



Republik Österreich
UNABHÄNGIGER BUNDESASYLSENAT

A-1100 Wien, Laxenburgerstraße 36
Tel. (01) 601 49/0
DVR: 0939579

GZ 100.099/0-Ubas/05

An das
Bundesministerium für Inneres
Sektion III

Herrengasse 7
1014 Wien

Betr.: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Asylgesetz 2005 und das Fremdenpolizeigesetz 2005 erlassen sowie das Bundesbetreuungsgesetz, das Personenstandsgesetz, das UBAS-Gesetz und das Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen 1991 geändert werden;
Begutachtungsverfahren

Der Unabhängige Bundesasylsenat gibt im Rahmen des Begutachtungsverfahrens zum vorliegenden Entwurf für eine Asylgesetz-Novelle 2005 folgende Stellungnahme ab:

Einleitend ist festzuhalten, dass der Unabhängige Bundesasylsenat seine bisherige Praxis, mit asylgesetzlichen Vorhaben verbundene grundsätzliche (rechtspolitische) Zielsetzungen nicht zu beurteilen oder zu kommentieren, beibehält. Mit Rücksicht auf seine äußerst sensible Aufgabenstellung nimmt der Unabhängige Bundesasylsenat in diesem Sinn auch von Prognosen möglicher Interpretationen neu vorgesehener gesetzlicher Bestimmungen Abstand, insbesondere soweit dazu bzw. diesbezüglich noch keine (gefestigte) höchstgerichtliche Judikatur vorliegt bzw. vorliegen kann. Dies umso mehr, als die nunmehr zur Begutachtung vorliegenden Gesetzesentwürfe eine große Zahl neuer Bestimmungen bzw. umfassender Neuregelungen enthalten, deren konkrete Herausforderungen erst in der Vollzugspraxis der kommenden Jahre ersichtlich werden können. Die folgenden Bemerkungen und Anregungen spiegeln in dieser Hinsicht daher in erster Linie die bisherigen (praktischen) Erfahrungen des Unabhängigen Bundesasylsenats und seiner Mitglieder wider.

- 2 -

Im Allgemeinen fällt in diesem Zusammenhang zunächst auf, dass dem Vorblatt zu den zur Begutachtung ausgesendeten Gesetzesentwürfen zwar detaillierte Einschätzungen des (bspw.) für zusätzliche Verfahrensaufwendungen oder aufgrund verkürzter Entscheidungsfristen beim Bundesasylamt erforderlichen personellen Mehrbedarfs zu entnehmen sind, derartige Darstellungen für den Bereich des Unabhängigen Bundesasylsenats jedoch zur Gänze fehlen. Die durch die angesprochenen personellen Vorkehrungen im Bereich des Bundesasylamts zum Ausdruck gebrachte Einschätzung, dass von der beabsichtigten Neuregelung durch das AsylG 2005 ceteris paribus keine verfahrensbeschleunigende Wirkung ausgeht, wird in diesem Sinn geteilt.

Bezogen auf die Berufungsverfahren haben die bisherigen Analysen diesbezüglich - kurz zusammengefasst - Folgendes ergeben:

Die (in einer Studie vom Juni 2003 ausgewerteten) Erfahrungen des Unabhängigen Bundesasylsenats zeigen für den Abschluss eines Asyl-Berufungsverfahrens einen durchschnittlichen zeitlichen „Netto“-Bedarf von rd. 1,5 Arbeitstagen (was gemäß den erläuternden Bemerkungen auch der Einschätzung des Gesetzgebers anlässlich der Beschlussfassung des Asylgesetzes 1997 entspricht).

Das wird, wie der Unabhängige Bundesasylsenat bereits in seinem dem Parlament zuletzt vorgelegten Tätigkeitsbericht für die Jahre 2002 und 2003 dargelegt hat, auch von einer seitens der Organisationsabteilung des Bundesministeriums für Inneres (zu Beginn des Jahres 2004) durchgeführten Personalbedarfsanalyse bestätigt. Selbst unter (einer weitgehend realitätsfernen) Annahme gegenüber der täglichen Praxis deutlich reduzierter Zeitfaktoren wird darin zur Bewältigung von 12.000 Berufungen und damit der Zahl der jährlich neu anfallender Verfahren ein (zusätzlicher) Bedarf von 8 bis 10 Senatsmitgliedern aufgezeigt.

Darüber hinaus stehen dem Unabhängigen Bundesasylsenat und seinen Mitgliedern für dzt. jährlich 12.000 neu einlangende Berufungsverfahren lediglich 4 (B/A2-) Kräfte zur allgemeinen sowie 5 (B/A2-)Kräfte zur Verfahrensunterstützung im Bereich der erforderlichen Informationen über Herkunftsländer von AsylwerberInnen bzw. der Koordination diesbezüglich notwendiger Ermittlungen zur Verfügung.

Ausgenommen seit August des vergangenen Jahres (zunächst) 10 und seit Beginn des heurigen Jahres weitere 5 in einem 1-jährigen Ausbildungsverhältnis stehende (und daher sowie überdies aufgrund ihrer - systembedingt - großen Fluktuation nur in begrenztem Rahmen einsetzbare) VerwaltungspraktikantInnen stehen dem Unabhängigen Bundesasylsenat und seinen Mitgliedern auch keine juristisch qualifizierten MitarbeiterInnen zur unmittelbaren Unterstützung bei der Führung der Berufungsverfahren zur Verfügung.

- 3 -

Selbst für den Fall einer fortgesetzt rückläufigen Zahl neuer Asylanträge wird sich der personelle Bedarf insofern nicht nachhaltig reduzieren, als die nunmehr in Aussicht genommenen asylgesetzlichen Bestimmungen zum Einen Verfahren vorsehen, die im Vergleich zur bisherigen (geltenden) Rechtslage jedenfalls mit inhaltlichen wie auch mit zeitlichen Mehraufwendungen verbunden sein werden - bspw. die Einstellung eines Berufungsverfahrens mittels Bescheid (§ 24 Abs 3) sowie dessen allfällige Wiedereröffnung in einem hinsichtlich der Prüfmaßstäbe einer (sog.) Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nachgebildeten Verfahren (§ 24 Abs 4) oder Verfahren betreffend Entscheidungen über die Zu- bzw. Aberkennung der aufschiebenden Wirkung von Berufungen (§ 37 u. § 38) und die (gem. § 33 Abs 4) vor Ort durchzuführenden Berufungsverhandlungen in Flughafenverfahren.

Zum Anderen sieht der Entwurf für ein Asylgesetz 2005 hinsichtlich einiger Verfahren auch deutlich verkürzte Entscheidungsfristen und damit verbundene Priorisierungen dieser Verfahren vor (etwa hinsichtlich Flughafenverfahren oder Verfahren von in Schubhaft befindlichen Asylwerberinnen und Asylwerbern, ebenso bei Verfahren, in denen ein Ausweisungsverfahren eingeleitet worden ist, oder hinsichtlich Verfahren betreffend Entscheidungen über die Zu- bzw. Aberkennung der aufschiebenden Wirkung von Berufungen).

Aufgrund bisheriger Erfahrungen wird davon auszugehen sein, dass diese Verfahren zweifellos einen erheblichen Teil der Kapazitäten der Berufungsbehörde in Anspruch nehmen werden (und verfahrensökonomischen Aspekten - wie etwa der verfahrenstechnisch gleichzeitigen Behandlung gleichartiger Verfahren - entgegenwirken).

Analoge Überlegungen sind auch in Bezug auf die (vorgesehenen) Verfahren gemäß § 5 AsylG (Zuständigkeit eines anderen Staates auf Grund der Dublin-Verordnung) anzustellen. Gemäß ständiger höchstgerichtlicher Judikatur sind in diesen Verfahren im Zuge der Prüfung der Frage der Zuständigkeit eines anderen (EU-)Staates für die Durchführung des Asylverfahrens im Hinblick auf eine allfällige Verpflichtung Österreichs, vom Selbsteintrittsrecht in das betreffende Asylverfahren Gebrauch zu machen, auch die Voraussetzungen der Artikel 3 und 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention zu erheben und zu berücksichtigen. Auch für diese Verfahren, die vielfach umfangreiche Ermittlungsverfahren und komplexe Beurteilungen erfordern, sollen gemäß dem vorliegenden AsylG-Entwurf künftig (wieder) deutlich verkürzte Entscheidungsfristen vorgesehen sein.

- 4 -

Schließlich darf in diesem Zusammenhang nicht übersehen werden, dass der in allen bisherigen Tätigkeitsberichten des Unabhängigen Bundesasylsenats immer wieder zur Sprache gebrachte Rückstau an Berufungsverfahren in der Zwischenzeit mit rd. 23.000 Verfahren (und nach wie vor steigender Tendenz) zu beziffern ist. Auch die im vergangenen Jahr von den Mitgliedern des Unabhängigen Bundesasylsenats erzielte Steigerung der Verfahrensabschlüsse um 48% konnte nur dazu beitragen, den Anstieg des Rückstaus (vorerst) zu bremsen. Ohne zusätzliche Ressourcen wird nicht nur ein mittelfristiger Abbau dieses „Verfahrensrucksacks“ unmöglich, sondern besteht nach Einschätzung des Unabhängigen Bundesasylsenats neben dem in jeder Hinsicht in höchstem Maße unbefriedigenden Zustand einer vielfach mehrjährigen Wartezeit auf Verfahrensabschlüsse in Berufungsverfahren auch die Gefahr steigender Kosten für die Betreuung von AsylwerberInnen.

Was die Frage der Beschleunigung von Asylverfahren betrifft, zeigen internationale Beispiele (Schweiz, Deutschland), dass den verfügbaren personellen Ressourcen hinsichtlich ihrer verfahrensbeschleunigenden Effekte (vergleichsweise) wesentlich größere Wirkung beizumessen ist als verfahrensrechtlichen Maßnahmen.

Der Unabhängige Bundesasylsenat wiederholt daher auch anlässlich des nunmehrigen Begutachtungsverfahrens sein Anliegen, die für einen zügigen Vollzug sowohl der geltenden als auch der in Aussicht genommenen asylgesetzlichen Bestimmungen erforderlichen (personellen) Kapazitäten zur Verfügung zu stellen.

Zu einzelnen Bestimmungen der vorliegenden Gesetzesentwürfe wird Folgendes bemerkt bzw. angeregt:

AsylG 2005

Zu § 37 des AsylG-Entwurfs:

Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass AsylwerberInnen bis zu einer allfälligen - mit einem (ausdrücklichen) Antrag auf Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung verbundenen - Einbringung einer Berufung gegen eine Ausweisungsentscheidung sowie im Falle der Abweisung eines solchen Antrags auf Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung bis zu einer dagegen allenfalls eingebrachten Berufung über keinen faktischen Abschiebeschutz (Aussetzen der Durchsetzung einer Ausweisung) verfügen.

- 5 -

Darüber hinaus stehen die in § 37 Abs 1 vorgesehenen Voraussetzungen für die Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung in einem unklaren Verhältnis zum Neuerungsverbot (§ 41 Abs 1) und sehen weiters eine Glaubwürdigkeitsbeurteilung vor. Dies könnte (vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des VwGH) zu einer Verhandlungspflicht schon - und gegebenenfalls auch allein - hinsichtlich der Frage der Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung und in weiterer Folge (u. U.) auch zu Präjudizien von Entscheidungen in der Hauptsache führen.

Zu § 38 des AsylG-Entwurfs:

Die Bemerkungen zu § 37 Abs 1 gelten sinngemäß auch für die in Aussicht genommenen Bestimmungen des § 38 Abs 3.

Darüber hinaus wird der Unabhängige Bundesasylsenat durch die Bestimmungen des Abs 3 neben der Entscheidung über Berufungen gegen abweisende Bescheide des Bundesasylamts gemäß Abs 1 auch zu einem weiteren Abspruch über die Zuerkennung der aufschiebender Wirkung einer Berufung anhand eines von dem der Rechtsmittelentscheidung (nach Abs 1) abweichenden Kalküls verpflichtet, wobei auch das Verhältnis der beiden Prüfungsmaßstäbe zueinander unklar erscheint.

Zu § 42 des AsylG-Entwurfs:

Mit der geplanten Bestimmung des § 42 Abs 4 wird (offensichtlich) darauf abgezielt, im Berufungsverfahren auch eine über die Bestimmungen des 3. Abschnitts (§§ 31 ff) des AsylG-Entwurfs hinausgehende ab- oder zurückweisende Entscheidung (bspw. gemäß § 3) zu ermöglichen, sofern der Sachverhalt hinreichend festgestellt worden ist bzw. im gegenteiligen Fall (eines nicht hinreichend festgestellten Sachverhalts) den 1.-instanzlichen Bescheid zu beheben.

Im Interesse größerer Klarheit wird angeregt, diese Bestimmungen den geltenden Bestimmungen des § 32a Abs 2 AsylG idGF nachzubilden.

In diesem Zusammenhang wird überdies angeregt, in § 42 Abs 2, 3. und 4. Satz - klarstellend - auch die (anlässlich einer Stattgebung der Berufung offenbar implizit vorausgesetzte) Behebung des 1.-instanzlichen Bescheides explizit aufzunehmen.

Hinsichtlich § 42 Abs 5 ist anzumerken, dass für den Fall einer (nachträglichen) Feststellung, dass eine Ausweisung zum Zeitpunkt ihrer Erlassung nicht rechtmäßig war, explizite Bestimmungen für eine Möglichkeit bzw. Gestattung der Wiedereinreise (analog bzw. gemäß § 15 des Entwurfs) fehlen.

Gleiches gilt auch für jene Fälle, in denen sich ein Fremder aufgrund einer bereits durchsetzbaren Ausweisungsentscheidung während des Berufungsverfahrens nicht mehr im Bundesgebiet aufhält, im diesem Verfahren jedoch die Durchführung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung erforderlich wird.

- 6 -

Zu § 60 des AsylG-Entwurfs:

Diesbezüglich ist zu bemerken, dass die (auch vom Verfassungsgerichtshof in seinen Erkenntnissen G 237,238/03 vom 15.10.2004, GZ 117/00 ua vom 8.3.2001 angeführte) Verfassungsbestimmung des § 42 Abs 1 AsylG idgF im vorliegenden Entwurf keine Berücksichtigung findet.

UBASG

Zu § 13a des Entwurfs für eine Änderung des UBASG:

Zu der (vorgesehene) Bestimmung des § 13a Abs 1, 2. Satz wird angeregt, diese dahingehend zu modifizieren, dass die Mitglieder (Sie) ihre Aufgaben „im Rahmen der Bestimmungen der Geschäftsordnung und - soweit diese diesbezüglich keine Regelungen vorsieht -“ mit Zustimmung des Vorsitzenden auch außerhalb ihrer Dienststelle besorgen können.

Im Hinblick auf die Bestimmungen des § 11 UBASG idgF wird überdies angeregt, die (geplanten) Bestimmungen des § 13a Abs 2 dahingehend zu ergänzen, dass der Vorsitzende die darin vorgesehenen Anordnungen treffen kann, „soweit die Geschäftsordnung diesbezüglich keine Regelungen vorsieht“.

In diesem Sinn wird weiters angeregt, auch die jeweils letzten Sätze der Abs 3 und 4 des in Aussicht genommenen § 13a dahingehend zu ergänzen, dass der Vorsitzende Näheres zu den vorgesehenen Bestimmungen (hiezum) anordnen kann, „soweit die Geschäftsordnung diesbezüglich keine Regelungen vorsieht“.

Zu den geltenden Bestimmungen des § 6 und § 13 UBASG:

Vom vormalig für die Angelegenheiten des Unabhängigen Bundesasylsenats zuständigen Bundeskanzleramt sind die Bestimmungen des UBASG in ihrem Verhältnis zu den Bestimmungen des Dienstrechtsverfahrensgesetzes bzw. der Dienstrechtsverfahrensverordnung (eilvernehmlich) dahingehend interpretiert worden, dass dem Vorsitzenden des Unabhängigen Bundesasylsenats hinsichtlich des (sog.) „nichtrichterlichen Personals“ die Dienstbehördenzuständigkeit zukommt. Die dienstbehördlichen Zuständigkeiten des Vorsitzenden haben sich in der Praxis (hinsichtlich größtmöglicher Flexibilität bei gleichzeitig geringem Aufwand und hoher Effizienz) bewährt und als sinnvoll erwiesen.

Die nunmehr vorgesehenen Änderungen im UBASG bieten die Gelegenheit zu diesbezüglichen gesetzlichen Klarstellungen.

- 7 -

FPG 2005

Hinsichtlich der im Entwurf für ein Fremdenpolizeigesetz 2005 vorgesehenen „Schubhaftprüfungen“ durch die Unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern (§ 83 Abs 6) ist anzumerken, dass damit insofern zusätzliche Aufwendungen für den Unabhängigen Bundesasylsenat (etwa durch allenfalls notwendige Kontaktnahmen seitens der Länder-UVS) verbunden sein können, als sie Schubhäftlinge betreffen, deren Asylverfahren beim Unabhängigen Bundesasylsenat anhängig sind.

Insoweit in diesem Zusammenhang (bspw. in zwischenzeitig bereits bekannt gewordenen Stellungnahmen) auch verfassungsrechtliche Überlegungen und Bedenken angesprochen werden, regt der Unabhängige Bundesasylsenat nicht zuletzt im Interesse der Verfahrenseffizienz an, diesbezüglich auch die Möglichkeit verfassungsgesetzlicher Klarstellungen - etwa (auch) in Form erster Schritte in Richtung des vom Ausschuss 9 des Österreich-Konvents aufgezeigten Wegs - zu prüfen.

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme sind dem Präsidium des Nationalrats zugeleitet worden.

Wien, am 14. April 2005

i.V. WINTERSBERGER
Stv. Vorsitzende des
Unabhängigen Bundesasylsenats