

## **Kriminalpolitische Initiative: Mehr Sicherheit durch weniger Haft! – Follow up**

Die VerfasserIn der Kriminalpolitischen Initiative sind:

Univ.Prof. Christian Grafl, Universität Wien, Institut für Strafrecht und Kriminologie

Univ.Prof. Dr. Wolfgang Gratz, Fortbildungszentrum Strafvollzug

Univ.Prof. Dr. Frank Höpfel, Universität Wien, Institut für Strafrecht und Kriminologie

DSA Christine Hovorka, Sozialarbeiterin

Univ.Do. Dr. Arno Pilgram, Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie

Hon.Prof. Dr. Hans-Valentin Schroll, Richter des Obersten Gerichtshofs

Univ.Do. Dr. Richard Soyer, Rechtsanwalt.

Der Inhalt der gibt unsere persönliche Meinung wieder.

### **Inhaltsübersicht:**

- I. Einschätzung der Entwicklung seit der Veröffentlichung unserer Vorschläge (Mai 2005)
- II. Maßnahmen zur Absenkung der Zahl ausländischer Häftlinge
- III. Strafjustiz und Strafvollzug büßen für die österreichische Migrationspolitik – Die beste Kriminalpolitik ist eine andere Migrationspolitik

### **I. Einschätzung der Entwicklung seit der Veröffentlichung unserer Vorschläge (Mai 2005)**

- Die Häftlingszahlen haben sich im heurigen Jahr auf hohem Niveau bei einer Belegung von rund 9.000 stabilisiert. Die weitere Entwicklung kann nicht genau vorhergesagt werden. Vorsichtig optimistisch stimmt die Entwicklung der polizeilichen Anzeigen. Diese sind im Zeitraum Jänner bis Ende Mai 2005 bundesweit um rund 4% zurückgegangen, in Wien, das ja bei den Häftlingszahlen besondere Sorgen bereitet, sogar um 6%. Der Häftlingsstand der Justizanstalt Wien-Josefstadt hat sich von rund 1.300 auf rund 1.200 reduziert – immer noch eine deutliche Überbelegung.
- Die Gesamtsituation lässt sich mit „Normalisierung der Überbelegung“ umschreiben. Dem Strafvollzug ist es nach vorübergehenden Problemen gelungen, manifeste Verschlechterungen im Vollzugsklima weitgehend abzufangen. Bei der Betreuung der Insassen durch Justizwachebedienstete wie durch die Betreuungsdienste ist allerdings eine merkliche Verdünnung eingetreten, Der Anteil der Unbeschäftigten hat sich erhöht, da es nicht möglich war, dem um fast 30% gestiegenen Häftlingsstand eine entsprechende Ausweitung der Zahl der Arbeitsplätze gegenüberzustellen.
- Zusätzlich wird es schwieriger, die Entlassungen wirksam vorzubereiten. Der Strafvollzug hat deutliche Züge eines Verwahrvollzugs bekommen, das Strafvollzugsgesetz kann nicht durchgängig eingehalten werden.
- Der Vollzugsstandard des Jahres 2001 war sowohl in Bezug auf die allgemeinen Haftbedingungen, wie auch gemessen an besonderen Behandlungs- und Resozialisierungsangeboten im internationalen Vergleich herzeigbar, aber nicht besonders aufwendig. Es wird im günstigsten Fall Jahre benötigen, ihn wieder annähernd zu erreichen.

- Der Anstieg des Standes an Insassen von rund 7.000 auf rund 9.000 innerhalb von 3 Jahren bedeutet nicht nur Überfüllung der Anstalten, sondern auch eine Erhöhung der Personal - Insassen-Relation von rund 1 zu 2 auf rund 1 zu 2,6. Solch eine Entwicklung bedeutet Dominanz von Verwahrvollzug. Daran ändern auch Neubauten nichts, da es völlig unrealistisch ist, dass entsprechend neue Planstellengeschaffen werden. Der Großteil des Personals für einen Neubau muss somit durch Umschichtungen derzeit vorhandener Planstellen erfolgen. Die somit von Personalkürzungen betroffenen Anstalten werden dann nicht mehr unter Überbelag, wohl aber unter noch stärkerem Personalmangel leiden. Die Qualität des Strafvollzuges in Österreich ist daher so lange als unbefriedigend und mangelhaft einzuschätzen, als keine Reduzierung der Haftzahlen erfolgen wird. Eine Absenkung des Überbelages ist nicht nur geboten, um einen zeitgemäßen und auf die Sicherheitsbedürfnisse der Gesellschaft Bedacht nehmenden Strafvollzug zu garantieren. Er bietet zudem einen willkommenen Anlass, auch ohne Überbelegung angezeigte Reformen in Angriff zunehmen. Wir halten daher unsere Vorschläge vom Mai 2004 aufrecht.
- Unsere Vorschläge haben vor allem in den Bereichen alternative Formen des Freiheitsentzuges sowie bedingte Entlassung aus der Freiheitsstrafe zu einer regen Diskussion in der Fachöffentlichkeit und mehreren Veranstaltungen geführt. Besonders ist hier die Enquete „Moderner Strafvollzug – Sicherheit und Resozialisierung“ des BMJ im November 2004 hervorzuheben. Die überwiegende Mehrzahl der ReferentInnen und TeilnehmerInnen sprach sich für eine Neuregelung der bedingten Entlassung und für alternative Formen des Freiheitsentzuges im Sinne unserer Vorschläge aus.
- Im Bereich der Politik ist über alle Parteien hinweg eine Aufgeschlossenheit gegenüber gemeinnützigen Leistungen als Alternative zu kurzfristigen Freiheitsstrafen, insbesondere Ersatzfreiheitsstrafen und gegenüber Electronic Monitoring erkennbar.
- Wir sind weiterhin der Auffassung, dass Electronic Monitoring lediglich als eine Möglichkeit des Vollzuges von Freiheitsstrafen eingesetzt werden sollte: einerseits , bei kurzen Freiheitsstrafen, andererseits als eine Form der Entlassungsvorbereitung bei längeren Freiheitsstrafen. Als flankierende Maßnahmen für bedingte Entlassungen sind die bisherigen Möglichkeiten – Bestellung eines Bewährungshelfers und die Erteilung von Weisungen – unseres Erachtens vollauf ausreichend. Elektronisch überwachter Hausarrest nach bedingter Entlassung birgt die Gefahr in sich, dass zu restriktiver Spruchpraxis neigende Entlassungsgerichte nicht mehr Strafgefangene bedingt entlassen, sondern dem kleinen bereits bisher bedingt entlassenen Kreis von Strafgefangenen eine zusätzliche Überwachung auferlegen. Wie auch von Richterseite (Dr. Klaus Schröder in Richterzeitung 05/04) festgestellt wurde, besteht die Gefahr des net-widening, also der zusätzlichen strafrechtlichen Kontrolle.
- Das Bundesministerium für Justiz hat eine Arbeitsgruppe zur Realisierung gemeinnütziger Leistungen als Alternative zur Ersatzfreiheitsstrafe und in weiterer Folge möglicherweise auch zu kurzfristigen Freiheitsstrafen eingerichtet und betreibt Modellprojekte im Bereich Electronic Monitoring, die vor allem die technische Funktionstüchtigkeit ergeben haben.
- Eine im Herbst 2004 der Öffentlichkeit vorgestellte wissenschaftliche Untersuchung von A. Birklbauer und H. Hirtenlehner konstatierte ebenso wie die von uns veröffentlichten Zahlen (beruhend auf einer Studie von A. Pilgram) eine sehr ungleiche regionale Verteilung der bedingten Entlassung und schlug eine vermehrte Anwendung der bedingten Entlassung vor. Diese Expertisen führten aber bisher

kaum zu geänderten Sichtweisen und Entlassungspraktiken der restriktiven Vollzugsgerichte.

- Die Studie von Birklbauer und Hirtenlehner ergab, dass innerhalb von 10 Jahren 60% der bedingt entlassenen Sexualstraftäter und 57% der bedingt entlassenen Raubstraftäter nicht neuerlich verurteilt wurden, während die Legalbewährung bei den urteilsmäßig entlassenen Sexualstraftätern nur bei 48% und bei den urteilsmäßig entlassenen Raubstraftätern bei 35% lag. Auch unter Berücksichtigung der zweifellos gegebenen Vorselektion sprechen die Zahlen jedenfalls nicht gegen eine sinnvolle Ausweitung der bedingten Entlassung. Der beachtliche Anteil unbedingt Entlassener ohne Rückfall zeigt das Potenzial für mehr bedingte Entlassungen.
- Die Studie ergab weiters, dass die Stellungnahmen der Justizanstalten im Entlassungsverfahren trotz einer um vieles liberaleren Einstellung treffsicherer waren als jene der Staatsanwaltschaften. Die Empfehlung der Autoren, die Justizanstalten verstärkt in die Entlassungsentscheidung einzubinden, bestärkt uns in unserem Vorschlag, die bedingte Entlassung in 1. und 2. Instanz im Rahmen der ordentlichen Gerichtsbarkeit Senaten zuzuordnen, die aus einem Berufsrichter und zwei fachmännischen Laien aus den Bereichen Strafvollzug und Straffälligenhilfe zusammengesetzt sind.
- Die Enquete des BMJ zeigte, dass Österreich das einzige europäische Land ist, in dem generalpräventive Überlegungen in Entlassungsverfahren noch eine Rolle spielen. Wir sprechen uns daher weiterhin für einen Entfall generalpräventiver Voraussetzungen für bedingte Entlassungen aus.
- ÖVP, SPÖ, Grüne und vom BZÖ Bundesministerin Mag. Karin Miklantsch treten in unterschiedlichem Umfang für eine Neugestaltung der bedingten Entlassung ein. Bundesministerin Miklantsch hat eine diesbezügliche Regierungsvorlage angekündigt.
- Electronic Monitoring wie auch gemeinnützige Leistungen erfordern eine intensive sozialarbeiterische Betreuung, um erfolgreich zu sein. Alternative Formen der Freiheitsstrafe und durch Bewährungshilfe bzw. Weisungen unterstützte bedingte Entlassungen sind deutlich billiger als Haftplätze. Der Ausbau von Alternativen zur Haft in geschlossenen Anstalten bringt jedoch entsprechende Anlaufkosten mit sich und führt zu größeren Kostenverringerungen im Strafvollzug erst nach einer Anlaufphase. In der gegebenen budgetären Situation ist es nicht zu erwarten, dass einerseits eine größere Anzahl zusätzlicher Haftplätze und andererseits kriminalpolitische Innovationen gleichzeitig finanziert werden können.
- Der Bau einer zusätzlichen Justizanstalt in Wien mit über 500 Haftplätzen wäre durchaus hinterfragenswert. Er wäre nach sehr optimistischen Prognosen Ende 2008, realistischere erst 2009 abgeschlossen. Die von uns vorgeschlagenen Maßnahmen im Bereich bedingter Entlassung und alternativer Vollzugsformen könnten bereits heuer zu greifen beginnen und somit eine raschere Entlastung des Strafvollzuges bewirken.
- Vor allem aber bedeuten sie – und hierin sehen wir uns durch internationale Erfahrungen und österreichische Forschungsergebnisse bestätigt –
  - die Vermeidung von Kosten, die keinen zusätzlichen Sicherheitsgewinn und somit keinen Nutzen stiften,
  - den Anschluss der österreichischen Strafrechtspflege an innovative internationale Entwicklungen,
  - keineswegs eine Verschlechterung der Sicherheitslage der Bevölkerung,
  - eine deutliche Verbesserung der Chancen von Straffälligen auf soziale Rehabilitation

- und somit insgesamt mehr Sicherheit durch weniger Haft.
- Wir bedauern, dass die – durchaus konstruktiven – Diskussionen über alternative Formen des Freiheitsentzuges und bedingte Entlassung bisher nicht zu legislativen Maßnahmen geführt haben. Wir halten eine rasche Umsetzung unserer Vorschläge von Mai 2004 für erforderlich.

## **II. Massnahmen zur Absenkung der Zahl ausländischer Häftlinge**

Der Anteil von Insassen der Strafvollzugsanstalten mit ausländischer Staatsbürgerschaft steigt in den letzten Jahren beständig. Für diejenigen unter ihnen, die keinen Wohnsitz oder sonstigen sozialen Bezugspunkt (Arbeit, Verwandte etc) in Österreich haben, ist eine Resozialisierung im Inland mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Mangels ausreichender Kontrollmöglichkeiten in Österreich wirkt sich dies zumeist auch auf eine bedingte Entlassung aus.

Für diese Personengruppe sollten daher andere Lösungsmöglichkeiten erwogen werden, um die Haft im Inland zu verkürzen.

### A. Inhaftierte EU-Bürger ohne soziale Anknüpfungspunkte in Österreich

Bei Strafgefangenen, welche die Staatsbürgerschaft eines anderen EU-Staates besitzen und keine sozialen Bezugspunkte zu Österreich aufweisen, wäre die Übernahme der Strafvollstreckung durch den Heimatstaat des Inhaftierten anzustreben (§ 54 EU-JZG iVm § 76 ARHG). Die komplizierten Mechanismen dafür sollten zumindest auf der Ebene der Mitgliedstaaten der EU vereinfacht werden. Die dazu bestehenden Bestrebungen in der EU wären spätestens während der kommenden Ratspräsidentschaft Österreichs zu forcieren.

### B. Inhaftierte Ausländer ohne legalen Aufenthalt in Österreich

#### 1. Ausgangssituation

Auch nicht straffällige Ausländer, die sich ohne legalen Aufenthaltstitel im Inland befinden, leben in illegalem Milieu ohne Chance auf eine minimale soziale Integration. Insbesondere dürfen sie legal nicht arbeiten und können keinen ordentlichen Wohnsitz begründen.

In der Praxis zeigt sich, dass es zu Kriminalität von illegal im Inland aufhältigen Ausländern kommt, weil diese mittellos sind, in Österreich ohne legale Unterstützung auskommen müssen und vielfach keine andere Möglichkeit sehen, ihren notdürftigen Lebensunterhalt zu bestreiten (siehe hierzu im näheren III:)

Dazu kommt, dass die gerichtliche Praxis bei bedingten Entlassungen von Ausländern selbst bei Ansätzen einer Integration in Österreich (etwa Betreuung durch karitative Organisationen) höchst restriktiv agiert. Dies auch unter dem Gesichtspunkt, dass eine soziale Integration von illegal in Österreich befindlichen Fremden so gut wie aussichtslos ist. Abgesehen von den Sprachbarrieren können flankierende Maßnahmen für eine bedingte Entlassung dieser Personen, etwa die Sicherung eines Arbeitsplatzes und einer Wohnung, schon auf Grund gesetzlicher Verbote nicht realisiert werden. Dementsprechend ist auch eine Betreuung nach der Entlassung durch einen Bewährungshelfer schon mangels Durchführbarkeit einer regelmäßigen Kontaktaufnahme sehr schwer möglich.

Der Überfüllung der Gefängnisse sollte daher auch mit Maßnahmen begegnet werden, welche spezifisch auf die Zielgruppe der illegal in Österreich aufhältigen Fremden abstellen. Die kriminalpolitische Initiative knüpft dabei an Vorschläge an, die EStA **Mag. Geyer** anlässlich seines Vortrags bei der Enquete des Bundesministeriums für Justiz zur bedingten Entlassung erstattete.

## 2. Vorschlag zur Novellierung des Strafvollzugsgesetzes

Die Kriminalpolitische Initiative schlägt vor, einen § 4a StVG einzuführen, der die Anliegen des Fremdenrechts mit denen eines geordneten Strafvollzugs verbindet und zur Entlastung der Haftbelagssituation beitragen kann.

a) Dem StVG wird nachstehender **§ 4a** eingefügt:

### **„Vorläufiges Absehen vom Strafvollzug wegen Abschiebung**

§ 4a. (1) Soll der Verurteilte auf Grund eines rechtskräftigen Aufenthaltsverbotes, welches über ihn wegen einer Straftat, derentwegen er eine Freiheitsstrafe verbüßt, in seinen Heimatstaat abgeschoben werden, so kann vom weiteren Vollzug der über ihn verhängten Freiheitsstrafe vorläufig abgesehen werden, sobald der Verurteilte die Hälfte der über ihn verhängten Freiheitsstrafe, im Fall einer lebenslangen Freiheitsstrafe fünfzehn Jahre verbüßt hat, er der Vollstreckung der Abschiebung in seinen Heimatstaat unwiderruflich zustimmt und einer Abschiebung keine anderen Hindernisse entgegenstehen.

(2) Kehrt der abgeschobene Verurteilte in das Bundesgebiet zurück, so ist der Rest der über ihn verhängten Strafe zu vollziehen. § 46 StGB bleibt davon unberührt.“

b) In-Kraft-Treten und Außer-Kraft-Treten

Die Bestimmung des § 4a StVG tritt mit 1.9.2005 in Kraft und mit 1.9.2007 außer Kraft.

## 3. Vorteile eines § 4a StVG

Den ausländischen Häftlingen ohne Aufenthaltsgenehmigung in Österreich droht nach der Entlassung regelmäßig eine Abschiebung auf Grund eines Aufenthaltsverbotes. Die Vollziehung dieser fremdenpolizeilichen Maßnahme scheitert aber sehr oft daran, dass die Personaldaten des Häftlings nicht gesichert sind und sich daher der vom Verurteilten angegebene Heimatstaat weigert, den aus der Haft Entlassenen zurückkehren zu lassen, weil dessen Staatsbürgerschaft nicht feststeht. Tatsache ist, dass derzeit bei einem erheblichen Teil der illegal in Österreich aufhältigen Ausländern im Strafvollzug eine nach Strafende verfügte Abschiebung nicht vollstreckt werden kann, weil die Identität unklar ist oder eine falsche Identität vorliegt.

Zum anderen ist in solchen Fällen eine soziale Festigung des Fremden in seinem Heimatstaat eher zu erreichen als unter den einer Reintegration kontraproduktiv entgegenstehenden Bedingungen im Inland.

Ziel sollte daher sein, den ausländischen Verurteilten zu einem kooperativen Verhalten bei dessen Rückführung in sein Heimatland zu bewegen.

Unter der Voraussetzung einer (nicht mehr widerrufbaren) Zustimmung zur Abschiebung und einer Mithilfe bei der Sicherung des Vollzugs, insbesondere durch Bekanntgabe der richtigen Personaldaten, die für die Zustimmung des Heimatstaates bei der Abschiebung notwendig sind, sollte daher dem Häftling eine Möglichkeit gebo-

ten werden, bereits nach Verbüßung der Hälfte der verhängten Freiheitsstrafe entlassen zu werden.

Ab diesem (auch für eine bedingte Entlassung nach § 46 Abs 1 StGB frühestmöglichen) Zeitpunkt ist in aller Regel den Präventionsbedürfnissen bereits ausreichend Rechnung getragen: Die Bereitschaft des Verurteilten, sich aus dem Kriminalität verursachenden Umfeld des unerlaubten Aufenthalts im Inland heraus zu begeben und auf eine Fortsetzung der Illegalität zu verzichten, ist vielmehr als Indiz für eine Reintegrationswilligkeit zu interpretieren und rechtfertigt es, auf den weiteren Vollzug der Strafe zu verzichten.

Als Konsequenz der bloß bedingt unter der Auflage der Einhaltung des Aufenthaltsverbots erfolgten Entlassung müsste eine auf das Inland beschränkte Ausschreibung des Verurteilten zur Verhaftung ergehen, um sicherzustellen, dass der Verurteilte im Fall der Rückkehr nach Österreich unter Verstoß gegen das Aufenthaltsverbot neuerlich in den Strafvollzug überstellt wird.

Wenn der Betreffende daher trotz Aufenthaltsverbot wieder nach Österreich kommt, kann seine Identität leicht festgestellt werden. Er wird sofort wieder in Strafhaft übernommen und hat in der Folge auch den Rest der Freiheitsstrafe zu verbüßen. Ungeachtet dessen wird aber in diesem Fall zu prüfen sein, ob die Voraussetzungen für eine bedingte Entlassung nach § 46 StGB erfüllt sind.

Im Fall einer solchen unerlaubten Rückkehr kann der Verurteilte nach Verbüßung der (allenfalls gesamten) Freiheitsstrafe leichter als bisher wieder abgeschoben werden, weil seine Identität geklärt ist und der Heimatstaat einer neuerlichen Rückführung kaum etwas entgegen setzen könnte.

Es ist durchaus zu erwarten, dass ein Teil der in den Anwendungsbereich dieses § 4a StVG fallenden Fremden bei der vorgeschlagenen diversionsähnlichen Vorgangsweise kooperativ wäre. Generell ist allerdings bei dem komplexen Bereich der illegal in Österreich aufhältigen, kriminell gewordenen Ausländer keine durchschlagende und auf alle Fälle anwendbare Lösung erzielbar. Es kann nur auf eine Reduzierung des Problems durch Optionen hingearbeitet werden, die zumindest einen erheblichen Teil der Zielgruppe erfassen.

#### 4. Alternative zu Sonderregelungen betreffend die bedingte Entlassung

Eine Lösung durch den vorgeschlagenen § 4a StVG ist einer Regelung mittels neuer Bestimmungen bei der bedingten Entlassung für Ausländer vorzuziehen, da

- bei einem Teil der in Frage kommenden Personen aufgrund ihrer kriminellen Vorbelastung diese für eine bedingte Entlassung nicht in Frage kämen,
- eine Weisung, Österreich nicht mehr zu betreten, höchst bedenklich erschiene,
- Weisungen allgemein, wenn sie nicht befolgt werden, nur selten zu einem Widerruf der bedingten Entlassung führen.

Zusätzliche Argumente für die Einführung eines § 4a StVG sind:

- Bei Ausländern ohne Aufenthaltsverfestigung in Österreich läuft der Strafvollzug auf einen reinen Verwahrverschluss hinaus. Es ist höchst problematisch, wenn man bei Freiheitsstrafen nur auf Abschreckung setzen kann. Dies hat allgemein eine vergiftende Wirkung auf den Strafvollzug.
- Üblicherweise genießen Ausländer einen konsularischen Schutz. Häufig haben illegal nach Österreich eingereiste, inhaftierte Ausländer solchen Schutz nicht oder er wird vom Heimatstaat nur unzulänglich wahrgenommen oder der Inhaftierte nimmt einen solchen Schutz nicht in Anspruch. Deshalb sollte die Justiz in

Verbindung mit den Fremdenbehörden die Kontaktaufnahme mit dem Heimatstaat forcieren.

#### 5. Zu erwartende positive Nebeneffekte

- Das Wesen des vorgeschlagenen § 4a StVG bedingt, dass eine entsprechende Kommunikation und Kooperation zwischen Justiz und fremdenpolizeilichen Behörden zustande kommt. Die bei Anwendung des § 4a StVG notwendige Zusammenarbeit würde auch den fremdenpolizeilichen Zielsetzungen eher zum Durchbruch verhelfen.
- Eine derartige Koordination zwischen Strafjustiz und Fremdenbehörden wird auch zu einer besseren Verknüpfung der berührten Rechtsgebiete beitragen. Der Oberste Gerichtshof hat schon vor Jahren in der Entscheidung 15 Os 155/96 den Gesetzgeber auf seiner Ansicht nach „*der Rechtssicherheit abträgliche Koordinationsschwierigkeiten zwischen Gericht und Fremdenbehörde*“ hingewiesen, die nach Erlassung eines Aufenthaltsverbots vor Strafantritt für den Rechtsunterworfenen zu einer sinnwidrigen Pflichtenkollision führen kann.

#### 6. Befristung des Gesetzes

Um die Wirkung dieser Gesetzesänderung auch entsprechend bewerten zu können, wird eine bloß befristete Geltung des § 4a StVG vorgeschlagen. Vor Auslaufen der Regelung wäre daher im Parlament zu diskutieren, ob diese Bestimmung unverändert und ohne Befristung in den Rechtsbestand übernommen werden soll.

#### 7. Zuständigkeit

Für ein Vorgehen nach § 4a StVG sollte – wie bei der bedingten Entlassung – ein Senat zuständig (Vollzugsgericht iSd § 16 StVG und nicht das erkennende Gericht nach § 7 StVG) sein, der aus einem Berufsrichter und zwei fachqualifizierten, aus dem Bereich des Strafvollzugs und der Sozialarbeit kommenden Laienrichtern besteht. In eben dieser Besetzung sollte auch ein darüber befindender Rechtsmittelsenat zusammengesetzt sein.

### **III. Strafjustiz und Strafvollzug büßen für die österreichische Migrationspolitik – Die beste Kriminalpolitik ist eine andere Migrationspolitik**

#### **Migrationspolitik ...**

- Wie es alle Staaten tun, reguliert auch Österreich Migration. Dies geschieht hierzulande jedoch auf eine spezifische Art und Weise: Weil Einwanderung vor allem als Bedrohung des sozialen und kulturellen Systems verstanden wird, ist Migrationspolitik defensiv und restriktiv. Migration wird im Prinzip nur nach Maßgabe des Arbeitsmarktbedarfs zugelassen, Bedürfnisse von MigrantInnen stellen kein Kriterium der Migrationspolitik dar. Nur in einem Punkt müssen (nach internationalem Recht) Nöte von MigrantInnen berücksichtigt werden – wenn Asylschutz vor Verfolgung gebraucht wird.
- Es gibt dennoch Migration, die sich dieser Rason nicht fügt. Es ist Migration, die aus der Sicht der MigrantInnen gute und legitime Gründe hat, aus der Sicht der

Verwaltung hingegen irregulär ist. Über die Größenordnung und die Schattierungen irregulärer Migration (durch illegale Einreise, Überziehen des regulären Aufenthalts, Verletzung des Erwerbs- und Beschäftigungsverbots) besteht Unklarheit. Als Faktum und Konsequenz von ungleichen Lebenschancen in einer global offenen Welt sollte sie aber zur Kenntnis genommen werden.

- Das Asylrecht bietet den Anknüpfungspunkt, individuelle Migrationsgründe vorzubringen – als Fluchtgründe formuliert. Asylansuchen sind als Versuche zu verstehen, die fremdenrechtliche Anerkennung individueller Notlagen zu erreichen. Nicht-reguläre MigrantInnen haben gar keine andere Möglichkeit, als ihr Glück als Asylwerber zu versuchen, um auf diesem Weg einen regulären Status zu erreichen. Ihre Migrationsgründe mögen dabei aus asylrechtlicher Sicht (nach gegenwärtig gültiger internationaler und nationaler Rechtsauffassung) oft nicht ausreichen. Asylanträge deshalb generell unter „Betrugsverdacht“ zu stellen, ist jedoch unangemessen. Ein großer Teil der AsylwerberInnen ist Opfer von Verhältnissen, auf die das Asylrecht abstellt. Man kann aber auch die Asylanträge anderer noch als Versuch lesen, sich der Rechtslage anzupassen, ein Integrationserfordernis zu erfüllen.
- Diese Ventilfunktion erfüllt das Asylrecht nicht nur in Österreich. Dass die Asylverfahren hierzulande ungewöhnlich lange dauern, liegt nicht am besonders entwickelten Rechtsschutz, sondern in der defizitären Verfahrensorganisation, an der quantitativ und qualitativ unzulänglichen Personalausstattung der Behörden, welche die Anfechtbarkeit von Entscheidungen zur Regel werden lässt.
- Zur Illustration: In den Jahren 2002 und 2003 sind beim Unabhängigen Bundesasylsenat (UBAS) 22.000 Verfahren angefallen und 11.000 abgeschlossen worden. Der Rückstau an Geschäftsfällen ist dadurch auf 23.000 angewachsen. Nur etwa die Hälfte der Entscheidungen der Bundesasylämter wird vom UBAS inhaltlich bestätigt. In ca. 2.000 Fällen wurde gegen Bescheide des UBAS schließlich Beschwerde bei den Höchstgerichten eingelegt worden.
- AsylwerberInnen sind sozial nur rudimentär bis unterversorgt und zugleich von Möglichkeiten der regulären Selbstversorgung weitgehend ausgeschlossen, weil beim Zugang zum Arbeitsmarkt benachteiligt. Aufgrund der Länge der Verfahren hält dieser Zustand oft jahrelang an.
- Aber auch mit raschen negativen Asylbescheiden, welche die Regel sind, sind die Probleme nicht schon gelöst. Viele Menschen bleiben auch dann in Österreich. Sie können nicht einfach „abgeschafft“ werden, wenn ihnen Menschenrechtsverletzungen und Gefahr für Leib und Leben droht (Refoulement-Verbot), oder weil ihre Herkunftsländer (z.B. mangels gesicherter Identität) die Aufnahme verweigern. (So wurden etwa in Wien im Jahr 2004 an 518 Staatsbürgern aus Nigeria mit rechtskräftigem Aufenthaltsverbot nur 13 Abschiebungen vollzogen.) Menschen dieser Kategorie fristen eine rechtlich widerwillig geduldete, besonders prekäre soziale Existenz. Das neue Fremdenrecht wird ihre Lage weiter verschärfen, indem es weiteren Ausschluss von öffentlicher Sozialhilfe vorsieht.
- Gegenüber irregulär Aufhältigen wird eine Zero-Tolerance-Politik geübt. Sie sieht lediglich „Bekämpfung“ vor und denkt nicht auch an Wege aus der Illegalität, an Strategien zu ihrer Prävention, oder an Rechte in der Illegalität. Nur in seltensten Ausnahmen wird ein Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen gewährt.
- Die Migrationspolitik setzt hier auf den Entzug möglichst aller Perspektiven und die Verschlechterung der Lebensbedingungen. Paradigmatisch dafür ist die Verlängerung der Schubhaft. Sie macht aus dem irregulären Aufenthalt de facto ein Verbrechen, konnten doch Haftstrafen von mehr als 6 Monaten bisher nur für Kriminaldelikte und nur von Gerichten verhängt werden.

### ... und ihre Kriminalitätskosten

- Irreguläre MigrantInnen kommen mit mehr oder weniger vagen Vorstellungen ins Land, bessere Lebens- und Erwerbschancen vorzufinden. Mögen sie nun über ihre begrenzten realen Perspektiven von vornherein aufgeklärt oder getäuscht sein, klar ist, dass die Lebensbedingungen von AsylwerberInnen wie von irregulär Aufhältigen die „Beschäftigungs- und Sozialprojekte“ der Organisierten Kriminalität für manche der Betroffenen zur Hoffnung werden lassen – ungeachtet alles andere als dort idealer „Arbeitsbedingungen“. Wenn sich z.B. das normale Gast- und Unterhaltungsgewerbe als verschlossen herausstellt, bleibt oft nur noch das Sex-Business; wenn der reguläre Straßenhandel keine Aussicht bietet, das Drogengeschäft. (Nicht allen MigrantInnen steht die Wahl heimzukehren frei.)
- Restriktive Migrations- und Arbeitsmarktpolitik nährt den schwarzen (Arbeits-)Markt mit allen unerwünschten wirtschaftlichen Begleiterscheinungen.
- Perspektivlosigkeit entfremdet MigrantInnen von der Aufnahmegesellschaft, lässt Normbrüche weniger schlimm, ja gerechtfertigt erscheinen. Wenn es für die eigene Zukunft ja ohnedies gleichgültig ist, wie man sich moralisch verhält, hat das Folgen für die soziale Identität. Zur objektiven Notwendigkeit der Existenzsicherung auf illegalem oder kriminellem Weg tritt dann die subjektive Seite der Kriminalisierung: Zur sozialen Abdrängung in den Untergrund kommt ein entsprechend abweichendes Selbst- und Gesellschaftsverständnis hinzu.
- Tatsächlich sind die Zahlen polizeilich ermittelter Straftäter in Österreich zwischen 2001 und 2003 um insgesamt 12% gewachsen, die Anzahl der Straftäter fremder Nationalität um 24%, davon solcher im Status des Asylwerbers bzw. des irregulär Aufhältigen um 48%. Der Zuwachs an ermittelten Straftätern geht zu 54% auf Österreicher zurück, zu 46% auf Fremde, davon wieder zur Hälfte auf Asylwerber/Irregulär Aufhältige und Touristen (14 bzw. 10 von 46%). Es muss aber auch hinzugefügt werden, dass es große Gruppen von AsylwerberInnen gibt, die strafrechtlich nicht auffällig werden.
- Der Anteil Gefangener fremder Staatsbürgerschaft am Durchschnittsbelag der österreichischen Justizanstalten ist zwischen den Jahren 2001 und 2003 von 31 auf 45% gestiegen. Der Zuwachs an Hafttagen zwischen 2000 und 2002 geht zu 38% auf das Konto bzw. zulasten von ÖsterreicherInnen und zu 44% auf das von Personen aus schwarzafrikanischen Ländern.

### Was es braucht:

- Eine praktische Reorganisation des Asylverfahrens (durch Personalaufstockung und Qualifikation), damit Verfahren fair *und* schnell Klarheit und Sicherheit bringen.
- Weniger Voraussetzungen bzw. Schikanen für AsylwerberInnen, um zu einer guten Grundversorgung und besserem Arbeitsmarktzugang zu kommen.
- „Sozialpolitik“, Soziale Mindestrechte (Sozialhilfe, Gesundheitsversorgung, schulische Erziehung von Kindern) und Rechtshilfe auch für irregulär Aufhältige.
- Mehr Verständnis für wirtschaftliche Fluchtmotive, eine „Entkriminalisierung“ irregulärer Wanderung; darauf aufbauend, die
- Anerkennung von faktischer sozialer Integration bei der Zuerkennung von Aufenthaltsrecht: Wer einen Jobnachweis erbringt, wer soziale/familiäre Beziehungen aufgebaut hat, wer in diesem Sinne Bürgschaften für gesellschaftliche Integration

vorweisen kann und sich legal verhalten hat, soll Legalisierungschancen eingeräumt bekommen.

- Verstärkte Rückkehrberatung und -hilfen, um Personen ohne Aufenthaltsrecht aus Abhängigkeitsverhältnissen zu befreien und ihre notwendige Kooperation für eine erfolgreiche Repatriierung zu erreichen.

Wien, 17. Juni 2005