftnahme von Kindern schwerwiegende Auswirkungen auf ihre physische und geistige Gesundheit (FRA, 2017:131).

Obwohl die Empfehlung der Europäischen Kommission an sich nicht rechtlich verbindlich ist, sieht Punkt 27 der Präambel Folgendes vor: „Die Mitgliedstaaten sollten ihre für die Durchführung rückkehrbezogener Aufgaben zuständigen nationalen Behörden anweisen, bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben diese Empfehlung anzuwenden.“

1.2 Studienziele und Definitionen

Die vorliegende Studie untersucht den Einfluss von EU-Vorgaben zur Rückkehr – wie die Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG)²³ und entsprechende Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) – auf die Rechtslage und behördliche Praxis in Österreich. Dabei werden Herausforderungen bei der wirksamen Durchführung von Rückkehrmaßnahmen und bewährte Praktiken zur Vollstreckung einer Rückkehrverpflichtung unter Einhaltung der Grundrechte, der Würde der RückkehrerInnen und des Grundsatzes der Nichtzurückweisung aufgezeigt. Der thematische Schwerpunkt liegt auf folgenden Bereichen: Rückkehrentscheidungen, Einreiseverbote, freiwillige Ausreise, Fluchtgefahr, Schubhaft, gelindere Mittel, Verfahrensgarantien und Rechtsmittel sowie Sonderbestimmungen für schutzbedürftige Personen. Im Sinne des Art. 3 Abs. 3 Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) beschäftigt sich die Studie grundsätzlich nur mit der Rückkehr von Drittstaatsangehörigen in einen Dritt-

22 PICUM/UNICEF/IOM, *New European Union returns policies put children at risk*. Presseausendung, 3. März 2017, verfügbar auf www.unicef.org/media/media_95028.html (Zugriff am 6. Juli 2017).

23 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, 24. Dezember 2008, ABl. 2008 L 348/98.

staat (Dublin-Überstellungen²⁴ oder Zurückschiebungen in andere EU-Mitgliedstaaten²⁵ sind somit ausgenommen).

Im Rahmen dieser Studie wird „wirksame Rückkehr“ als die tatsächliche Umsetzung einer Rückkehrverpflichtung definiert, sei es durch Abschiebung oder durch freiwillige Ausreise. „Abschiebung“ meint dabei im Sinne des Glossars des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) die Vollstreckung der Rückkehrverpflichtung, d.h. der tatsächliche Transport aus dem Mitgliedstaat, während unter „freiwillige Ausreise“ die Erfüllung einer Rückkehrverpflichtung innerhalb der dafür in der Rückkehrentscheidung festgesetzten Frist verstanden wird. In Abgrenzung dazu meint „freiwillige Rückkehr“ die unterstützte oder selbständige Rückkehr in einen Herkunfts-, Transit- oder (sonstigen) Drittstaat, beruhend auf dem freien Willen der Rückkehrenden, auch ohne eine bestehende Rückkehrverpflichtung (z.B. irregulär aufhältige Personen, die bisher noch nicht gefasst wurden oder jene, die einen Asylantrag oder Antrag auf einen Aufenthaltstitel gestellt haben, über den noch nicht abschließend entschieden worden ist).²⁶

Eine „wirksame Rückkehrpolitik“ liegt laut der Studienvorlage dann vor, wenn sie das gewünschte oder beabsichtigte Resultat erzielt, d.h. die Umsetzung einer Rückkehrverpflichtung unter Einhaltung der Grundrechte, der Würde der RückkehrerInnen und des Grundsatzes der Nichtzurückweisung.²⁷

1.3 Methodologie

Die vorliegende Studie wurde vom Nationalen Kontaktpunkt (NKP) Österreich im EMN im Rahmen des EMN-Arbeitsprogramms 2017–2018 durchgeführt. Um die Vergleichbarkeit der Ergebnisse aus allen Mitglied-

24 Siehe Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Dublin-III-Verordnung), ABl. 2013 L 180/31.

25 Siehe § 45 Fremdenpolizeigesetz (FPG).

26 Europäische Kommission, *EMN Glossary & Thesaurus*, verfügbar auf https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_en (Zugriff am 26. Juli 2017).

27 Diese Definition basiert auf der Definition von ‘wirksam’ im Sinne von ‘erfolgreich darin, ein gewünschtes oder beabsichtigtes Resultat zu erzielen’ (Oxford Dictionary, *effective*, verfügbar auf, <https://en.oxforddictionaries.com/definition/effective> (Zugriff am 4. Mai 2017)).

staaten zu erleichtern, wurde die Studie nach einer gemeinsamen Studienvorlage samt einem vordefinierten, vom EMN entwickelten Fragenkatalog erstellt. Dabei wurden die Fragen den jeweiligen Empfehlungen der Europäischen Kommission vom 7. März 2017 zugeordnet.

Als Quellen wurden Rechtstexte, nationale und internationale Publikationen, Presseaussendungen und Internetquellen herangezogen. Darüber hinaus konnten Informationen aus einer vom Landesbüro für Österreich der Internationalen Organisation für Migration (IOM) durchgeführten fortlaufenden Medienbeobachtung gewonnen werden. Statistiken wurden vom Bundesministerium für Inneres (BMI) bereitgestellt sowie der Eurostat Datenbank und der Statistik des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl entnommen. Ein wesentlicher Teil der Informationen wurde vom BMI bereitgestellt. Dazu wurde ein gemeinsames Interview mit dem Leiter (Mag. Tobias Molander) und einer Mitarbeiterin (Mag. Stephanie Theuer) des Referats III/5/c (Resettlement, Rückkehr und Internationales) durchgeführt sowie schriftliche Informationen eingeholt.

Zur Ergänzung der Informationen wurden qualitative, halbstrukturierte Interviews mit zwei Experten aus der Praxis abgehalten. Dies waren zum einen Günter Ecker, Geschäftsführer des Vereins Menschenrechte Österreich (VMÖ). Der VMÖ übernimmt in Österreich die Betreuung in der Schubhaft und im gelinderen Mittel, die Menschenrechtsbeobachtung bei Sammelabschiebungen und ist auch Anbieter gesetzlich vorgesehener Rechtsberatung sowie von Rückkehrberatung.²⁸ Zum anderen wurde Stephan Klammer, fachlicher Leiter der Rechtsberatung des Diakonie Flüchtlingsdienstes befragt. Als Mitglied der ARGE Rechtsberatung bietet auch der Diakonie Flüchtlingsdienst gesetzlich vorgesehene Rechtsberatung in asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren an.²⁹

Die Studie wurde von Saskia Heilemann (wissenschaftliche Mitarbeiterin, IOM Landesbüro für Österreich) und Rainer Lukits (juristischer Mitarbeiter, IOM Landesbüro für Österreich) unter der Aufsicht von Julia Rutz (Leiterin der Abteilung Forschung und Migrationsrecht, IOM Landesbüro für Österreich) erstellt.

Die Studie wurde in enger Kooperation mit dem Bundesministerium für Inneres erstellt.

28 Verein Menschenrechte Österreich, verfügbar auf www.verein-menschenrechte.at (Zugriff am 16. August 2017).

29 Diakonie Flüchtlingsdienst, verfügbar auf <https://fluechtlingsdienst.diakonie.at> (Zugriff am 16. August 2017).

2. ÜBERBLICK ÜBER AKTUELLE ENTWICKLUNGEN IN DER ÖSTERREICHISCHEN RÜCKKEHRPOLITIK

2.1 Umsetzung von EU-Vorgaben

In den letzten Jahren gab es in Österreich verschiedene rechtliche Änderungen im Bereich der Rückkehr, die auf EU-Vorgaben zurückzuführen sind. So wurde beispielsweise mit Inkrafttreten des FNG-Anpassungsgesetzes³⁰ am 1. Jänner 2014 vorgesehen, dass das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) mit einer Rückkehrentscheidung ein Einreiseverbot verhängen „kann“ (vgl. Rutz, 2014:18–19).³¹ Bis dahin war mit einer Rückkehrentscheidung zwingend ein Einreiseverbot von mindestens 18 Monaten zu erlassen (§ 53 Fremdenpolizeigesetz – FPG in der Fassung vor dem FNG-Anpassungsgesetz). Für den Verwaltungsgerichtshof stand dies jedoch im Widerspruch zur Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG),³² nach der die Dauer eines Einreiseverbots unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände festgelegt werden muss (siehe Abschnitt 4.1).³³ Weiters gilt ab 1. Jänner 2014, dass eine Rückkehrentscheidung auch dann erlassen werden kann, wenn ein Drittstaatsangehöriger Österreich bereits verlassen hat (§ 52 Abs. 1 Z 2 FPG).³⁴ Diese Bestimmung wurde eingeführt, um den Vorgaben des Art. 6 Abs. 1 Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) zu entsprechen.

Mit dem Fremdenrechtsänderungsgesetz 2015 (FrÄG 2015)³⁵ wurde gesetzlich näher festgelegt, wann für die Zwecke der Schubhaft Fluchtgefahr

30 BGBl. I Nr. 68/2013.

31 Art. 4 Z 58 und 83 FNG-Anpassungsgesetz, BGBl. I Nr. 68/2013; FNG-Anpassungsgesetz, *Regierungsvorlage, Erläuterungen*, S. 23–24, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_02144/imfname_285862.pdf (Zugriff am 20. Juli 2017).

32 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, 24. Dezember 2008, ABl. 2008 L 348/98.

33 VwGH, 15. Dezember 2011, 2011/21/0237; 15. Mai 2012, 2012/18/0029.

34 BGBl. I Nr. 100/2005, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 68/2017.

35 BGBl. I Nr. 70/2015.

vorliegt. Grund dafür war insbesondere die Vorgabe in Art. 2 lit. n der Dublin-III-Verordnung (604/2013)³⁶ und die dazu ergangene Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs.³⁷

Das FrÄG 2017 sieht auch einige Verschärfungen im Sinne der Empfehlung der Europäischen Kommission für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG)³⁸ vor. Dazu zählt die Verhängung einer Verwaltungsstrafe für die Missachtung von Rückkehrentscheidungen (Art. 2 Z 82 FrÄG 2017; Empfehlung Nr. 11). Außerdem wird die Höchstdauer der Schubhaft auf 18 Monate angehoben und damit das in Art. 15 Abs. 6 Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) vorgegebene Höchstmaß legislativ ausgeschöpft (Art. 2 Z 75 FrÄG 2017; Empfehlung Nr. 10 lit. b). Diese Bestimmungen werden voraussichtlich am 1. November 2017 in Kraft treten (Art. 2 Z 94 FrÄG 2017).

Nach Art. 2 Abs. 2 Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) können die Mitgliedstaaten bestimmte Personengruppen von der Anwendung der Richtlinie ausschließen. Dazu gehören Personen, denen die Einreise an der Schengen-Außengrenze verweigert wurde, Personen, die im Zusammenhang mit dem illegalen Überschreiten der Außengrenzen aufgegriffen werden und Personen, die strafrechtlich zur Rückkehr verpflichtet sind oder einem Auslieferungsverfahren unterliegen. Eine ausdrückliche Ausnahme von der Anwendung der Rückführungsrichtlinie auf die genannten Personengruppen ist im österreichischen Fremdenrecht nicht festgelegt. Drittstaatsangehörige, die unrechtmäßig nach Österreich eingereist sind und bei einer Grenzkontrolle aufgegriffen werden, können nach § 41 FPG zurückgewiesen werden. Auch in diesem Fall ist jedoch insbesondere die Erlassung einer Rückkehr-

36 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), 29. Juni 2013, ABl. 2013 L 180/31.

37 FrÄG 2015, *Regierungsvorlage, Erläuterungen*, S. 22, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/II/I_00582/fname_401629.pdf (Zugriff am 18. Juli 2017).

38 Europäische Kommission, *Empfehlung der Kommission vom 7. März 2017 für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates*, C(2017)1600 final, verfügbar auf <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/DE/C-2017-1600-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF> (Zugriff am 14. März 2017).

entscheidung nicht ausgeschlossen (§ 52 FPG). Die Auslieferung bzw. Übergabe von unrechtmäßig aufhältigen Drittstaatsangehörigen zu Zwecken der Strafverfolgung hat grundsätzlich Vorrang vor anderen Formen der Außerlandesbringung.³⁹ Die Anwendung der Rückführungsrichtlinie und insbesondere die zusätzliche Erlassung einer Rückkehrentscheidung sind jedoch auch in diesen Fällen gesetzlich nicht ausgeschlossen (siehe § 52 FPG).

2.2 Politische und legislative Neuerungen

Die Flüchtlingssituation 2015/2016 stellte für Österreich eine große Herausforderung dar.⁴⁰ In Folge kam es zu politischen und legislativen Neuerungen. Am 20. Jänner 2016 fand ein „Asylgipfel“ mit VertreterInnen des Bundes, der Bundesländer, der Städte und der Gemeinden statt. Auf diesem Gipfel wurde in Bezug auf die Rückkehr beschlossen, die Außerlandesbringung abgelehnter AsylwerberInnen zu forcieren und die freiwillige Rückkehr auszubauen.⁴¹ In Folge wurde etwa eine zeitlich gestaffelte Rückkehrhilfe für AsylwerberInnen aus bestimmten Herkunftsländern eingeführt und der Höchstbetrag der finanziellen Unterstützung im Rahmen einer Sonderaktion auf EUR 1.000 erhöht.⁴² Auch wurde beispielsweise im Februar 2016 die Herkunftsstaaten-Verordnung⁴³ um einige „sichere Herkunftsstaaten“ ergänzt. Seitdem können Asylverfahren auch bei Staatsangehörigen von Algerien, Georgien, Ghana, Marokko, Mongolei und Tunesien beschleunigt geführt werden (§ 27a Asylgesetz).⁴⁴ Stammen AsylwerberInnen aus einem sicheren Herkunftsland, kann auch einer Beschwerde gegen eine abweisende Asylentscheidung die aufschiebende

39 Siehe § 13 Auslieferungs- und Rechtshilfegesetz (ARHG) und § 15 Bundesgesetz über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU-JZG).

40 Interview mit Tobias Molander und Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 25. Juli 2017.

41 Republik Österreich, *Asylgipfel am 20. Jänner 2016 – Gemeinsame Vorgangsweise von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden*, S. 3, verfügbar auf www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=61858 (Zugriff am 7. Juni 2017).

42 BFA, *Return assistance*, verfügbar auf www.bfa.gv.at/files/return/Infoblatt_fuer_AW_zur_Sonderaktion.pdf (Zugriff am 7. Juni 2017).

43 BGBl. II Nr. 177/2009, in der Fassung vom BGBl. II Nr. 47/2016.

44 BGBl. I Nr. 100/2005, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 68/2017.

Wirkung aberkannt werden (§ 18 Abs. 1 BFA-Verfahrensgesetz).⁴⁵ Weiters finden seit März 2017 nun auch Abschiebungen nach Afghanistan statt (siehe Abschnitt 2.3), nachdem die EU und die afghanische Regierung Anfang Oktober 2016 eine gemeinsame Erklärung unterzeichnet haben.⁴⁶ Außerdem gab das Bundesverwaltungsgericht ein Sachverständigengutachten in Auftrag, das basierend auf Recherchen im Jänner und Februar 2017 zusammenfassend zu dem Schluss kommt, dass sich „keine Gründe ergeben welche die Rückkehr nach Afghanistan von männlichen Einzelpersonen unmöglich machen, ein besonderes Erschwernis darstellen oder eine Gefährdung der Rückkehrer bedeuten würden“ (Mahringer, 2017:54). Diese Einschätzung bezieht sich allerdings nur auf die Städte Kabul, Mazar-e Sharif und Herat (Mahringer, 2017:6).

Nachdem 2015 aufgrund der signifikant angestiegenen Anzahl an AsylwerberInnen der Fokus auf der Abwicklung von Asylverfahren und der Bereitstellung von Unterbringungsmöglichkeiten lag, liegt der Schwerpunkt nun auf der Rückkehr.⁴⁷ So war der Bereich Rückkehr einer der Schwerpunkte des BFA im Jahr 2016.⁴⁸ Insbesondere die Rückkehr abgelehnter AsylwerberInnen nimmt in Österreich einen zentralen Stellenwert ein und hat eine hohe Priorität in der Politik des Landes. Beispielsweise wurde auf dem am 20. Jänner 2016 stattgefundenen „Asylgipfel“ beschlossen, die Außerlandesbringung abgelehnter AsylwerberInnen zu intensivieren.⁴⁹ In seinem Arbeitsprogramm für 2017/2018 hat sich die österreichische Bundesregierung vorgenommen, „die Zahl der in Österreich ankommenden und rechtswidrig aufhältigen Migranten massiv [zu] reduzieren“. Dazu hat sie unter anderem restriktivere Maßnahmen im Rückkehrbereich sowie die Förderung der freiwilligen Ausreise und freiwilligen Rückkehr angekün-

45 BGBl. I Nr. 87/2012, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 84/2017.

46 Europäische Union/Islamische Republik Afghanistan: *Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU*, verfügbar auf https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf (Zugriff am 11. August 2017).

47 Interview mit Tobias Molander und Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 25. Juli 2017.

48 BFA, 2016 – *Das Jahr der Erweiterung*, verfügbar auf www.bfa.gv.at/files/Statistiken/BFA_Jahresbilanz_2016.pdf (Zugriff am 16. Juni 2017).

49 Republik Österreich, *Asylgipfel am 20. Jänner 2016 – Gemeinsame Vorgangsweise von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden*, S. 3, verfügbar auf www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=61858 (Zugriff am 7. Juni 2017).

digt.⁵⁰ Als Ziel formulierte das Bundesministerium für Inneres (BMI) im April 2016 50.000 Außerlandesbringungen bis 2019. Ein wesentliches Element sei die freiwillige Ausreise und die freiwillige Rückkehr.⁵¹ Tatsächlich stieg die Anzahl der RückkehrerInnen (inbegriffen sind Abschiebungen, freiwillige Ausreisen und freiwillige Rückkehr) 2016 im Vergleich zum Vorjahr um rund 30 Prozent⁵² und in der ersten Jahreshälfte 2017 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 10 Prozent.⁵³ Der Anteil der Abschiebungen nahm dabei zu und übertraf in der ersten Jahreshälfte 2017 erstmals seit 2008⁵⁴ die Summe der Personen, die freiwillig ausgereist oder zurückgekehrt sind. Will Österreich das Ziel von 50.000 Außerlandesbringungen bis 2019 erreichen, so braucht es eine jährliche Steigerung um rund 12 Prozent in den Jahren 2018 und 2019.

Das BMI betont, dass in Österreich im Sinne einer effektiven und humanen Rückkehrpolitik und entsprechend der Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) primär die freiwillige Rückkehr bzw. Ausreise forciert werde. Erst wenn die Person nicht freiwillig ausreise, komme es zur zwangsweisen Außerlandesbringung.⁵⁵

2.3 Nationale Debatten

In der ersten Jahreshälfte 2017 dominierten insbesondere drei Themen die mediale Berichterstattung in Österreich zum Thema Rückkehr: freiwillige Rückkehr, Abschiebungen nach Afghanistan und der Entwurf des neuen Fremdenrechtsänderungsgesetzes.

50 Republik Österreich, *Für Österreich: Arbeitsprogramm der Bundesregierung 2017/2018*, S. 27 ff., verfügbar auf <http://archiv.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=65201> (Zugriff am 28. Juli 2017).

51 BMI, *Neues Rückkehrhilfeprogramm für Asylweber aus Afghanistan, Marokko und Nigeria*. News, 14. April 2016, verfügbar auf www.bmi.gv.at/cms/bmi/_news/bmi.aspx?id=3647354D7433414355414D3D&page=119&view=1 (Zugriff am 26. Juli 2017).

52 BFA, *2016 – Das Jahr der Erweiterung*, verfügbar auf www.bfa.gv.at/files/Statistiken/BFA_Jahresbilanz_2016.pdf (Zugriff am 16. Juni 2017); BFA, *2015 – Das Jahr der Steigerungen*, verfügbar auf www.bfa.gv.at/files/Statistiken/BFA_Jahresbilanz2015_web.pdf (Zugriff am 26. Juli 2017).

53 BFA, *BFA-Bilanz 1. Halbjahr 2017*, S. 1, verfügbar auf www.bfa.gv.at/files/Statistiken/BFA_Halbjahresbilanz_2017.pdf (Zugriff am 26. Juli 2017).

54 2008 ist das am längsten zurückliegende Jahr für das entsprechende Statistiken verfügbar sind.

55 Interview mit Tobias Molander und Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 25. Juli 2017.

Im Jänner berichteten die österreichischen Medien über die Ankündigung des BFA, 2017 die **freiwillige Rückkehr** auszubauen.⁵⁶ Im März 2017 kündigte der Innenminister (ÖVP) eine Sonderinitiative zur Förderung der freiwilligen Rückkehr bestimmter Personengruppen an: Die ersten 1.000 Personen, die freiwillig in ihr Herkunftsland zurückkehren, erhalten 1.000 Euro als finanzielle Starthilfe. Um Missbrauch vorzubeugen sind Staatsangehörige aus den EU-Mitgliedstaaten, dem Westbalkan und visumsfreien Ländern, Personen, die nach dem Strafgesetzbuch ein Verbrechen begangen haben, Personen die ausreichend Eigenmittel haben und Personen, die bereits eine Unterstützungsleistung bezogen haben, ausgeschlossen.⁵⁷ In diesem Zusammenhang betonten die Caritas und der Verein Menschenrechte Österreich (VMÖ) die Vorteile der freiwilligen Rückkehr, wie etwa bessere Möglichkeiten der Reintegration im Rückkehrland oder eine angenehmere Ausreise, von dem vor allem Familien profitieren könnten.⁵⁸

In Bezug auf **Abschiebungen nach Afghanistan** berichteten die österreichischen Medien Ende März 2017 über den ersten gemeinsam koordinierten Abschiebeflug nach Afghanistan seit Unterzeichnung der Erklärung durch die EU und Afghanistan im Oktober 2016.⁵⁹ Vor diesem Hintergrund zitierten die Medien ein Sachverständigengutachten, das die Wiedereingliederungsperspektiven von Rückkehrern nach Afghanistan positiver einschätzte als es bisher der Fall gewesen sei (siehe Abschnitt 2.2).⁶⁰ Es

56 Die Presse, *Asylamt setzt Fokus auf Afghanistan*, 19. Jänner 2017, verfügbar auf <http://diepresse.com/home/innenpolitik/5156932/Asylamt-setzt-Fokus-auf-Afghanistan> (Zugriff am 6. Juli 2017).

57 Schriftlicher Beitrag von Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 14. November 2017.

58 Kleine Zeitung, *1000 Euro für die ersten 1000 Rückkehrer*, 22. März 2017, verfügbar auf www.kleinezeitung.at/politik/innenpolitik/5187883/Fluechtlinge_1000-Euro-fuer-die-ersten-1000-Rueckkehrer (Zugriff am 6. Juli 2017).

59 Salzburger Nachrichten, *Flüchtlinge – Erster Frontex-Charter nach Afghanistan*, 29. März 2017, verfügbar auf www.salzburg.com/nachrichten/dossier/fluechtlinge/sn/artikel/fluechtlinge-erster-frontex-charter-nach-afghanistan-240927/ (Zugriff am 6. Juli 2017).

60 Wiener Zeitung, *Der Einzelfall entscheidet*, 23. Juni 2017, verfügbar auf www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/899950_Der-Einzelfall-entscheidet.html (Zugriff am 14. August 2017); Der Standard, *Vermehrte Abschiebungen nach Afghanistan: Angst lähmt Community*, 5. Mai 2017, verfügbar auf <http://derstandard.at/2000055439852/Vermehrte-Abschiebung-nach-Afghanistan-Angst-laehmt-afghanische-Community> (Zugriff am 29. August 2017); Der Standard, *Harter Start nach der Abschiebung in Afghanistan*, 4. April 2017, verfügbar auf <http://derstandard.at/2000055333735/Harter-Start-nach-der-Abschiebung-in-Afghanistan> (Zugriff am 29. August 2017).

wurde in den Medien auch über kontroverse Stimmen berichtet. So habe es beispielsweise Proteste der Bevölkerung gegen die Abschiebungen gegeben. Auch wurde über Personen berichtet, die sich nach ihrer Rückkehr in Kabul in prekärer Lage befanden.⁶¹ Kritik an den Abschiebungen wurde auch aufgrund der dortigen Sicherheitslage geübt.⁶² Laut Sprecher des BMI werde aber individuell geprüft, ob von einer Gefährdung bei einer Rückkehr ausgegangen werden müsse.⁶³

Weiteres Diskussionsthema war der von der Bundesregierung eingebrachte **Entwurf eines neuen Fremdenrechtsänderungsgesetzes**, das unter anderem eine effizientere und verstärkte Ahndung unrechtmäßiger Aufenthalte zum Ziel hat (Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017 – FrÄG 2017).⁶⁴ Später brachte das BMI einen ergänzenden Entwurf ein, der speziell auf eine effizientere Durchsetzung der Ausreiseverpflichtung von abgelehnten AsylwerberInnen abzielt (Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017 Teil II – FrÄG 2017 Teil II).⁶⁵ Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen wurden in den österreichischen Medien kontrovers diskutiert. Der österreichische Verteidigungsminister (SPÖ) und der Innenminister (ÖVP) argumentierten, dass Personen mit rechtsgültig negativem Asylbescheid außer Landes gebracht werden müssten. Daher seien – wie im Gesetzesentwurf vorgesehen – mehr Beratung, höhere Verwaltungsstrafen mit möglicher Ersatzhaft, Ausweitung der Schubhaft, die Errichtung von Ausreisezentren und die Streichung der Grundversorgung notwendig. Zu letzterem warnten laut Medienberichten das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) und der Wiener Flüchtlingskoordinator davor, dass Flüchtlingen

61 Der Standard, *Harter Start nach der Abschiebung in Afghanistan*, 4. April 2017, verfügbar auf <http://derstandard.at/2000055333735/Harter-Start-nach-der-Abschiebung-in-Afghanistan> (Zugriff am 6. Juli 2017).

62 Salzburger Nachrichten, Österreich schob am Mittwoch 17 Afghanen nach Kabul ab, 31. Mai 2017, verfügbar auf www.salzburg.com/nachrichten/dossier/fluechtlinge/sn/artikel/oesterreich-schob-am-mittwoch-17-afghanen-nach-kabul-ab-250132/ (Zugriff am 6. Juli 2017).

63 Die Presse, *Grüne wollen Abschiebungen nach Afghanistan stoppen*, 5. Juni 2017, verfügbar auf <http://diepresse.com/home/innenpolitik/5229722/Gruene-wollen-Abschiebungen-nach-Afghanistan-stoppen> (Zugriff am 6. Juli 2017).

64 FrÄG 2017, *Ministerialentwurf, Vorblatt*, S. 1, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME_00279/imfname_582632.pdf (Zugriff am 12. Juli 2017).

65 FrÄG 2017 Teil II, *Ministerialentwurf, Vorblatt*, S. 1, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME_00311/imfname_629378.pdf (Zugriff am 12. Juli 2017).

ohne Aufenthaltsrecht bei Wegfall der Grundversorgung die Obdachlosigkeit drohe.⁶⁶ Zur geplanten Erhöhung der Verwaltungsstrafen befürchtete die Diakonie, dass die Geldstrafen häufig nicht gezahlt werden könnten, was dazu führen werde, dass vermehrt Ersatzhaft verhängt werden müsse. Die Rechtsanwaltskammer rechnete entsprechend mit Mehrkosten für Verwaltung und Justiz.⁶⁷ Bei den vorgeschlagenen Ergänzungen zum FrÄG ginge es laut Medien der SPÖ und ÖVP vor allem auch um eine Gebietsbeschränkung für abgelehnte AsylwerberInnen unter Androhung von Sanktionen. Während den NEOS weiterhin wichtige Maßnahmen wie Rückübernahmeabkommen fehlten, forderte die FPÖ konsequente und sofortige Abschiebungen von AsylwerberInnen, die falsche Angaben machen. Die Grünen betonten dagegen, dass es kürzere und qualitätsvolle Asylverfahren brauche.⁶⁸

66 Kurier, *3500 Obdachlose? Kritik an neuem Fremdenrecht*, 28. Februar 2017, verfügbar auf <https://kurier.at/politik/inland/fremdenrecht-regierung-verteidigt-verschaerfungen/249.037.516> (Zugriff am 6. Juli 2017); Wiener Zeitung, *Sobotka fordert Ausreisezentren*, 2. März 2017, verfügbar auf www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/877104_Sobotka-fordert-Ausreisezentren.html (Zugriff am 6. Juli 2017).

67 Der Standard, *Strafen für abgelehnte Asylwerber: Hohe Kosten, Nutzen unklar*, 7. Februar 2017, verfügbar auf <http://derstandard.at/2000052199948/Strafen-fuer-abgelehnte-Asylwerber-Hohe-Kosten-Nutzen-unklar> (Zugriff am 6. Juli 2017).

68 Salzburger Nachrichten, *Doskozil verteidigt Fremdenrechtspaket gegen Kritik*, 21. April 2017, verfügbar auf www.salzburg.com/nachrichten/dossier/fluechtlinge/sn/artikel/doskozil-verteidigt-fremdenrechtspaket-gegen-kritik-244182/ (Zugriff am 6. Juli 2017).

3. RÜCKKEHRENTSCHEIDUNGEN

Das folgende Kapitel befasst sich mit der Beendigung eines unrechtmäßigen Aufenthalts von Drittstaatsangehörigen durch die Erlassung einer Rückkehrentscheidung im Sinne des Art. 6 Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG).⁶⁹ Dabei wird auf die entsprechenden Empfehlungen der Europäischen Kommission für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Rückführungsrichtlinie⁷⁰ eingegangen. Insbesondere wird analysiert, inwieweit in Österreich die Empfehlungen Nr. 5 über eine systematische Erlassung von Rückkehrentscheidungen, Nr. 6 zu unbefristeter Gültigkeit von Rückkehrentscheidungen, Nr. 7 über die Information zur Ausreisepflicht in einen Drittstaat, Nr. 8 über die Anwendung von Ausnahmeregelungen, Nr. 9 lit. c zur Ausstellung von Reisedokumenten, Nr. 9 lit. d zur Anwendung des Instruments der gegenseitigen Anerkennung und die Empfehlung Nr. 24 lit. d über die Ausstellung von Rückkehrentscheidungen bei einer Ausreisekontrolle umgesetzt werden.

3.1 Allgemeine Bestimmungen

In Österreich ist das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) für die Erlassung von Rückkehrentscheidungen zuständig (§ 3 Abs. 1 Z 3 BFA-Einrichtungsgesetz;⁷¹ § 3 Abs. 2 Z 4 BFA-Verfahrensgesetz).⁷² Eine Rückkehrentscheidung verpflichtet nach § 52 Abs. 8 Fremdenpolizeigesetz

69 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, 24. Dezember 2008, ABl. 2008 L 348/98.

70 Europäische Kommission, *Empfehlung der Kommission vom 7. März 2017 für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates*, C(2017)1600 final, verfügbar auf <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/DE/C-2017-1600-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF> (Zugriff am 14. März 2017).

71 BGBl. I Nr. 87/2012, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 70/2015.

72 BGBl. I Nr. 87/2012, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 84/2017.

(FPG)⁷³ zur Ausreise in einen Drittstaat. Über diese Pflicht ist die betroffene Person entweder schriftlich oder mündlich zu informieren (§ 58 FPG). Diese Information ist in der Rückkehrentscheidung enthalten.⁷⁴

Eine Gültigkeitsdauer von Rückkehrentscheidungen ist im österreichischen Recht nicht vorgesehen (siehe § 52 FPG). Sie sind daher gültig, bis der/die Drittstaatsangehörige tatsächlich ausreist oder eine anderslautende Entscheidung erlassen wird (§ 60 Abs. 3 FPG; Schrefler-König/Szymanski, 2014:§ 52, E 9).⁷⁵ Mit dem Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017 (FrÄG)⁷⁶ wird – im Sinne der Empfehlung Nr. 11 der Europäischen Kommission – eine Verwaltungsstrafe für die Missachtung von Rückkehrentscheidungen eingeführt. Demnach kann eine Geldstrafe zwischen EUR 5.000 und EUR 15.000 verhängt werden. Kann die Geldstrafe nicht bezahlt werden, so ist eine Ersatzfreiheitsstrafe von bis zu sechs Wochen vorgesehen (Art. 2 Z 82 FrÄG 2017). Diese Bestimmung wird voraussichtlich am 1. November 2017 in Kraft treten (Art. 2 Z 94 FrÄG 2017).

3.2 Systematische Erlassung von Rückkehrentscheidungen

Eine Rückkehrentscheidung ist nach § 52 Abs. 1 FPG grundsätzlich gegen alle Drittstaatsangehörigen zu erlassen, die sich nicht rechtmäßig in Österreich aufhalten. Sie kann auch dann erlassen werden, wenn die Person Österreich bereits verlassen hat. Diese Bestimmung wurde mit Inkrafttreten des Fremdenbehördenneustrukturierungsgesetzes (FNG)⁷⁷ am 1. Jänner 2014 eingeführt, um den Vorgaben des Art. 6 Abs. 1 Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) zu entsprechen.⁷⁸ Ein Verfahren zur Erlassung einer Rückkehrentscheidung kann daher auch dann eingeleitet werden, wenn ein unrechtmäßiger Aufenthalt bei der Ausreise festgestellt wird.⁷⁹

73 BGBl. I Nr. 100/2005, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 68/2017.

74 Interview mit Tobias Molander und Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 25. Juli 2017.

75 Siehe auch VwGH, 22. Mai 2013, 2011/18/0230; 14. März 2013, 2012/22/0214.

76 Verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/BNR/BNR_00513/fname_645121.pdf (Zugriff am 18. Juli 2017).

77 BGBl. I Nr. 87/2012.

78 FNG, *Regierungsvorlage, Erläuterungen*, S. 64, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01803/fname_255385.pdf (Zugriff am 18. Juli 2017).

79 Interview mit Tobias Molander und Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 25. Juli 2017.

Aus der Rechtsprechung und Rechtsberatung sind aber keine Fälle bekannt.⁸⁰

In Österreich können Rückkehrentscheidungen auch dann erlassen werden, wenn der Aufenthaltsort der betroffenen Person nicht bekannt ist; allerdings muss der Sachverhalt hinreichend geklärt sein.⁸¹ In diesem Fall kann der Bescheid an der Amtstafel kundgemacht werden und gilt zwei Wochen später als zugestellt (§ 25 Zustellgesetz).⁸² Rückkehrentscheidungen werden auch erlassen, wenn noch kein Reisedokument oder Identitätsnachweis vorliegt (siehe § 52 FPG).⁸³ Um den Aufenthaltsort bzw. die Identität festzustellen darf die Polizei die Identität einer Person prüfen, wenn sie sich vermutlich rechtswidrig in Österreich aufhält (siehe § 34 Abs. 1 Z 1 FPG). Darüber hinaus darf die Polizei Grundstücke und Räumlichkeiten betreten, wenn sich darin wahrscheinlich mindestens fünf Fremde aufhalten, von denen sich manche unrechtmäßig in Österreich befinden (siehe § 36 Abs. 1 Z 3 FPG). Darüber hinaus kann das BFA die Festnahme einer Person anordnen (Festnahmeauftrag), wenn sich diese nicht rechtmäßig in Österreich aufhält (siehe § 34 BFA-Verfahrensgesetz). Diese Personen, ob österreichische Staatsangehörige, Staatsangehörige der EU und des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) oder Drittstaatsangehörige, können im Rahmen einer normalen Polizeikontrolle angehalten und bei Vorliegen gerechtfertigter Gründe festgenommen werden.⁸⁴

Auch gegen Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in Österreich aufhalten, kann eine Rückkehrentscheidung erlassen werden (siehe § 52 Abs. 4 und 5 FPG). Wird außerdem ein Antrag auf internationalen Schutz oder auf Erteilung eines humanitären Aufenthaltstitels abgelehnt, ist in der Regel gleichzeitig eine Rückkehrentscheidung gegen die betreffende Person zu erlassen (siehe § 52 Abs. 2 und Abs. 3 FPG; § 10 Asylgesetz).⁸⁵

res, 25. Juli 2017.

80 Siehe Bundeskanzleramt, *Rechtsinformationssystem (RIS)*, verfügbar auf www.ris.bka.gv.at/Judikatur (Zugriff am 18. Juli 2017); Interview mit Stephan Klammer, Diakonie Flüchtlingsdienst, 4. August 2017.

81 Interview mit Tobias Molander und Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 25. Juli 2017.

82 BGBl. Nr. 200/1982, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 40/2017.

83 Interview mit Tobias Molander und Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 25. Juli 2017.

84 Ebd.

85 BGBl. I Nr. 100/2005, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 68/2017.

Österreich sieht dagegen von der Erlassung einer Rückkehrentscheidung ab, wenn eine Zurückschiebung vorliegt, bei der zusätzlich auch ein Rückübernahmeabkommen mit jenem Mitgliedstaat besteht, in den der/die Drittstaatsangehörige zurückgeschoben werden soll (§ 52 Abs. 7 FPG). Eine Zurückschiebung, d.h. die Rückführung in einen Mitgliedstaat ist insbesondere dann möglich, wenn die Person:

- nicht rechtmäßig eingereist ist und innerhalb von 14 Tagen aufgegriffen wurde;
- innerhalb von 14 Tagen, nachdem der Aufenthalt nicht mehr rechtmäßig war, aufgegriffen wurde;
- während eines Ausreisevorganges bei nicht rechtmäßigem Aufenthalt aufgegriffen wurde (§ 45 Abs. 1 FPG).

Auch nach Erlassung einer Rückkehrentscheidung muss bei einer Abschiebung der Grundsatz der Nichtzurückweisung beachtet werden. Eine Abschiebung ist etwa dann unzulässig, wenn diese zu einer Verletzung von Art. 2 oder 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)⁸⁶ oder des Verbots der Todesstrafe führen würde. Sie ist auch dann nicht zulässig, wenn es zu einer ernsthaften Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit des bzw. der Drittstaatsangehörigen als Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Zuge eines internationalen oder innerstaatlichen Konflikts kommen könnte. Außerdem ist eine Abschiebung unzulässig, wenn das Leben oder die Freiheit der Person aufgrund von Rasse, Religion, Nationalität, politischer Ansicht oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe im Sinne von Art. 33 Abs. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention⁸⁷ bedroht wäre. Dies ist nicht der Fall, wenn es eine Fluchtalternative in diesem Land gibt (§ 50 FPG; Lukits, 2016:42; Rutz, 2014:26).

Ist eine Abschiebung unzulässig und liegen die sonstigen geforderten gesetzlichen Voraussetzungen vor, können unrechtmäßig aufhältige Drittstaatsangehörige aus verschiedenen Gründen humanitäre Aufenthaltstitel erhalten (sogenannte „Aufenthaltstitel aus berücksichtigungswürdigen Gründen“). Dies betrifft insbesondere den Schutz des Privat- und Familienlebens, Drittstaatsangehörige, die seit mindestens fünf Jahren in Öster-

86 Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, in der Fassung der Protokolle Nr. 11 und 14, 4. November 1950, Sammlung der Europäischen Verträge Nr. 5.

87 Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, 28. Juli 1951, Vertragsserie der Vereinten Nationen Bd. 189.

reich sind, Drittstaatsangehörige, die seit mindestens einem Jahr geduldet sind sowie Betroffene von Menschenhandel und von Gewalt (siehe §§ 54–61 Asylgesetz; AT EMN NKP, 2015:76–79). Drittstaatsangehörige können zudem geduldet werden, wenn eine Abschiebung unzulässig oder aus Gründen, die nicht von ihnen selbst verursacht sind, unmöglich ist (§ 46a FPG; siehe auch Lukits, 2016:43–44). Geduldete Drittstaatsangehörige haben jedoch keinen rechtmäßigen Aufenthalt in Österreich (§ 31 Abs. 1a Z 3 FPG).

3.3 Anerkennung von Rückkehrentscheidungen und Reisedokumenten

Eine Rückkehrentscheidung eines anderen Staates des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) wird in Österreich gesetzlich anerkannt, wenn die betroffene Person keinen österreichischen Aufenthaltstitel besitzt und die Rückkehrentscheidung aus bestimmten Gründen erlassen wurde, etwa weil die betroffene Person gegen die Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen des Staates verstoßen hat (§ 46b FPG). Im Falle der Anerkennung einer Rückkehrentscheidung werden Verfahren zur Rückführung der Person in den jeweiligen Drittstaat eingeleitet.⁸⁸

Was die Akzeptanz von EU-Reisedokumenten bzw. die Bereitschaft zur Ausstellung eigener Reisedokumente für die Rückkehr unrechtmäßig aufhältiger Drittstaatsangehöriger betrifft, so hängt diese nach Informationen des BMI vom jeweiligen Drittstaat ab.⁸⁹ Früher wurden nach der geltenden Durchführungsverordnung zum Fremdenpolizeigesetz⁹⁰ Reisedokumente für die Rückführung von Drittstaatsangehörigen nach dem Muster der diesbezüglichen Empfehlung des Rates aus dem Jahr 1996⁹¹ ausgestellt.⁹² Diese Empfehlung wurde jedoch durch die Verordnung

88 Schriftlicher Beitrag von Tobias Molander, Bundesministerium für Inneres, 8. August 2017.

89 Ebd.

90 Fremdenpolizeigesetz-Durchführungsverordnung (FPG-DV), BGBl. II Nr. 450/2005.

91 Rat der Europäischen Union, *Empfehlung des Rates vom 30. November 1994 bezüglich der Einführung eines Standardreisedokuments für die Rückführung von Staatsangehörigen dritter Länder*, 19. September 1996, ABl. 1996 C 274/ 18.

92 § 17 Fremdenpolizeigesetz-Durchführungsverordnung (FPG-DV).

(EU) 2016/1953 über die Einführung eines europäischen Reisedokuments für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger aufgehoben.⁹³ Diese gilt seit dem 8. April 2017 (Art. 9 der Verordnung).

Das BFA ist für die Beschaffung der notwendigen Reisedokumente zuständig, sofern kein gültiges Reisedokument vorliegt. Sind sämtliche Formvorschriften, die vom jeweiligen Drittstaat verlangt werden, erfüllt, so wird der Prozess unverzüglich gestartet und das Verfahren nach den rechtlichen Grundlagen mit dem Ziel, einen möglichst raschen Abschluss zu erzielen, geführt.⁹⁴

3.4 Herausforderungen und bewährte Praktiken

Herausforderungen gibt es laut Diakonie Flüchtlingsdienst in der praktischen Anwendung des Art. 6 Abs. 2 Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) bzw. des § 52 Abs. 6 FPG. Diese sehen für unrechtmäßig aufhältige Drittstaatsangehörige mit einem Aufenthaltsrecht in einem anderen EU-Mitgliedstaat eine Verpflichtung zur Ausreise anstelle einer Rückkehrentscheidung vor. In Österreich werde dies bei straffälligen Drittstaatsangehörigen in der Praxis so gehandhabt, dass keine Aufforderung zur Ausreise sondern eine Rückkehrentscheidung erlassen werde. Dies geschehe, obwohl eine Rückkehrentscheidung bei bestehendem Aufenthaltsrecht in einem anderen Mitgliedstaat nur dann zu erlassen ist, wenn die Person ihrer Ausreiseverpflichtung nicht nachkommt oder eine sofortige Ausreise aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit erforderlich ist (siehe § 52 Abs. 6 FPG). Diese Abwägung finde laut Diakonie Flüchtlingsdienst nicht ausreichend statt. Für die betroffenen Personen bedeute dies, dass eine Abschiebung in das Herkunftsland erfolgt und eine Wiedereinreise in den Mitgliedstaat, für den ein Aufenthaltstitel besteht, erschwert wird.⁹⁵ In

93 Verordnung (EU) 2016/1953 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über die Einführung eines europäischen Reisedokuments für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger und zur Aufhebung der Empfehlung des Rates vom 30. November 1994, 17. November 2016, ABl. 2016 L 311/13.

94 Interview mit Tobias Molander und Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 25. Juli 2017.

95 Interview mit Stephan Klammer, Diakonie Flüchtlingsdienst, 4. August 2017.

jüngster Zeit gab es dementsprechend immer wieder aufhebende Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts.⁹⁶

Schwierigkeiten sind laut BMI bei der gegenseitigen Anerkennung von Rückkehrentscheidungen der EWR-Mitgliedstaaten gegeben und werden auch auf EU-Ebene diskutiert.⁹⁷

Laut Einschätzung von Nichtregierungsorganisationen sei die für eine Missachtung von Rückkehrentscheidungen vorgesehene Geldstrafe zu hoch, als dass sie von den betroffenen Personen bezahlt werden könne. Daher rechne man mit einer häufigen Vollziehung der Ersatzfreiheitsstrafe. Entsprechende Erfahrungswerte gebe es bereits aufgrund der bestehenden Verwaltungsstrafen für eine unrechtmäßige Einreise oder einen unrechtmäßigen Aufenthalt (siehe § 120 Abs. 1 und Abs. 1a FPG).⁹⁸

Als **bewährte Praktik** kann etwa angeführt werden, dass Rückkehrentscheidungen und ablehnende Entscheidungen über internationalen Schutz von derselben Behörde (BFA) und häufig auch gleichzeitig getroffen werden (siehe § 52 FPG; siehe auch Abschnitt 8.1). Dies fördert kohärente Entscheidungen und effizientes Vorgehen (Lukits, 2016:47).

96 Siehe etwa BVwG, 20. Juni 2017, W159 2140192-2; 8. Juni 2015, W226 2102337-1; 5. Dezember 2014, I403 2014908-1.

97 Interview mit Tobias Molander und Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 25. Juli 2017.

98 Interview mit Günter Ecker, Verein Menschenrechte Österreich, 26. Juli 2017; Interview mit Stephan Klammer, Diakonie Flüchtlingsdienst, 4. August 2017; Der Standard, *Strafen für abgelehnte Asylwerber: Hohe Kosten, Nutzen unklar*, 7. Februar 2017, verfügbar auf <http://derstandard.at/2000052199948/Strafen-fuer-abgelehnte-Asylwerber-Hohe-Kosten-Nutzen-unklar> (Zugriff am 6. Juli 2017).

4. EINREISEVERBOTE

Das folgende Kapitel befasst sich mit Einreiseverboten im Sinne von Art. 11 Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG).⁹⁹ Es wird untersucht, wie in Österreich die entsprechenden Empfehlungen der Europäischen Kommission für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Rückführungsrichtlinie¹⁰⁰ umgesetzt sind. Ein Fokus liegt dabei auf den Empfehlungen Nr. 24 lit. a bzgl. der Gültigkeitsdauer, Nr. 24 lit. c bzgl. Ausschreibungen im Schengener Informationssystem sowie Nr. 24 lit. d bzgl. der Erteilung von Einreiseverboten bei einer Ausreisekontrolle.

4.1 Allgemeine Bestimmungen

Bis zum 1. Jänner 2014 war mit einer Rückkehrentscheidung zwingend ein Einreiseverbot in der Dauer von mindestens 18 Monaten zu erlassen (§ 53 Fremdenpolizeigesetz – FPG in der Fassung vor dem FNG-Anpassungsgesetz).¹⁰¹ Für den Verwaltungsgerichtshof stand dies jedoch im Widerspruch zur Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG), nach der die Dauer eines Einreiseverbots unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände festgelegt werden muss.¹⁰² Mit dem FNG-Anpassungsgesetz wurde deshalb vorgesehen, dass das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) mit einer Rückkehrentscheidung ein Einreiseverbot verhängen „kann“ (§ 53 FPG,¹⁰³ vgl. Rutz, 2014:18–19).¹⁰⁴ Nach dem Wortlaut der

99 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, 24. Dezember 2008, ABl. 2008 L 348/98.

100 Europäische Kommission, *Empfehlung der Kommission vom 7. März 2017 für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates*, C(2017)1600 final, verfügbar auf <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/DE/C-2017-1600-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF> (Zugriff am 14. März 2017).

101 BGBl. I Nr. 68/2013.

102 VwGH, 15. Dezember 2011, 2011/21/0237; 15. Mai 2012, 2012/18/0029.

103 BGBl. I Nr. 100/2005, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 68/2017.

104 Art. 4 Z 58 und 83 FNG-Anpassungsgesetz, BGBl. I Nr. 68/2013; FNG-Anpassungsgesetz, *Regierungsvorlage, Erläuterungen*, S. 23–24, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_02144/imfname_285862.pdf (Zugriff am 20. Juli 2017).

neuen Gesetzesbestimmung ist die Verhängung eines Einreiseverbots daher im Allgemeinen nicht zwingend. Dies entspricht Art. 11 Abs. 3 Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG), wonach die Mitgliedstaaten in Einzelfällen aus humanitären Gründen von der Verhängung eines Einreiseverbots absehen können.

Nach der Empfehlung Nr. 24 lit. d der Europäischen Kommission sollte auch dann eine Rückkehrentscheidung (und in begründeten Fällen gegebenenfalls auch ein Einreiseverbot) erlassen werden, wenn ein irregulärer Aufenthalt bei einer Ausreisekontrolle entdeckt wird. In diesem Fall erteilt Österreich in der Praxis jedoch grundsätzlich kein Einreiseverbot, da der Verwaltungsaufwand nicht in Relation zum Mehrwert steht. Ausschreibungen in Bezug auf bestehende Einreiseverbote werden derzeit auf Basis von Einzelfällen in das Schengener Informationssystem eingetragen.¹⁰⁵

Die Dauer eines Einreiseverbotes beginnt mit Ablauf des Tages der Ausreise (§ 53 Abs. 4 FPG). Dies entspricht im Wesentlichen der Empfehlung Nr. 24 lit. a der Europäischen Kommission. Während sich die Empfehlung der Europäischen Kommission auf die Ausreise aus der EU bezieht, ist jedoch im FPG die Ausreise als das Verlassen des Bundesgebietes definiert (§ 2 Abs. 3 Z 2a FPG).

Wird ein Einreiseverbot missachtet, so sieht das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017 (FrÄG)¹⁰⁶ eine spezielle Strafbestimmung vor. Eine Einreise trotz Einreiseverbotes kann demnach mit Geldstrafe bis zu EUR 15.000 und mit Ersatzfreiheitsstrafe bis zu sechs Wochen bestraft werden.¹⁰⁷ Nichtregierungsorganisationen zufolge werden die Strafen voraussichtlich nicht beglichen werden können, weshalb mit einer Verhängung der Ersatzfreiheitsstrafe zu rechnen sei (siehe Abschnitt 3.4).¹⁰⁸

105 Interview mit Tobias Molander und Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 25. Juli 2017.

106 Verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/BNR/BNR_00513/fname_645121.pdf (Zugriff am 18. Juli 2017).

107 Art. 2 Z 82 FrÄG 2017.

108 Der Standard, *Strafen für abgelehnte Asylwerber: Hohe Kosten, Nutzen unklar*, 7. Februar 2017, verfügbar auf <http://derstandard.at/2000052199948/Strafen-fuer-abgelehnte-Asylwerber-Hohe-Kosten-Nutzen-unklar> (Zugriff am 6. Juli 2017); Interview mit Günter Ecker, Verein Menschenrechte Österreich, 26. Juli 2017.

4.2 Voraussetzungen zur Erteilung von Einreiseverboten und Gültigkeitsdauer

Nach § 53 Abs. 2 FPG hat das BFA bei der Bemessung der Dauer des Einreiseverbotes das bisherige Verhalten der betroffenen Person mit einzu-beziehen und zu berücksichtigen, inwieweit der Aufenthalt der Person die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährdet oder anderen in Art. 8 Abs. 2 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)¹⁰⁹ genannten öffentlichen Interessen zuwiderläuft. Nachdem nunmehr eine Rückkehrentscheidung nicht mehr zwingend mit einem Einreiseverbot verbunden werden muss, ist anzunehmen, dass sich diese Kriterien nicht nur auf die Bemessung der Dauer eines Einreiseverbotes beziehen, sondern auch auf die Frage, ob überhaupt ein Einreiseverbot verhängt werden soll. Im Sinne von Art. 11 Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) sind dabei die jeweiligen Umstände des Einzelfalls maßgeblich.

In der folgenden Tabelle werden die Gründe für die Erteilung von Einreiseverboten im Sinne des Art. 11 Abs. 1 lit. a Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) iVm Art. 7 Abs. 4 sowie des Art. 11 Abs. 1 lit. b Rückführungsrichtlinie und ihre Anwendung in Österreich aufgeführt.

Tabelle 1: Gründe für die Erteilung von Einreiseverboten im Sinne der Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG)

Gründe für die Erteilung von Einreiseverboten	Anwendung in Österreich
Fluchtgefahr (Art. 7 Abs. 4).	Fluchtgefahr ist im FPG nicht ausdrücklich als Grund für die Verhängung eines Einreiseverbots genannt (siehe § 53 Abs. 2 FPG). Bei der Prüfung kann sie aber berücksichtigt werden.
Die betroffene Person stellt eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder die nationale Sicherheit dar (Art. 7 Abs. 4).	Nach § 53 Abs. 2 FPG ist insbesondere zu berücksichtigen, inwieweit der Aufenthalt des Drittstaatsangehörigen die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährdet oder anderen in Art. 8 Abs. 2 EMRK genannten öffentlichen Interessen zuwiderläuft. In Art. 8 Abs. 2 EMRK ist neben der öffentlichen Sicherheit bzw. Ordnung auch die nationale Sicherheit ausdrücklich angeführt.
Der Antrag auf einen Aufenthaltstitel wurde offensichtlich unbegründet oder missbräuchlich abgelehnt (Art. 7 Abs. 4).	Auch dieser Grund ist im FPG nicht ausdrücklich genannt (siehe § 53 Abs. 2 FPG), kann aber bei der Prüfung berücksichtigt werden.
Der Rückkehrverpflichtung wurde nicht nachgekommen (Art. 11 Abs. 1 lit. b).	Der Umstand, dass die betroffene Person ihre Rückkehrverpflichtung verletzt hat, ist im FPG nicht ausdrücklich als Grund für ein Einreiseverbot genannt (siehe § 53 Abs. 2 FPG). Nach Art. 11 Abs. 1 Rückführungsrichtlinie muss eine Rückkehrentscheidung jedoch prinzipiell mit einem Einreiseverbot verbunden werden, wenn der Rückkehrverpflichtung nicht nachgekommen wurde.

109 Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, in der Fassung der Protokolle Nr. 11 und 14, 4. November 1950, Sammlung der Europäischen Verträge Nr. 5.

Darüber hinaus sind in § 53 Abs. 2 FPG weitere Umstände genannt, die bei der Prüfung eines Einreiseverbotes insbesondere zu berücksichtigen sind. Dazu gehören etwa rechtskräftige Bestrafungen wegen bestimmten Verwaltungsübertretungen oder gerichtlich strafbaren Handlungen, Mittellosigkeit, illegale Beschäftigung, Scheinehe oder Scheinadoption.

Einreiseverbote können unter bestimmten Voraussetzungen für eine Dauer von höchstens zehn Jahren oder auch unbefristet erlassen werden (§ 53 Abs. 3 FPG; Rutz, 2014:19–20). Auch in der Praxis werden sie mit unterschiedlicher Dauer verhängt.¹¹⁰ Aus der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ergibt sich, dass Einreiseverbote relativ häufig für eine Dauer von zehn Jahren verhängt werden.¹¹¹

In § 53 Abs. 2 FPG ist beispielhaft aufgezählt, welche Umstände Einreiseverbote bis zu fünf Jahren rechtfertigen können. Dazu gehören insbesondere bestimmte Verwaltungsübertretungen, Mittellosigkeit, illegale Beschäftigung, Scheinehen und Scheinadoptionen. Ein Einreiseverbot von höchstens zehn Jahren darf nach Abs. 3 der Bestimmung nur verhängt werden, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Aufenthalt der betroffenen Person eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung darstellt. In diesem Absatz ist beispielhaft angeführt, unter welchen Umständen ein Einreiseverbot über fünf Jahren in Betracht kommt. Dazu gehören insbesondere bestimmte Verurteilungen wegen gerichtlich strafbarer Handlungen. In den Fällen der Ziffern 5–8 kann auch ein unbefristetes Einreiseverbot verhängt werden. Zu diesen Fällen gehört etwa ein näher definierter Bezug zu einer kriminellen Organisation oder zu Terrorismus (vgl. Rutz, 2014:19–20).

4.3 Herausforderungen und bewährte Praktiken

Bei der praktischen Umsetzung von Einreiseverboten ergeben sich einige **Herausforderungen**. So kann sich eine problematische Konstellation ergeben, wenn ein Einreiseverbot erst verhängt wird, nachdem die Person

110 Siehe die Rechtsprechung des BVwG zu § 53 FPG unter www.ris.bka.gv.at/bvwg (Zugriff am 21. Juli 2017).

111 Siehe etwa BVwG, 7. Juli 2017, I403 2124712-2; 5. Juli 2017, I407 2159086-1; 3. Juli 2017, L515 1235454-3; 29. Juni 2017, W189 1301887-3; 28. Juni 2017, I408 2148389-1.

einer früher erlassenen Rückkehrentscheidung bereits nachgekommen ist. In diesem Fall erlangt die Person unter Umständen vorerst, das heißt bis zur Antragstellung auf ein Visum, keine Kenntnis von dem Einreiseverbot.¹¹²

Spezifische **bewährte Praktiken** konnten im Rahmen der Studie nicht in Erfahrung gebracht werden.

112 Interview mit Stephan Klammer, Diakonie Flüchtlingsdienst, 4. August 2017.

5. FREIWILLIGE AUSREISE

Das folgende Kapitel befasst sich mit der freiwilligen Ausreise im Sinne des Art. 7 Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG).¹¹³ Dabei wird auf die entsprechenden Empfehlungen der Europäischen Kommission für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Rückführungsrichtlinie¹¹⁴ eingegangen. Insbesondere wird untersucht, inwieweit der Empfehlung Nr. 17 hinsichtlich der Gewährung einer freiwilligen Ausreise auf Antrag sowie den Empfehlungen Nr. 18 und Nr. 19 bzgl. der Frist einer freiwilligen Ausreise in Österreich entsprochen wird. Auch die Empfehlung Nr. 24 lit. b über die Kontrolle der freiwilligen Ausreise innerhalb der Frist wird näher beleuchtet.

5.1 Allgemeine Bestimmungen und Frist für die freiwillige Ausreise

In Österreich wird die Frist für die freiwillige Ausreise von Amts wegen festgelegt (§ 55 Fremdenpolizeigesetz – FPG)¹¹⁵ und nicht wie von der Europäischen Kommission empfohlen auf Antrag der betreffenden Person (Empfehlung Nr. 17). Dies ist im Sinne der österreichischen und europäischen Rückkehrpolitik, die der freiwilligen Ausreise bzw. Rückkehr Vorrang vor einer Abschiebung einräumt (siehe Abschnitt 2.2; Erwägungsgrund Nr. 10 der Rückführungsrichtlinie).

Eine Rückkehrentscheidung wird in der Regel mit einer Fristsetzung für die freiwillige Ausreise verbunden, außer die aufschiebende Wirkung

113 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, 24. Dezember 2008, ABl. 2008 L 348/98.

114 Europäische Kommission, *Empfehlung der Kommission vom 7. März 2017 für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates*, C(2017)1600 final, verfügbar auf <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/DE/C-2017-1600-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF> (Zugriff am 14. März 2017).

115 BGBl. I Nr. 100/2005, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 68/2017.

einer allfälligen Beschwerde wurde aufgehoben (§ 55 FPG; vgl. Lukits, 2016:22). Wird die aufschiebende Wirkung aufgehoben, kann die Rückkehrentscheidung noch vor einer Entscheidung über die Beschwerde durchgesetzt werden. Dies ist insbesondere der Fall, wenn Fluchtgefahr besteht oder wenn die sofortige Ausreise der betroffenen Person aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit erforderlich ist (§ 18 Abs. 2 BFA-Verfahrensgesetz).¹¹⁶ Die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde kann auch aberkannt werden, wenn Asylsuchende keine Verfolgungsgründe behauptet haben oder wenn ihre behaupteten Fluchtgründe offensichtlich unwahr sind (siehe § 18 Abs. 1 BFA-Verfahrensgesetz; Lukits, 2016:26–27).

Grundsätzlich legt das BFA gemäß § 55 Abs. 1 FPG eine Frist für die freiwillige Ausreise fest. Gemäß Abs. 2 beträgt die Frist für die freiwillige Ausreise 14 Tage ab Rechtskraft des Bescheides.¹¹⁷

Bei Vorliegen besonderer Umstände kann das BFA nach § 55 Abs. 3 FPG einmalig eine längere Frist als 14 Tage für die freiwillige Ausreise festsetzen. Diese Umstände werden im Rahmen einer Einzelfallentscheidung geprüft. Bei der Entscheidung hat das BFA besondere persönliche Umstände gegenüber den Gründen für die Erlassung der Rückkehrentscheidung abzuwägen (siehe § 55 Abs. 2 FPG). Dabei handelt es sich beispielsweise um schulpflichtige Kinder und andere Umstände, wie sie in Art. 7 Abs. 2 Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) vorgesehen sind.¹¹⁸ Die betroffene Person muss die besonderen Umstände nachweisen. Gleichzeitig muss sie bekanntgeben, wann sie ausreisen wird (siehe § 55 Abs. 3 FPG).

5.2 Herausforderungen und bewährte Praktiken

In Österreich bestehen **Herausforderungen** in Bezug auf die **freiwillige Ausreise** vor allem im Hinblick auf die Dauer der Frist, Fluchtgefahr bzw. Untertauchen und die Kontrolle der Ausreise. So zeigt sich in der Praxis laut Verein Menschenrechte Österreich (VMÖ) und Diakonie Flüchtlingsdienst, dass die zweiwöchige **Frist** für die Vorbereitung und Durchführung der Rückkehr meist zu kurz ist. Dies stelle aber kein Problem dar,

116 BGBl. I. Nr. 87/2012, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 84/2017.

117 Zum Begriff der Rechtskraft siehe Lukits, 2016:22.

118 Interview mit Stephan Klammer, Diakonie Flüchtlingsdienst, 4. August 2017.

solange eine gewisse Flexibilität bestünde und Verlängerungsanträgen stattgegeben werde. Dies war in der Regel bisher der Fall (siehe unten).¹¹⁹ Weiters ist den Erfahrungen des VMÖ nach **Untertauchen** ein generelles Problem und somit auch bei der freiwilligen Ausreise. Die **Überprüfung**, ob eine Person während der Frist für die freiwillige Rückkehr tatsächlich ausgereist ist, ist in der Praxis, insbesondere bei nicht unterstützter Ausreise, schwer umzusetzen.¹²⁰ Zur Kontrolle der freiwilligen Ausreise werden laut VMÖ die Betroffenen angehalten, bei der österreichischen Vertretungsbehörde im Rückkehrland vorstellig zu werden. Geschieht dies nicht, so kann eine Ausreise nur dann nachgewiesen werden, wenn sie im Rahmen einer unterstützten freiwilligen Rückkehr stattgefunden hat. In diesem Fall gibt es verschiedene Methoden mit unterschiedlicher Verlässlichkeit. Beispielsweise schickt die zuständige Organisation eine Ausreisebestätigung an die Behörde, wenn die Person bis zum Flugzeug begleitet wurde. Bei einer Rückkehr auf dem Landweg findet eine Begleitung bis zum Bus statt. Die Ankunft im Rückkehrland wird – wenn möglich – über Telefonanrufe, schriftliche Bestätigungen oder Ausreisestempel überprüft.¹²¹ Ersatzweise kann – wenn es sich um eine ehemals asylsuchende Person handelt – eine Abmeldung von der Grundversorgung als Anzeichen einer Ausreise herangezogen werden.¹²²

In der Realität zeigt sich, dass wenn sich ein Fremder für unterstützte freiwillige Rückkehr entscheidet, sich der Zeitraum bis zur tatsächlichen Ausreise unter Umständen verlängern kann. Dies ergibt sich vor allem aus der Bearbeitungszeit eines Antrages auf unterstützte freiwillige Rückkehr und andererseits aus der konkreten Organisation und der damit verbundenen Aufwendungen (Dokumentenbeschaffung, usw.).¹²³ Als **bewährte Praxis** gilt daher im Einzelfall eine gewisse Flexibilität hinsichtlich der Frist für die freiwillige Ausreise. So hat der VMÖ die positive Erfahrung gemacht, dass auch nach Ablauf der Frist zur freiwilligen Ausreise eine freiwillige

119 Interview mit Günter Ecker, Verein Menschenrechte Österreich, 26. Juli 2017, Interview mit Stephan Klammer, Diakonie Flüchtlingsdienst, 4. August 2017.

120 Interview mit Tobias Molander und Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 25. Juli 2017.

121 Interview mit Günter Ecker, Verein Menschenrechte Österreich, 26. Juli 2017.

122 Interview mit Stephan Klammer, Diakonie Flüchtlingsdienst, 4. August 2017.

123 Schriftlicher Beitrag von Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 14. November 2017.

Rückkehr durchaus möglich ist. Durchschnittlich dauere die Vorbereitung und Durchführung der freiwilligen Rückkehr zwei bis drei Wochen. Es bestehe ein regelmäßiger Austausch zwischen VMÖ und BMI bzw. BFA, um etwaige Verzögerungen bei der Ausreise bzw. deren Gründe zu kommunizieren. Dies sei im Sinne der österreichischen Rückkehrpolitik, die der freiwilligen Rückkehr Vorrang einräumt (siehe Abschnitt 2.2).¹²⁴ Auch der Diakonie Flüchtlingsdienst stellt fest, dass Verlängerungsanträge in der Regel gewährt werden, die zweiwöchige Frist aber sehr knapp bemessen ist.¹²⁵

124 Interview mit Günter Ecker, Verein Menschenrechte Österreich, 26. Juli 2017.

125 Interview mit Stephan Klammer, Diakonie Flüchtlingsdienst, 4. August 2017.

6. FLUCHTGEFAHR

Das folgende Kapitel befasst sich mit Art. 7 Abs. 3 Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG)¹²⁶ bzw. den Empfehlungen Nr. 15 und Nr. 16 der Europäischen Kommission für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Rückführungsrichtlinie.¹²⁷ Darin geht es um die Bestimmung einer etwaigen Fluchtgefahr im Rahmen der Rückkehr und um die Auferlegung bestimmter Pflichten zu ihrer Vermeidung.

Wird eine Frist für die **freiwillige Ausreise** gewährt, können zur Vermeidung einer Fluchtgefahr Auflagen festgesetzt werden. Dazu gehört insbesondere die Verpflichtung, sich in einem bestimmten Verwaltungsbezirk aufzuhalten, sich in regelmäßigen Abständen bei einer Polizeidienststelle zu melden, Dokumente zu hinterlegen oder eine finanzielle Sicherheit zu hinterlegen (§ 56 Fremdenpolizeigesetz – FPG).¹²⁸

Im Zusammenhang mit einer **zwangsweisen Außerlandesbringung** legt § 76 Abs. 3 FPG fest, wann im Sinne der Vorschriften zur Schubhaft (siehe Kapitel 7) Fluchtgefahr vorliegt. Dies wurde mit dem Fremdenrechtsänderungsgesetz 2015 (FrÄG 2015)¹²⁹ gesetzlich näher festgelegt.

Grund dafür war insbesondere die Vorgabe in Art. 2 lit. n der Dublin-III-Verordnung (604/2013)¹³⁰ und die dazu ergangene Rechtsprechung des

126 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, 24. Dezember 2008, ABl. 2008 L 348/98.

127 Europäische Kommission, *Empfehlung der Kommission vom 7. März 2017 für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates*, C(2017)1600 final, verfügbar auf <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/DE/C-2017-1600-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF> (Zugriff am 14. März 2017).

128 BGBl. I Nr. 100/2005, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 68/2017.

129 BGBl. I Nr. 70/2015.

130 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), 29. Juni 2013, ABl. 2013 L 180/31.

Verwaltungsgerichtshofs (vgl. Rechnungshof, 2016:114).¹³¹ Nach der Dublin-III-Verordnung müssen die Gründe für die Annahme von Fluchtgefahr auf „objektiven gesetzlich festgelegten Kriterien beruhen“. Der Verwaltungsgerichtshof entschied zur Rechtslage vor dem Fremdenrechtsänderungsgesetz 2015, dass im FPG keine ausreichenden Kriterien festgelegt waren.¹³²

Nach der neuen Rechtslage liegt nach § 76 Abs. 3 Satz 1 FPG Fluchtgefahr dann vor, „wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sich der Fremde dem Verfahren oder der Abschiebung entziehen wird oder dass der Fremde die Abschiebung wesentlich erschweren wird“. In Satz 2 des § 76 Abs. 3 FPG ist weiters aufgelistet, welche Umstände bei dieser Beurteilung insbesondere zu berücksichtigen sind. Diese Umstände lassen jedoch nicht automatisch auf das Vorliegen von Fluchtgefahr schließen, vielmehr sind sie nur „zu berücksichtigen“. Es handelt sich nur um eine beispielhafte Aufzählung, was aus der Verwendung des Wortes „insbesondere“ hervorgeht.¹³³ Dies bedeutet, dass bei Beurteilung der Frage, ob eine Fluchtgefahr vorliegt, auch andere Umstände berücksichtigt werden können.

In der nachstehenden Tabelle werden die in den Empfehlungen Nr. 15 und Nr. 16 der Europäischen Kommission aufgelisteten Umstände und Kriterien zur Beurteilung einer Fluchtgefahr und ihre Anwendung in Österreich dargestellt.

Tabelle 2: Umstände und Kriterien zur Beurteilung einer Fluchtgefahr im Sinne der Empfehlungen Nr. 15 und Nr. 16 der Europäischen Kommission

Umstände/Kriterien zur Beurteilung einer Fluchtgefahr	Anwendung in Österreich
Verweigerung der Kooperation bei der Identitätsfeststellung (Nr. 15 lit. a)	Bei der Prüfung ist zu berücksichtigen, ob die Person an dem Verfahren zur Erlassung einer Rückkehrentscheidung mitwirkt oder die Rückkehr oder Abschiebung umgeht oder behindert (§ 76 Abs. 3 Z 1 FPG). Im Verfahren zur Erlassung einer Rückkehrentscheidung ist die betroffene Person insbesondere zur Mitwirkung an der Feststellung ihrer Identität verpflichtet (siehe § 13 Abs. 1 BFA-VG). Für die Zwecke einer Abschiebung müssen Drittstaatsangehörige insbesondere bei der Erlangung eines Ersatzreisepapiers mitwirken (§ 46 Abs. 2 FPG). Dies beinhaltet auch die Mitwirkung an der Feststellung der Identität. ¹³⁴

131 FrÄG 2015, *Regierungsvorlage, Erläuterungen*, S. 22, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_00582/fname_401629.pdf (Zugriff am 18. Juli 2017).

132 VwGH, 19. Februar 2015, Ro 2014/21/0075.

133 Vgl. FrÄG 2015, *Regierungsvorlage, Erläuterungen*, S. 22, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_00582/fname_401629.pdf (Zugriff am 18. Juli 2017).

134 Siehe FrÄG 2015, *Regierungsvorlage, Erläuterungen*, S. 3 und S. 18, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_00582/fname_401629.pdf (Zugriff am 18. Juli 2017).

Umstände/Kriterien zur Beurteilung einer Fluchtgefahr	Anwendung in Österreich
Gewaltsame oder betrügerische Widersetzung gegen die Rückführung (Nr. 15 lit. b)	Wie angeführt ist insbesondere zu berücksichtigen, ob die betroffene Person die Rückkehr oder Abschiebung umgeht oder behindert (siehe Tabellenzeile oben; § 76 Abs. 3 Z 1 FPG). Eine gewaltsame oder betrügerische Widersetzung gegen die Rückführung ist daher im Rahmen der Beurteilung von Fluchtgefahr sicherlich zu berücksichtigen.
Nichterfüllung einer zur Fluchtverhinderung verhängten Auflage (Nr. 15 lit. c)	Zu berücksichtigen ist ebenfalls, ob die betroffene Person gegen Auflagen einer freiwilligen Ausreise oder gegen gelindere Mittel zur Schubhaft verstoßen hat (§ 76 Abs. 3 Z 7 und Z 8 FPG).
Verstoß gegen ein bestehendes Einreiseverbot (Nr. 15 lit. d)	Ein Verstoß gegen ein Einreiseverbot oder ein Aufenthaltsverbot ist gleichfalls als Kriterium angeführt (§ 76 Abs. 3 Z 2 FPG).
Unerlaubte Weiterreise in einen anderen EU-Mitgliedstaat (Nr. 15 lit. e)	Auch der Versuch einer Weiterreise in einen anderen EU-Mitgliedstaat kann als Indiz für Fluchtgefahr gewertet werden (§ 76 Abs. 3 Z 6 FPG).
Ausdrücklich geäußerte Absicht, einer Rückkehrentscheidung nicht Folge zu leisten (Nr. 16 lit. a)	Eine ausdrücklich geäußerte Absicht, einer Rückkehrentscheidung nicht Folge zu leisten, ist nicht ausdrücklich als Kriterium genannt.
Nichteinhaltung einer Frist für die freiwillige Ausreise (Nr. 16 lit. b)	Eine Nichteinhaltung einer Frist für die freiwillige Ausreise ist nicht ausdrücklich als eigenes Kriterium für das Vorliegen von Fluchtgefahr genannt (§ 76 Abs. 3 FPG). Das Vorliegen einer durchsetzbaren Rückkehrentscheidung ist jedoch ausdrücklich zu berücksichtigen (§ 76 Abs. 3 Z 3 FPG).
Verurteilung wegen einer schweren Straftat in den EU-Mitgliedstaaten (Nr. 16 lit. c)	Strafrechtliche Verurteilungen sind nicht als eigenes Kriterium für das Vorliegen von Fluchtgefahr genannt (§ 76 Abs. 3 FPG). Allerdings sind sie bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Anordnung einer Schubhaft zu berücksichtigen (siehe Abschnitt 7.1.1).

Darüber hinaus ist etwa zu berücksichtigen, ob sich die betroffene Person bereits einmal einem Rückkehrverfahren oder einem Asylverfahren entzogen hat, ob der faktische Abschiebeschutz aufgehoben wurde oder dieser der betroffenen Person nicht zukommt, ob zum Zeitpunkt der Stellung eines Asylantrags bereits eine durchsetzbare Rückkehrentscheidung bestand und ob die Person bereits mehrere Asylanträge in EU-Mitgliedstaaten gestellt hat (§ 76 Abs. 3 Z 3–6 FPG). Der Grad der sozialen Verankerung in Österreich ist ebenfalls als Prüfungskriterium genannt. Dazu gehört unter anderem das Vorhandensein ausreichender Existenzmittel (§ 76 Abs. 3 Z 9 FPG). Die Angabe irreführender Informationen ist dagegen nicht ausdrücklich als eigenes Kriterium für das Vorliegen von Fluchtgefahr in § 76 Abs. 3 Satz 2 FPG genannt. Es kann aber bei der allgemeinen Beurteilung zur Fluchtgefahr nach § 76 Abs. 3 Satz 1 FPG berücksichtigt werden.

7. SICHERSTELLUNG DER VOLLSTRECKUNG VON RÜCKKEHRVERPFLICHTUNGEN

Das folgende Kapitel befasst sich mit einer Inhaftnahme als Maßnahme zur Vollstreckung von Rückkehrentscheidungen. Darüber hinaus wird auf die entsprechenden Empfehlungen der Europäischen Kommission für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Rückführungsrichtlinie¹³⁵ und ihre Umsetzung in Österreich eingegangen. Dazu zählen die Empfehlungen Nr. 10 lit. a über die Möglichkeit einer Inhaftierung, Nr. 10 lit. b bzgl. der Höchsthaftdauer von sechs bzw. 18 Monaten und Nr. 10 lit. c hinsichtlich der Anpassung der Inhaftierungskapazitäten an den tatsächlichen Bedarf. Schließlich werden auch die in Art. 15 Abs. 1 Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) genannten „weniger intensiven Zwangsmaßnahmen“ behandelt. In Österreich handelt es sich dabei um die sogenannten gelinderen Mittel.

7.1 Schubhaft und andere Formen der Inhaftnahme

7.1.1 Formen der Inhaftnahme und ihre Voraussetzungen

In Österreich dürfen nach § 76 Fremdenpolizeigesetz (FPG)¹³⁶ Fremde für Zwecke der Rückführung in **Schubhaft** genommen werden. Schubhaft kommt aber nur als letztes Mittel (*ultima ratio*) in Betracht. Zuvor muss geprüft werden, ob ein gelinderes Mittel zur Anwendung kommen kann (siehe § 76 Abs. 1 FPG).¹³⁷ Es sind daher strenge Maßstäbe an die Voraussetzungen für eine Schubhaftanordnung anzulegen (vgl. Rechnungshof, 2016:113–115).¹³⁸

135 Europäische Kommission, *Empfehlung der Kommission vom 7. März 2017 für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates*, C(2017)1600 final, verfügbar auf <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/DE/C-2017-1600-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF> (Zugriff am 14. März 2017).

136 BGBl. I Nr. 100/2005, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 68/2017.

137 Siehe etwa VwGH, 11. Mai 2017, Ro 2016/21/0010.

138 Interview mit Tobias Molander und Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 25. Juli 2017.

Schubhaft darf nur angeordnet werden, wenn dies zur Sicherung des Verfahrens oder der Abschiebung notwendig ist und sofern Fluchtgefahr besteht und die Schubhaft verhältnismäßig ist (§ 76 Abs. 2 FPG). Fluchtgefahr setzt die Annahme voraus, dass sich die Person dem Verfahren oder der Abschiebung entziehen wird oder sie die Abschiebung wesentlich erschweren wird (§ 76 Abs. 3 FPG).

Die näheren gesetzlichen Kriterien zur Beurteilung von Fluchtgefahr wurden insbesondere aufgrund von Art. 2 lit. n der Dublin-Verordnung mit dem Fremdenrechtsänderungsgesetz 2015 eingeführt (siehe Kapitel 6). Das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017 (FrÄG 2017)¹³⁹ sieht vor, dass im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung auch zu berücksichtigen ist, ob bei einer allfälligen Straftat aufgrund der Schwere der Tat das öffentliche Interesse an einer baldigen Durchsetzung überwiegt (Art. 2 Z 71 FrÄG 2017). Diese Bestimmung entspricht der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs.¹⁴⁰

Zur Durchsetzung einer Rückkehrentscheidung kann laut den Bestimmungen des § 34 BFA-Verfahrensgesetz (BFA-VG)¹⁴¹ auch eine Festnahme angeordnet werden (sogenannter **Festnahmeauftrag**). Ein Festnahmeauftrag ist auch ohne Fluchtgefahr möglich. Eine Festnahme wird insbesondere dann angeordnet, wenn die betreffende Person Auflagen einer Frist zur freiwilligen Ausreise verletzt, ihrer Verpflichtung zur Ausreise nicht nachkommt oder ein Auftrag zur Abschiebung erlassen werden soll. In diesem Fall kann die betroffene Person bis zu 72 Stunden festgehalten werden.

Das FrÄG 2017 sieht nun außerdem ausdrücklich die Möglichkeit vor, insbesondere im Zusammenhang mit der Erlangung von erforderlichen Reisedokumenten, **Zwangsstrafen** zu verhängen (Art. 2 Z 58 FrÄG 2017). Als Zwangsstrafen kommen Geldstrafen bis zu EUR 726 und Beugehaft bis zu vier Wochen in Betracht. Diese können so oft verhängt werden, bis der auferlegten Verpflichtung nachgekommen wurde.¹⁴²

139 Verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/BNR/BNR_00513/fname_645121.pdf (Zugriff am 18. Juli 2017).

140 FrÄG 2017, *Regierungsvorlage, Erläuterungen*, S. 35, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/II/I_01523/imfname_619001.pdf (Zugriff am 7. August 2017); siehe etwa VwGH, 11. Mai 2017, Ro 2016/21/0022; 25. März 2010, 2009/21/0276.

141 BGBl. I. Nr. 87/2012, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 84/2017.

142 § 5 Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VVG); vgl. FrÄG 2017 Teil II, *Ministerialentwurf, Erläuterungen*, S. 8–9, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME_00311/fname_629377.pdf (Zugriff am 8. August 2017).

7.1.2 Dauer der Schubhaft und Hafteinrichtungen

Die **Höchstdauer** der Schubhaft beträgt in Österreich derzeit 10 Monate. Eine Überschreitung der Höchstdauer ist nicht vorgesehen (§ 80 FPG). Mit dem Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017 wird die Höchstdauer der Schubhaft jedoch auf 18 Monate erhöht (Art. 2 Z 75 FrÄG 2017). Damit wird das in Art. 15 Abs. 6 Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) vorgegebene Höchstmaß legislativ ausgeschöpft.¹⁴³ Die Bestimmung soll am 1. November 2017 in Kraft treten (Art. 2 Z 94 FrÄG 2017).

Derzeit liegt die durchschnittliche Schubhaftdauer zwischen zwei und drei Wochen (Rechnungshof, 2016:110). Wie sich die durchschnittliche Schubhaftdauer durch das FrÄG 2017 ändern wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht bekannt.¹⁴⁴

Grundsätzlich ist Schubhaft nach § 78 Abs. 1 FPG in einem **Haftraum** der Landespolizeidirektionen zu vollziehen, den sogenannten Polizeianhaltezentren. In diesen werden neben der Schubhaft auch andere Haftarten vollzogen (Rechnungshof, 2016:116). Anfang 2014 wurde das ausschließlich auf den Schubhaftvollzug ausgerichtete Anhaltezentrum Vordernberg in der Steiermark eröffnet. Ziel war es, die Schubhaft im Sinne eines menschenrechtskonformen Haftvollzugs wesentlich zu verbessern und die Vorgaben der Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) umzusetzen (Rechnungshof, 2016:103, 129, 173).

Mit Eröffnung des Anhaltezentums Vordernberg wurde auch der Vollzug der Schubhaft neu geregelt. Bei einer voraussichtlichen Dauer von mehr als sieben Tagen ist Schubhaft nur im Anhaltezentrum Vordernberg, in der Familienunterbringung in Wien Zinnergasse und an anderen Standorten mit einem offenen Vollzug zu vollziehen (Asylkoordination Österreich/ECRE, 2016:88; Rechnungshof, 2016:130, 135, 137). Mit Erlass vom Mai 2015 legte das BMI dann fest, dass die Schubhaft bundesweit in Form des offenen Vollzugs (tagsüber geöffnete Zellen) vollzogen werden soll (Volksanwaltschaft, 2017:141).

143 FrÄG 2017, *Regierungsvorlage, Erläuterungen*, S. 36, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_01523/imfname_619001.pdf (Zugriff am 7. August 2017).

144 Schriftlicher Beitrag von Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 14. November 2017.

Mit 31. Dezember 2016 gab es in Österreich sieben Schubhafteinrichtungen mit einer Gesamtkapazität von 500 Plätzen. Hinzu kommt die Familienunterkunft in der Zinnergasse mit weiteren 69 Plätzen. Von den 500 Plätzen waren 303 im offenen Vollzug (222 für Männer und 81 für Frauen). Die restlichen 197 Plätze befanden sich in Gemeinschaftshafträumen von unterschiedlicher Zellengröße (von Einzelzellen bis hin zu 8-Personenzellen).¹⁴⁵ Grundsätzlich wird die Kapazität nach der Anzahl der zur Verfügung stehenden Betten bemessen. Es stehen mindestens sechs Quadratmeter pro Person zur Verfügung, wobei in Mehrpersonenzellen mindestens sechs Quadratmeter für die erste Person und jeweils mindestens vier Quadratmeter für jede weitere Person vorhanden sind – zuzüglich der benötigten Fläche für Sanitärbereiche (Toiletten, Waschgelegenheit) sowie etwaigen Aufbewahrungsmöglichkeiten (Kästen). Damit wird laut BMI den Mindeststandards des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe entsprochen.¹⁴⁶

7.1.3 Verfahrensgarantien

Für die Anordnung der Schubhaft ist seit 1. Jänner 2014 das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) zuständig (§ 76 Abs. 4 FPG; § 3 Abs. 1 Z 3 BFA-Einrichtungsgesetz;¹⁴⁷ Rechnungshof, 2016:115–116).¹⁴⁸ Ob die Schubhaft zu Recht verhängt wurde, wird grundsätzlich nicht von Amts wegen durch ein Gericht überprüft (§ 22a Abs. 4 BFA-VG). Die betroffene Person kann jedoch gegen die Anordnung der Schubhaft Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (BVwG) erheben. In diesem Fall muss das BVwG grundsätzlich innerhalb einer Woche entscheiden (§ 22a Abs. 2 BFAVG).

Wird eine Beschwerde an das BVwG erhoben, entscheidet das BVwG auch, ob zum Zeitpunkt der Entscheidung die Fortsetzung der Schubhaft zulässig ist (§ 22a Abs. 3 BFA-VG). Darüber hinaus ist die Verhältnismäßigkeit

145 Schriftlicher Beitrag von Tobias Molander, Bundesministerium für Inneres, 8. August 2017.

146 Schriftlicher Beitrag von Tobias Molander, Bundesministerium für Inneres, 8. August 2017.

147 BGBl. I Nr. 87/2012, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 70/2015.

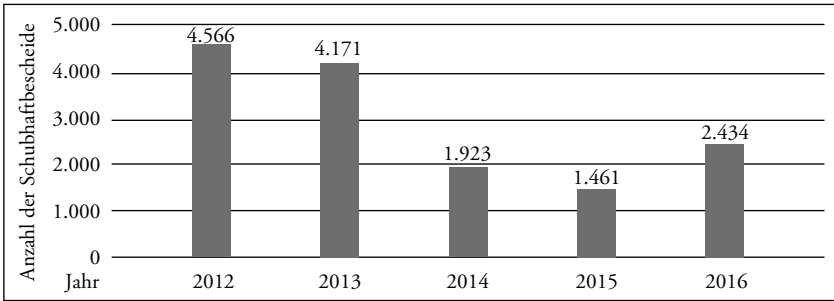
148 Siehe auch BVwG, 4. Juli 2017, W137 2162752-1; 4. Juli 2017, W137 2162946-1; 29. Juni 2017, W137 2162316-1.

der Schubhaft spätestens alle vier Wochen von Amts wegen zu überprüfen (§ 80 Abs. 6 FPG; § 22a Abs. 4 BFA-VG). Soll die Schubhaft länger als vier Monate dauern, muss das BVwG von Amts wegen entscheiden, ob die Schubhaft weiterhin zulässig ist. Das BFA muss die Akten spätestens eine Woche vor Ablauf der vier Monate an das BVwG übermitteln (§ 22a Abs. 4 BFA-VG).

7.1.4 Statistiken

Wie in der untenstehenden Abbildung ersichtlich, lagen die Schubhaftzahlen 2012 und 2013 relativ stabil bei über 4.000 ausgestellten Schubhaftbescheiden. 2014 kam es dann zu einem deutlichen Einbruch. Mit 1.923 Schubhaftbescheiden waren es nicht einmal mehr halb so viele wie im Vorjahr. 2015 sank die Anzahl weiter, blieb aber auf einem ähnlichen Niveau wie 2014. Grund für den Einbruch ist laut Informationen des Rechnungshofs eine Änderung in der Praxis. So wird seit 2014 anstelle der Schubhaft vermehrt die Anhaltung aufgrund eines Festnahmeauftrags verhängt. 2015 ging beispielsweise nur noch bei rund 29 Prozent der Abschiebungen eine Schubhaft voran. Insbesondere bei abgelehnten AsylwerberInnen erfolgten Abschiebungen immer häufiger nach einer Anhaltung auf Grundlage eines Festnahmeauftrags (Rechnungshof, 2016:102, 206, 127).

Abbildung 1: Anzahl der Schubhaftbescheide gegen Drittstaatsangehörige



Quellen: 2012 & 2013: AT EMN NKP; 2014:14;
2014–2016: Schubhaftstatistik 2014–2016, bereitgestellt vom Bundesministerium für Inneres, 11. August 2017.

Weiters zeigt die Abbildung, dass die Schubhaftzahlen 2016 wieder deutlich angestiegen sind. Während 2015 Schubhaft 1.461 Mal per Bescheid angeordnet wurde, waren es 2016 mit 2.434 Schubhaftbescheiden fast doppelt so viele. Der Anstieg sei laut BMI darauf zurückzuführen, dass seit 2016 die Rückkehr bzw. Abschiebungen stärker forciert werden. Trotz des

Anstiegs der Schubhaftzahlen im Jahr 2016 kam es aber zu keinen Kapazitätsengpässen.¹⁴⁹

7.2 Gelindere Mittel

Ein gelinderes Mittel ist anzuordnen, wenn es Grund zu Annahme gibt, dass der Zweck der Schubhaft auch durch ein gelinderes Mittel erreicht werden kann (§ 77 Abs. 1 FPG). In § 77 Abs. 3 FPG werden drei Beispiele für gelindere Mittel aufgelistet. Die gesetzliche Aufzählung gelinderer Mittel ist jedoch nicht abschließend („insbesondere“).

Die folgende Tabelle bietet einen Überblick über die verschiedenen Formen gelinderer Mittel in Österreich und ihre Ausgestaltung.

Tabelle 3: Formen gelinderer Mittel in Österreich

Gelindere Mittel	Ausgestaltung
Meldepflicht bei den Behörden	Statt der Schubhaft kann eine regelmäßige Meldung bei einer Polizeidienststelle angeordnet werden. Zwischen den Meldungen dürfen höchstens 24 Stunden vergehen (§ 77 Abs. 3 Z 2 und Abs. 6 FPG). Meldet sich die betroffene Person nicht, ist grundsätzlich die Schubhaft anzuordnen (§ 77 Abs. 4 FPG). Eine Ausnahme besteht jedoch dann, wenn die Meldung nachweislich nicht möglich oder nicht zumutbar war (§ 77 Abs. 6 FPG). In diesem Fall ist daher keine Schubhaft anzuordnen.
Verpflichtung, sich an bestimmten Orten aufzuhalten	Ein weiteres gelindere Mittel ist die Anordnung, in bestimmten Räumen Unterkunft zu nehmen (§ 77 Abs. 3 Z 1 FPG). Die Landespolizeidirektionen haben gemäß § 77 Abs. 9 FPG entsprechende Räumlichkeiten eingerichtet, etwa an der Adresse Zinnergasse 29a, 1110 Wien, oder an der Adresse Hauptstraße 38, 2540 Bad Vöslau. ¹⁵⁰ Die Räumlichkeiten in der Zinnergasse dienen auch als gelindere Mittel speziell für besonders schutzbedürftige Personen wie Familien, unbegleitete Minderjährige und Menschen mit Behinderungen. Personen, die in der Zinnergasse im gelindere Mittel sind, können die Unterkunft während des Tages verlassen, sind aber verpflichtet sich regelmäßig bei der Polizei vor Ort zu melden (AT EMN NKP, 2014:34–35; Asylkoordination Österreich/ECRE, 2016:88).
Hinterlegung einer finanziellen Sicherheit	Als gelindere Mittel kann auch ein Geldbetrag beim BFA hinterlegt werden (§ 77 Abs. 3 Z 3 FPG). Zur Höhe dieses Geldbetrags ist in einer Durchführungsverordnung festgelegt, dass diese „jeweils im Einzelfall angemessen und verhältnismäßig festzusetzen“ ist. Die Höhe darf derzeit EUR 1.779,68 nicht überschreiten (§ 13 Abs. 1 FPG-DV iVm § 293 ASVG). Über die Hinterlegung ist der betroffenen Person eine Bestätigung auszustellen (§ 13 Abs. 2 FPG-DV). Die finanzielle Sicherheit ist zurückzuzahlen, sobald die Gründe für die Anordnung weggefallen sind (§ 13 Abs. 3 FPG-DV). Wenn die betroffene Person untertaucht, erhält sie das Geld nicht mehr zurück. Darüber ist die betroffene Person bei der Hinterlegung zu informieren (§ 13 Abs. 4 FPG-DV).

149 Interview mit Tobias Molander und Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 25. Juli 2017.

150 BVwG, 4. Juli 2017, W117 2162268-1; 20. Juni 2017, W117 2161338-1.

Weitere Formen gelinderer Mittel sind in Österreich gesetzlich nicht ausdrücklich als gelinderes Mittel vorgesehen (vgl. § 77 Abs. 3 FPG).

7.3 Herausforderungen und bewährte Praktiken

Im Bereich der **Schubhaft** ergeben sich verschiedene **Herausforderungen**. Prinzipiell handelt es sich bei der Verhängung von Schubhaft um eine Einzelfallentscheidung, die nur als letztes Mittel zu treffen ist (siehe Abschnitt 7.1.1). Es gibt daher eine relativ umfangreiche Rechtsprechung.¹⁵¹

Was den Vollzug der Schubhaft betrifft, so besuchte die Volksanwaltschaft¹⁵² im Jahr 2016 21 Mal unterschiedliche (Polizei-)Anhaltezentren im Rahmen ihrer präventiven Menschenrechtskontrolle. Die dabei festgestellten Mängel wurden in der Arbeitsgruppe „Anhaltebedingungen in Polizeianhaltezentren und Anhaltezentren“ (siehe unten) entsprechend behandelt.

Laut VMÖ besteht ein erhöhtes Potential für Auseinandersetzungen in der Schubhaft. Schließlich konzentrierte sich die Zusammensetzung der Angehaltenen nun auf diejenigen, die einer freiwilligen Rückkehr abgeneigt und eher problematisch seien (beispielsweise aufgrund aggressiven Verhaltens, Hungerstreiks oder Selbstgefährdung). Die Folge sei eine Zunahme von Konflikten im offenen Vollzug (tagsüber geöffnete Zellen).¹⁵³

Im Bereich **gelindere Mittel** stellt insbesondere die Hinterlegung einer finanziellen Sicherheit eine **Herausforderung** dar. Wie mehrere aktuelle

151 Interview mit Tobias Molander und Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 25. Juli 2017.

152 Die Volksanwaltschaft ist auf Grundlage der Bundesverfassung für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte in der Republik Österreich zuständig. Gemeinsam mit den von ihr multidisziplinär zusammengesetzten sechs Kommissionen kontrolliert die Volksanwaltschaft als nationaler Präventionsmechanismus öffentliche und private Einrichtungen, die als „Orte der Freiheitsentziehung“ gelten. Zudem wird die Verwaltung als vollziehende Gewalt beobachtet, wenn unmittelbare Befehls- und Zwangsgewalt ausgeübt wird (Volksanwaltschaft, *Aufgaben und Zuständigkeiten*, verfügbar auf <https://volksanwaltschaft.gv.at/ueber-uns#anchor-index-1528> (Zugriff am 7. August 2017)).

153 Interview mit Günter Ecker, Verein Menschenrechte Österreich, 26. Juli 2017.

Entscheidungen des BVwG zeigen, kommt dies in der Praxis wegen der finanziellen Situation der Betroffenen sehr häufig nicht in Betracht.¹⁵⁴

Im Rahmen der Studie wurden außerdem einige **bewährte Praktiken** beim Vollzug der **Schubhaft** identifiziert. Seit Anfang 2014 gibt es beispielsweise die Arbeitsgruppe „Anhaltebedingungen in Polizeianhaltezentren und Anhaltezentren“, bestehend aus der Volksanwaltschaft und von ihr eingesetzten Kommissionen sowie dem BMI. In regelmäßigen Sitzungen wird insbesondere an einer Verbesserung der Lebens- und Anhaltebedingungen von Personen in Schubhaft gearbeitet. So werden beispielsweise Rahmenbedingungen und Standards festgelegt (Volksanwaltschaft, 2017:140). Laut Volksanwaltschaft habe sich der persönliche Austausch mit dem BMI bewährt (Volksanwaltschaft, 2016:130).

Was die Standards in der Schubhaft betrifft, so sei laut VMÖ die in Österreich übliche Betreuung durch Nichtregierungsorganisationen positiv hervorzuheben. Sie trage dazu bei, etwaiges Konfliktpotential abzubauen, Zwischenfälle zu vermeiden und damit eine wirksame Rückkehr zu gewährleisten. 2017 wurde diese Aufgabe ausschließlich dem VMÖ übertragen. Die MitarbeiterInnen informieren, unterstützen bei der sprachlichen Verständigung und kümmern sich um die Anliegen der Angehaltenen.¹⁵⁵

Auch einzelne Anhaltezentren werden positiv hervorgehoben. Der VMÖ und der Diakonie Flüchtlingsdienst verwiesen auf das 2014 eröffnete Anhaltezentrum Vordernberg, das ausschließlich dem Schubhaftvollzug dient. Zwar gibt es im Anhaltezentrum Vordernberg einige Herausforderungen und Mängel (z.B. hinsichtlich Standort, Kosten, Vergabeverfahren für den Betrieb und die Auslastung; siehe Rechnungshof, 2016:172 ff.), laut VMÖ und Diakonie Flüchtlingsdienst biete die Einrichtung aber einen zeitgemäßen Betreuungsstandard. Die dort geltenden Standards eines menschenrechtskonformen Haftvollzugs seien positiv hervorzuheben.¹⁵⁶ Daneben bewertete auch die Volksanwaltschaft die Aufenthaltsbedingungen im Anhaltezentrum Vordernberg generell als „gut“ (Volksanwaltschaft, 2015:131). Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und

154 Siehe BVwG, 4. Juli 2017, W117 2162268-1; 27. Juni 2017, W250 2154607-2; 23. Juni 2017, W250 2157721-1; 23. Juni 2017, W250 2161901-1; 21. Juni 2017, W174 2161352-1; 20. Juni 2017, W268 2161486-1; 20. Juni 2017, W140 2161340-1.

155 Interview mit Günter Ecker, Verein Menschenrechte Österreich, 26. Juli 2017.

156 Interview mit Günter Ecker, Verein Menschenrechte Österreich, 26. Juli 2017; Interview mit Stephan Klammer, Diakonie Flüchtlingsdienst, 4. August 2017.

unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zeigte sich beeindruckt von den hohen Standards, die dort gelten (CPT, 2015:6).

Laut Diakonie Flüchtlingsdienst funktioniere die Familienunterbringung in Wien Zinnergasse aufgrund der dortigen Betreuungsstrukturen (keine uniformierten Personen, gewisse psychologische Ausbildung) sehr gut.¹⁵⁷ Im Rahmen des Schengener- Evaluierungsmechanismus beurteilte die Europäische Kommission die Familienunterbringung ebenfalls positiv aufgrund der angebotenen altersgerechten Tagesstruktur und medizinischen Unterstützung.¹⁵⁸

Positiv hervorzuheben sei laut VMÖ die Möglichkeit, sich auch dann noch für eine freiwillige Rückkehr entscheiden zu können, wenn Schubhaft bereits verhängt wurde.¹⁵⁹

Spezifische **bewährte Praktiken** im Bereich **gelindere Mittel** konnten im Rahmen der Studie nicht in Erfahrung gebracht werden.

157 Interview mit Stephan Klammer, Diakonie Flüchtlingsdienst, 4. August 2017.

158 Schriftlicher Beitrag von Tobias Molander, Bundesministerium für Inneres, 8. August 2017.

159 Interview mit Günter Ecker, Verein Menschenrechte Österreich, 26. Juli 2017.

8. VERFAHRENSGARANTIEEN UND RECHTSMITTEL

Das folgende Kapitel befasst sich mit Rechtsbehelfen gegen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nach Art. 13 der Rückführungsrichtlinie.¹⁶⁰ Es wird untersucht, wie in Österreich die entsprechenden Empfehlungen der Europäischen Kommission für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Rückführungsrichtlinie¹⁶¹ umgesetzt sind. Genauer handelt es sich um die Empfehlungen Nr. 12 lit. a über die Zusammenfassung von Anhörungen in einem Verfahrensschritt, Nr. 12 lit. b hinsichtlich der Frist für Rechtsbehelfe gegen Rückkehrentscheidungen, Nr. 12 lit. c über die automatische aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen und Nr. 12 lit. d bzgl. des Grundsatzes der Nichtzurückweisung.

8.1 Allgemeine Bestimmungen

Bei der Erlassung einer Rückkehrentscheidung hat die Behörde zu prüfen, ob die Abschiebung der betroffenen Person in ein bestimmtes Land zulässig ist. Eine Abschiebung ist insbesondere dann unzulässig, wenn sie gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention¹⁶² oder gegen das Recht auf Leben oder das Verbot der Folter nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)¹⁶³ verstoßen würde.¹⁶⁴

160 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, 24. Dezember 2008, ABl. 2008 L 348/98.

161 Europäische Kommission, *Empfehlung der Kommission vom 7. März 2017 für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates*, C(2017)1600 final, verfügbar auf <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/DE/C-2017-1600-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF> (Zugriff am 14. März 2017).

162 Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, 28. Juli 1951, Vertragsserie der Vereinten Nationen Bd. 189.

163 Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, in der Fassung der Protokolle Nr. 11 und 14, 4. November 1950, Sammlung der Europäischen Verträge Nr. 5.

164 Siehe § 52 Abs. 9 iVm § 50 FPG.

Gegen eine Rückkehrentscheidung kann nach § 9 Abs. 2 Fremdenpolizeigesetz (FPG)¹⁶⁵ eine **Beschwerde** beim Bundesverwaltungsgericht (BVwG) erhoben werden. Die Frist zur Erhebung einer solchen Beschwerde beträgt zwei Wochen (§ 16 Abs. 1 BFA-Verfahrensgesetz¹⁶⁶).¹⁶⁷

Eine Beschwerde gegen eine Rückkehrentscheidung hat prinzipiell aufschiebende Wirkung (§ 13 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG).¹⁶⁸ Dies bedeutet, dass die Rückkehrverpflichtung vor der Entscheidung über die Beschwerde nicht mit Zwangsmitteln durchgesetzt werden darf. Die aufschiebende Wirkung kann jedoch ausgeschlossen werden, wenn eine Abschiebung dringend erforderlich ist (siehe § 13 Abs. 2 und § 22 Abs. 2 VwGVG). Die aufschiebende Wirkung ist insbesondere dann abzuerkennen, wenn die sofortige Ausreise der betroffenen Person im Interesse der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit erforderlich ist, diese ein Einreiseverbot verletzt hat oder Fluchtfahr besteht (§ 18 Abs. 2 BFA-Verfahrensgesetz). Ist die Rückkehrentscheidung mit einer Zurückweisung eines Asylantrags wegen Drittstaatssicherheit verbunden, hat eine Beschwerde prinzipiell keine aufschiebende Wirkung. Das BVwG kann der Beschwerde jedoch aufschiebende Wirkung gewähren (§ 16 Abs. 2 Z 1 BFA-Verfahrensgesetz iVm § 52 Abs. 2 Z 1 FPG).

Im erstinstanzlichen Verfahren kann die Behörde eine **mündliche Verhandlung** durchführen (§ 39 Abs. 2 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz – AVG).¹⁶⁹ Dies gilt auch für Rückkehrverfahren vor dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA).¹⁷⁰ Die betroffene Person kann vom BFA verpflichtet werden, persönlich zu einer Verhandlung bzw. Einvernahme¹⁷¹

165 BGBl. I Nr. 100/2005, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 68/2017.

166 BGBl. I. Nr. 87/2012, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 84/2017.

167 Mit Erkenntnis des VfGH vom 26. September 2017 (G 134/2017, G 207/2017), die am 16. Oktober 2017 kundgemacht wurde, wurde die verkürzte Frist von zwei Wochen für Beschwerden gegen Entscheidungen des BFA über einen Antrag auf internationalen Schutz in Verbindung mit einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme aufgehoben. Die übliche Rechtsmittelfrist beträgt vier Wochen.

168 BGBl. I Nr. 33/2013, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 24/2017.

169 BGBl. Nr. 51/1991, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 161/2013; Siehe Hengstschläger/Leeb, 2017:§ 39 Rz 25–26.

170 Siehe Art. 1 Abs. 2 Z 1 Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen (EGVG).

171 Im Kontext des Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl wird von „Einvernahme“ gesprochen (Interview mit Tobias Molander und Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 25. Juli 2017).

zu erscheinen. Diese Verpflichtung kann auch durch Zwangsstrafen oder eine zwangsweise Vorführung durchgesetzt werden.¹⁷²

Im Verfahren vor dem BVwG, wie beispielsweise im Falle einer Beschwerde gegen eine Rückkehrentscheidung, kann ebenfalls eine mündliche Verhandlung durchgeführt werden (§ 24 Abs. 1 VwGVG). Wird eine Verhandlung beantragt, kann das BVwG trotzdem keine Verhandlung durchführen, wenn durch eine Verhandlung keine weitere Klärung der Rechtssache zu erwarten ist (§ 24 Abs. 4 VwGVG). Speziell in Verfahren über die Erlassung einer Rückkehrentscheidung kann eine mündliche Verhandlung auch dann unterbleiben, wenn die Sachlage aufgrund der Akten geklärt erscheint oder die Behauptungen der betroffenen Person offensichtlich falsch sind (siehe § 21 Abs. 7 BFA-Verfahrensgesetz).¹⁷³

Eine Behörde kann für verschiedene Verfahren eine **gemeinsame Verhandlung** durchführen (§ 39 Abs. 2 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz – AVG).¹⁷⁴ Auch das BFA kann daher eine gemeinsame Verhandlung für Rückkehrverfahren und andere Verfahren abhalten. Wenn wahrscheinlich ist, dass ein Antrag auf internationalen Schutz abgelehnt wird, kann das BFA bereits während des Asylverfahrens ein Rückkehrverfahren einleiten (§ 27 Asylgesetz).¹⁷⁵ In diesem Fall kann das BFA etwa eine mündliche Verhandlung für beide Verfahren durchführen.¹⁷⁶

Das BFA kann auch gemeinsame Verhandlungen für die Erteilung von humanitären Aufenthaltstiteln und für die Erlassung einer Rückkehrentscheidung durchführen.¹⁷⁷ Möglicherweise kann auch eine Verhandlung sowohl zur Verhängung der Schubhaft als auch zur Erlassung einer Rückkehrentscheidung durchgeführt werden. Schließlich ist auch hier das BFA für beide Verfahrensarten zuständig (§ 5 Abs. 1a Z 2 FPG; § 3 Abs. 1 BFA-Einrichtungsgesetz).

172 Siehe § 10 Abs. 1 und § 19 AVG.

173 Vgl. FNG-Anpassungsgesetz, *Regierungsvorlage, Erläuterungen*, S. 15, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_02144/imfname_285862.pdf (Zugriff am 20. Juli 2017); siehe auch Verwaltungsgerichtshof, 20. Oktober 2016, Ra 2016/21/0289.

174 BGBl. Nr. 51/1991, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 161/2013.

175 BGBl. I Nr. 100/2005, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 68/2017.

176 Interview mit Tobias Molander und Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 25. Juli 2017.

177 Siehe § 10 AsylG; § 3 Abs. 1 Z 2 BFA-Einrichtungsgesetz; § 52 FPG.

Für die Erteilung von herkömmlichen Aufenthaltstiteln nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG)¹⁷⁸ sind jedoch die jeweiligen Landeshauptleute zuständig (§ 3 Abs. 1 NAG). Die Erteilung eines Aufenthaltstitels nach dem NAG und eine Rückkehrentscheidung können daher nicht gemeinsam verhandelt werden.

8.2 Herausforderungen und bewährte Praktiken

Die Interessensabwägung in Bezug auf die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde kann naturgemäß Schwierigkeiten bereiten (siehe Abschnitt 8.1).

Besonders bewährte Praktiken in diesem Zusammenhang konnten im Rahmen der Studie nicht in Erfahrung gebracht werden.

178 BGBl. I Nr. 100/2005, in der Fassung vom BGBl. I Nr. BGBl. I Nr. 122/2015.

9. SONDERBESTIMMUNGEN FÜR SCHUTZBEDÜRFTIGE PERSONEN

Das folgende Kapitel befasst sich mit schutzbedürftigen Personen im Sinne des Art. 3 Abs. 9 Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG).¹⁷⁹ Demnach handelt es sich bei dieser Gruppe um „Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben.“ Art. 10 und Art. 17 Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) legen dementsprechend für die Inhaftnahme, Rückkehr und Abschiebung von (unbegleiteten) Minderjährigen bzw. Familien Sonderbestimmungen fest. Darüber hinaus wird auf die entsprechenden Empfehlungen der Europäischen Kommission für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Rückführungsrichtlinie¹⁸⁰ und ihre Umsetzung in Österreich eingegangen. Insbesondere werden die Empfehlungen Nr. 13 lit. c über gezielte Reintegrationsmaßnahmen für unbegleitete Minderjährige, Nr. 13 lit. d bzgl. der Beurteilung des Kindeswohls und Nr. 14 hinsichtlich der Inhaftnahme von Minderjährigen untersucht. Das Kapitel befasst sich außerdem mit Sonderbestimmungen für Personen mit medizinischen Bedürfnissen im Bereich der Rückkehr.

Im Unterschied zum Unionsrecht gibt es im österreichischen Fremdenrecht keine allgemeine Definition schutzbedürftiger Personen.¹⁸¹ Es gibt jedoch Sonderregeln für bestimmte Gruppen schutzbedürftiger Personen

179 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, 24. Dezember 2008, ABL 2008 L 348/98.

180 Europäische Kommission, *Empfehlung der Kommission vom 7. März 2017 für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates*, C(2017)1600 final, verfügbar auf <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/DE/C-2017-1600-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF> (Zugriff am 14. März 2017).

181 Vgl. Art. 3 Abs. 9 Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG); Art. 21 Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU).

für die Abschiebung. Dies betrifft insbesondere Minderjährige (siehe Abschnitt 9.1.2). Das Fremdenpolizeigesetz (FPG)¹⁸² enthält auch besondere Regeln für die Schubhaft von Minderjährigen und Personen mit medizinischen Bedürfnissen (siehe Abschnitt 9.1.2 und Abschnitt 9.2).

9.1 (Unbegleitete) Minderjährige

9.1.1 Kindeswohlprüfung

Nach Art. 1 des Bundesverfassungsgesetzes über die Rechte von Kindern (BVG Kinderrechte)¹⁸³ muss das Wohl des Kindes bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher und privater Einrichtungen eine vorrangige Erwägung sein. Dieser Grundsatz gilt auch bei der Erlassung von Rückkehrentscheidungen durch das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA).¹⁸⁴ Insbesondere bei der Beurteilung einer möglichen Verletzung des Grundrechts auf Privat- und Familienleben¹⁸⁵ hat das BFA auch das Wohl betroffener Kinder zu berücksichtigen.¹⁸⁶

Kind im Sinne des BVG Kinderrechte ist (im Einklang mit Art. 1 der Kinderrechtskonvention)¹⁸⁷ grundsätzlich jeder Mensch, der das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat (Fuchs, 2011:103–104; Lukits/Lukits, 2014:57–58). Im Verfahren über die Erlassung einer Rückkehrentscheidung wird das Kindeswohl von den zuständigen SachbearbeiterInnen des BFA beurteilt. Diese können insbesondere auch Sachverständige zu Rate ziehen oder eine Stellungnahme der Jugendwohlfahrtsbehörde einholen.¹⁸⁸

Wichtige Gesichtspunkte für die Beurteilung des Kindeswohls wurden vom österreichischen Gesetzgeber in § 138 des Allgemeinen Bürgerlichen

182 BGBl. I Nr. 100/2005, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 68/2017.

183 BGBl. I Nr. 4/2011.

184 Interview mit Tobias Molander und Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 25. Juli 2017.

185 Siehe § 9 BFA-VG.

186 VfGH, 9. Juni 2016, E2617/2015; VwGH, 7. Mai 2014, 2013/22/0352; EGMR, 23. Juni 2008, *Maslov gegen Österreich*, Antrag Nr. 1638/03, Rz 82; EGMR, 10. Juli 2014, *Mugenzi gegen Frankreich*, Antrag Nr. 52701/09, Rz 45; EGMR, 3. Oktober 2014, *Jeunesse gegen Niederlande*, Antrag Nr. 12738/10, Rz 109, 118;.

187 Übereinkommen über die Rechte des Kindes samt Vorbehalten und Erklärungen, BGBl 1993/7 in der Fassung vom BGBl. III Nr. 187/2016.

188 Siehe § 52 AVG; vgl. VwGH, 25. Februar 2014, 2011/01/0244; 20. März 2013, 2012/01/0054; 1. April 2008, 2007/06/0262.

Gesetzbuches (ABGB)¹⁸⁹ angeführt. Zu diesen gehören etwa eine angemessene Versorgung, eine sorgfältige Erziehung, Geborgenheit, Schutz vor Gewalt, Wertschätzung, usw. (siehe § 138 Z 1–12 ABGB). Diese Gesichtspunkte sind nicht abschließend angeführt („insbesondere“), sodass auch weitere Kriterien berücksichtigt werden können. Laut Bundesministerium für Inneres (BMI) werden alle Kriterien berücksichtigt, die vorgebracht werden.¹⁹⁰

Die folgende Tabelle stellt die in § 138 Z 1–12 ABGB angeführten Kriterien für die Beurteilung des Kindeswohls dar.

Tabelle 4: Kriterien für die Beurteilung des Kindeswohls nach § 138 Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch

Kriterien für die Beurteilung des Kindeswohls	Ausformulierung im österreichischen Recht
Versorgung	Eine angemessene Versorgung des Kindes, insbesondere mit Nahrung und Wohnraum (§ 138 Z 1 ABGB).
Fürsorge, Schutz und Sicherheit	Die Fürsorge, Geborgenheit und der Schutz der körperlichen und seelischen Integrität des Kindes (§ 138 Z 2 ABGB).
Gesundheit	Die Versorgung des Kindes mit medizinischer Betreuung und der Schutz seiner körperlichen und seelischen Integrität (§ 138 Z 1 und Z 2 ABGB).
Respekt	Die Wertschätzung und Akzeptanz des Kindes durch die Eltern (§ 138 Z 3 ABGB).
Entwicklung und Bildung	Eine sorgfältige Erziehung und die Förderung der Anlagen, Fähigkeiten, Neigungen und Entwicklungsmöglichkeiten des Kindes (§ 138 Z 1 und 4 ABGB).
Meinung des Kindes	Berücksichtigung der Meinung des Kindes. Dies ist jedoch von seinem Verständnis und der Fähigkeit zur Meinungsbildung abhängig (§ 138 Z 5 ABGB).
Vermeidung einer Beeinträchtigung	Eine Beeinträchtigung, die das Kind durch die Um- und Durchsetzung einer Maßnahme gegen seinen Willen erleiden könnte ist zu vermeiden (§ 138 Z 6 ABGB).
Vermeidung einer Gefährdungssituation	Neben dem Schutz der körperlichen und seelischen Integrität des Kindes (§ 138 Z 2 ABGB) ist auch die Vermeidung von Übergriffen, Gewalt, Entführung und der Gefahr, sonst zu Schaden zu kommen, ausdrücklich als Aspekt des Kindeswohls genannt (§ 138 Z 7 und 8 ABGB).
Schutz des familiären Umfelds und Erhalt bzw. Wiederaufbau von Beziehungen	Verlässliche Kontakte des Kindes zu beiden Elternteilen und wichtigen Bezugspersonen sowie sichere Bindungen des Kindes zu diesen Personen sind zu schützen (§ 138 Z 9 ABGB). Dies beinhaltet auch die Vermeidung von Loyalitätskonflikten und Schuldgefühlen auf Seiten des Kindes (§ 138 Z 10 ABGB).
Interessen des Kindes	Die Wahrung der Rechte, Ansprüche und Interessen des Kindes (§ 138 Z 11 ABGB).
Lebensverhältnisse	Schließlich sind bei der Beurteilung des Kindeswohls auch die Lebensverhältnisse des Kindes, seiner Eltern und seiner sonstigen Umgebung zu berücksichtigen (§ 138 Z 12 ABGB).

189 JGS Nr. 946/1811, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 43/2016.

190 Interview mit Tobias Molander und Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 25. Juli 2017.

Darüber hinaus ist zwar die Identität bzw. das Zugehörigkeitsgefühl des Kindes im Gesetz nicht ausdrücklich angeführt, kann aber bei der Beurteilung des Kindeswohls berücksichtigt werden. Die Ansichten und Meinungen der Erziehungsberechtigten können nur insoweit eine Rolle spielen, als sie sich auf das Wohl des betroffenen Kindes auswirken, da das Wohl des Kindes und nicht das Wohl der Erziehungsberechtigten maßgeblich ist (siehe § 138 ABGB). So ist etwa im Gesetz die Wertschätzung und Akzeptanz des Kindes durch die Eltern ausdrücklich als Element des Kindeswohls angeführt (§ 138 Z 3 ABGB).

9.1.2 Schubhaft, Rückkehr und Reintegration

Im Hinblick auf die Anhaltung in **Schubhaft** sieht das österreichische Fremdenrecht Sonderbestimmungen für Minderjährige vor. Entgegen der Empfehlung Nr. 14 der Europäischen Kommission vom 7. März 2017, die besagt, dass die Mitgliedstaaten die Inhaftierung von Minderjährigen rechtlich nicht ausschließen sollen, dürfen Minderjährige unter 14 Jahren in Österreich nicht in Schubhaft angehalten werden (§ 76 Abs. 1 FPG). Bei Minderjährigen über 14 sind nach Möglichkeit gelindere Mittel anzuwenden (§ 77 Abs. 1 FPG).

Geltende Standards für die Schubhaft von Minderjährigen sind in § 79 FPG angeführt. So dürfen Fremde unter 16 Jahren nur in Schubhaft angehalten werden, wenn eine dem Alter und Entwicklungsstand entsprechende Unterbringung und Pflege gewährleistet ist. Grundsätzlich sind Minderjährige von Erwachsenen getrennt anzuhalten. Wurde aber auch gegen einen Elternteil oder Erziehungsberechtigten die Schubhaft verhängt, so sind sie gemeinsam mit diesen anzuhalten, sofern dies nicht dem Kindeswohl widerspricht. Weiters legt § 80 Abs. 2 Z 1 FPG fest, dass die Schubhaft von Minderjährigen in der Regel nicht länger als zwei Monate dauern darf.

Bei einer **Abschiebung** müssen unbegleitete Minderjährige einem Familienmitglied, einem Vormund oder einer geeigneten Aufnahmeeinrichtung im Rückkehrland übergeben werden können (§ 46 Abs. 3 FPG). Wenn eine Abschiebung aus tatsächlichen Gründen nicht möglich ist und die betreffende Person nicht für diese Gründe verantwortlich ist, kann der Aufenthalt in Österreich geduldet werden (§ 46a Abs. 1 Z 3 FPG). Eine Duldung bedeutet jedoch nicht, dass der Aufenthalt in Österreich rechtmäßig ist (§ 31 Abs. 1a Z 3 FPG). Nach einem Jahr kann der Aufenthalt der betroffenen Person

jedoch legalisiert werden (§ 57 Abs. 1 Asylgesetz;¹⁹¹ Lukits, 2016:44). Diese Regelung gilt auch für unbegleitete Minderjährige (siehe auch Abschnitt 3.2).

Laut Informationen des BMI kommt es bei unbegleiteten Minderjährigen nur im Ausnahmefall zu einer Abschiebung (Koppenberg, 2014:88). Jedenfalls sei die **Möglichkeit der freiwilligen Rückkehr** vorher abzuklären, die bei Einhaltung bestimmter Vorgaben möglich sei.¹⁹² So müssen beispielsweise bei einer mit Unterstützung der Internationalen Organisation für Migration (IOM) durchgeführten freiwilligen Rückkehr von unbegleiteten Minderjährigen interne Richtlinien eingehalten werden. Diese besagen unter anderem, dass eine freiwillige Rückkehr nur dann von der Organisation ermöglicht werden kann, wenn sie dem Kindeswohl entspricht. Auch der Wille des Kindes muss altersentsprechend berücksichtigt werden. Zudem müssen schriftliche Zustimmungen der Obsorgeberechtigten in Österreich und im Rückkehrland vorliegen.¹⁹³

Was die **Unterstützung nach der Rückkehr** betrifft, so gibt es in Österreich zwar keine Reintegrationsmaßnahmen speziell für unbegleitete Minderjährige, aber es stehen drei Reintegrationsprogramme für freiwillige RückkehrerInnen zur Verfügung, an denen auch unbegleitete Minderjährige teilnehmen können. Die Unterstützung besteht dabei im Wesentlichen aus Sachleistungen:

- Projekt RESTART II: Reintegrationsunterstützung von IOM Österreich in Afghanistan und in der Islamischen Republik Iran;
- Projekt IRMA plus: Reintegrationsunterstützung für schutzbedürftige Personen von Caritas Österreich in 40 Ländern;
- Europäisches Reintegrationsnetzwerk (ERIN): Unterstützung des BMI zum Aufbau eines Unternehmens zum Beispiel im Irak, in Marokko, Pakistan und in der Russischen Föderation (IOM Landesbüro für Österreich, 2017:5). Unbegleitete Minderjährige werden in den Förderverträgen zwar nicht ausdrücklich ausgeschlossen, in der Praxis werden sie jedoch wahrscheinlich kein Unternehmen gründen, da das nicht dem Kindeswohl entspricht.¹⁹⁴

191 BGBl. I Nr. 100/2005, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 68/2017.

192 Interview mit Günter Ecker, Verein Menschenrechte Österreich, 26. Juli 2017.

193 Schriftlicher Beitrag von Andrea Götzelmann, IOM Landesbüro für Österreich, 13. Juni 2017; siehe auch Koppenberg, 2014:89–90.

194 Interview mit Tobias Molander und Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 25. Juli 2017.

9.2 Personen mit medizinischen Bedürfnissen

Was die Schubhaft von Personen mit medizinischen Bedürfnissen betrifft, so kann diese – wenn es der Gesundheitszustand der betroffenen Person erfordert – auch in der medizinischen Einrichtung des sogenannten gerichtlichen Gefangenenhauses Wien oder in einem Krankenhaus vollzogen werden (siehe § 78 Abs. 6–7 FPG). In Gefangenenhäusern, die jeweils einem Gericht angeschlossen sind, werden normalerweise Untersuchungs- und Freiheitsstrafen von bis zu 18 Monaten vollzogen (siehe § 9 Strafvollzugsgesetz¹⁹⁵ und § 183 Strafprozessordnung).¹⁹⁶

Bei der Durchführung von **Abschiebungen** hat das BFA die jeweiligen Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen (§ 46 Abs. 3 FPG). Zur besseren Beurteilung des Gesundheitszustandes kann die betroffene Person entsprechende medizinische Unterlagen vorlegen. Es stehen auch AmtsärztInnen zur Verfügung, die nachprüfen können.¹⁹⁷ Außerdem wird in den letzten 24 Stunden vor einer geplanten Abschiebung mit dem Flugzeug eine ärztliche Untersuchung über die Flugtauglichkeit der betroffenen Person durchgeführt (Schrefler-König/Szymanski, 2014:§ 46 FPG, Anmerkung 6; Lukits, 2016:38).¹⁹⁸ In der Praxis wird eine Abschiebung bei Vorliegen entsprechender medizinischer Gründe, wie etwa bei Schwangerschaft der betroffenen Person, verschoben (vgl. Lukits, 2016:38).¹⁹⁹

Teil des Bescheides des BFA sind Informationen zur Lage im Herkunftsstaat, die von der Staatendokumentation, einer Abteilung des BFA, erstellt werden. Umfasst sind auch Informationen zu speziellen Fragestellungen wie etwa die medizinische Infrastruktur und Versorgung. Zwar ist im Falle einer Abschiebung keine Bereitstellung einer medizinischen Versorgung im Rückkehrland vorgesehen, wenn die Person aber im Rahmen des Reintegrationsprojekts IRMA plus (siehe 9.1.2) freiwillig zurückkehrt,

195 BGBl. Nr. 144/1969, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 26/2016.

196 BGBl. Nr. 631/1975, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 117/2017.

197 Interview mit Tobias Molander und Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 25. Juli 2017.

198 Siehe auch BVwG, 21. Juni 2017, W174 2161352-1; 28. März 2017, W250 2150801-1.

199 Interview mit Tobias Molander und Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 25. Juli 2017.

kann auch medizinische Unterstützung im Rückkehrland geleistet werden (Lukits, 2016: 37–38).²⁰⁰

Für die **freiwillige Rückkehr** von Personen mit medizinischen Bedürfnissen sind im österreichischen Fremdenrecht keine Voraussetzungen festgelegt. Vielmehr hängen die Bedingungen von der jeweiligen Organisation ab, die deren Rückkehr unterstützt. Wünscht beispielsweise eine Person mit medizinischen Bedürfnissen die freiwillige Rückkehr mit Unterstützung von IOM, so sind vorab bestimmte Faktoren zu berücksichtigen. Neben der Beurteilung der Entscheidungsfähigkeit bei einer psychischen Erkrankung, der Reisetauglichkeit und etwaiger spezieller Reiseerfordernisse (z.B. Rollstuhl oder bestimmter Sitzplatz) wird auch die medizinische Versorgung im Rückkehrland berücksichtigt (IOM Landesbüro für Österreich, 2014:4). So kann IOM Österreich im Zuge der Vorbereitung der Rückkehr beispielsweise Unterstützung bei der Informationsbeschaffung über die Gesundheitsversorgung im Rückkehrland anbieten und empfiehlt, Vorkehrungen zu treffen, sodass genügend Medikamente für die Erstversorgung nach der Rückkehr mitgenommen werden können (IOM Landesbüro für Österreich, 2015:6 und 7).

9.3 Herausforderungen und bewährte Praktiken

Eine allgemeine **Herausforderung** bei der Rückkehr von schutzbedürftigen Personen besteht laut dem Verein Menschenrechte Österreich (VMO) bei der im Einzelfall notwendigen Abwägung zwischen dem Interesse an der Durchsetzung der Verpflichtung zur Ausreise einerseits und der Rücksichtnahme auf Vulnerabilitäten und schützenswerte Rechte andererseits.²⁰¹ Als Beispiel kann hier die Argumentation der Behörden und Gerichte angeführt werden, nach der bei einer Rückkehr einzelner Elternteile die familiäre Verbindung zu den Kindern über moderne Telekommunikationsmittel aufrechterhalten werden könne. Der Verfassungsgerichtshof hat in dieser Hinsicht festgehalten, dass jedenfalls die üblichen Kommunikationsvorgänge zwischen einem Elternteil und einem Kleinkind, nämlich

200 Interview mit Tobias Molander und Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 25. Juli 2017.

201 Interview mit Günter Ecker, Verein Menschenrechte Österreich, 26. Juli 2017.

vor allem körperliche Nähe und nonverbale Interaktion, nicht durch Telekommunikation und elektronische Medien ersetzt werden können.²⁰²

Was die unterstützte freiwillige Rückkehr von **unbegleiteten Minderjährigen** betrifft, weist das IOM Landesbüro für Österreich auf einige praktische Herausforderungen hin. Dazu zählt etwa die Feststellung einer verantwortlichen Person, die ihre Zustimmung zur freiwilligen Rückkehr geben kann.²⁰³ Aber auch widersprüchliche Altersannahmen von Botschaften, Gerichten, des BFA, der Kinder- und Jugendhilfeträger oder der unbegleiteten Minderjährigen selbst²⁰⁴ können zu Problemen führen. Eine Rückkehr ist auch dann problematisch, wenn die Eltern selbst geflüchtet und im gewünschten Rückkehrland nicht aufenthaltsberechtigt sind.²⁰⁵

Wünscht eine **Person mit medizinischen Bedürfnissen** die freiwillige Rückkehr mit Unterstützung von IOM, so sind auch hier vorab bestimmte Faktoren zu berücksichtigen (siehe Abschnitt 9.2). Diese Faktoren können zu Herausforderungen führen. Beispielsweise nimmt die Beschaffung von Informationen über die Versorgung im Rückkehrland eine gewisse Zeit in Anspruch, die oftmals nicht vorhanden ist. So möchten in manchen Fällen die RückkehrerInnen so schnell wie möglich nach Hause zurückkehren und in anderen Fällen besteht Druck seitens der Behörden, die Rückkehr ehestmöglich zu organisieren. Dies stellt IOM vor die Herausforderung, in der zur Verfügung stehenden Zeit möglichst umfassende Informationen über das Gesundheitssystem im jeweiligen Rückkehrland in Erfahrung zu bringen (IOM Landesbüro für Österreich, 2014:4).

Neben den Herausforderungen konnten im Rahmen der Studie auch **bewährte Praktiken** im Umgang mit schutzbedürftigen Personen identifiziert werden. So sieht beispielsweise das BMI als bewährte Regelung an, bei **Minderjährigen** über 14 Jahren nach Möglichkeit gelindere Mittel anzuwenden (siehe auch Abschnitt 9.1.2).²⁰⁶

202 VfGH, 25. Februar 2013, U2241/12; VfGH, 19. Juni 2015, E426/2015; Interview mit Stephan Klammer, Diakonie Flüchtlingsdienst, 4. August 2017.

203 Für eine rechtliche Analyse der Sachlage siehe Lukits, Staatliche Rückkehrhilfe für Minderjährige, FABL 2/2016:50.

204 Schriftlicher Beitrag von Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 14. November 2017.

205 Schriftlicher Beitrag von Andrea Götzelmann, IOM Landesbüro für Österreich, 13. Juni 2017.

206 Schriftlicher Beitrag von Tobias Molander, Bundesministerium für Inneres, 8. August 2017.

Bei **Personen mit medizinischen Bedürfnissen** werde laut VMÖ von der Behörde grundsätzlich versucht, Bedingungen zu schaffen, um eine Ausreiseverpflichtung durchsetzen zu können.²⁰⁷ Es können insbesondere medizinische Betreuung und Hilfsmittel (z.B. Rollstuhl) während der Reise bereitgestellt werden (Lukits, 2016:37). Medizinische Unterstützung im Rückkehrland kann dagegen nur bei der freiwilligen Rückkehr und im Falle einer Teilnahme an einem Reintegrationsprojekt geleistet werden (siehe Abschnitt 9.2).

207 Interview mit Günter Ecker, Verein Menschenrechte Österreich, 26. Juli 2017.

10. SCHLUSSFOLGERUNGEN

10.1 Die Umsetzung der Empfehlungen der Europäischen Kommission in Österreich

Die Mehrheit der untersuchten Empfehlungen der Europäischen Kommission für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Rückführungsrichtlinie²⁰⁸ wurden in Österreich bereits in den vergangenen Jahren bzw. mit dem Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017 umgesetzt.

Während die vorliegende Studie „wirksame Rückkehrpolitik“ als die Umsetzung einer Rückkehrverpflichtung durch Abschiebung oder freiwillige Ausreise definiert, hat in der österreichischen Rückkehrpolitik die freiwillige Rückkehr, als würdevolle Alternative zur zwangsweisen Außerlandesbringung, oberste Priorität (siehe Abschnitt 2.2). Auch die unionsrechtlichen Vorgaben räumen der freiwilligen Rückkehr bzw. Ausreise Vorrang vor einer Abschiebung ein (siehe Erwägungsgrund Nr. 10 der Rückführungsrichtlinie). Freiwillige Rückkehr meint dabei die unterstützte oder selbständige Rückkehr in den Herkunfts-, Transit- oder (sonstigen) Drittstaat, beruhend auf dem freien Willen der Rückkehrenden. Sie umfasst im Gegensatz zur freiwilligen Ausreise auch Personen ohne eine Rückkehrverpflichtung. Dazu zählen beispielsweise unrechtmäßig aufhältige Personen, die bisher noch nicht aufgegriffen wurden oder jene, die einen Asylantrag oder Antrag auf einen Aufenthaltstitel gestellt haben, über den noch nicht abschließend entschieden worden ist.²⁰⁹ So hat Österreich in den Jahren 2016 und 2017 nicht nur Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen Ausreise, sondern auch der freiwilligen Rückkehr ausgebaut. Es wurde

208 Europäische Kommission, *Empfehlung der Kommission vom 7. März 2017 für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates*, C(2017)1600 final, verfügbar auf <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/DE/C-2017-1600-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF> (Zugriff am 14. März 2017).

209 Europäische Kommission, *EMN Glossary & Thesaurus*, verfügbar auf https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_en (Zugriff am 26. Juli 2017).

beispielsweise eine Informationskampagne gestartet, die über Möglichkeiten der freiwilligen Rückkehr während des laufenden Asylverfahrens informiert.²¹⁰ Außerdem wurde eine gestaffelte Rückkehrhilfe für AsylwerberInnen aus Afghanistan, Marokko und Nigeria eingeführt²¹¹ sowie Rückkehrprämien für AsylwerberInnen angeboten.²¹² Weiters wurde die Rückkehrberatung in ganz Österreich flächendeckend ausgebaut. Seit Jänner 2017 werden die Reintegrationsprogramme ERIN, RESTART II und IRMA plus angeboten (siehe Abschnitt 9.1.2).²¹³

10.2 Die Bedeutung von EU-Vorgaben für eine wirksame Rückkehrpolitik

Das Unionsrecht legt ohne Zweifel einen bestimmten rechtlichen Rahmen für die Rückkehr von Drittstaatsangehörigen aus Österreich fest. Vorgaben im Bereich der Rückkehr ergeben sich insbesondere aus der Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG),²¹⁴ aber etwa auch aus der Grundrechtecharta²¹⁵ und den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Unionsrechts (siehe etwa Bieber/Epiney/Haag, 2015:187).

Die unionsrechtlich bedingte Konkretisierung der Fluchtgefahr im Fremdenpolizeigesetz (FPG) hat möglicherweise dazu beigetragen, dass die Entscheidungsfindung erleichtert wird. Schließlich sind nun die wichtigs-

210 BFA, *Freiwillige Ausreise & Rückkehrhilfe*, verfügbar auf www.voluntaryreturn.at/de/ (Zugriff am 26. Juli 2017).

211 BFA, *Neues Rückkehrhilfeprogramm für Asylwerber aus Afghanistan, Marokko und Nigeria*. Presse, 13. April 2016, verfügbar auf www.bfa.gv.at/presse/thema/detail.aspx?nw_id=4F717067766351484946513D&ctrl=2B7947437976465443374D3D (Zugriff am 28. Juli 2017).

212 BFA, *Freiwillige unterstützte Rückkehr – Sonderaktion EUR 1.000,-*, verfügbar auf http://bfa.gv.at/bmi_docs/1985.pdf (Zugriff am 7. August 2017).

213 Schriftlicher Beitrag von Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 14. November 2017.

214 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, 24. Dezember 2008, ABl. 2008 L 348/98.

215 Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 26. Oktober 2012, ABl. C 326/391; siehe auch Art. 6 Abs. 1 Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung), 26. Oktober 2012, ABl. 2012 C 326/01.

ten Umstände, die für die Annahme von Fluchtgefahr relevant sind, in einer Gesetzesbestimmung aufgelistet (siehe § 76 Abs. 3 FPG; siehe Kapitel 6).

Durch die Anhebung der maximalen Schubhaftdauer auf 18 Monate wird der Rahmen der Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) ausgeschöpft und auch der Empfehlung der Europäischen Kommission für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Rückführungsrichtlinie entsprochen. Die Anhebung der Schubhaftdauer hat laut Bundesministeriums für Inneres (BMI) zum Ziel, Rückkehraktionen erfolgreich vorzubereiten und bei Bedarf sicherzustellen, dass sich irregulär aufhältige Drittstaatsangehörige nicht der Rückkehr entziehen. Nach Einschätzung des BMI hat Österreich ein sehr effizientes Rückkehrsystem aufgebaut.²¹⁶ Aufgabe der Europäischen Union sei es zu harmonisieren und sicherzustellen, dass dies in allen EU-Mitgliedstaaten passiere.²¹⁷ Zu einer besseren Durchsetzung von Rückkehrentscheidungen könnten insbesondere das einheitliche europäische Ersatzreisedokument,²¹⁸ Sammelflüge für die Rückführung²¹⁹ und Rückübernahmeabkommen der Europäischen Union führen. In diesem Zusammenhang führt das BMI an, dass eine wirksame Rückkehr, d.h. die tatsächliche Umsetzung einer Rückkehrverpflichtung, nur erreicht werden kann, wenn die Europäische Union als Ganzes wirke. Dies gelte insbesondere im Bereich der Kooperation mit Drittstaaten. Hier habe die Europäische Union im Allgemeinen eine bessere Verhandlungsposition als ein einzelner Mitgliedstaat (siehe Lukits, 2016:34–35).²²⁰

Darüber hinaus können auch europaweite Datenbanken zu einer Verbesserung von Rückkehrverfahren (etwa in Bezug auf die erforderliche Identitätsfeststellung) oder der Durchsetzung von Rückkehrentscheidungen

216 Schriftlicher Beitrag von Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 14. November 2017.

217 Interview mit Tobias Molander und Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 25. Juli 2017.

218 Siehe Verordnung (EU) 2016/1953 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über die Einführung eines europäischen Reisedokuments für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger und zur Aufhebung der Empfehlung des Rates vom 30. November 1994, 17. November 2016, ABl. 2016 L 311/13.

219 Siehe Entscheidung 2004/573/EG des Rates vom 29. April 2004 betreffend die Organisation von Sammelflügen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die individuellen Rückführungsmaßnahmen unterliegen, aus dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten, ABl. 2004 L 261/28.

220 Interview mit Tobias Molander und Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 25. Juli 2017.

beitragen.²²¹ Zu nennen sind hier insbesondere das Schengener Informationssystem (SIS), das Visa-Informationssystem (VIS) und die Eurodac-Datenbank. Ein Zugriff auf die Eurodac-Datenbank ist derzeit für Rückführungen nicht vorgesehen, wurde jedoch von der Europäischen Kommission im Entwurf einer geänderten Eurodac-Verordnung vorgeschlagen (siehe Lukits, 2017:Abschnitt 6.4).

221 Ebd.

ANHANG

A.1 Liste der Übersetzungen und Abkürzungen

Deutscher Begriff	Deutsche Abkürzung	Englischer Begriff	Englische Abkürzung
Abschiebung	–	removal	–
Agentur der Europäischen Union für Grundrechte	FRA	European Union Agency for Fundamental Rights	FRA
Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch	ABGB	General Civil Code	–
Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz	AVG	General Administrative Procedures Act	–
Amnesty International	–	Amnesty International	–
Amtsblatt der Europäischen Union	ABl.	Official Journal of the European Union	OJ
Asylgesetz	AsylG	Asylum Act	–
Aufenthaltstitel aus berücksichtigungswürdigen Gründen	–	residence title for exceptional circumstances	–
aufschiebende Wirkung	–	suspensive effect	–
Auslieferungs- und Rechtshilfegesetz	ARHG	Extradition and Mutual Assistance Act	–
Beschwerde	–	complaint	–
BFA-Einrichtungsgesetz	BFA-G	Act Establishing the Federal Office for Immigration and Asylum	–
BFA-Verfahrensgesetz	BFA-VG	Federal Office for Immigration and Asylum Procedures Act	–
Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl	BFA	Federal Office for Immigration and Asylum	–
Bundesgesetz über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union	EU-JZG	Federal Act on Judicial Cooperation in Criminal Matters with the Member States of the European Union	–
Bundesgesetzblatt	BGBL	Federal Law Gazette	FLG
Bundesministerium für Inneres	BMI	Federal Ministry of the Interior	–
Bundes-Verfassungsgesetz	B-VG	federal constitutional act	–
Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern	BVG Kinderrechte	Federal Constitutional Act Children Rights	–
Bundesverwaltungsgericht	BVwG	Federal Administrative Court	–
Diakonie Flüchtlingsdienst	–	Diakonie Refugee Service	–
Die Grünen	–	Austrian Green Party	–

Deutscher Begriff	Deutsche Abkürzung	Englischer Begriff	Englische Abkürzung
Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen	EGVG	Act Introducing the Acts on Administrative Procedures	–
Einreiseverbot	–	entry ban	–
Europäische Daktyloskopie	Eurodac	European Dactyloscopy	Eurodac
Europäische Gemeinschaft	EG	European Community	EC
Europäische Kommission	–	European Commission	–
Europäische Menschenrechtskonvention	EMRK	European Convention on Human Rights	ECHR
Europäische Union	EU	European Union	EU
Europäischen Wirtschaftsraum	EWK	European Economic Area	EEA
Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte	EGMR	European Court of Human Rights	ECtHR
Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe	CPT	Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment	CPT
Europäisches Migrationsnetzwerk	EMN	European Migration Network	EMN
Europäisches Netz zur Wiedereingliederung	ERIN	European Reintegration Network	ERIN
Fluchtgefahr	–	risk of absconding	–
Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen	UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	UNHCR
Freiheitliche Partei Österreich	FPÖ	Austrian Freedom Party	–
freiwillige Ausreise	–	voluntary departure	–
freiwillige Rückkehr	–	voluntary return	–
Fremden- und Asylrechtliche Blätter	FABL	–	–
Fremdenbehördenneustrukturierungsgesetz	FNG	Aliens Authorities Restructuring Act	–
Fremdenbehördenneustrukturierungsgesetz-Anpassungsgesetz	FNG-Anpassungsgesetz	Act Amending the Aliens Authorities Restructuring Act	–
Fremdenpolizeigesetz	FPG	Aliens Police Act	–
Fremdenpolizeigesetz-Durchführungsverordnung	FPG-DV	Regulation on the Implementation of the Aliens Police Act	
Fremdenrechtsänderungsgesetz	FrÄG	Act Amending the Aliens Law	–
gelindes Mittel	–	lenient measure	–
Genfer Flüchtlingskonvention	GFK	Geneva Refugee Convention	–
Grundsatz der Nichtzurückweisung	–	principle of non-refoulement	–
Herkunftsstaaten-Verordnung	HStV	Regulation on Countries of Origin	–
Internationale Organisation für Migration	IOM	International Organization for Migration	IOM

Deutscher Begriff	Deutsche Abkürzung	Englischer Begriff	Englische Abkürzung
Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen	UNICEF	United Nations Children's Fund	UNICEF
Kindeswohl	–	best interests of the child	–
Nationaler Kontaktpunkt	NKP	National Contact Point	NCP
NEOS – Das Neue Österreich	NEOS	NEOS – The New Austria	NEOS
Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz	NAG	Settlement and Residence Act	–
Österreichische Volkspartei	ÖVP	Austrian People's Party	–
Plattform für Internationale Kooperation zu MigrantInnen ohne legalen Status	PICUM	Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants	PICUM
Rechnungshof	RH	Austrian Court of Audit	ACA
Rechtsbehelf	–	legal remedy	–
Rechtsinformationssystem	RIS	Legal Information System	–
Rückführungsrichtlinie	–	Return Directive	–
Rückkehrentscheidung	–	return decision	–
Schengener Grenzkodex	–	Schengen Borders Code	–
Schengener Informationssystem	SIS	Schengen Information System	SIS
Schubhaft	–	detention pending removal	–
schutzbedürftige Personen	–	vulnerable persons	–
Sozialdemokratische Partei Österreichs	SPÖ	Social Democratic Party of Austria	–
Strafprozessordnung	StPO	Code of Criminal Procedure	–
Strafvollzugsgesetz	StVG	Penal Sanctions Enforcement Act	–
unbegleitete Minderjährige	–	unaccompanied minors	UAM
Verein Menschenrechte Österreich	VMÖ	–	–
Verfassungsgerichtshof	VfGH	Constitutional Court	–
Vertrag über die Europäische Union	EUV	Treaty on European Union	TEU
Verwaltungsgerichtshof	VwGH	Administrative High Court	–
Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz	VwGVG	Proceedings of Administrative Courts Act	–
Verwaltungsvollstreckungsgesetz	VVG	Administrative Enforcement Act	–
Visa-Informationssystem	VIS	Visa Information System	VIS
Volksanwaltschaft	VA	Austrian Ombudsman Board	AOB
Ziffer	Z	subpara	–
Zustellgesetz	ZustG	Service of Documents Act	–

A.2 Literaturverzeichnis

Literatur

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA)

2017 *Fundamental Rights Report 2017*. FRA, Luxemburg. Verfügbar auf http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-fundamental-rights-report-2017_en.pdf (Zugriff am 26. Juli 2017).

Bieber, R., A. Epiney A und M. Haag

2015 *Die Europäische Union: Europarecht und Politik*. 11. Auflage. Nomos, Baden-Baden.

Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)

2015 *Report to the Austrian Government on the visit to Austria carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 22 September to 1 October 2014*. CPT, Straßburg. Verfügbar auf <https://rm.coe.int/1680653ec7> (Zugriff am 26. Juli 2017).

Europäisches Migrationsnetzwerk (EMN)

2014 *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies – Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2014*. Europäische Kommission, Brüssel. Verfügbar auf www.emn.at/wp-content/uploads/2017/01/emn_study_detention_alternatives_to_detention_synthesis_report_en.pdf (Zugriff am 6. September 2017).

Hengstschläger, J. und D. Leeb (Hg.)

2017 *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar*. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien.

Knapp, A.

2016 *Country Report: Austria*. ECRE, Wien. Verfügbar auf www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_at_2016_update.pdf (Zugriff am 26. Juli 2017).

Koppenberg, S.

- 2014 *Unbegleitete Minderjährige in Österreich – Rechtsrahmen, Praxis und Statistiken*. IOM, Wien. Verfügbar auf www.emn.at/wp-content/uploads/2017/01/EMN_UAM-Study2104_AT_EMN_NCP_de.pdf (Zugriff am 3. August 2017).

Lukits, R.

- 2016 *Die Rückkehr von abgelehnten AsylwerberInnen aus Österreich*. IOM, Wien. Verfügbar auf www.emn.at/wp-content/uploads/2016/12/Die-Rückkehr-von-abgelehnten-Asylbewerberinnen-aus-Österreich.pdf (Zugriff am 6. Juli 2017).
- 2017 *Die Identitätsfeststellung im österreichischen Fremdenrecht*. IOM, Wien. Verfügbar auf www.emn.at/de/publikationen/studien (noch nicht veröffentlicht).

Mahringer, K.

- 2017 Gutachten BVwG-160.000/0001-Kammer A/2017.

Nationaler Kontaktpunkt Österreich im Europäischen Migrationsnetzwerk (AT EMN NKP)

- 2014 *The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies in Austria*. IOM, Wien. Verfügbar auf www.emn.at/wp-content/uploads/2017/01/Detention-and-alternatives-to-detention_AT-EMN-NCP_final.pdf (Zugriff am 6. Juli 2017).
- 2015 *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*. IOM, Wien. Verfügbar auf www.emn.at/wp-content/uploads/2017/01/Organisationsstudie_AT-EMN-NCP_2016.pdf (Zugriff am 26. Juli 2017).

Peyrl, J., T. Neugschwendtner und C. Schmaus

- 2015 *Fremdenrecht Asyl Ausländerbeschäftigung Einbürgerung Einwanderung Verwaltungsverfahren*. ÖGB-Verlag, Wien.

Rechnungshof

- 2016 *Bericht des Rechnungshofes: Vollzug der Schubhaft mit Schwerpunkt Anhaltezentrum Vordernberg*, verfügbar auf www.rechnungshof.at.

gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2016/berichte/teilberichte/
bund/Bund_2016_22/Bund_2016_22_2.pdf (Zugriff am 6. Juli
2017).

Rutz, J.

- 2014 *Österreichs Rückkehrpolitik: Anwendung von Einreiseverboten und Durchsetzung von Rückübernahmeabkommen*. IOM, Wien. Verfügbar auf www.emn.at/wp-content/uploads/2017/01/EMNReturn-Study2014_AT-NCP_de.pdf (Zugriff am 6. Juli 2017).

Schrefler-König, A. und W. Szymanski (Hg.)

- 2014 *Fremdenpolizei- und Asylrecht*. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien.

Volksanwaltschaft

- 2015 *Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und Bundesrat 2014 – Präventive Menschenrechtskontrolle*, verfügbar auf <https://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/b5cgi/Parlamentsbericht%202014%20Band%20II.pdf> (Zugriff am 16. August 2017).
- 2016 *Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und Bundesrat 2015 – Präventive Menschenrechtskontrolle*, verfügbar auf <https://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/k2ma/PB39pr%C3%A4ventiv.pdf> (Zugriff am 14. Juli 2017).
- 2017 *Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und Bundesrat 2016 – Präventive Menschenrechtskontrolle*, verfügbar auf <https://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/elqga/PB40pr%C3%A4ventiv.pdf> (Zugriff am 14. Juli 2017).

Zeitschriftenartikel

Fuchs, C.

- 2011 Kinderrechte in der Verfassung: Das BVG über die Rechte von Kindern. Aktuelle Fragen des öffentlichen Rechts im Jahr 2010. *Jahrbuch Öffentliches Recht 2011*: S. 91–110.

Lukits, R.

- 2016 Staatliche Rückkehrhilfe für Minderjährige. In: *Fremden- und Asylrechtliche Blätter, FABL 2/2016-I*, S. 49–56.

Lukits, D. und R. Lukits

2014 Grundrechtliche Vorgaben der medizinischen Altersuntersuchung.
In: *Zeitschrift für Familien- und Erbrecht*, EF-Z 2/2014, S. 56–61.

Politische Dokumente

Europäische Kommission, *Empfehlung der Kommission vom 7. März 2017 für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates*, C(2017)1600 final, verfügbar auf <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/DE/C-2017-1600-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF> (Zugriff am 14. März 2017).

Europäische Union/Islamische Republik Afghanistan, *Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU*, verfügbar auf https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf (Zugriff am 11. August 2017).

Fremdenbehördenneustrukturierungsgesetz-Anpassungsgesetz (FNG-Anpassungsgesetz), *Regierungsvorlage, Erläuterungen*, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_02144/imfname_285862.pdf (Zugriff am 20. Juli 2017).

Fremdenbehördenneustrukturierungsgesetz (FNG), *Regierungsvorlage, Erläuterungen*, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01803/fname_255385.pdf (Zugriff am 18. Juli 2017).

Fremdenrechtsänderungsgesetz 2015 (FrÄG 2015), *Regierungsvorlage, Erläuterungen*, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_00582/fname_401629.pdf (Zugriff am 18. Juli 2017).

Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017 (FrÄG 2017), *Ministerialentwurf, Vorblatt*, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME_00279/imfname_582632.pdf (Zugriff am 12. Juli 2017).

Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017 (FrÄG 2017), *Regierungsvorlage, Erläuterungen*, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_01523/imfname_619001.pdf (Zugriff am 7. August 2017).

Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017 Teil II (FrÄG 2017 Teil II), *Ministerialentwurf, Vorblatt*, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME_00311/imfname_629378.pdf (Zugriff am 12. Juli 2017).

Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017 Teil II (FrÄG 2017 Teil II), *Ministerialentwurf, Erläuterungen*, verfügbar auf www.parlament.gv.at/

- PAKT/VHG/XXV/ME/ME_00311/fname_629377.pdf (Zugriff am 8. August 2017).
- Rat der Europäischen Union, *Empfehlung des Rates vom 30. November 1994 bezüglich der Einführung eines Standardreisedokuments für die Rückführung von Staatsangehörigen dritter Länder*, 19. September 1996, ABl. 1996 C 274/ 18.
- Republik Österreich, *Asylgipfel am 20. Jänner 2016 – Gemeinsame Vorgangsweise von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden*, verfügbar auf www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=61858 (Zugriff am 7. Juni 2017).
- Republik Österreich, *Für Österreich: Arbeitsprogramm der Bundesregierung 2017/2018*, verfügbar auf <http://archiv.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=65201> (Zugriff am 28. Juli 2017).

Europäische Rechtsakte und internationale Verträge

- Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 26. Oktober 2012, ABl. C 326/391.
- Entscheidung 2004/573/EG des Rates vom 29. April 2004 betreffend die Organisation von Sammelflügen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die individuellen Rückführungsmaßnahmen unterliegen, aus dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten, ABl. 2004 L 261/28.
- Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, in der Fassung der Protokolle Nr. 11 und 14, 4. November 1950, Sammlung der Europäischen Verträge Nr. 5.
- Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, 28. Juli 1951, Vertragsserie der Vereinten Nationen Bd. 189.
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes samt Vorbehalten und Erklärungen (Kinderrechtskonvention), BGBl. 1993/7 in der Fassung vom BGBl. III Nr. 187/2016.
- Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, 24. Dezember 2008, ABl. 2008 L 348/98.
- Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), 29. Juni 2013, ABl. 2013 L 180/96.

- Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), 29. Juni 2013, ABl. 2013 L 180/31.
- Verordnung (EU) 2016/1953 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über die Einführung eines europäischen Reisedokuments für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger und zur Aufhebung der Empfehlung des Rates vom 30. November 1994, 17. November 2016, ABl. 2016 L 311/13.
- Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung), 26. Oktober 2012, ABl. 2012 C 326/01.

Europäische Rechtsprechung

- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), 23. Juni 2008, *Maslov gegen Österreich*, Antrag Nr. 1638/03, Rz 82.
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), 10. Juli 2014, *Mugenzi gegen Frankreich*, Antrag Nr. 52701/09, Rz 45.
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), 3. Oktober 2014, *Jeunesse gegen Niederlande*, Antrag Nr. 12738/10, Rz 109, 118.

Österreichische Gesetzgebung

- Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch (ABGB), JGS Nr. 946/1811, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 43/2016.
- Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG), BGBl. Nr. 51/1991, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 161/2013.
- Asylgesetz 2005 (AsylG 2005), BGBl. I Nr. 100/2005, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 68/2017.
- Auslieferungs- und Rechtshilfegesetz (ARHG), BGBl. Nr. 529/1979, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 121/2016.
- BFA-Einrichtungsgesetz (BFA-G), BGBl. I Nr. 87/2012, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 70/2015.
- BFA-Verfahrensgesetz (BFA-VG), BGBl. I. Nr. 87/2012, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 84/2017.

Bundesgesetz über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU-JZG), BGBl. I Nr. 36/2004, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 121/2016.

Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 106/2016.

Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern (BVG Kinderrechte), BGBl. I Nr. 4/2011.

Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen 2008 (EGVG), BGBl. I Nr. 87/2008, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 33/2013.

Fremdenbehördenneustrukturierungsgesetz (FNG), BGBl. I Nr. 87/2012.

Fremdenbehördenneustrukturierungsgesetz-Anpassungsgesetz (FNG-Anpassungsgesetz), BGBl. I Nr. 68/2013.

Fremdenpolizeigesetz 2005 (FPG), BGBl. I Nr. 100/2005, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 68/2017.

Fremdenrechtsänderungsgesetz 2015 (FrÄG 2015), BGBl. I Nr. 70/2015.

Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017 (FrÄG 2017), verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/BNR/BNR_00513/fname_645121.pdf (Zugriff am 18. Juli 2017).

Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG), BGBl. I Nr. 100/2005, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 122/2015.

Strafprozessordnung (StPO), BGBl. Nr. 631/1975, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 117/2017.

Strafvollzugsgesetz, BGBl. Nr. 144/1969, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 26/2016.

Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (VwGVG), BGBl. I Nr. 33/2013, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 24/2017.

Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VVG), BGBl. Nr. 53/1991, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 33/2013.

Zustellgesetz, BGBl. Nr. 200/1982, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 40/2017.

Österreichische Verordnungen

Fremdenpolizeigesetz-Durchführungsverordnung (FPG-DV), BGBl. II Nr. 450/2005.

Herkunftsstaaten-Verordnung (HStV), BGBl. II Nr. 177/2009, in der Fassung vom BGBl. II Nr. 47/2016.

Österreichische Rechtsprechung

Bundesverwaltungsgericht (BVwG), 5. Dezember 2014, I403 2014908-1.
Bundesverwaltungsgericht (BVwG), 8. Juni 2015, W226 2102337-1.
Bundesverwaltungsgericht (BVwG), 28. März 2017, W250 2150801-1.
Bundesverwaltungsgericht (BVwG), 20. Juni 2017, W117 2161338-1.
Bundesverwaltungsgericht (BVwG), 20. Juni 2017, W140 2161340-1.
Bundesverwaltungsgericht (BVwG), 20. Juni 2017, W159 2140192-2.
Bundesverwaltungsgericht (BVwG), 20. Juni 2017, W268 2161486-1.
Bundesverwaltungsgericht (BVwG), 21. Juni 2017, W174 2161352-1.
Bundesverwaltungsgericht (BVwG), 23. Juni 2017, W250 2157721-1.
Bundesverwaltungsgericht (BVwG), 23. Juni 2017, W250 2161901-1.
Bundesverwaltungsgericht (BVwG), 27. Juni 2017, W250 2154607-2.
Bundesverwaltungsgericht (BVwG), 28. Juni 2017, I408 2148389-1.
Bundesverwaltungsgericht (BVwG), 29. Juni 2017, W137 2162316-1.
Bundesverwaltungsgericht (BVwG), 29. Juni 2017, W189 1301887-3.
Bundesverwaltungsgericht (BVwG), 3. Juli 2017, L515 1235454-3.
Bundesverwaltungsgericht (BVwG), 4. Juli 2017, W117 2162268-1.
Bundesverwaltungsgericht (BVwG), 4. Juli 2017, W137 2162752-1.
Bundesverwaltungsgericht (BVwG), 4. Juli 2017, W137 2162946-1.
Bundesverwaltungsgericht (BVwG), 5. Juli 2017, I407 2159086-1.
Bundesverwaltungsgericht (BVwG), 7. Juli 2017, I403 2124712-2.

Verfassungsgerichtshof (VfGH), 25. Februar 2013, U2241/12.

Verfassungsgerichtshof (VfGH), 19. Juni 2015, E426/2015.

Verfassungsgerichtshof (VfGH), 9. Juni 2016, E2617/2015.

Verfassungsgerichtshof (VfGH), 26. September 2017, G 134/2017, G 207/2017.

Verwaltungsgerichtshof (VwGH), 1. April 2008, 2007/06/0262.

Verwaltungsgerichtshof (VwGH), 25. März 2010, 2009/21/0276.

Verwaltungsgerichtshof (VwGH), 15. Dezember 2011, 2011/21/0237.

Verwaltungsgerichtshof (VwGH), 15. Mai 2012, 2012/18/0029.

Verwaltungsgerichtshof (VwGH), 14. März 2013, 2012/22/0214.

Verwaltungsgerichtshof (VwGH), 20. März 2013, 2012/01/0054.

Verwaltungsgerichtshof (VwGH), 22. Mai 2013, 2011/18/0230.

Verwaltungsgerichtshof (VwGH), 25. Februar 2014, 2011/01/0244.

Verwaltungsgerichtshof (VwGH), 7. Mai 2014, 2013/22/0352.

Verwaltungsgerichtshof (VwGH), 19. Februar 2015, 2014/21/0075.
Verwaltungsgerichtshof (VwGH), 20. Oktober 2016, Ra 2016/21/0289.
Verwaltungsgerichtshof (VwGH), 11. Mai 2017, Ro 2016/21/0010.
Verwaltungsgerichtshof (VwGH), 11. Mai 2017, Ro 2016/21/0022.

Statistiken

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA)

- o.J. *2016 – Das Jahr der Erweiterung*, verfügbar auf www.bfa.gv.at/files/Statistiken/BFA_Jahresbilanz_2016.pdf (Zugriff am 16. Juni 2017).
- o.J. *2015 – Das Jahr der Steigerungen*, verfügbar auf www.bfa.gv.at/files/Statistiken/BFA_Jahresbilanz2015_web.pdf (Zugriff am 26. Juli 2017).
- o.J. *BFA-Bilanz 1. Halbjahr 2017*, verfügbar auf www.bfa.gv.at/files/Statistiken/BFA_Halbjahresbilanz_2017.pdf (Zugriff am 26. Juli 2017).

Eurostat

- 2017 *Zur Ausreise aufgeforderte Drittstaatenangehörige – Jährliche Daten (gerundet), [migr_eiord]*, verfügbar auf http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_eiord&lang=de (Zugriff am 12. Juli 2017).
- 2017 *Nach Ausweisung zurückgekehrte Drittstaatenangehörige – Jährliche Daten (gerundet), [migr_eirtn]*, verfügbar auf http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_eirtn&lang=de (Zugriff am 12. Juli 2017).

Schubhaftstatistik 2014–2016, bereitgestellt vom Bundesministerium für Inneres, 11. August 2017.

Presseaussendungen

Amnesty International

- 2017 *EU: Cruel migration detention regime exposes hypocrisy of European Commission*. Presseaussendung, 3. März 2017, verfügbar auf www.amnesty.org.au/cruel-migration-detention-regime-exposes-hypocrisy-european-commission/ (Zugriff am 6. Juli 2017).

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA)

- 2016 *Neues Rückkehrhilfeprogramm für Asylweber aus Afghanistan, Marokko und Nigeria*. Presse, 13. April 2016, verfügbar auf www.bfa.gv.at/presse/thema/detail.aspx?nwid=4F717067766351484946513D&ctrl=2B7947437976465443374D3D (Zugriff am 28. Juli 2017).
- 2017 *1.000 Euro für 1.000 Personen*. Presse, 22. März 2017, verfügbar auf <http://bfa.gv.at/presse/news/detail.aspx?nwid=795370614C6A57592F5A633D&ctrl=796C386F347944696937796A68352F47503437326B513D3D&nwo=0> (Zugriff am 7. August 2017).

Bundesministerium für Inneres (BMI)

- 2016 *Neues Rückkehrhilfeprogramm für Asylweber aus Afghanistan, Marokko und Nigeria*. News, 14. April 2016, verfügbar auf www.bmi.gv.at/cms/bmi/_news/bmi.aspx?id=3647354D7433414355414D3D&page=119&view=1 (Zugriff am 26. Juli 2017).

Europäische Kommission

- 2017 *Europäische Migrationsagenda: Kommission stellt neue Maßnahmen für eine wirksame und glaubwürdige Rückkehrpolitik der EU vor*. Presseaussendung, 2. März 2017, verfügbar auf http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-350_de.htm (Zugriff am 16. August 2017)

PICUM/UNICEF/IOM

- 2017 *New European Union returns policies put children at risk*. Presseaussendung, 3. März 2017, verfügbar auf www.unicef.org/media/media_95028.html (Zugriff am 6. Juli 2017).

Plattform für Internationale Kooperation zu MigrantInnen ohne legalen Status (PICUM)

- 2017 *New EU Commission plans on returns and detention will create more harm and suffering*. Presseaussendung, 3. März 2017, verfügbar auf <http://picum.org/en/news/picum-news/52056/> (Zugriff am 6. Juli 2017).

Zeitungsartikel

Der Standard

- 2017 *Harter Start nach der Abschiebung in Afghanistan*, 4. April 2017, verfügbar auf <http://derstandard.at/2000055333735/Harter-Start-nach-der-Abschiebungin-Afghanistan> (Zugriff am 6. Juli 2017).
- 2017 *Strafen für abgelehnte Asylwerber: Hohe Kosten, Nutzen unklar*, 7. Februar 2017, verfügbar auf <http://derstandard.at/2000052199948/Strafen-fuer-abgelehnte-Asylwerber-Hohe-Kosten-Nutzen-unklar> (Zugriff am 6. Juli 2017).
- 2017 *Vermehrte Abschiebungen nach Afghanistan: Angst lähmt Community*, 5. Mai 2017, verfügbar auf <http://derstandard.at/2000055439852/Vermehrte-Abschiebung-nach-Afghanistan-Angst-laehmt-afghani-sche-Community> (Zugriff am 29. August 2017).

Die Presse

- 2017 *Asylamt setzt Fokus auf Afghanistan*, 19. Jänner 2017, verfügbar auf <http://diepresse.com/home/innenpolitik/5156932/Asylamt-setzt-Fokus-auf-Afghanistan> (Zugriff am 6. Juli 2017).
- 2017 *Grüne wollen Abschiebungen nach Afghanistan stoppen*, 5. Juni 2017, verfügbar auf <http://diepresse.com/home/innenpolitik/5229722/Gruene-wollen-Abschiebungen-nach-Afghanistan-stoppen> (Zugriff am 6. Juli 2017).

Kleine Zeitung

- 2017 *1000 Euro für die ersten 1000 Rückkehrer*, 22. März 2017, verfügbar auf www.kleinezeitung.at/politik/innenpolitik/5187883/Fluechtlinge_1000-Euro-fuer-die-ersten-1000-Rueckkehrer (Zugriff am 6. Juli 2017).

Kurier

- 2017 *3500 Obdachlose? Kritik an neuem Fremdenrecht*, 28. Februar 2017, verfügbar auf <https://kurier.at/politik/inland/fremdenrecht-regierung-verteidigt-verschaerfungen/249.037.516> (Zugriff am 6. Juli 2017).

Salzburger Nachrichten

- 2017 *Doskozil verteidigt Fremdenrechtspaket gegen Kritik*, 21. April 2017, verfügbar auf www.salzburg.com/nachrichten/dossier/fluechtlinge/

- sn/artikel/doskozil-verteidigt-fremdenrechtspaket-gegen-kritik-244182/ (Zugriff am 6. Juli 2017).
- 2017 *Flüchtlinge – Erster Frontex-Charter nach Afghanistan*, 29. März 2017, verfügbar auf www.salzburg.com/nachrichten/dossier/fluechtlinge/sn/artikel/fluechtlinge-erster-frontex-charter-nach-afghanistan-240927/ (Zugriff am 6. Juli 2017).
- 2017 *Österreich schob am Mittwoch 17 Afghanen nach Kabul ab*, 31. Mai 2017, verfügbar auf www.salzburg.com/nachrichten/dossier/fluechtlinge/sn/artikel/oesterreich-schob-am-mittwoch-17-afghanen-nach-kabul-ab-250132/ (Zugriff am 6. Juli 2017).

Wiener Zeitung

- 2017 *Der Einzelfall entscheidet*, 23. Juni 2017, verfügbar auf www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/899950_Der-Einzelfall-entscheidet.html (Zugriff am 14. August 2017).
- 2017 *Sobotka fordert Ausreisezentren*, 2. März 2017, verfügbar auf www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/877104_Sobotka-fordert-Ausreisezentren.html (Zugriff am 6. Juli 2017).

Internetquellen

- Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA), *Freiwillige Ausreise & Rückkehrhilfe*, verfügbar auf www.voluntaryreturn.at/de/ (Zugriff am 26. Juli 2017).
- Bundeskanzleramt, *Rechtsinformationssystem (RIS)*, verfügbar auf www.ris.bka.gv.at/Judikatur (Zugriff am 18. Juli 2017).
- Diakonie Flüchtlingsdienst, verfügbar auf <https://fluechtlingsdienst.diakonie.at> (Zugriff am 16. August 2017).
- Europäische Kommission, *EMN Glossary & Thesaurus*, verfügbar auf https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_en (Zugriff am 26. Juli 2017).
- Oxford Dictionary, *effective*, verfügbar auf <https://en.oxforddictionaries.com/definition/effective> (Zugriff am 4. Mai 2017).
- Verein Menschenrechte Österreich, verfügbar auf www.verein-menschenrechte.at (Zugriff am 16. August 2017).
- Volksanwaltschaft, *Aufgaben und Zuständigkeiten*, verfügbar auf <https://volksanwaltschaft.gv.at/ueber-uns#anchor-index-1528> (Zugriff am 7. August 2017).

Broschüren und Newsletter

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA)

- o.J. *Freiwillige unterstützte Rückkehr – Sonderaktion EUR 1.000,-*, verfügbar auf http://bfa.gv.at/bmi_docs/1985.pdf (Zugriff am 7. August 2017).
- 2017 *Return Assistance*, verfügbar auf www.bfa.gv.at/files/return/Infoblatt_fuer_AW_zur_Sonderaktion.pdf (Zugriff am 7. Juni 2017).

Internationale Organisation für Migration (IOM) Landesbüro für Österreich

- 2014 *AVRR Newsletter – Herbst 2014*, verfügbar auf www.iomvienna.at/sites/default/files/AVRR-Newsletter_Autumn2014_DE.pdf (Zugriff am 14. August 2017).
- 2015 *AVRR Newsletter – Sommer 2015*, verfügbar auf www.iomvienna.at/sites/default/files/AVRR-Newsletter_Sommer%202015_DE_final.pdf (Zugriff am 14. August 2017).
- 2017 *AVRR Newsletter – Frühling 2017*, verfügbar auf www.iomvienna.at/sites/default/files/AVRRNLFruehling2017.pdf (Zugriff am 28. Juli 2017).

Interviews und schriftliche Kommunikation

- Interview mit Günter Ecker, Verein Menschenrechte Österreich, 26. Juli 2017.
- Interview mit Stephan Klammer, Diakonie Flüchtlingsdienst, 4. August 2017.
- Interview mit Tobias Molander und Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 25. Juli 2017.
- Schriftlicher Beitrag von Andrea Götzelmann, IOM Landesbüro für Österreich, 13. Juni 2017.
- Schriftlicher Beitrag von Tobias Molander, Bundesministerium für Inneres, 8. August 2017.
- Schriftlicher Beitrag von Stephanie Theuer, Bundesministerium für Inneres, 14. November 2017.