

Bezeichnung	GESETZENTWURF
Zi.-GE/19.....
Datum:	1 1. APR. 1997
Verteilt

Hoersch Kerant

BEGUTACHTUNG DER NOVELLE

DES ASYLGESETZES 1991

DURCH

HELPING HANDS

Offensichtlich unbegründete Anträge, Abgekürztes Berufungsverfahren

Die in §4 b festgelegten Kriterien, die die Grundlage für die Abweisung eines Antrages als offensichtlich unbegründet ermöglichen, bieten einen zu weiten Spielraum für das Ermessen der Behörde. Dies läßt Zweifel entstehen, ob diese Bestimmung ausreichend determiniert im Sinne des entsprechenden verfassungsgesetzlichen Gebotes in § 18 B - VG ist.

Wird ein Antrag als offensichtlich unbegründet abgewiesen oder als unzulässig zurückgewiesen, besteht die Möglichkeit der Überprüfung durch den unabhängigen Bundesasylsenat. Die Berufungsfrist dafür beträgt 48 Stunden ab Zustellung und über die Berufung ist binnen 4 Arbeitstagen zu entscheiden. Es entspricht nicht einem fairen und rechtsstaatlichen Verfahren, wenn die Kürze der Berufungsfrist das Aufsuchen einer Beratung hinsichtlich notwendiger Rechtshilfe verunmöglicht. Da der betreffende Asylwerber nicht in das Staatsgebiet einreisen darf, an der Grenze keinerlei qualifizierte Flüchtlingsberatung vorgesehen ist, ausländische Institutionen und Behörden mit den österreichischen Gesetzen nicht unbedingt vertraut sind kann die vorgesehene Berufungsfrist nur als Farce erscheinen. Ungeregelt ist auch, wo die wartenden Asylwerber an der Grenze untergebracht und betreut werden.

Die Ausschließung einer abgesonderten Berufung gegen die Feststellung der Zulässigkeit der Zurückweisung, Zurück- oder Abschiebung in § 20 Abs.1 letzter Satz Asylgesetz verstößt gegen das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf ein „effektives Verfahren Zur Prüfung einer drohenden grausamen und unmenschlichen Behandlung oder Strafe gem. Art. 3 EMRK und Art. 13 EMRK“. Überdies wird durch diese Bestimmung die Geltendmachung des Schutzes nach Art. 33 GFK nahezu unmöglich gemacht.

Asylanträge sollten nur dann als offensichtlich unbegründet gelten, wenn diese "eindeutig mißbräuchlich" sind oder sich nicht auf eine Verfolgung aus Konventionsgründen beziehen - damit würde der Entschließung der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister der Europäischen Gemeinschaft vom 30.11./1.12.1992 über offensichtlich unbegründete Asylanträge ebenso gerecht wie dem UNHCR-ExCom-Beschluß Nr. 30 (XXXIV).

Überdies sollte die Formulierung der Erläuterungen in das Gesetz übernommen werden, wonach ein Asylantrag nur dann als offensichtlich unbegründet gelten soll, wenn eine Verfolgungsgefahr **mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit (eindeutig)** ausgeschlossen werden kann.

Ersetzt werden sollte das Wort "*zurückzuführen*" in **Z 2**, da dieses eine **rechtliche Beurteilung des Vorbringens** voraussetzt. Es sollte darauf abgestellt werden, ob der Asylwerber in seinem Vorbringen einen Bezug zu den Gründen der GFK herstellt.

Bei **Z 3**, dessen Streichung die beste Lösung wäre, ist für den Fall seiner Beibehaltung sicherzustellen, daß er nur dann zur Anwendung kommt, wenn das Vorbringen als Gesamtes unsinnig oder realitätsfern ist, jedoch keinesfalls dann, wenn **Widersprüche in Details** vorliegen.

Z 4 ist zu streichen, da diese nur zum Tragen kommen dürfte, wenn der vorgebrachte Sachverhalt eine Beurteilung unter Bezug auf die Gründe der GFK nicht zuließe. Im Falle der Beibehaltung ist zu ergänzen, daß eine Mitwirkung nur „in zumutbarem Ausmaß“ verlangt werden kann,

Betreffend **Z 5** erscheint es als dringend, die Wortfolge "*aufgrund der allgemeinen politischen Verhältnisse, der Rechtslage und der Rechtsanwendung in der Regel*" weitergehend zu konkretisieren.

Angeregt wird die gesetzliche Verankerung einer **Frist**, nach deren Verstreichen die Abweisung wegen offensichtlicher Unbegründetheit nicht mehr möglich sein soll.

Überdies wird angeregt, für Verfahren, in denen die Behörde den Antrag als offensichtlich unbegründet abweisen will, die **Beiziehung eines Flüchtlingsberaters** zur Einvernahme zwingend vorzuschreiben.

Parallel zum Gesetz sollte eine Verordnung die Auslegung der gesetzlichen Kriterien klarstellen.

Die Forderungen

A) iSd Formulierung „offensichtlich unbegründet“ können Asylanträge dann einem geänderten Verfahren unterzogen werden, wenn sich die Gründe, auf die sich der Asylantrag stützt, mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit (eindeutig) nicht auf Verfolgung iSd GFK stützen.

B) Dieser Entscheidung ist der Beschluß Nr. 30 des Exekutiv-Komitees der Vereinten Nationen plus Anhang zu Grunde zu legen.

C) wenn mit einem Bescheid, der sich auf die „ offensichtliche Unbegründetheit“ stützt, ein Antrag abgelehnt werden soll, muß das Verfahren ausgesetzt werden. Es hat binnen 24 Stunden eine weitere Einvernahme unter Beisein eines Flüchtlingsberaters stattzufinden in der der Asylwerber und der Flüchtlingsberater darüber zu informieren sind, aus welchen Gründen der Antrag abzulehnen sei. Dazu können der Asylwerber und der Flüchtlingsberater Stellung nehmen.

D) Gegen einen solcherart zustande gekommenen Bescheid kann binnen 14 Tage Berufung erhoben werden.

E) Die Berufungsinstanz (Bundesasylsenat) hat innerhalb einer Woche über die Berufung zu entscheiden.

F) Die Berufungsinstanz entscheidet nur formell (ob der Antrag als offensichtlich unbegründet abzulehnen sei). Im Falle, daß der Berufung stattgegeben wird, wird das Asylverfahren nach den sonst geltenden Bestimmungen eingeleitet. Der Asylwerber ist somit aufenthaltsberechtigt, in Anhaltung befindliche Asylwerber sind freizulassen.

Die Tätigkeit der Flüchtlingsberater muß zur sinnvollen Umsetzung dieses Modells zeitlich wie fachlich erweitert werden. Die Regelung soll dabei analog zu den gerichtlichen Schöffien getroffen werden.

Das Modell basiert auf folgenden Überlegungen:

Im Fall, daß ein Asylantrag tatsächlich „mißbraucht“ werden soll, ist ein verkürztes Verfahren wohl nicht zu vermeiden. Durch das Beisein eines Flüchtlingsberaters

soll sichergestellt werden, daß Mißbräuche des verkürzten Verfahrens verhindert werden.

Unzulässige Asylanträge wegen Schutzes in einem sicheren Drittstaat

Grundsätzlich ist es sehr begrüßenswert, daß die sogenannte Drittlandsklausel zukunftsorientiert gestaltet wurde.

Abs. 5 dieser Bestimmung birgt aber die Gefahr, daß nicht abschiebbare Asylwerber unbeschränkt lange sich in Rechtsunsicherheit befinden, wenn die Aussichtslosigkeit der Abschiebung nicht erkannt wird.

Gem. Abs. 3 gelten Staaten regelmässig dann als sichere Drittstaaten, wenn sie die Genfer Flüchtlingskonvention und ein Asylverfahren entsprechen den Grundsätzen dieser Konvention eingerichtet sowie die EMRK ratifiziert und eine Erklärung gem Art. 25 dieser Konvention abgegeben haben.

Laut Erläuterungen gilt dies für sämtliche Anrainerstaaten Österreichs.

Diese Bestimmungen sind auf rein formale Kriterien abgestellt und berücksichtigen nicht, ob ein Asylwerber tatsächlich den Schutz in Anspruch nehmen kann. Auch das subjektive Empfinden von Unsicherheit in einem Drittland wird nicht berücksichtigt.

Die Zurückweisung eines Antrages wegen Schutzes in einem sicheren Drittstaat, führt dazu, daß Flüchtlinge, die aus einem solchen Staat kommen wohin sie tatsächlich nicht zurückkehren können, trotz der Voraussetzungen des Art. 1 Abschnitt A der GFK, kein Asyl in Österreich erlangen.

Damit verstößt Österreich gegen seine völkerrechtlichen Verpflichtungen, die sich aus der Ratifizierung der GFK ergeben.

Forderung

Es sollte eine schriftliche Zusicherung vom in Betracht kommenden Drittstaat eingeholt werden, worin dem Asylwerber ein faires Asylverfahren und Refoulmentschutz zugesichert wird.

Asyl an der Grenze

Die im Entwurf vorgesehene Regelung über das Asyl an der Grenze stellt einen zentralen Punkt der Kritik dar.

Hinsichtlich der Einreise von AsylwerberInnen bzw. Fremden, die einen Asylantrag zu stellen beabsichtigen, sieht der Entwurf zwei unterschiedliche Verfahren vor. Entscheidendes Kriterium für die Wahl des Verfahrens ist die „direkte bzw. indirekte Anreise“, worüber allein die Grenzkontrollbehörde entscheidet. Im Falle der indirekten Anreise, die den Regelfall darstellen wird, wird in einem formularisierten Verfahren, das rechtsstaatlichen Kriterien nicht entspricht, über die Wahrscheinlichkeit der Asylgewährung entschieden.

Da es nicht vertretbar ist, daß die wichtigste Entscheidung hinsichtlich des Zuganges zum Asylverfahren vom Grenzkontrollorgan getroffen wird, nämlich ob der Asylwerber direkt aus dem Verfolgungsstaat einreist oder in einem Drittstaat sicher war, schlagen wir folgendes Modell vor:

A) Es ist allen Asylwerbern die Einreise ins Bundesgebiet zu gestatten. Sie müssen persönlichen Zugang zum Bundesasylamt haben, das über die Frage der Drittstaatssicherheit entscheidet.

B) Der Asylwerber wird zu diesem Zweck zum Bundesasylamt gebracht und wird in der Zwischenzeit vom Bund untergebracht und versorgt. Die Unterbringung hat an der Stelle des Bundesasylamtes (sinnvollerweise in Traiskirchen) zu erfolgen. Der Asylwerber ist dort unter Beisein eines Flüchtlingsberaters (siehe oben) binnen 48 Stunden zur Drittstaatsicherheit zu befragen. Der Zugang zu Rechtsberatung muß gewährleistet sein.

C) Im Falle der Zurückweisung des Asylantrages wegen Drittstaatssicherheit hat der Asylwerber die Möglichkeit, dagegen binnen 14 Tagen zu berufen.

D) Die Berufungsbehörde (Bundesasylsenat) hat binnen einer Woche über die Berufung zu entscheiden. Die Berufungsbehörde prüft dabei lediglich, ob dem Asylwerber der Zugang zum Asylverfahren zu gestatten ist. Im Falle, daß die Berufungsinstanz die Entscheidung der Behörde erster Instanz bestätigt, kann der Asylwerber zurückgewiesen (zurückgeschoben) werden. Das Bundesasylamt bzw.

der Bundesasylsenat hat diesfalls festzuhalten, in welches Land der/die AsylwerberIn zurückzuweisen ist und zu gewährleisten, daß den Asylsuchenden in diesem Staat ein effektives Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft garantiert wird.

E) Wenn die Berufungsbehörde der Berufung stattgibt, ist das Asylverfahren zu eröffnen.

Non-refoulement-Prüfung

Grundsätzlich begrüßt wird die Verlagerung der Kompetenz zur Prüfung, ob die Zurückweisung, Zurückschiebung oder Abschiebung in den Herkunftsstaat zulässig ist, an das Bundesasylamt in § 4c AsylG. Dem **Gedanken der Vereinheitlichung** der Zuständigkeit in diesem Punkt wird im Entwurf jedoch nur halbherzig Rechnung getragen, denn das Bundesasylamt soll

(i) nur für Asylwerber und

(ii) nur in Hinblick auf den Herkunftsstaat

entscheidungsbefugt sein. Für die Refoulement-Prüfung nach § 57 iVm §75 FrG

(i) bei Asylwerbern betreffend andere Staaten sowie

(ii) bei Menschen, die keinen Asylantrag gestellt haben, betreffend deren Herkunftsstaat wie auch andere Staaten

soll gemäß § 88 Abs 1 FrG die Bezirksverwaltungsbehörde, im Wirkungsbereich einer Bundespolizeibehörde diese, zuständig sein. Damit wäre die Zuständigkeit für ein und dasselbe Verfahren auf zwei Behörden aufgeteilt, wobei

1. de lege unterschiedlich qualifizierte Beamte tätig würden,

2. der Instanzenzug nur im Asylgesetz zu einer unabhängigen Behörde führen würde,

3. nur für ehemalige Asylwerber gemäß § 8 AsylG ein Aufenthaltsrecht an die Unzulässigkeit der Zurückweisung, Zurückschiebung oder Abschiebung geknüpft wäre.

Diese Regelung verstößt gegen das **verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Gleichbehandlung von Ausländern untereinander** und widerspricht der Verfassung überdies im Gebot auf ausreichende Bestimmtheit des **gesetzlichen Richters**.

Zugang zur Non-refoulement-Prüfung

Ein Antrag auf die Prüfung, ob eine Person im Falle ihrer Abschiebung unmenschliche Behandlung zu befürchten hat, soll lt. § 75 Abs 2 des FrG-Entwurfes nur während anhängigem Ausweisungs- oder Aufenthaltsverbotsverfahren möglich sein. Die Behörde wäre zwar im Falle einer Abschiebung verpflichtet, diese Frage von Amts wegen zu prüfen, müßte ihre Entscheidung jedoch nicht bescheidmäßig ausfolgen. Dadurch wäre es unüberprüfbar, ob die Behörde diesem Gebot tatsächlich gerecht wurde. Dies erscheint vor dem Hintergrund der aktuellen Praxis, nach der die Prüfung "von Amts wegen" regelmäßig unterlassen wird, äußerst bedenklich. Besonders dramatisch wäre dies in jenen Fällen, in denen sich nach rechtskräftiger Erlassung von Ausweisung oder Aufenthaltsverbot die menschenrechtliche Situation im Zielstaat der Abschiebung verändert.

Unabhängiger Bundesasylsenat

In § 10a Abs 4 AsylG sind die Voraussetzungen, die dessen Mitglieder erfüllen müssen, in einer Form umschrieben, die den Verdacht nahelegen, daß dieser Formulierung ein klares Bild einer bestimmten Personengruppe zugrundeliegt. Auf der einen Seite wird der Zugang wesentlich stärker eingegrenzt als beispielsweise jener für ein Richteramt (vierjährige Berufsstellung in Verwaltung oder Gerichtsbarkeit), andererseits bewußt für Nicht-Akademiker geöffnet.

Hier sollte eine Umschreibung gewählt werden, die sicherstellt, daß die Mitglieder dieses Senates

(i) ein juristisches Studium abgeschlossen haben,

(ii) in ihrer bisherigen Tätigkeit Erfahrungen mit Bezug auf das Verwaltungsrecht sammeln konnten,

Jedenfalls ist sicherzustellen, daß die Mitglieder dieses Senates von allen Anfang an so weit als irgend denkbar über den Zweifel der Parteilichkeit erhaben sein sollen.

Bundesbetreuung

Die menschenunwürdige Situation von mittellosen Asylwerbern in Österreich wird im Entwurf nicht verbessert. Offensichtlich ist keinerlei Veränderung zur aktuellen Rechtslage geplant. Dies, obwohl die herrschende Rechtslage (Kann-Bestimmung) einen allzu breiten Raum an Ermessen öffnet. Aufgrund der Beobachtung der Praxis stellte der UNHCR in seinem Bericht aus 1995 fest: „Im Bereich der Bundesbetreuung besteht eine **willkürliche, selektive und gesetzwidrige Aufnahmepraxis**“.

Auch die **Volksanwaltschaft** stellte in ihrem Bericht vom 9.10.1996 nach Durchführung eines Prüfungsverfahrens betreffend das Wiener Sozialhilfegesetz wie folgt fest: „Zu einer **verfassungskonformen Regelung** ist es trotz der Erlassung des Bundesbetreuungs-gesetzes nicht gekommen, weil auf die Bundesbetreuung kein Rechtsanspruch besteht, Ausschließungsgründe normiert wurden und keine Gleichstellung mit in Not geratenen inländischen Staatsangehörigen erfolgt ist“.

Die Volksanwaltschaft meinte weiters, daß dadurch Rechte, die durch die **Genfer Flüchtlingskonvention** garantiert sind, **verletzt** wurden.

Aus unserer Sicht darf die in diesem Bereich bestehende **kompetenzrechtliche Uneinigkeit** zwischen Bund und Ländern nicht auf dem Rücken von mittellosen Schutzsuchenden, und damit zum Teil von Flüchtlingen, ausgetragen werden.

Ein Rechtsanspruch auf Bundesbetreuung ist als existenzielle Mindestsicherung (Unterkunft und Verpflegung) unverzichtbar und ein Gebot der Achtung der Menschenwürde. Bei Ablehnung der Aufnahme in die Bundesbetreuung sollte künftig daher auch ein bekämpfbarer Bescheid erlassen werden.

Angeregt wird diesbezüglich die Überlegung, in Anlehnung an die Bund-Länder-Aktion für bosnische Kriegsvertriebene die Bundesbetreuung durch eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern sicherzustellen. Die diesbezüglichen

Verhandlungen sollten zum Anlaß genommen werden, um auch die Situation von Menschen, deren Abschiebung unzulässig oder unmöglich ist, mitzubedenken und einen österreichweit einheitlichen Standard für deren Behandlung anzustreben.

Jede zukünftige Regelung sollte als erstes **Ziel die Vermeidung von Willkür** in der praktischen Umsetzung vor Augen haben.

Asylerstreckung

Asyl kann nach dem Entwurf nur mehr auf Ehegatten und minderjährige unverheiratete Kinder erstreckt werden (§ 4 Abs 1 AsylG). Damit wird auch vom Entwurf zum Fremdenrechtsänderungsgesetz 1996 abgegangen.

Die Ausschließung einer abgesonderten Berufung gegen die Feststellung der Zulässigkeit der Zurückweisung, Zurück- oder Abschiebung in § 20 Abs 1 letzter Satz AsylG verstößt in eklatanter Form gegen das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf ein "effektives Verfahren zur Prüfung einer drohenden grausamen oder unmenschlichen Behandlung oder Strafe gem. Art 3 EMRK und Art 13 EMRK". Überdies wird durch diese Bestimmung die Geltendmachung des Schutzes nach Art 33 GFK nahezu unmöglich gemacht.

Asylaberkennung

Laut Entwurf ist vorgesehen, Erstreckungsasyl abzuerkennen, wenn nachträglich jegliche Voraussetzungen für die Erstreckung weggefallen sind (§ 5 Abs 1 Z 3 AsylG). Dies kann zu unbeabsichtigten Härten führen, beispielsweise bei Tod des anerkannten Familienmitgliedes oder wenn ein minderjähriger Angehöriger volljährig wird.

Überdies sieht diese Bestimmung es nicht vor, mit der Aberkennung von Asyl aufgrund nachträglichen Wegfalls der Voraussetzungen für die Erstreckung die Feststellung über die (Un)zulässigkeit der Abschiebung zu verbinden (§ 5 Abs 3 AsylG).

In Abs 1 dieser Bestimmung sollte Ziffer 3 gestrichen werden. Bei Beibehaltung ist eine Sicherungsklausel gegen unerwünschte Härten dringend notwendig.

Die auf die Ziffer 2 und 5 eingeschränkte Aufzählung in Abs 3 dürfte ein Redaktionsversehen sein. Sie ist daher um "Z 3" zu ergänzen.