

Schubhaft und Alternativen zur Schubhaft in Österreich

Alexander Spiegelfeld

IMPRESSUM

Die Meinungen, die in dieser Studie geäußert werden, sind die des Autors 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.

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
E-Mail: iomvienna@iom.int, emnaustria@iom.int
Internet: www.austria.iom.int, www.emn.at

Zitervorschlag: Spiegelfeld, A., 2021. *Schubhaft und Alternativen zur Schubhaft in Österreich*. Internationale Organisation für Migration (IOM), Wien.

ISBN 978-3-9504928-3-5 (PDF), Deutsche Ausgabe

ISBN 978-3-9504928-4-2 (PDF), Englische Ausgabe

© Oktober 2021, Internationale Organisation für Migration (IOM)



Einige Rechte vorbehalten. Diese Publikation wird unter der [Creative Commons Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung 3.0 IGO Lizenz](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode) (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) zur Verfügung gestellt.*

Weitere Angaben entnehmen Sie bitte den [Urheberrechts- und Nutzungsbedingungen](#).

Diese Publikation darf nicht für Zwecke, die in erster Linie auf kommerziell relevante Vorteile oder auf eine Vergütung abzielen, verwendet, veröffentlicht oder weitergegeben werden, mit Ausnahme von Bildungszwecken, z. B. zur Aufnahme in Lehrbücher.

Genehmigungen: Anfragen zur kommerziellen Nutzung oder zu weiteren Rechten und Lizenzen richten Sie bitte an publications@iom.int.

* <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>

ZUSAMMENFASSUNG

Schubhaft und die in diesem Zusammenhang vorgesehenen gelinderen Mittel spielen in der Migrationspolitik Österreichs eine wichtige Rolle. Vor allem hinsichtlich der Schubhaft kam es seit 2015 zu weitreichenden Gesetzesänderungen. Bei der Anordnung von Schubhaft sind insbesondere die Fluchtgefahr sowie die Verhältnismäßigkeit ausschlaggebende Faktoren. Schubhaft gegen fremde Personen darf in Österreich nur angeordnet werden, sofern der Zweck der Schubhaft – insbesondere die Sicherung des Verfahrens zur Erlassung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme – nicht durch ein gelinderes Mittel erreicht werden kann (ultima-ratio-Prinzip). Das Gesetz nennt drei mögliche – nicht abschließend aufgezählte – Alternativen zur Schubhaft, nämlich (1) die verpflichtende Unterkunftnahme in bestimmten Räumlichkeiten, (2) die Meldeverpflichtung und (3) die Hinterlegung finanzieller Sicherheiten.

Die Anzahl der Schubhaftentscheidungen und Anordnungen gelinderer Mittel stieg – auch als Folge der Migrationsereignisse im Jahr 2015 – zwischen 2016 und 2017 stark an (um das 2,4-fache, von 2.050 Entscheidungen/Anordnungen auf 4.967). In Folge pendelte sich die Anzahl auf 3.578 Entscheidungen/Anordnungen im Jahr 2020 ein. Was das Verhältnis zwischen Schubhaft und gelinderem Mittel betrifft, so wurde im Untersuchungszeitraum deutlich häufiger Schubhaft angeordnet. So machte die Schubhaft zwischen 2016 und 2019 um die 92 Prozent aus. Lediglich im Jahr 2020 (81,7%) ging der Anteil zurück. Diese Entwicklung ist laut österreichischer Behörden darauf zurückzuführen, dass von der Möglichkeit des gelinderen Mittels aufgrund der gesetzlichen und einzelfallbezogenen Gegebenheiten zunehmend Gebrauch gemacht wird. Daten darüber, welche gelinderen Mittel wie oft angewandt werden, werden nicht geführt.

Im Rahmen dieser Studie wurden einige Vorteile, aber insbesondere auch Herausforderungen bei der Anwendung gelinderer Mittel identifiziert. Ein klarer Vorteil für die Betroffenen ist die Wahrung der persönlichen Bewegungsfreiheit. Der Staat profitiert wiederum von den geringeren Kosten gegenüber der Schubhaft. Eine Herausforderung für die Betroffenen besteht insbesondere bei der verpflichtenden Unterkunftnahme an abgelegenen Orten, da hier der Zugang zu Beratung und Betreuung durch Nichtregierungsorganisationen (NRO) unter Umständen aufgrund der örtlichen Gegebenheiten erschwert sein kann. Auch kann die Meldeverpflichtung in ländlichen Regionen oftmals herausfordernd sein, wenn Polizeistationen nicht durchgehend besetzt sind.

Nach Maßgabe der faktischen Möglichkeiten, kann fremden Personen im offenen Verfahren vor dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) eine kostenlose Rechtsberatung gewährt werden. Amtswegig werden RechtsberaterInnen bei der Erlassung einer Entscheidung (so auch bei Anordnung der Schubhaft/gelinderer Mittel) der fremden Person kostenlos zur Seite gestellt. RechtsberaterInnen unterstützen fremde Personen unter anderem beim Einbringen einer Beschwerde und im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht (BvWG).

Soziale und psychologische Betreuungsmöglichkeiten von staatlicher Seite hängen im offenen Verfahren, in der Schubhaft und bei der Anwendung gelinderer Mittel unter anderem vom Aufenthaltsstatus und dem damit verbundenen Zugang zur Grundversorgung ab. Auch hinsichtlich der Gesundheitsversorgung bestehen Unterschiede. Personen in Schubhaft haben generell Anspruch auf eine medizinische Versorgung, bei fremden Personen im gelinderen Mittel wird jedenfalls eine medizinische Notversorgung gewährleistet.

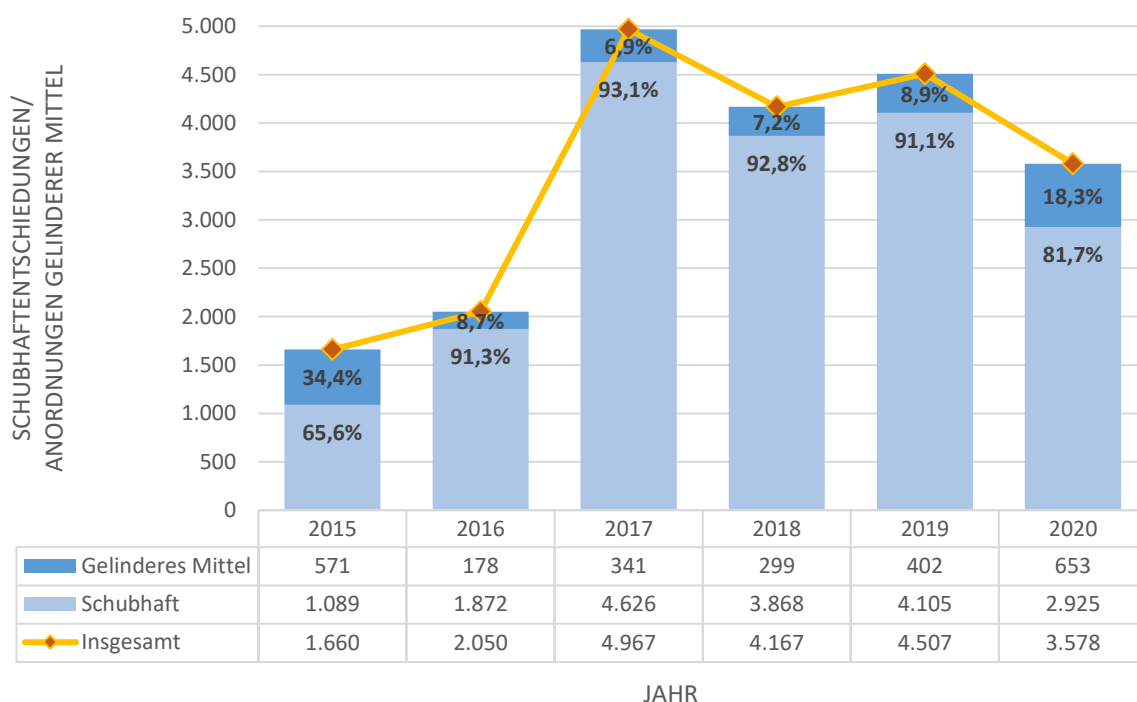
Gesetzlich ausgenommen von der Schubhaft sind in Österreich unmündige Minderjährige (Personen bis 14 Jahre). Gegen sie darf keine Schubhaft angeordnet werden. Es kann jedoch erwachsenen Fremden, die zeitnah zu einer Abschiebung in Schubhaft angehalten sind, gestattet werden, dass sie von ihnen zur Obsorge anvertrauten Minderjährigen begleitet werden, sofern dies nicht dem Kindeswohl widerspricht. Für andere vulnerable Gruppen, wie beispielsweise mündige Minderjährige oder kranke Personen, existieren Sonderregelungen. Aufgrund des Verhältnismäßigkeitsprinzips und vor dem Hintergrund der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) sind etwaige Vulnerabilitäten, die im Rahmen der Ermittlung des maßgeblichen Sachverhalts

festgestellt werden, zu berücksichtigen. Jedoch wurde in der Vergangenheit seitens des Büros des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) der Umstand kritisiert, dass die Identifizierung vulnerabler Personen in Asyl- und Rückführungsverfahren, einschließlich der Schubhaft, eher zufällig und unsystematisch zu erfolgen scheint.

EINLEITUNG

Schubhaft und die in diesem Zusammenhang vorgesehenen gelinderen Mittel (d.h. Alternativen zur Schubhaft) spielen in der Migrationspolitik Österreichs eine wichtige Rolle. Seit 2015 kam es insbesondere hinsichtlich der Schubhaft zu einigen relevanten Gesetzesänderungen, um unter anderem die Kriterien für die Schubhaft zu präzisieren aber auch geltendes EU-Recht umzusetzen. Zudem wurde die Altersgrenze für die verpflichtende Anwendung gelinderer Mittel gesenkt. Darüber hinaus sei zurzeit laut BFA und Bundesministerium für Inneres (BMI) keine Weiterentwicklung bestehender oder die Schaffung neuer gelinderer Mittel angedacht. Dennoch sei das Thema aufgrund europäischer Entwicklungen relevant, insbesondere hinsichtlich des neuen Migrations- und Asylpakets.¹

Abbildung 1: Anzahl der in Österreich gegen Drittstaatsangehörige erlassenen Schubhaftentscheidungen bzw. Anordnungen gelinderer Mittel (2015–2020)*



Anmerkungen: *Die Daten zur Schubhaft 2015–2016 beziehen sich auf Personen in Schubhaft, nicht auf die erlassenen Schubhaftentscheidungen. Bezüglich gelinderer Mittel ist in den Jahren 2015–2016 keine Unterscheidung zwischen Drittstaatsangehörigen und EU-Staatsangehörigen möglich, weshalb beide umfasst sind.

Quelle: Bundesministerium für Inneres, 2018:24–27; Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 10. Februar 2021.

Im Untersuchungszeitraum der Studie (2015–2020) wurde deutlich häufiger Schubhaft gegen Drittstaatsangehörige angeordnet als gelindere Mittel – 18.485 Schubhaftbescheiden stehen nur 2.444 Anordnungen gelinderer Mittel gegenüber (siehe Abbildung 1).

Jedoch stieg der Anteil der gelinderen Mittel gegenüber der Schubhaft zuletzt zwischen 2019 und 2020 von 8,9 Prozent auf 18,3 Prozent an (Bundesministerium für Inneres, 2018:24–27).² Diese

¹ Interview mit Cansel Öztürk (BMI) und Alexander Scharfegger (BFA), 4. Februar 2021.

² Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 10. Februar 2021.

Entwicklung ist laut BFA darauf zurückzuführen, dass von der Möglichkeit des gelinderen Mittels aufgrund der gesetzlichen und einzelfallbezogenen Gegebenheiten zunehmend Gebrauch gemacht wird.³ Laut Asylkoordination Österreich sei der Anstieg an gelinderen Mitteln im Jahr 2020 insbesondere auf den Ausbruch von COVID-19 zurückzuführen. Angesichts des geringen Anteils im Verhältnis zur Schubhaft, scheint es aus Sicht der Asylkoordination Österreich dennoch Praxis der Behörden zu sein, in erster Linie Schubhaft zu verhängen.⁴

Infobox 1: Definitionen⁵

Schubhaft: Beschränkung der Freizügigkeit einer Person durch eine nicht strafende, von (einer) administrativen oder justiziellen Behörde(n) angeordnete Zwangsunterbringung, damit ein weiteres Verfahren vollzogen werden kann.

Gelinderes Mittel (oder Alternative zur Schubhaft): Nicht-freiheitsentziehende Maßnahmen zur Überwachung und/oder Einschränkung der Bewegung von Drittstaatsangehörigen vor einer Zwangsrückführung oder der Entscheidung über das Recht der Person, im EU-Mitgliedstaat zu verbleiben, wie Meldeauflagen, die Hinterlegung einer finanziellen Sicherheit oder die Abgabe von Reisedokumenten und elektronische Überwachung.

GESETZLICHE GRUNDLAGE

Die EU-Gesetzgebung sieht detaillierte Regeln für die Schubhaft von MigrantInnen im Rahmen von internationalen Schutz- und Rückführungsverfahren vor und legt die Gründe fest, aus denen einer Person die Freiheit entzogen werden darf. Die relevanten Richtlinien legen fest, dass Schubhaft nur „ultima ratio“ sein sollte (siehe Infobox 2). Die Anwendung von Alternativen zur Schubhaft beziehungsweise gelinderer Mittel hat dementsprechend Vorrang. Diese gelten als praktische Anwendung der Grundsätze der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit zur Vermeidung willkürlicher Freiheitsentziehung (Artikel 8 Aufnahme-Richtlinie, Randziffer 16 Rückführungsrichtlinie).

In diesem Sinne erlaubt die Rückführungsrichtlinie die Schubhaft von MigrantInnen in Rückführungsverfahren nur zur Vorbereitung seiner/ihrer Rückführung und/oder zur Durchführung des Abschiebungsverfahrens, wenn die Anwendung weniger intensiver Zwangsmaßnahmen nicht ausreichend ist. Artikel 15(4) Rückführungsrichtlinie legt fest, dass die Inhaftierung nur so lange gerechtfertigt ist, wie eine begründete Aussicht auf Abschiebung besteht. Jeder Mitgliedstaat legt eine begrenzte Dauer der Haft fest, die allerdings sechs Monate nicht überschreiten darf. Die Mitgliedstaaten können den Gewahrsam jedoch um maximal weitere zwölf Monate verlängern, wenn die betreffende Person nicht kooperiert oder Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Dokumenten aus einem Drittland bestehen.

³ Interview mit Cansel Öztürk (BMI) und Alexander Scharfegger (BFA), 4. Februar 2021.

⁴ Interview mit Lukas Gahleitner-Gertz (Asylkoordination Österreich), 3. Februar 2021.

⁵ Die Definitionen sind dem EMN Glossar Version 5.0 entnommen (Europäisches Migrationsnetzwerk, 2018:15, 25).

Die Entscheidung, ob Schubhaft oder ein gelinderes Mittel angeordnet wird, obliegt dem BFA (§ 3 Abs. 2 Z 4 BFA-VG). Gemäß § 76 Abs. 2 FPG darf Schubhaft in drei Fällen angeordnet werden:

- (1) Wenn dies zur Sicherung des Verfahrens über einen Antrag auf internationalen Schutz im Hinblick auf die Erlassung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme notwendig ist, unter der Voraussetzung, dass die betroffene Person die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährdet,⁶ Fluchtgefahr vorliegt und die Schubhaft verhältnismäßig ist;
- (2) Wenn dies zur Sicherung des Verfahrens zur Erlassung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme oder der Abschiebung notwendig ist, unter der Voraussetzung, dass jeweils Fluchtgefahr vorliegt und die Schubhaft verhältnismäßig ist; oder
- (3) Wenn die Voraussetzungen des Art. 28 Abs. 1 und 2 Dublin-Verordnung vorliegen. Eine Person darf nicht nur deshalb in Schubhaft genommen werden, weil sie dem Dublin-Verfahren unterliegt. Zwecks Sicherstellung von Überstellungsverfahren dürfen Personen in Schubhaft genommen werden, wenn (a) eine erhebliche Fluchtgefahr besteht, (b) eine Einzelfallprüfung durchgeführt wurde, (c) die Haft verhältnismäßig ist und (d) sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen.

Infobox 2: Bestimmungen und Rechtsvorschriften

Relevante österreichische Bestimmungen:

- Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (ASVG)⁷
- Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG)⁸
- Anhalteordnung (AnhO)⁹
- BFA-Verfahrensgesetz (BFA-VG)¹⁰
- Bundesgesetz über die Errichtung der Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BBU-G)¹¹
- Fremdenpolizeigesetz 2005 (FPG)¹²
- Fremdenpolizeigesetz-Durchführungsverordnung (FPG-DV)¹³
- Grundversorgungsvereinbarung - Art. 15a B-VG¹⁴

Relevante EU-Rechtsvorschriften:

- Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU)¹⁵
- Dublin-Verordnung (2013/604/EU)¹⁶
- Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG)¹⁷

Grundsätzlich kann gegen fremde Personen Schubhaft nur angeordnet werden, sofern der Zweck der Schubhaft nicht durch ein gelinderes Mittel erreicht werden kann (§ 76 Abs. 1 FPG). Wird ein Sicherungsbedarf vor der Erlassung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme durch das BFA bejaht, so hat das BFA vor Verhängung der Schubhaft zu prüfen, ob zur Sicherung auch ein gelinderes Mittel ausreicht. Ein Sicherungsbedarf setzt ein Verhalten durch die betroffene Person voraus, welches indiziert, dass sich die Person dem Verfahren entziehen werde, also Fluchtgefahr besteht.

⁶ Um dieses Kriterium zu erfüllen, muss gemäß § 67 Abs. 1 FPG das persönliche Verhalten eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.

⁷ BGBl. Nr. 189/1955, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 35/2021.

⁸ BGBl. Nr. 51/1991, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 58/2018.

⁹ BGBl. II Nr. 128/1999, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. II Nr. 439/2005.

¹⁰ BGBl. I Nr. 87/2012, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 146/2020.

¹¹ BGBl. I Nr. 53/2019.

¹² BGBl. I Nr. 100/2005, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 121/2015.

¹³ BGBl. II Nr. 450/2005, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. II Nr. 227/2018.

¹⁴ BGBl. I Nr. 80/2004.

¹⁵ Richtlinie 2013/33/EU, ABl. L 180, S. 96–116.

¹⁶ Verordnung 2013/604/EU, ABl. L 180, S. 31–59.

¹⁷ Richtlinie 2008/115/EG, ABl. L 348, S. 98–107.

Das FPG führt dazu eine beispielhafte Liste an zu berücksichtigenden Gründen an, unter anderem:

- wenn eine fremde Person die Rückkehr oder Abschiebung behindert oder umgeht;
- wenn Auflagen oder Mitwirkungspflichten verletzt wurden;
- der Grad der sozialen Verankerung in Österreich.

Gewisse Kriterien sind nur auf bestimmte Personengruppen oder Verfahrenskonstellationen, wie beispielsweise AsylwerberInnen, anwendbar (§ 76 Abs. 3 Z 4–6 FPG).

Es besteht die Möglichkeit, die einzelnen Gründe, die für eine Fluchtgefahr sprechen, zu kombinieren und auch zu erweitern (Eppel und Reyhani, 2016:2.8.2). Jedenfalls ist durch die gesetzliche Regelung des § 76 Abs. 3 FPG sowie durch höchstgerichtliche Rechtsprechung dem Ermessensspielraum der Behörde bei der Beurteilung der Fluchtgefahr ein eindeutiger Rahmen gesetzt.¹⁸ Der Umstand, dass den Behörden bei der Feststellung der Fluchtgefahr ein gesetzlicher Ermessensspielraum eingeräumt ist, wird allerdings von RechtswissenschaftlerInnen und von NRO kritisiert (AIDA, 2020:104; Eppel und Reyhani, 2016:2.8.2).

Unabdingbare Voraussetzung für die Verhängung von Schubhaft ist unter anderem die Notwendigkeit beziehungsweise Verhältnismäßigkeit der Maßnahme (§ 76 Abs. 2 FPG; Art. 28 Abs. 2 Dublin-Verordnung). Um dies festzustellen, wird eine einzelfallbezogene Abwägung zwischen öffentlichem Interesse an der Sicherstellung der Aufenthaltsbeendigung und der Wahrung des Rechts auf persönliche Freiheit vorgenommen (Filzwieser et al., 2016:1233).

In der Praxis hängt die Anwendung gelinderer Mittel laut BFA unter anderem auch von der Rückkehrwilligkeit der fremden Person ab. Ist die betroffene Person zu einer freiwilligen Ausreise bereit, kann dies als eines der Prüfkriterien gegen die Verhängung der Schubhaft sprechen.¹⁹ Gleichmaßen ist an dieser Stelle jedoch zu erwähnen, dass eine fehlende Ausreisewilligkeit die Anordnung der Schubhaft zur Sicherung der Ausreise nicht rechtfertigt (Filzwieser et al., 2016:1235). Wird die Schubhaft bereits vollzogen, so hat das BFA die Möglichkeit, diese aufzuheben und gelindere Mittel anzuordnen. Das kommt insbesondere in Betracht, wenn die fremde Person die Bereitschaft zeigt, hinsichtlich der aufenthaltsbeendenden Maßnahme zu kooperieren beziehungsweise einer freiwilligen Rückkehr zuzustimmen.²⁰ Demgegenüber ist die Schubhaft anzuordnen, wenn die fremde Person den Verpflichtungen des/der gelinderen Mittel(s) nicht nachkommt (§ 77 Abs. 4 FPG).

Im Rahmen des Entscheidungsverfahrens vor dem BFA wird eine Befragung der betroffenen fremden Person durchgeführt. Obwohl diese Befragung gesetzlich nicht vorgeschrieben ist, findet sie in der Regel statt und wird durch MitarbeiterInnen des BFA oder, insbesondere seit Ausbruch von COVID-19, durch Bedienstete der Landespolizeidirektionen durchgeführt. In Fällen, bei denen die Fluchtgefahr immanent ist, wird im Einzelfall von einer Befragung abgesehen.²¹ Laut Diakonie Rechtsberatung sei eine solche Einvernahme – obwohl gesetzlich nicht explizit vorgeschrieben – durch das BFA unerlässlich, insbesondere, bevor eine Person in Schubhaft genommen wird. Diese werde aber nicht immer durchgeführt.²²

Seit der Gründung des BFA im Jahr 2014 und der damit einhergehenden Verfahrensänderungen hinsichtlich der Schubhaft sowie durch den in diesem Zusammenhang stehenden Zuständigkeitswechsel im Rechtsmittelverfahren vom Unabhängigen Verwaltungssenat auf das BVwG entwickelte sich laut BFA eine umfassende Entscheidungspraxis hinsichtlich der Voraussetzungen für die Anordnung von Sicherungsmaßnahmen sowie für die Abgrenzung von Schubhaft und gelinderem Mittel. Grundsätzlich sei der Stellenwert der gelinderen Mittel in den letzten Jahren gestiegen.²³

¹⁸ Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 10. August 2021.

¹⁹ Interview mit Cansel Öztürk (BMI) und Alexander Scharfegger (BFA), 4. Februar 2021.

²⁰ Ebd.

²¹ Ebd.

²² Interview mit Jana Zunker (Diakonie Rechtsberatung), 4. Februar 2021.

²³ Interview mit Cansel Öztürk (BMI) und Alexander Scharfegger (BFA), 4. Februar 2021; Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 10. August 2021.

GELINDERE MITTEL

Kann der Zweck der Schubhaft durch ein gelinderes Mittel erreicht werden, nennt das Gesetz drei mögliche – nicht abschließend aufgezählte – Alternativen zur Schubhaft, nämlich (1) die verpflichtende Unterkunftsnahme in bestimmten Räumlichkeiten, (2) die Meldeverpflichtung und (3) die Hinterlegung finanzieller Sicherheiten (§ 77 Abs. 3 FPG). Voraussetzung für die Anordnung gelinderer Mittel ist, dass die fremde Person erkennungsdienstlich behandelt wurde beziehungsweise einer erkennungsdienstlichen Behandlung zum Zweck der Feststellung der Identität zustimmt (§ 77 Abs. 2 FPG). Kommt die fremde Person den Verpflichtungen des/der gelinderen Mittel(s) nicht nach, so ist Schubhaft anzuordnen (§ 77 Abs. 4 FPG).

Statistische Daten darüber, welche gelinderen Mittel wie oft angewandt werden, werden nicht geführt.²⁴ Jedoch kommt das gelindere Mittel der Hinterlegung finanzieller Sicherheiten gemäß § 77 Abs. 3 Z 3 FPG aufgrund der finanziellen Situation der Betroffenen sehr häufig nicht in Betracht (Heilemann und Lukits, 2017:49). Da die gelinderen Mittel der Meldeverpflichtung und der Unterkunftsnahme in bestimmten Räumlichkeiten meist in Kombination angeordnet werden,²⁵ kann davon ausgegangen werden, dass diese gleich oft angewendet werden. Eine Maximaldauer für die Anordnung gelinderer Mittel ist, im Gegensatz zur Schubhaft, gesetzlich nicht explizit vorgesehen.

Wie bereits erläutert wurde, stellt die Verhängung von Schubhaft ein „ultima ratio“ dar. Ungeachtet dessen bringen gelindere Mittel einige Vorteile aber auch Herausforderungen mit sich. Ein allgemeiner Vorteil bei der Anwendung gelinderer Mittel ist, dass die Kosten bei gelinderen Mitteln geringer sind als bei der Schubhaft. Ein Vorteil für die Betroffenen ist, dass die persönliche Freiheit beziehungsweise die Bewegungsfreiheit weniger stark eingeschränkt wird.²⁶ Eine allgemeine Herausforderung besteht laut Diakonie Rechtsberatung darin, dass für die maximale Dauer der Anordnung gelinderer Mittel, im Gegensatz zur Schubhaft, keine gesetzlichen Vorgaben existieren.²⁷

Infobox 3: Gelindere Mittel

Verpflichtende Unterkunftsnahme in bestimmten Räumlichkeiten

Die betroffenen Personen können zur Unterkunftsnahme in bestimmten Räumlichkeiten verpflichtet werden. Einerseits können die Landespolizeidirektionen für die Räumlichkeiten Vorsorge treffen (§ 77 Abs. 9 FPG), andererseits ist die Unterkunftsnahme auch in Privatwohnungen und Wohneinrichtungen von NRO möglich (Global Detention Project, 2020:16). In diesem Zusammenhang ist die Familienunterkunft Zinnergasse besonders relevant. Diese Einrichtung dient der Unterbringung besonders schutzbedürftiger Personen, wie Familien, unbegleiteten Minderjährigen oder Menschen mit Behinderung (Heilemann und Lukits, 2017:47).

Gesetzliche Grundlage: § 77 Abs. 3 Z 1 FPG; § 77 Abs. 9 FPG.

Verantwortliche Stellen: BFA und Landespolizeidirektion (LPD)

Vorteile:

- In der Regel bleibt die betroffene Person in der gewohnten Unterkunft untergebracht und kann damit ihr soziales Umfeld beibehalten.²⁸
- Personen, die in privaten Unterkünften untergebracht sind, haben einen erleichterten Zugang zu NRO, die Rechtsberatung anbieten.²⁹ Dies betrifft insbesondere Personen, die im städtischen Raum wohnen (siehe Herausforderungen).

²⁴ Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 10. August 2021.

²⁵ Interview mit Cansel Öztürk (BMI) und Alexander Scharfegger (BFA), 4. Februar 2021.

²⁶ Ebd.

²⁷ Interview mit Jana Zunker (Diakonie Rechtsberatung), 4. Februar 2021.

²⁸ Interview mit Cansel Öztürk (BMI) und Alexander Scharfegger (BFA), 4. Februar 2021.

²⁹ Interview mit Lukas Gahleitner-Gertz (Asylkoordination Österreich), 3. Februar 2021.

- Die Familienunterkunft in der Zinnergasse weist höhere Standards hinsichtlich der familiengerechten Unterkunft als Polizeianhaltezentren auf.³⁰

Herausforderungen:

- Werden Personen zur Unterkunftnahme in der Familienunterkunft Zinnergasse verpflichtet, stellt dies betroffene Personen vor Herausforderungen, da sie ihr gewohntes (soziales) Umfeld verlassen müssen.³¹
- Die Übersiedlung von betroffenen Personen vom ländlichen Raum in die Familienunterkunft Zinnergasse in Wien kann in gewissen Fällen eine Herausforderung darstellen.³²
- Ist eine betroffene Person im ländlichen Raum untergebracht, so kann der Zugang zur Rechtsberatung unter Umständen aufgrund der örtlichen Gegebenheiten erschwert sein.³³ Gleichmaßen ist der Zugang zur Rechtsberatung auch in der Familienunterkunft Zinnergasse problematisch, da sich die Unterkunft am Wiener Stadtrand befindet.³⁴

Meldeverpflichtung

Die betroffene Person hat sich in periodischen, 24 Stunden nicht unterschreitenden Abständen bei einer bestimmten Dienststelle der LPD zu melden.

Gesetzliche Grundlage: § 77 Abs. 3 Z 2 FPG; § 77 Abs. 6 FPG.

Verantwortliche Stellen: BFA und LPD

Vorteile:

- Keine spezifischen Vorteile bekannt.

Herausforderungen:

- Insbesondere in ländlichen Regionen kann diese Anforderung die Beteiligten vor Herausforderungen stellen, wenn Polizeistationen nicht durchgängig besetzt sind.³⁵

Hinterlegung finanzieller Sicherheiten

Eine finanzielle Sicherheit kann als gelinderes Mittel beim BFA hinterlegt werden (§ 77 Abs. 3 Z 3 FPG). Die Höhe der finanziellen Sicherheit ist jeweils im Einzelfall angemessen und verhältnismäßig festzusetzen (§ 13 Abs. 1 Z 1 FPG-DV). Diese beträgt jedoch höchstens 200 Prozent des Richtsatzes gemäß dem ASVG.³⁶ Die finanzielle Sicherheit wird zurückerstattet, sobald die Gründe für die Anwendung des gelinderen Mittels weggefallen sind (§ 13 Abs. 1 Z 3 FPG-DV). Entzieht sich die fremde Person dem Verfahren oder einer Maßnahme nach dem FPG, so verfällt die finanzielle Sicherheit (§ 13 Abs. 4 FPG-DV).

Gesetzliche Grundlage: § 77 Abs. 3 Z 3 FPG; § 13 Abs. 1 Z 1 und Z 3 FPG-DV; § 293 Abs. 1 lit. a sublit. bb ASVG.

Verantwortliche Stelle: BFA

Vorteile:

- Keine spezifischen Vorteile bekannt.

Herausforderungen:

- Dieses gelindere Mittel kommt aufgrund der finanziellen Situation der betroffenen Personen sehr häufig nicht in Betracht (Heilemann und Lukits, 2017:49).
- Eine Herausforderung besteht in der administrativen Abwicklung der Hinterlegung finanzieller Sicherheiten, insbesondere hinsichtlich der Rücküberweisung.³⁷

³⁰ Interview mit Lukas Gahleitner-Gertz (Asylkoordination Österreich), 3. Februar 2021.

³¹ Interview mit Jana Zunker (Diakonie Rechtsberatung), 4. Februar 2021.

³² Interview mit Cansel Öztürk (BMI) und Alexander Scharfegger (BFA), 4. Februar 2021.

³³ Ebd.

³⁴ Interview mit Lukas Gahleitner-Gertz (Asylkoordination Österreich), 3. Februar 2021.

³⁵ Interview mit Cansel Öztürk (BMI) und Alexander Scharfegger (BFA), 4. Februar 2021.

³⁶ Der Richtsatzes gemäß § 293 Abs. 1 lit. a bb ASVG beträgt derzeit EUR 882,78.

³⁷ Interview mit Cansel Öztürk (BMI) und Alexander Scharfegger (BFA), 4. Februar 2021.

BESCHWERDEVERFAHREN

Eine Beschwerde gegen die Rechtmäßigkeit der Anordnung von Schubhaft oder gelinderen Mitteln ist nach deren Anordnung möglich, wobei Unterschiede im Beschwerdeverfahren bei Schubhaft und bei gelinderen Mitteln bestehen. Die Anordnung der Schubhaft oder gelinderer Mittel durch das BFA wird zu diesem Zeitpunkt grundsätzlich noch nicht von Amts wegen durch ein Gericht überprüft.

Soll die Rechtmäßigkeit einer Schubhaftanordnung überprüft werden, muss die betroffene Person Beschwerde an das BVwG erheben. Dieses hat innerhalb einer Woche (§ 22a Abs. 2 BFA-VG) zu entscheiden, ob die bisherige Anhaltung aufgrund des Schubhaftbescheids sowie die Fortsetzung der Anhaltung rechtmäßig sind (Eppel und Reyhani, 2016:2.8.6). Zudem wird die Verhältnismäßigkeit nach vier Monaten durchgehender Schubhaft von Amts wegen durch das BVwG überprüft – danach alle vier Wochen (§ 22a Abs. 4 BFA-VG). Für den Fall, dass eine Beschwerde durch das BVwG abgewiesen wurde, besteht unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof beziehungsweise Revision an den Verwaltungsgerichtshof einzubringen (AIDA, 2020:111).

Um Beschwerde gegen die Anordnung eines gelinderen Mittels einreichen zu können, muss zuerst ein Rechtsmittel gemäß § 57 Abs. 2 AVG erhoben werden. Das hat in der Regel die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens zur Konsequenz, welches in einem Bescheid durch das BFA endet. Erst dieser Bescheid ist gemäß § 7 Abs. 1 Z 1 BFA-VG beim BVwG mittels Beschwerde anfechtbar (Filzwieser et al., 2016:1258). Das BVwG hebt Bescheide auf oder ändert diese ab, wenn beispielsweise eine der drei notwendigen Voraussetzungen für die Schubhaftverhängung – Fluchtgefahr, Verhältnismäßigkeit, kein gelinderes Mittel – nicht vorliegen (Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz, 2019:2). Aus einer schriftlichen parlamentarischen Anfrage aus dem Jahr 2019 geht hervor, dass in den (Geschäfts-) Jahren 2015 bis 2018 durchschnittlich 60 Prozent der Entscheidungen des BFA vom BVwG bestätigt und durchschnittlich 22 Prozent der Behördenentscheidungen aufgehoben oder abgeändert wurden (Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz, 2019:2).³⁸

GESUNDHEITSVERSORGUNG

Während in der Schubhaft eine medizinische Betreuung von fremden Personen sichergestellt ist, hängt diese beim gelinderen Mittel vom Aufenthaltsstatus der betroffenen fremden Person ab. Zu unterscheiden ist hier zwischen Personen, die sich gemäß Artikel 2 Abs. 1 der Grundversorgungsvereinbarung - Art. 15a B-VG in der Grundversorgung befinden – insbesondere AsylwerberInnen – und Personen, die keinen Anspruch auf Grundversorgung haben. Personen in der Grundversorgung haben grundsätzlich Anspruch auf eine Krankenversorgung im Sinne des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (Artikel 6 Abs. 1 Z 5 Grundversorgungsvereinbarung - Art. 15a B-VG). Andere fremde Personen haben keinen Anspruch auf diese Art der Krankenversorgung. An dieser Stelle sollte jedoch erwähnt sein, dass durch die Einstellung der Leistungen der Grundversorgung die medizinische Notversorgung der fremden Person nicht gefährdet werden darf (Artikel 6 Abs. 4 Grundversorgungsvereinbarung - Art. 15a B-VG).

³⁸ Die restlichen Entscheidungen entfallen laut der parlamentarischen Anfragenbeantwortung auf formale Entscheidungen.

RECHTLICHE, SOZIALE UND PSYCHOLOGISCHE UNTERSTÜTZUNGLEISTUNGEN

Fremden Personen kann im offenen Verfahren vor dem BFA eine kostenlose Rechtsberatung nach Maßgabe der faktischen Möglichkeiten gewährt werden. Die Rechtsberatung von AsylwerberInnen umfasst die Unterstützung bei der Beschaffung eines/einer DolmetscherIn und die Beratung über das Asylverfahren sowie die Aussichten auf Zuerkennung des Status des/der Asylberechtigten oder des/der subsidiär Schutzberechtigten. Erfolgt keine Rechtsberatung, so sind der fremden Person auf ihr Verlangen rechts- und verfahrenstechnische Auskünfte kostenlos zu erteilen (§ 49 Abs. 1 BFA-VG).

Bei Anordnung der Schubhaft oder gelinderer Mittel hat das BFA gemäß § 52 Abs. 1 BFA-VG die betroffene Person schriftlich darüber zu informieren, dass ihm/ihr kostenlos eine Rechtsberatung amtswegig zur Seite gestellt wird, sie also einen Rechtsanspruch auf kostenlose Rechtsberatung hat. Die RechtsberaterInnen unterstützen und beraten fremde Personen und AsylwerberInnen beim Einbringen einer Beschwerde und im Beschwerdeverfahren vor dem BVwG, sowie bei der zur Verfügungstellung von DolmetscherInnen. Bei der Beratung sind betroffene Personen auf die Erfolgsaussichten der Beschwerde hinzuweisen. Außerdem besteht die Möglichkeit, dass der/die Rechtsberater/in die betroffenen Personen auf deren Ansuchen im Verfahren vertritt (§ 52 Abs. 1 und 2 BFA-VG). Die Beratung wird seit 1. Jänner 2021 durch die Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen (BBU GmbH) zur Verfügung gestellt – zuvor waren damit NRO betraut. Neben der kostenlosen Rechtsberatung durch die BBU GmbH existiert eine Reihe von NRO, die ebenfalls Rechtsberatung anbieten (Asylkoordination Österreich, o.J.). Der Umstand, dass die BBU GmbH nun für die Rechtsberatung zuständig ist, wird hinsichtlich der Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte von Asylkoordination Österreich als kritisch angesehen, da durch die neue Regelung der Zugang nicht-staatlicher Akteure zu in Schubhaft befindlichen Personen eingeschränkt wurde.³⁹

Laut Bundesministerium für Inneres wird entsprechend § 12 BFA-VG jede Person, über die Schubhaft verhängt wurde, spätestens mit Erlassung des Bescheides, in einer ihr verständlichen Sprache über die Gründe für die Verhängung der Schubhaft gemäß § 76 Abs. 2 Z 1 bis 3 FPG informiert.⁴⁰ Trotz dieser Maßnahmen komme es laut Diakonie Rechtsberatung in manchen Fällen dazu, dass fremde Personen erst mit dem Rechtsberatungsgespräch in der Schubhaft erfahren, weshalb sie in Haft sind. Diese Ungewissheit sowie die ungewisse Dauer der Anhaltung können zu einer enormen Belastung der Betroffenen führen. Problematisch sei auch, dass amtswegige Haftüberprüfungen nicht vom Anspruch auf eine gesetzlich vorgesehene, staatliche Rechtsberatung umfasst sind. Unter anderem führen die kurze Frist (eine Woche) sowie die knappen Ressourcen und unterschiedliche Verteilung von NRO in den Bundesländern dazu, dass es für einige Personen in Schubhaft in der Praxis faktisch unmöglich wird, in amtswegigen Haftüberprüfungsverfahren eine Beratung in Anspruch zu nehmen beziehungsweise eine Vertretung zu finden. Auch die Erreichbarkeit von NRO für Personen, die im Rahmen des gelinderen Mittels im ländlichen Raum untergebracht sind, stellt laut Diakonie Rechtsberatung eine Herausforderung dar. Ein weiteres Problem besteht darin, dass der Rechtsanspruch auf kostenlose Rechtsberatung nur für Verfahren vor dem BVwG gilt (§ 52 Abs. 1 BFA-VG), nicht aber vor den Höchstgerichten.⁴¹

Im Rahmen der Schubhaft wird eine soziale und psychologische Betreuung angeboten, jedoch nicht flächendeckend (AIDA, 2020:109). Im Unterscheid zum Justizvollzug besteht laut Bundesministerium für Inneres für den polizeilichen Anhaltevollzug, also auch für die Schubhaft, kein gesetzlicher Auftrag zur Erbringung dieser und ähnlicher Leistungen. Klinisch-psychologische beziehungsweise gesundheitspsychologische Betreuung wird allerdings im Anhaltezentrum Vordernberg und im Polizeianhaltezentrum Wien angeboten. Also in jenen Einrichtungen, die für den längerfristigen

³⁹ Interview mit Lukas Gahleitner-Gertz (Asylkoordination Österreich), 3. Februar 2021.

⁴⁰ Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 10. September 2021.

⁴¹ Interview mit Jana Zunker (Diakonie Rechtsberatung), 4. Februar 2021.

Schubhaftvollzug (über 7 Tage) vorgesehen sind. Psychotherapeutische Behandlungen beziehungsweise sozialarbeiterische Betreuung sind nicht vorgesehen, können im begründeten Bedarfsfall aber durch Externe geleistet werden.⁴² Über eine ähnliche Betreuung für Personen, bei denen ein gelinderes Mittel angeordnet wurde, ist nichts bekannt. Auch hier sind Personen auszunehmen, die sich in der Grundversorgung befinden, da diese jedenfalls einen Zugang zu Beratung und sozialer Betreuung haben (Artikel 6 Abs. 1 Z 8 Grundversorgungsvereinbarung - Art. 15a B-VG). Eine soziale und psychologische Betreuung unabhängig vom Aufenthaltsstatus wird allerdings durch NRO angeboten (Asylkoordination Österreich, o.J.).

VULNERABLE GRUPPEN

Vulnerabilität ist eine Erwägung und Kriterium bei der Entscheidung, ob Schubhaft oder ein gelinderes Mittel angeordnet wird (National Contact Point Austria in the European Migration Network, 2014:22). Gegen unmündige Minderjährige darf Schubhaft nicht angeordnet werden (§ 76 Abs. 1 FPG). Gegen mündige Minderjährige hat das BFA verpflichtend gelindere Mittel anzuwenden, es sei denn, bestimmte Tatsachen rechtfertigen die Annahme, dass der Zweck der Schubhaft damit nicht erreicht werden kann (§ 77 Abs. 1 FPG). Ausnahmen gelten hier für Minderjährige, die Obsorgeberechtigte in Schubhaft begleiten (§ 79 Abs. 5 FPG).

Andere vulnerable Gruppen werden hinsichtlich verpflichtender Alternativen zur Schubhaft vom Gesetz nicht explizit genannt. Etwaige Vulnerabilitäten werden jedoch bereits vor der Anordnung von Schubhaft oder gelinderen Mitteln in jedem Einzelfall im Rahmen der Ermittlung des maßgeblichen Sachverhalts geprüft und bei deren Feststellung stets besonders berücksichtigt. Dabei wird auch die Vulnerabilität von Personen, die von Gewalt betroffen sind, berücksichtigt.⁴³ Zudem wurden Checklisten für MitarbeiterInnen des BFA erarbeitet, die eine Identifizierung von Menschen, die von Menschenhandel betroffen sind, unterstützen (Schlintl und Sorrentino, 2021:60). Die Checkliste wurde in Kooperation mit den relevantesten AkteurInnen⁴⁴ in diesem Bereich im Rahmen des Projekts „Identifizierung von (potentiellen) Betroffenen von Menschenhandels im österreichischen Asylverfahren“ (IBEMA II) entwickelt.⁴⁵ Jedoch kritisierte das Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) im Jahr 2018, dass „... die Identifizierung vulnerabler Personen in Asyl- und Rückführungsverfahren, einschließlich der Schubhaft, eher zufällig und unsystematisch zu erfolgen scheint, beispielsweise nur dann, wenn Vulnerabilitäten deutlich sichtbar sind oder abhängig davon, ob diese durch die Betroffenen selbst offengelegt werden“ (OHCHR, 2018:6).⁴⁶

Da bei Schubhaft aber in das verfassungsgesetzlich gewährte Recht auf persönliche Freiheit eingegriffen wird, bedarf es einer Einzelfallprüfung durch das BFA. Aufgrund des Verhältnismäßigkeitsprinzips werden dabei auch allenfalls bestehende Vulnerabilitäten berücksichtigt. Ergibt sich also aufgrund etwaiger Vulnerabilitäten, dass keine Fluchtgefahr besteht, so sind gelindere Mittel anzuwenden (National Contact Point Austria in the European Migration Network, 2014:22). Zudem kann im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung festgestellt werden, dass aufgrund einer Beeinträchtigung des Gesundheitszustandes anstelle der Schubhaft die Anwendung gelinderer Mittel ausreichend ist (Eppel und Reyhani, 2016:2.8.4).

⁴² Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 10. September 2021.

⁴³ Interview mit Cansel Öztürk (BMI) und Alexander Scharfegger (BFA), 4. Februar 2021. Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres 10. August 2021.

⁴⁴ IOM Österreich gemeinsam mit BFA, Bundeskriminalamt, Drehscheibe (Magistratsabteilung 11 der Stadt Wien), Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) Österreich, LEFÖ-IBF, MEN VIA.

⁴⁵ Schriftlicher Beitrag: Katie Klaffenböck (IOM Österreich), 23. März 2021.

⁴⁶ Eigene Übersetzung. Originaltext: „... the identification of people in vulnerable situations throughout the asylum and return procedures, including in pre-removal detention, tends to be random and unsystematic, for instance only when vulnerabilities are clearly visible, or dependent on disclosure by the individuals themselves.“

SCHLUSSFOLGERUNGEN

In Österreich darf gegen fremde Personen Schubhaft nur angeordnet werden, sofern der Zweck der Schubhaft nicht durch ein gelinderes Mittel erreicht werden kann. Um Schubhaft anordnen zu können, sind insbesondere die Aspekte der Fluchtgefahr und Verhältnismäßigkeit ausschlaggebend (§ 76 Abs. 1 und 2 FPG). Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung werden auch etwaige Vulnerabilitäten, die im Rahmen der Ermittlung des maßgeblichen Sachverhalts festgestellt werden, berücksichtigt. Ergibt sich beispielsweise aufgrund familiärer Verbindungen oder des Gesundheitszustandes, dass keine Fluchtgefahr besteht, so sind gelindere Mittel anzuwenden (National Contact Point Austria in the European Migration Network, 2014:22). In der Praxis wird im Rahmen des Entscheidungsverfahrens eine Befragung der betroffenen fremden Person durchgeführt. Diese Befragung ist gesetzlich nicht vorgeschrieben, was allerdings laut NRO wünschenswert sei.⁴⁷ Durch OHCHR wurde im Jahr 2018 beanstandet, dass die Identifizierung vulnerabler Personen „eher zufällig und unsystematisch“ zu erfolgen scheint (OHCHR, 2018:6). Zudem wird der gesetzliche Ermessensspielraum, der den Behörden bei der Feststellung einer Fluchtgefahr zur Verfügung steht, als kritisch angesehen (AIDA, 2020:104; Eppel und Reyhani, 2016:2.8.2).

Neben der Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit, die die Verhängung der Schubhaft einschränken, sprechen einige Vorteile für die Anwendung gelinderer Mittel. Aus Behördensicht zählen dazu etwa die geringeren Kosten. Ein Vorteil für die Betroffenen ist, dass die persönliche Freiheit beziehungsweise die Bewegungsfreiheit weniger stark eingeschränkt wird.⁴⁸ Trotz der rechtlichen Einschränkung und der faktischen Vorteile, die zusätzlich für die Anwendung gelinderer Mittel sprechen, zeigen die Statistiken, dass im Zeitraum 2015 bis 2020 gegen Drittstaatsangehörige deutlich öfter Schubhaft als gelindere Mittel angeordnet wurden. Im Durchschnitt liegt das Verhältnis bei rund 86 Prozent Schubhaft zu 14 Prozent gelinderem Mittel. Seit 2018 ist der Anteil an gelinderen Mitteln jedoch gestiegen – zuletzt von 8,9 Prozent im Jahr 2019 auf 18,3 Prozent im Jahr 2020 (Bundesministerium für Inneres, 2018:24–27).⁴⁹ Laut BFA sei diese Entwicklung darauf zurückzuführen, dass von der Möglichkeit des gelinderen Mittels aufgrund der gesetzlichen und einzelfallbezogenen Gegebenheiten zunehmend Gebrauch gemacht wird.⁵⁰

Es existieren insbesondere drei Formen des gelinderen Mittels, wobei in der bisherigen Praxis vor allem die Meldepflicht und die Unterkunftnahme in bestimmten Räumlichkeiten zur Anwendung kommen beziehungsweise diese üblicherweise kombiniert werden. Das gelindere Mittel der Hinterlegung einer finanziellen Sicherheit kommt aufgrund der finanziellen Situation der Betroffenen eher selten zur Anwendung.⁵¹ Detaillierte Statistiken über die Häufigkeit der Anordnung des jeweiligen gelinderen Mittels werden nicht geführt.⁵² Das Fehlen spezifischer Statistiken stellt eine große Herausforderung bei der Analyse von Schubhaft und gelinderen Mitteln in Österreich dar. Dieser Umstand wird sowohl von Seiten der Asylkoordination Österreich als auch in nationalen und internationalen Berichten über die Schubhaft in Österreich kritisiert (OHCHR, 2018:12; Rechnungshof Österreich, 2016:175).⁵³

Ein Rechtsanspruch auf kostenlose Rechtsberatung besteht nach der Anordnung der Schubhaft oder einem gelinderen Mittel (§ 52 Abs. 1 BFA-VG). Hinsichtlich der medizinischen, sozialen und psychologischen Betreuung bestehen Unterschiede zwischen fremden Personen in Schubhaft und fremden Personen, gegen die ein gelinderes Mittel angeordnet wurde. In der Schubhaft ist eine medizinische Betreuung sichergestellt (§ 10 Abs. 1 AnhO). Darüber hinaus wird eine soziale und

⁴⁷ Interview mit Jana Zunker (Diakonie Rechtsberatung), 4. Februar 2021.

⁴⁸ Interview mit Cansel Öztürk (BMI) und Alexander Scharfegger (BFA), 4. Februar 2021.

⁴⁹ Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 10. Februar 2021.

⁵⁰ Interview mit Cansel Öztürk (BMI) und Alexander Scharfegger (BFA), 4. Februar 2021.

⁵¹ Ebd.

⁵² Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 10. August 2021.

⁵³ Interview mit Lukas Gahleitner-Gertz (Asylkoordination Österreich), 3. Februar 2021.

psychologische Betreuung angeboten, wenn auch nicht flächendeckend (AIDA, 2020:109). Beim gelinderen Mittel hängt die medizinische Betreuung vom Aufenthaltsstatus beziehungsweise dem damit verbundenen Zugang zur Grundversorgung ab. Fremde Personen in der Grundversorgung haben Zugang zu Krankenversorgung, Beratung und sozialer Betreuung, außerhalb der Grundversorgung jedenfalls Zugang zu einer medizinischen Notversorgung, die stets gewährleistet wird (vgl. Artikel 6 Abs. 1 Z 8 und Artikel 6 Abs. 4 Grundversorgungsvereinbarung - Art. 15a B-VG).

METHODOLOGIE

Die vorliegende Studie wurde von Alexander Spiegelfeld, MSc (Mitarbeiter für Forschung und Kommunikation, IOM Österreich) unter der Leitung von Mag.a Saskia Heilemann (Wissenschaftliche Mitarbeiterin, IOM Österreich) im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) durchgeführt. Der Autor bedankt sich bei Dr. Martin Stiller (Juristischer Mitarbeiter, IOM Österreich) für seine wertvollen Kommentare sowie bei Jonas Begemann, Laetitia Derrough und Ava Novidi (PraktikantInnen, IOM Österreich) für diverse Unterstützungsleistungen in den unterschiedlichen Stadien der Studienerstellung.

Der Untersuchungszeitraum der Studie ist von 2015 bis 2021. Als Quellen wurden Gesetzestexte, nationale und internationale Publikationen sowie Internetquellen herangezogen. Ein besonderer Dank gebührt den InterviewpartnerInnen dafür, im Rahmen von ExpertInneninterviews und der schriftlichen Fragenbeantwortung ihr Wissen und ihre Erfahrung eingebracht zu haben.

Mit den folgenden ExpertInnen wurden persönliche Interviews durchgeführt:

- Mag. Lukas Gahleitner-Gertz, Sprecher und Asylexperte der Nichtregierungsorganisation Asylkoordination Österreich;
- Mag.a Cansel Öztürk, Referentin des Bundesministerium für Inneres;
- Mag. Alexander Scharfegger, OR, Leiter Koordinationsbüro in der BFA Regionaldirektion Kärnten;
- Jana Zunker, MA, Rechtsberaterin der Nichtregierungsorganisation Diakonie Flüchtlingsdienst.

Zudem haben folgende Institutionen beziehungsweise Personen schriftliche Beiträge geleistet:

- Bundesministerium für Inneres, Referat V/5/b;
- Katie Klaffenböck, MA, Projektmanagerin bei IOM Österreich.

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

LITERATURVERZEICHNIS*

AIDA

2020 *Country Report: Austria (Update 2019)*. Verfügbar auf <https://asylumineurope.org/>.

Asylkoordination Österreich

o.J. *Beratungsstellen*. Verfügbar auf <https://asyl.at> (Zugriff 25. Februar 2021).

Bundesministerium für Inneres

2018 *Anfragebeantwortung durch den Bundesminister für Inneres Herbert Kickl zu der schriftlichen Anfrage (1692/J) der Abgeordneten Dr. Alma Zadić, LL.M., Kolleginnen und Kollegen an den Bundesminister für Inneres betreffend Zustände und Bedingungen in österreichischen (Polizei-)Anhaltezentren*. Verfügbar auf www.parlament.gv.at.

Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz

2019 *Anfragebeantwortung durch den Bundesminister für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz Dr. Josef Moser zu der schriftlichen Anfrage (3078/J) der Abgeordneten Dr. Alma Zadić, LL.M., Kolleginnen und Kollegen an den Bundesminister für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz betreffend Schubhaft in österreichischen (Polizei-)Anhaltezentren*. Verfügbar auf www.parlament.gv.at.

Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR)

2018 *Report of mission to Austria focusing on the human rights of migrants, particularly in the context of return, 15-18 October 2018*. Verfügbar auf www.ohchr.org.

Eppel, R. und A.-N. Reyhani

2016 *Asyl- und Fremdenrecht: Asyl, Grundversorgung und Fremdenpolizei: Niederlassung, Aufenthalt und Beschäftigung: Aktuelle Grundlagen und Anwendungspraxis*. Weka-Verlag, Wien.

Europäischen Migrationsnetzwerk

2018 *Glossar zu Migration und Asyl Version 5.0*. Europäische Kommission, Brüssel. Verfügbar auf www.emn.at.

Filzwieser, C., M. Frank, M. Kloibmüller und J.R. Raschhofer

2016 *Asyl- und Fremdenrecht: Kommentar*. NWV Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien, Graz.

Global Detention Project

2020 *Country Report Immigration Detention in Austria: Where the Refugee „Crisis“ Never Ends*. Verfügbar auf <https://reliefweb.int/>

Heilemann, S. und R. Lukits

2017 *Die Wirksamkeit der Rückkehr in Österreich: Herausforderungen und bewährte Praktiken im Zusammenhang mit EU-Vorgaben und Standards*. Internationale Organisation für Migration (IOM), Wien. Verfügbar auf www.emn.at.

National Contact Point Austria in the European Migration Network

2014 *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Austria*. Internationale Organisation für Migration (IOM), Wien. Verfügbar auf www.emn.at.

Rechnungshof Österreich

2016 *Bericht des Rechnungshofes: Vollzug der Schubhaft mit Schwerpunkt Anhaltezentrum Vordernberg*. Wien. Verfügbar auf www.rechnungshof.gv.at.

* Alle bereitgestellten Hyperlinks haben zum Zeitpunkt der Veröffentlichung funktioniert.

Schlintl, J. und L. Sorrentino

2021 *Residence Permits, International Protection and Victims of Human Trafficking: Durable Solutions Grounded in International Law*. Verfügbar auf www.lefoe.at.

Österreichische Bestimmungen

Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG), BGBl. Nr. 51/1991, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 58/2018.

Bundesgesetz, mit dem die allgemeinen Bestimmungen über das Verfahren vor dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl zur Gewährung von internationalem Schutz, Erteilung von Aufenthaltstiteln aus berücksichtigungswürdigen Gründen, Abschiebung, Duldung und zur Erlassung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen sowie zur Ausstellung von österreichischen Dokumenten für Fremde geregelt werden (BFA-Verfahrensgesetz – BFA-VG), BGBl. I Nr. 87/2012, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 146/2020.

Bundesgesetz über die Ausübung der Fremdenpolizei, die Ausstellung von Dokumenten für Fremde und die Erteilung von Einreisetitel (Fremdenpolizeigesetz 2005 – FPG), BGBl. I Nr. 100/2005, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 121/2015.

Bundesgesetz über die Errichtung der Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BBU-Errichtungsgesetz – BBU-G), BGBl. I Nr. 53/2019.

Bundesgesetz vom 9. September 1955 über die Allgemeine Sozialversicherung (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz – ASVG.), BGBl. Nr. 189/1955, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 35/2021.

Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 (WV) idF BGBl. I Nr. 194/1999 (DFB), in der Fassung von BGBl. I Nr. 107/2021.

Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde (Asylwerber, Asylberechtigte, Vertriebene und andere aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abschiebbare Menschen) in Österreich (Grundversorgungsvereinbarung - Art. 15a B-VG), BGBl. I Nr. 80/2004.

Verordnung der Bundesministerin für Inneres über die Anhaltung von Menschen durch die Sicherheitsbehörden und Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes (Anhalteordnung - AnhO), BGBl. II Nr. 128/1999, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. II Nr. 439/2005.

Verordnung der Bundesministerin für Inneres zur Durchführung des Fremdenpolizeigesetzes 2005 (Fremdenpolizeigesetz-Durchführungsverordnung – FPG-DV), BGBl. II Nr. 450/2005, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. II Nr. 227/2018.

EU-Rechtsvorschriften

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, ABl. L 348/98, S. 98–107.

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), ABl. L 180, S. 96–116.

Verordnung 2013/604/EU 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). Dublin-Verordnung (2013/604/EU), ABl. L 180, S. 31–59.

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, den Institutionen der Europäischen Union (EU) sowie nationalen Behörden und Institutionen aktuelle, objektive, verlässliche und vergleichbare Informationen über Migration und Asyl bereitzustellen, um die diesbezügliche Politikgestaltung in der EU zu unterstützen. Aufgabe des EMN ist es auch, die breite Öffentlichkeit mit Informationen zu der genannten Thematik zu versorgen.

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 Mitgliedstaaten 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 Europäischen Kommission gestellten Ad-hoc-Anfragen, sowie die Umsetzung von Aktivitäten zur Förderung der Sichtbarkeit des EMN und die Netzwerkarbeit in verschiedenen Foren. Darüber hinaus richten die NKP in jedem Land 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 durch die eigenständige Erhebung von zusätzlichen 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 themenspezifische Kurzbeschreibungen, sogenannte EMN Informs, als kurze Zusammenfassungen und Vergleiche nationaler Ergebnisse zu ausgewählten Themen erstellt. Alle nationalen Studien, Syntheseberichte, Informs und das Glossar sind auf der Webseite der Generaldirektion Migration und Inneres der Europäischen Kommission verfügbar.

Gefördert durch den AMIF
der Europäischen Union



 Bundesministerium
Inneres



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