

Bundesministerium für Inneres  
Herrengasse 7  
1014 Wien

per E-Mail: [bmi-III-1@bmi.gv.at](mailto:bmi-III-1@bmi.gv.at)

**ZI. 13/1 15/182**

**BMI-LR1330/0024-III/1/c/2015**  
**BG, mit dem das Asylgesetz 2005 geändert wird**

**Referent: Mag. Georg Bürstmayr, Rechtsanwalt in Wien**

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der Österreichische Rechtsanwaltskammertag (ÖRAK) dankt für die Übersendung des Entwurfes und erstattet dazu folgende

### **S t e l l u n g n a h m e :**

#### **I.: Vorbemerkung:**

Die vorliegende Stellungnahme beschränkt sich auf die zwei wesentlichen Punkte der vorgesehenen Änderungen des geltenden Asylrechts in Österreich, nämlich

- die Gewährung des mit der Zuerkennung von Asyl verbundenen Aufenthaltsrechts nicht mehr auf unbestimmte Zeit, sondern zunächst nur mehr auf drei Jahre und
- die Regelungen, mit denen der Familiennachzug - vor allem für subsidiär Schutzberechtigte - deutlich erschwert werden soll.

Wie unten näher ausgeführt, treffen diese Neuregelungen weniger auf Bedenken, die sich aus etwaigen Widersprüchen zum Unionsrecht ergäben, denn vor allem auf solche, die mögliche Folgewirkungen und Folgekosten betreffen.



## **II: zu ausgewählten Vorschlägen im Einzelnen:**

### **Zu Z 3 – 5 (so genanntes „Asyl auf Zeit“):**

Festzuhalten ist zunächst, dass nicht der Status des Asylberechtigten für eine Dauer von drei Jahren verliehen werden soll, sondern nur das damit verbundene Aufenthaltsrecht. Soweit ersichtlich soll der dem zugrundeliegende Status weiterhin „unbefristet“ verliehen bzw. zuerkannt werden. Diese Neuregelung stößt auf **erhebliche Bedenken**:

a)

Nach Ablauf von drei Jahren soll aber dieses Aufenthaltsrecht für eine unbefristete Gültigkeitsdauer verlängert werden, sofern die Voraussetzungen für eine Einleitung eines Verfahrens zur Aberkennung des Status des Asylberechtigten nicht vorliegen; das Bundesamt hat dabei dem Asylberechtigten von Amts wegen mitzuteilen, dass er – diesfalls – über eine unbefristete Aufenthaltsberechtigung verfügt. Darüber hinaus soll bis zum rechtskräftigen Abschluss eines etwaigen Aberkennungsverfahrens die Aufenthaltsberechtigung weiter gelten (dies erscheint im Hinblick auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen, die sich aus der Genfer Flüchtlingskonvention ergeben, sowie auf das Unionsrecht aus zwingend geboten).

Diese Regelung schafft zwar de iure die wünschenswerte Rechtssicherheit (gerade noch) im notwendigen Ausmaß. Sie ist jedoch für Dritte, die mit dem Asylrecht nicht vertraut sind, schwer vermittelbar bzw. insbesondere aus den zunächst mit befristeter Gültigkeitsdauer auszustellenden Karten nicht allgemein ersichtlich.

Bei Vertragspartnern von Asylberechtigten, für die deren Aufenthaltsrecht faktisch und rechtlich von Bedeutung ist (insb. Arbeitgeber und Vermieter von Asylberechtigten), könnte solcherart massive Verunsicherung eintreten, die für die Integration von Asylberechtigten erhebliche nachteilige Folgen haben würde: Erfahrungsgemäß stellen Arbeitgeber und Vermieter von Asylberechtigten nämlich nicht auf die geltende (ohnehin schon für Fachleute schwer durchschaubare) Rechtslage, sondern vielmehr auf Dokumente ab, aus denen dieses Aufenthaltsrecht hervorgeht – im nun neu zu regelnden Fall eben auf die zunächst nur für drei Jahre auszustellenden Karten.

Eine mögliche Folge der hier in Rede stehenden Neuregelung könnte daher sein, dass eine große Zahl von potentiellen Arbeitgebern und Vermietern mit Flüchtlingen, denen zwar Asyl, aber noch kein unbefristetes Aufenthaltsrecht zuerkannt wurde, entweder in den ersten drei Jahren des Aufenthalts überhaupt keine Verträge über die Vergabe einer Wohnung oder eines Arbeitsplatzes mehr abschließen werden oder aber Mietverträge nur befristet abschließen bzw. bestehende Beschäftigungsverhältnisse mit nahendem Ablauf der ersten drei Jahre aufkündigen werden. Dies könnte eine eben erst begonnene Integration nachhaltig behindern und außerdem gravierende Folgekosten in anderen Bereichen (insb. AMS) nach sich ziehen.

Dass die vorgesehene Neuregelung das Aufenthaltsrecht bis zum rechtskräftigen Abschluss eines etwaigen Aberkennungsverfahrens weiter gelten lassen will, ändert daran zunächst wenig, weil, wie oben erwähnt, für Außenstehende nicht die Rechtslage, sondern jeweils jenes Dokument ausschlaggebend für ihr Handeln ist, in welchem diese abgebildet wird.

b)

Zu erwarten scheint weiter, dass mit dem Ablauf der ersten drei Jahre des Aufenthalts eine erhebliche Zusatzbelastung auf das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl zukommt. Angesichts der Tatsache, dass

- allein für das Jahr 2015 mit bis zu 90.000 Asylanträgen gerechnet wird,
- rund zwei Drittel dieser Anträge aktuell von Staatsbürgern der drei Staaten Afghanistan, Irak und Syrien gestellt werden und (aufgrund der generellen Lage in diesen drei Staaten),
- anzunehmen ist, dass ein überdurchschnittlich hoher Anteil dieser Antragsteller auch tatsächlich internationalen oder subsidiären Schutz erhalten wird,

wäre mit der vorgesehenen Neuregelung ab dem Jahr 2019 wohl mit deutlich über zehntausend zusätzlichen Verfahren für diese Behörde zu rechnen, die selbst dann einen ganz erheblichen Mehraufwand mit sich brächten, wenn für alle drei Staaten die nach der vorgesehenen Neuregelung einzuholenden Gutachten keine wesentliche Veränderung der Lage ergeben, müsste das BFA doch all diesen Asylberechtigten von Amts wegen eine Mitteilung zustellen, dass sie nun dauerhaft aufenthaltsberechtigt sind.

Dazu sei auch festgehalten, dass die im vorliegenden Entwurf vorgesehenen generellen Gutachten zu den Herkunftsstaaten der Asylberechtigten eine in Wahrheit nur unwesentliche Erleichterung für danach allenfalls einzuleitende Asyl-Aberkennungsverfahren bedeuten würden: Bescheide, mit denen Asyl gewährt wird, werden nämlich nach derzeitiger Praxis und Rechtslage (wie alle Bescheide, mit denen dem Standpunkt einer Partei ohne Abspruch über Einwendungen oder Anträge Dritter vollinhaltlich Rechnung getragen wird - § 58 Abs 2 AVG) nicht näher begründet, sie enthalten daher insbesondere keine Auflistung jener Umstände, die für die Asylgewährung ausschlaggebend waren. Eine Aberkennung von Asyl dürfte und könnte aber ungeachtet eines Gutachtens zur allgemeinen Lage im Herkunftsland nur dann erfolgen, wenn im Einzelfall (!) festgestellt werden kann, dass eine der Voraussetzungen des § 7 AsylG 2005 vorliegt. Im Regelfall wird dies aber bedeuten, dass die Voraussetzung des Art 1 Abschnitt C Z5 vorliegen muss, das wiederum bedeutet, dass im Einzelfall (!) festgestellt werden muss, ob *„die Umstände, auf Grund deren (eine asylberechtigte Person) als Flüchtling anerkannt worden ist, nicht mehr bestehen und sie es daher nicht weiterhin ablehnen kann, sich unter den Schutz ihres Heimatlandes zu stellen“*.

Mangels näherer Begründung jener Bescheide, mit denen Asyl zuerkannt wird, kann aber die Frage, ob diese angesprochenen *„Umstände (...) nicht mehr bestehen“* nur durch individuelle, nachträgliche Rekonstruktion der seinerzeitigen Fluchtgründe ermittelt werden.

Für den Fall, dass ein Gutachten zu einem Herkunftsstaat iSd § 3 Abs 4a AsylG 2005 (in der vorgesehenen Neufassung) wesentliche, dauerhafte Veränderungen im dortigen Sinn ergibt, wäre daher für die Verwaltung nur sehr wenig gewonnen: In jedem einzelnen, dann jedoch zwingend (!) einzuleitenden Aberkennungsverfahren müsste individuell rekonstruiert werden, welche Umstände für die damalige Zuerkennung von Asyl ausschlaggebend waren und ob alle diese Umstände nun auch tatsächlich weggefallen sind. Der damit verbundene Verwaltungsaufwand scheint, zumindest nach derzeitiger Lage, nur schwer zu bewältigen (die Individualität der drohenden Verfolgung von Asylberechtigten, damit aber auch der späteren Prüfung, ob diese Verfolgungsgründe weggefallen sind, ist wesentliches Unterscheidungsmerkmal zu den Voraussetzungen für die Gewährung bzw. die spätere Aberkennung von subsidiärem Schutz. Letztere könnte tatsächlich in einer größeren Zahl von Fällen allein oder hauptsächlich gestützt auf ein generelles Gutachten zu Änderungen der allgemeinen Lage im Herkunftsstaat erfolgen, die Aberkennung des Asylstatus eben nicht).

Insgesamt scheint mit der vorgeschlagenen Neuregelung im hier in Rede stehenden Umfang wenig gewonnen: Schon nach bisheriger Rechtslage war und ist die Aberkennung des Asylstatus für den oben beschriebenen, schon in der GFK geregelten Fall, jederzeit möglich. Das mit diesem Status verbundene Aufenthaltsrecht zunächst mit drei Jahren zu befristen scheint vor allem zur Rechtsunsicherheit einerseits und zu einer erheblichen Folgebelastung der Verwaltung andererseits beizutragen, ohne in der Sache selbst neue Möglichkeiten zu schaffen.

**Es wird daher angeregt, die vorgesehenen Neuregelungen zum sogenannten „Asyl auf Zeit“ im Hinblick auf die absehbaren negativen Folgen für die Integration von anerkannten Flüchtlingen, für die Rechtssicherheit der Allgemeinheit und schließlich für die Verwaltung, insb. das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, in der vorgeschlagenen Form nicht umzusetzen.**

### **Zu Z 6 – 10 (Neuregelung des Familiennachzugs)**

Die vorgesehenen Neuregelungen zum Familiennachzug sehen im Wesentlichen vor, dass

- Familienangehörige von Asylberechtigten nur mehr in den ersten drei Monaten nach der Gewährung von Asyl (an ihren in Österreich befindlichen Angehörigen) ohne weitere Voraussetzungen einen Antrag auf den sogenannten Familiennachzug stellen können sollen, danach aber bestimmte Mindestvoraussetzungen (ortsübliche Unterkunft, Krankenversicherung und ausreichende Einkünfte des in Österreich befindlichen Angehörigen) nachweisen müssen,
- Familienangehörige von subsidiär Schutzberechtigten einen derartigen Antrag nicht mehr wie nach geltender Rechtslage ein Jahr nach Gewährung des Status des subsidiären Schutzes an den Angehörigen in Österreich, sondern erst drei Jahre danach stellen können sollen.

Während beide Neuregelungen von der Familienzusammenführungs-Richtlinie noch gedeckt erscheinen und die erste der beiden (Familiennachzug von Asylberechtigten) auch sonst keine erheblichen Bedenken in Hinblick etwa auf Art 8 EMRK aufzuwerfen scheint, stößt die Neuregelung des Familiennachzugs bei subsidiär Schutzberechtigten auf zweierlei Bedenken:

a)

Nach bisheriger Rechtslage waren der Status des Asylberechtigten und jener des subsidiär Schutzberechtigten – bis auf das eine Jahr „Wartezeit“ für den Familiennachzug – in ihren sonstigen rechtlichen Auswirkungen (Aufenthaltsrecht, Zugang zum Arbeitsmarkt, Zugang zu Sozialleistungen, Möglichkeit der Ausstellung eines Reisedokuments u.a.) im Wesentlichen gleichgestellt. Die nun vorgesehene „Spreizung“ der Wartezeit auf möglichen Familiennachzug von einem auf drei Jahre führt hingegen zu einer deutlichen Ungleichbehandlung dieser beiden Status-Gruppen bzw. ihrer Angehörigen.

Das schlägt zunächst vor allem auf die Gruppe der unbegleitet minderjährigen Asylwerber durch, denen in Österreich der Status des subsidiär Schutzberechtigten gewährt wird. Diese Personen werden – sofern ihnen dieser Status nicht vor Ablauf des 15. Lebensjahres gewährt wurde – überhaupt keine Möglichkeit mehr auf Familiennachzug haben, weil ja – wie bisher – der Nachzug von Eltern voraussetzt, dass das in Österreich befindliche Kind zum Zeitpunkt der Antragstellung noch minderjährig ist. Für Minderjährige ist die langjährige Trennung von ihren Eltern freilich ein wesentlich schwerwiegenderer Eingriff in ihr verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens als für Volljährige. Fraglich scheint daher, ob die vorgesehene Neuregelung in Hinblick auf diese Gruppe noch als verfassungskonform anzusehen wäre.

**Es wird daher angeregt, vor einer etwaigen Beschlussfassung eingehend zu prüfen, ob die vorgesehene Neuregelung – jedenfalls in Hinblick auf unbegleitete Minderjährige – verfassungskonform wäre.**

b)

Nicht nur für die Gruppe der Minderjährigen, sondern für alle Asylwerber ergäbe sich aus der vorgesehenen Regelung aber eine weitere, beinahe zwingende Konsequenz: Während es nach geltender Rechtslage in den meisten Fällen wenig bis gar nicht sinnvoll erschien, nach Abweisung des Antrags auf Asyl nebst Gewährung von subsidiärem Schutz den weiteren Rechtsweg zu beschreiten (weil die Erledigung einer Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht häufig nicht vor Ablauf eines Jahres zu erwarten war bzw. ist und nach Ablauf dieses Jahres auch das Recht auf Familiennachzug bei sonst praktisch gleicher Rechtsstellung wie bei Asylberechtigten ausgeübt werden kann), würde es die vorgesehene Neuregelung wesentlich attraktiver erscheinen lassen, nach Gewährung von subsidiärem Schutz den weiteren Rechtsweg zu beschreiten, um solcherart einen Familiennachzug schneller bzw. überhaupt noch zu ermöglichen. Insbesondere die gesetzlichen Vertreter von unbegleitet minderjährigen Asylwerbern wären geradezu gezwungen, in jedem Einzelfall den Rechtsweg weiter auszuschöpfen, hätten ihre Schützlinge doch altersbedingt – wie oben aufgezeigt – sehr häufig überhaupt keine Aussicht auf Nachzug der Eltern mehr, wenn ihnen „nur“ subsidiärer Schutz gewährt wird.

Fraglich scheint vor diesem Hintergrund, ob der durch die vorgesehene Neuregelung offenbar verfolgte Zweck (Eindämmung der Flucht von so genannten „Ankerkindern“ nebst damit einhergehender Reduktion der finanziellen Belastung der öffentlichen Hände) nicht durch einen erheblichen Mehraufwand der Verwaltung, insbesondere beim Bundesverwaltungsgericht, uU aber auch noch bei den Höchstgerichten, konterkariert würde. Sollten diese Folgekosten jene des Familiennachzugs in seiner bisherigen Form auch nur annähernd erreichen, erschiene die hier vorgeschlagene Neuregelung allerdings kaum mehr sachgerecht.

**Es wird daher angeregt, vor einer etwaigen Beschlussfassung einerseits die Kosten des Familiennachzugs in seiner bisherigen Form für die öffentlichen Hände festzustellen und sie den Folgekosten diese Neuregelung im obigen Sinn andererseits gegenüberzustellen.**

Schließlich stößt die vorgesehene Neuregelung noch auf Bedenken, die über Österreich hinausweisen: Auf europäischer Ebene wird angesichts der notorischen Begleitumstände der aktuellen Fluchtbewegungen (Schlepperkriminalität, Lebensgefahr und häufige Todesfälle insb. bei der Überquerung des Mittelmeers) seit längerem über legale Zugänge zum europäischen Asylsystem diskutiert. Tatsächlich war bzw. ist der Familiennachzug die bislang einzige Möglichkeit eines derartigen legalen Zugangs, die nun aber erheblich eingeschränkt werden soll. Die vorgesehene Neuregelung könnte daher auch die Folge nach sich ziehen, dass sich noch häufiger als bisher nicht nur einzelne Personen (idR Ehemänner oder Familienväter, häufig aber auch Kinder) auf die Flucht nach Österreich begeben, sondern ganze Familien, weil ihnen sonst die Perspektive einer legalen Einreise nach Österreich für weitere zwei Jahre (im Fall der Angehörigen von Minderjährigen regelmäßig sogar zur Gänze) genommen wäre. Das Ziel, die derzeit - anerkanntermaßen - sehr hohe Zahl von Asylwerbern in Österreich zu reduzieren, könnte also mit der vorgesehenen Neuregelung geradezu konterkariert werden.

**Es wird daher insgesamt angeregt, die vorgesehenen Neuregelung in der vorliegenden Form nicht zu beschließen.**

Wien, am 24. November 2015

DER ÖSTERREICHISCHE RECHTSANWALTSKAMMERTAG

  
Dr. Rupert Wolff  
Präsident

