



**UNHCR-Analyse
des Entwurfs für das
Fremdenrechtsänderungsgesetz 2015**

www.unhcr.at

I. Einleitung

Dem UN-Flüchtlingshochkommissariat (UNHCR) wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Aufgabe übertragen, für den internationalen Schutz der Flüchtlinge zu sorgen und sich um dauerhafte Lösungen für die Betroffenen zu bemühen. Die überwachende Funktion von UNHCR ist ein integrativer und wesentlicher Bestandteil zur Wahrung des internationalen Flüchtlingsschutzes und explizit in Artikel 8 seiner Satzung festgelegt. Demnach sorgt UNHCR für den Schutz der Flüchtlinge, die unter seine Zuständigkeit fallen, indem u. a. der Abschluss und die Ratifizierung von Internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge gefördert, ihre Ausführung überwacht und Verbesserungsvorschläge vorgebracht werden. Teil dieses humanitären Mandats von UNHCR ist die Überwachung der Durchführung der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK) und des New Yorker Protokolls von 1967. In Artikel 35 GFK und Artikel II des New Yorker Protokolls haben sich die Unterzeichnerstaaten dieser Vertragswerke verpflichtet, mit UNHCR zur Erfüllung dieser Aufgaben zusammenzuarbeiten.

Vor diesem Hintergrund nimmt UNHCR zum vorliegenden Entwurf für ein „*Bundesgesetz, mit dem das BFA-Einrichtungsgesetz, das BFA-Verfahrensgesetz, das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz und das Grundversorgungsgesetz – Bund 2005 geändert werden*“ wie folgt Stellung:

II. Analyse der vorgeschlagenen gesetzlichen Änderungen

II.1. Grundsätzliches

Der vorliegende Gesetzesentwurf verfolgt im Asylbereich drei Ziele: Zum einen sollen die Neufassungen der EU-Asylverfahrensrichtlinie sowie der EU-Aufnahmerichtlinie umgesetzt werden. Zum anderen soll die gesetzliche Basis zur Umsetzung der flexiblen Steuerung bei der Aufnahme und Betreuung von Asylsuchenden entsprechend dem Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 18. November 2014 bzw. der diesbezüglichen Einigung des Bundes und der Länder geschaffen werden. Schließlich sollen die vorgeschlagenen Änderungen schnellere und adäquate Reaktionsmöglichkeiten auf Bedrohungsszenarien wie Terrorismus im Bereich des Fremden- und Asylrecht erlauben.

Der Gesetzesentwurf sieht darüber hinaus aber auch eine Reihe von Maßnahmen vor, welche den Flüchtlingsschutz einschränken würden: Die entsprechenden Vorschläge betreffend das Asylverfahren decken sich zwar mit der Neufassung der EU-Asylverfahrensrichtlinie, sind aber großteils nicht verpflichtend umzusetzen – wie etwa die neuen Tatbestände für die Aberkennung der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde. UNHCR tritt vor dem Hintergrund der Genfer Flüchtlingskonvention, auf welcher der EU-Asyl-Acquis basiert, sowie der EU-Grundrechtecharta deshalb dafür ein, diese Bestimmungen nicht ins österreichische Asylrecht zu übernehmen. Auch die vorgeschlagenen neuen Gründe betreffend die Einschränkung, den Entzug und den Verlust von Grundversorgung lehnt UNHCR sowohl aus menschenrechtlichen als auch aus flüchtlingsrechtlichen Erwägungen ab. Denn faire Asylverfahren hängen

maßgeblich davon ab, dass Asylsuchende auch physisch und psychisch in der Lage sind, an diesen mitzuwirken.

UNHCR anerkennt die Besorgnis in Bezug auf die Bedrohung durch Fälle des Terrorismus. Gleichzeitig erscheinen einige der als Reaktionsmöglichkeit für solche Fälle begründeten Maßnahmen überschießend. So würde etwa die vorgeschlagene Aberkennung der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde ungeachtet deren Fluchtvorbringens auch auf Personen Anwendung finden, die mehrere Verwaltungsübertretungen begangen haben.

Sehr erfreut nimmt UNHCR zur Kenntnis, dass mit der vorliegenden Novelle die Rechtsberatung u.a. auf Folgeantragsverfahren ausgedehnt werden soll, womit auch einer langjährigen Empfehlung von UNHCR Rechnung getragen wird.

Des Weiteren hat UNHCR bei der Analyse der vorgeschlagenen Änderungen vor dem Hintergrund der geltenden Gesetze festgestellt, dass einige Bestimmungen der Neufassung der EU-Asylverfahrensrichtlinie und der EU-Aufnahmerichtlinie nicht oder nur unzureichend umgesetzt werden, obwohl entsprechender Änderungsbedarf im österreichischen Recht besteht. Dies betrifft etwa die Rechte besonders schutzbedürftiger Personen sowie Personen, die besondere Verfahrensgarantien benötigen, die Berücksichtigung des Kindeswohls sowie den Rechtsschutz im Folgeantragsverfahren. UNHCR appelliert, diese Bestimmungen im Rahmen der vorliegenden Novelle umzusetzen, damit diese ebenfalls mit dem Ablauf der Umsetzungsfrist per 21. Juli 2015 in Kraft treten können.

UNHCR erlaubt sich schließlich, im letzten Kapitel der Stellungnahme über den vorliegenden Gesetzesentwurf hinausgehende weitere Vorschläge für Änderungen zu unterbreiten. Diese beziehen sich auf Bereiche, in denen UNHCR im Rahmen neuester Erhebungen (Integration subsidiär Schutzberechtigter) beziehungsweise seiner Aufsichtsfunktion in Bezug auf die Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention (u.a. Gültigkeitsdauer von Konventionsreisepässen) Änderungsbedarf identifiziert hat. Die beiden genannten Beispiele würden dabei nicht nur den Schutz der Betroffenen verbessern, sondern gleichzeitig zu einer Verwaltungsvereinfachung führen. UNHCR sieht demgegenüber davon ab, seine im Rahmen früherer Novellierungen des Asyl- und Fremdenpolizeigesetzes sowie des BFA-Verfahrensgesetzes dargestellten und nach wie vor aufrechten Bedenken gegen einzelne gesetzliche Bestimmungen, die von der vorliegenden Novelle nicht berührt werden (wie z. B. den engen Familienbegriff für Familienzusammenführungen nach dem Asylgesetz¹ oder die weit gefasste Ermächtigung zur Übermittlung von Daten betreffend Asylsuchende an Behörden ihrer Herkunftsstaaten²) zu wiederholen.

¹ Vgl. UNHCR-Analyse des Entwurfs einer Novelle zum BFA-Verfahrensgesetz, Asylgesetz 2005, Fremdenpolizeigesetz 2005 und Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, 18. Jänner 2013, http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/4_oesterreich/4_2_asyl_positionen/4_2_4_positionen_ab_2011/FR_AUS_Positionen_2013-BFANov.pdf.

² Vgl. UNHCR-Analyse der geplanten Gesetzesänderungen zur Einrichtung eines Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl, 15. Mai 2012, http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/4_oesterreich/4_2_asyl_positionen/4_2_4_positionen_ab_2011/FR_AUS_Positionen_2012-BFANov.pdf

Zuletzt möchte UNHCR – wie schon anlässlich der letzten Novellierung – die hohe Komplexität der asyl- und fremdenrechtlichen Regelungen betonen. Für Asylsuchende und Flüchtlinge ist es ohne professionelle Hilfe durch Rechtsberater oder spezialisierte Rechtsanwälte erfahrungsgemäß unmöglich, sich im Gewirr der Gesetzesmaterien zurecht zu finden. UNHCR bedauert es deshalb, dass die vorliegende Novelle nicht für eine Bereinigung und Vereinfachung der entsprechenden Gesetzesmaterien genutzt wird.

II.2. Änderung des BFA-Verfahrensgesetzes

Zu § 3 Abs. 3 neu BFA-VG (Vollstreckungskompetenz des BFA)

Die sachliche Zuständigkeit des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl (BFA) soll insofern erweitert werden, als das BFA hinkünftig auch Vollstreckungsbehörde für seine eigenen Bescheide sowie Erkenntnisse und Beschlüsse des Bundesverwaltungsgerichts (BVwG) werden soll. Dadurch würde gemäß den Erläuternden Bemerkungen auch festgestellt, dass das BFA einem Fremden gegenüber, wenn er einer gesetzlichen Mitwirkungspflicht wie z.B. der Abnahme seiner Fingerabdrücke oder auch der Feststellung seiner Identität zur Erlangung eines Ersatzreisedokumentes nicht nachkommt, Zwangsstrafen gemäß § 5 VVG verhängen kann. UNHCR ist besorgt, dass die Anwendung von Zwangsstrafen im Asylverfahren – insbesondere wenn diese durch jenen BFA-Mitarbeiter erfolgt, der im Anschluss die Einvernahme zu den Fluchtgründen durchzuführen hat – die Vertrauensbasis zwischen Asylsuchendem und BFA-Mitarbeiter nachhaltig negativ beeinträchtigt. Eine solche Vertrauensbasis ist jedoch von großer Bedeutung, um es dem Asylsuchenden zu ermöglichen, in der Einvernahme über potentiell traumatische Erlebnisse zu sprechen. UNHCR rät vor diesem Hintergrund dazu, die vorgeschlagene Bestimmung zu überdenken und für den Fall, dass sie beibehalten werden sollte, jedenfalls vorzusehen, dass die Verhängung von Zwangsstrafen von einem anderen als dem für das betreffende Asylverfahren zuständigen Mitarbeiter des BFA zu übernehmen ist.

Außerdem empfiehlt UNHCR, für das Beschwerdeverfahren gegen derartige Zwangsstrafen die Beistellung eines Rechtsberaters vorzusehen.

Zu § 10 Abs. 3 und 6 BFA-VG (Einbringung von Asylanträgen und gesetzliche Vertretung unbegleiteter Minderjähriger)

Für mündige Minderjährige wird der Rechtsberater gemäß § 49 BFA-VG mit Einbringung des Antrags auf internationalen Schutz gesetzlicher Vertreter. Gemäß § 17 Abs. 2 AsylG gilt der Antrag mit Anordnung der weiteren Vorgehensweise des Bundesamtes gemäß § 43 BFA-VG als eingebracht, soweit sich gesetzlich nichts anderes ergibt. Die Anordnung des Bundesamtes wiederum beruht auf der erkennungsdienstlichen Behandlung und Erstbefragung gemäß § 19 Abs. 1 AsylG durch die Sicherheitsbehörden.

UNHCR hat sich vor dem Hintergrund der UN-Kinderrechtskonvention stets dafür ausgesprochen, dass alle unbegleiteten Minderjährigen in allen Verfahrensstadien –

einschließlich der Erstbefragung, bei der die Fluchtroute und erste Informationen über die Fluchtgründe erhoben werden – von einem Rechtsvertreter unterstützt werden. Die vorgeschlagene Novelle würde demgegenüber jedoch insofern zu einer Verschlechterung des Status Quo führen, als derzeit viele Erstbefragungen von mündigen Minderjährigen in der Erstaufnahmestelle durchgeführt werden und dabei die Rechtsberater als gesetzliche Vertreter verpflichtend anwesend sind. In Zukunft wäre dies jedoch nicht mehr der Fall, da die o.a. Anordnung des BFA und damit die Einbringung des Asylantrags und die gesetzliche Vertretung des Minderjährigen durch einen Rechtsberater erst nach der Erstbefragung erfolgen würde.

UNHCR empfiehlt deshalb dringend, die vorgeschlagene Änderung zu überdenken und auch bei mündigen Minderjährigen die Anwesenheit eines gesetzlichen Vertreters bei der Erstbefragung zu normieren. Dies scheint auch zur Umsetzung der Neufassung der EU-Asylverfahrensrichtlinie geboten, wonach gemäß Art. 25 Abs. 1 lit a die Mitgliedstaaten so bald wie möglich Maßnahmen ergreifen, um zu gewährleisten, dass ein Vertreter den unbegleiteten Minderjährigen vertritt und unterstützt.

Demgegenüber ist für unmündige Minderjährige eine abweichende Sonderregelung im Hinblick auf die Antragseinbringung vorgesehen: Bei dieser Personengruppe gilt gemäß der vorgeschlagenen Änderung des Abs. 6 weiterhin, dass der Antrag eingebracht ist, wenn er – im Beisein des gesetzlichen Vertreters – in der Erstaufnahmestelle gestellt bzw. die Antragstellung bestätigt wird. Die unmündigen Minderjährigen sind nach Antragstellung bei einem Organ des öffentlichen Sicherheitsdienstes somit weiterhin ohne Verzug der Erstaufnahmestelle vorzuführen. In den Erläuternden Bemerkungen heißt es dazu, damit sei gewährleistet, dass dem unmündigen Minderjährigen von Beginn an eine adäquate Betreuung und Vertretung zukommt. Aus Sicht von UNHCR ist eine geeignete Betreuung unmündiger Minderjähriger in der Erstaufnahmestelle jedoch nicht möglich, weshalb diese vielmehr ohne Verzug in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe untergebracht werden sollten.

Dazu kommt sowohl für unmündige als auch für mündige Minderjährige, dass die Rechtsberater gemäß § 49 BFA-VG über keinerlei Qualifikationen im Umgang mit Minderjährigen verfügen müssen. Auch ist im BFA-VG nicht verankert, dass sich ihre Vertretung am Wohl des Kindes zu orientieren hat. Beides ist nunmehr aber gemäß Art. 25 Abs. 1 lit a der Neufassung der EU-Asylverfahrensrichtlinie sicherzustellen. UNHCR möchte deshalb an dieser Stelle seine langjährige Forderung wiederholen, dass unbegleiteten Minderjährigen unverzüglich ein Obsorgeberechtigter und ein Rechtsvertreter im Asylverfahren zur Seite gestellt wird. Im Kindeswohl sollte eine Kontinuität der zuständigen Personen angestrebt werden. In diesem Sinne sieht auch Art. 25 Abs. 1 lit a der Neufassung der EU-Asylverfahrensrichtlinie vor, dass die Person des Vertreters nur ausgewechselt wird, wenn dies notwendig ist.

In der Praxis zeigt sich derzeit die Problematik, dass zum einen unbegleitete Minderjährige oft nicht wissen, dass für sie ein gesetzlicher Vertreter bestellt wurde, und dass zum anderen die Rechtsberater gemäß § 49 BFA-VG nicht systematisch darüber informiert werden, wenn sich der Aufenthaltsort eines Minderjährigen – etwa durch Verlegung in eine andere Betreuungseinrichtung des Bundes – ändert. UNHCR empfiehlt deshalb, die Novelle zum Anlass nehmen, eine Verständigungspflicht der Behörde zugunsten der Minderjährigen über die Bestellung und Erreichbarkeit ihres

gesetzlichen Vertreters sowie zugunsten der gesetzlichen Vertreter über von der Behörde veranlasste oder ihr bekannte Änderungen des Aufenthaltsorts eines Minderjährigen gesetzlich zu verankern. Die Pflicht zur unverzüglichen Information der unbegleiteten Minderjährigen über die Bestellung des Vertreters ist im Übrigen auch in Art. 25 Abs. 1 lit a der Neufassung der EU-Asylverfahrensrichtlinie normiert.

Zu § 11 Abs. 6 BFA-VG (Zustellungen)

Gemäß dem letzten Satz der vorgeschlagenen Bestimmung soll jegliche Verletzung einer Meldeverpflichtung – egal wie lange diese zurückliegen mag – zu einer Zustellung durch Hinterlegung ohne vorhergehenden Zustellversuch führen. Dies kann bedeuten, dass Asylsuchende, die mittlerweile wieder ihren Meldeverpflichtungen nachkommen, nicht rechtzeitig von einem negativen Bescheid Kenntnis erlangen. Die Regelung erscheint somit unverhältnismäßig.

Zu § 18 Abs. 1 Z 2 und 7 BFA-VG (Aberkennung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde)

Der Entwurf zu § 18 Abs. 1 sieht zwei neue Tatbestände vor, welche die Aberkennung der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde gegen einen negativen erstinstanzlichen Bescheid ermöglichen sollen. Diese entsprechen zwar Art. 31 Abs. 8 lit. i und j der Neufassung der EU-Asylverfahrensrichtlinie, dennoch hat UNHCR erhebliche Vorbehalte gegen diesen Bestimmungen.

Angesichts der potentiell gravierenden Konsequenzen einer falschen erstinstanzlichen Entscheidung ist die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde im Asylverfahren zur Einhaltung des Non-Refoulement-Gebots ein fundamentales Prinzip des Flüchtlingsrechts. UNHCR ist deshalb der Ansicht, dass nur offensichtlich missbräuchliche oder offensichtlich unbegründete Anträge in beschleunigten Verfahren ohne automatischer Suspensivwirkung einer möglichen Beschwerde abgewiesen werden sollen. Diese langjährige Position wurde im Jahr 1983 auch vom UNHCR-Exekutiv-Komitee bestätigt.³ UNHCR weist darauf hin, dass einige der von Art. 31 Abs. 8 der Neufassung der EU-Asylverfahrensrichtlinie umfassten Gründe – einschließlich jener beiden, die durch diese Novelle ins österreichische Recht Eingang finden sollen – über diese Kategorien hinausgehen.

UNHCR anerkennt, dass Staaten Anträge von Asylsuchenden, die eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder Ordnung darstellen, prioritär behandeln können möchten. Eine solche prioritäre Behandlung sollte aber nicht mit einem Einschnitt in Verfahrensgarantieren einhergehen⁴, wie es Z 2 des Entwurfes zu § 18 Abs. 1 vorsieht.

³ Beschluss Nr. 30 (XXXIV) 1983 des UNHCR Exekutiv-Komitees: Unbegründete Anträge auf Anerkennung als Flüchtling, http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_7_FR_int_vr_EXKOM-EXKOM_030.pdf.

⁴ UNHCR Provisional Comments on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status (Council Document 14203/04, Asile 64, of 9 November 2004), 10. Februar 2005, S. 32, <http://www.refworld.org/docid/42492b302.html>.

Denn gerade in solchen Fällen wird regelmäßig eine eingehende Prüfung – einschließlich von Asylausschlussgründen – notwendig sein, wobei Letztere nach Ansicht von UNHCR aufgrund ihrer Komplexität stets in einem regulären Verfahren geprüft werden sollen.⁵

Die Parlamentarische Versammlung des Europarats hat sich aus Rechtsschutzgründen gegen die Anwendung beschleunigter Verfahren in Fällen, in denen Asylsuchende eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder Ordnung darstellen, ausgesprochen.⁶ UNHCR teilt diese Ansicht. Zudem ist UNHCR der Auffassung, dass es effektivere und verhältnismäßigere Maßnahmen zum Umgang mit Fällen gibt, welche die nationale Sicherheit oder öffentliche Ordnung berühren, als deren Entscheidung in beschleunigten Verfahren mit reduzierten Rechtsschutzgarantien. UNHCR ist schließlich besorgt darüber, dass die vorgeschlagene Bestimmung gemäß den Erläuternden Bemerkungen einen extrem weiten Anwendungsbereich haben und etwa bereits bei mehrfachen rechtswidrigen Einreisen oder gehäuften Verwaltungsübertretungen zur Anwendung gelangen soll.

Auch die vorgeschlagene Z 7 betreffend die Weigerung des Asylsuchenden, seine Fingerabdrücke abnehmen zu lassen, lässt nach Ansicht von UNHCR per se keinen Rückschluss auf die (offensichtliche) Unbegründetheit des Antrages zu. Denn es kann dafür eine Reihe von Erklärungen, wie z.B. kulturelle Gründe geben. Eine solche Weigerung kann – neben zahlreichen anderen – als ein Element im Rahmen der Beurteilung der Glaubwürdigkeit herangezogen werden, soll aber nicht als Grund für die Anwendung beschleunigter Verfahren angesehen werden.⁷

UNHCR empfiehlt deshalb dringend, die vorgeschlagenen Z 2 und Z 7 zu streichen und nicht in das österreichische Recht zu übernehmen, zumal es sich bei diesen unionsrechtlichen Bestimmungen um fakultative Normen handelt, welche keine Anpassung der österreichischen Rechtslage erfordern. Sollte auf Basis der geltenden Rechtslage eine prioritäre Behandlung von Fällen, in denen Asylsuchende eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder Ordnung darstellen, als unmöglich erachtet werden, empfiehlt UNHCR, die Novelle zu nutzen, um die Möglichkeit der Vorziehung solcher Fälle gesetzlich zu verankern, wobei alle Garantien des regulären Verfahrens (einschließlich der automatischen aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde) zur Anwendung kommen sollten.

Zu § 21 Abs. 2a BFA-VG (Verkürzte Entscheidungsfrist im Beschwerdeverfahren)

Die verkürzte Beschwerdefrist des Bundesverwaltungsgerichts in Fällen, mit denen der Status als Asylberechtigter bzw. subsidiär Schutzberechtigter aberkannt wurde, wird in

⁵ Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 5: Anwendung der Ausschlussklauseln: Artikel 1F des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, 4. September 2003, HCR/GIP/03/05, Abs. 31, in: Handbuch und Richtlinien über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, Neuauflage 2011 (deutsch 2013), http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_2_FR_int_vr_handb-Handbuch.pdf.

⁶ Council of Europe: Parliamentary Assembly, *Resolution 1471 (2005) on Accelerated Asylum Procedures in Council of Europe Member States*, 7 October 2005, 1471 (2005), Abs. 8.9, <http://www.refworld.org/docid/43f349e04.html>.

⁷ UNHCR Provisional Comments, siehe Fußnote 4, S. 32.

den Erläuternden Bemerkungen damit begründet, dass eine derartige Aberkennung vor dem Hintergrund des völker- und unionsrechtlichen Rahmens nur bei schwerwiegenden Fällen – etwa bei einer Verurteilung wegen besonders schweren Verbrechens oder im Falle von Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Betracht komme. Die vorgeschlagene Regelung geht jedoch weiter: Indem sie pauschal auf § 7 und § 9 AsylG verweist, sind von der Verfahrensbeschleunigung auch Fälle, in denen das BFA die Endigungsgründe der Genfer Flüchtlingskonvention angewandt hat und somit Personen, die bona fide Flüchtlinge (gewesen) sind und von denen keinerlei Gefahr ausgeht, betroffen. In diesen Fällen können umfassende Ermittlungen zur Integration in Österreich und wird regelmäßig eine Anhörung vor dem Bundesverwaltungsgericht notwendig sein, weshalb aus Sicht von UNHCR eine verkürzte Entscheidungsfrist nicht sinnvoll erscheint.

Des Weiteren wird in den Erläuternden Bemerkungen argumentiert, dass vor allem im Falle von Verbindungen zu einer terroristischen Vereinigung ein gerechtfertigtes staatliches Interesse an einem raschen Verfahrensabschluss besteht. Aus Sicht von UNHCR ist die korrekte Anwendung der Ausschlussklauseln wichtig, um sicherzustellen, dass Personen, die des Schutzes der Genfer Flüchtlingskonvention nicht würdig sind, dieser Schutz nicht zuteil wird. UNHCR versteht das Bestreben, solche Verfahren zügig abzuwickeln, falls der Zufluchtsstaat davon ausgeht, dass die Person eine Gefahr für die Sicherheit des Staates oder seiner Bevölkerung darstellt. Gerade in Zusammenhang mit der Anwendung der Ausschlussklauseln stellen sich jedoch oft komplexe Sachverhalts- und Rechtsfragen, die es etwa notwendig machen, Unterlagen von ausländischen Strafverfolgungsbehörden und Gerichten einzuholen. UNHCR schlägt deshalb vor, in § 21 Abs. 2a BFA-VG eine Bestimmung analog zum Entwurf des § 27a AsylG betreffend beschleunigte Verfahren aufzunehmen, wonach die verkürzte Entscheidungsfrist überschritten werden kann, „sofern dies zur angemessenen und vollständigen Prüfung des Antrages auf internationalen Schutz erforderlich ist“.

Zu § 21 Abs. 6a BFA-VG (Entfall von mündlichen Verhandlungen)

UNHCR bedauert die geplante Einschränkung der Verhandlungspflicht, die unter anderem Dublin-Verfahren und Folgeantragsverfahren betrifft. Entgegen den Erläuternden Bemerkungen beschäftigen sich diese Verfahren nicht nur mit Rechtsfragen, sondern vielfach sehr wohl auch mit der Feststellung des relevanten Sachverhalts – etwa ob das neue Vorbringen im Folgeantragsverfahren einen glaubwürdigen Kern hat oder ob die Aussagen von Asylsuchenden zur Behandlung im Dublin-Zielstaat glaubhaft sind. Aus Sicht von UNHCR sollen Asylsuchende grundsätzlich auch in einem Beschwerdeverfahren die Möglichkeit erhalten, ihren Fall persönlich darzulegen. Auch der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat im übrigen stets die Bedeutung des Rechts auf Anhörung und seinen sehr weiten Geltungsumfang in der Unionsrechtsordnung bekräftigt, indem er dargelegt hat, dass dieses Recht in allen Verfahren gelten muss, die zu einer beschwerenden Maßnahme führen können.⁸

⁸ C 277/11, 22. November 2012, M. M. v. Minister of Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Rz 85, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=130241&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=102196>.

UNHCR empfiehlt deshalb, die vorgeschlagene Einschränkung nicht vorzunehmen oder auf Fragen betreffend die Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung zu begrenzen, zumal Fälle, in denen der Sachverhalt geklärt scheint, ohnehin unter die Regelung zum Entfall der mündlichen Verhandlung in Abs. 7 fallen.

Zu § 40 Abs. 5 BFA-VG (Anhalteermächtigung)

Die Anhalteermächtigung umfasst nunmehr auch Asylsuchende, die zum Aufenthalt im Bundesgebiet berechtigt sind. Für diese Personengruppe erscheint die Anhalteermächtigung überschießend, zumal sie nicht nur rechtmäßig aufhältig sind, sondern auch ihre Identität feststeht. Falls diese Personen nicht an der erkennungsdienstlichen Behandlung und gegebenenfalls Durchsuchung im Rahmen der Antragstellung auf internationalen Schutz mitwirken wollen, könnte ihr Antrag als gegenstandslos abgelegt werden, worüber sie entsprechend zu informieren wären. Dieser Fall der Gegenstandslosigkeit könnte im Rahmen der Novelle gesetzlich geregelt werden, die Anhalteermächtigung demgegenüber weiterhin auf nicht rechtmäßig aufhältige Antragsteller beschränkt bleiben.

Darüber hinaus sind gemäß dem Entwurf auch mündige unbegleitete Minderjährige von der Anhalteermächtigung umfasst. Da sich UNHCR im Hinblick auf das Kindeswohl grundsätzlich gegen Anhaltungen von Kindern ausspricht, sollte dies überdacht werden. Um dem Kindeswohl zu entsprechen wäre es grundsätzlich notwendig, unbegleitete Minderjährige, die oft eine lange und in der Regel gefährliche Flucht hinter sich haben, zu versorgen, ihnen einen Obsorgeberechtigten und einen Rechtsberater zur Seite zu stellen und erst nach Aufbau eines Vertrauensverhältnis zu diesen ihren Hintergrund abzuklären und die weiteren Schritte – etwa die Erstbefragung im Asylverfahren – zu setzen.

Zu § 42 BFA-VG (Antragstellung bei Sicherheitsbehörden oder Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes)

§ 43 Abs. 1 neu sieht vor, dass das BFA auf Basis der gemäß § 42 übermittelten Informationen unverzüglich die Vorführung vor das Bundesamt oder die Ermöglichung der kostenlosen Anreise zu einer bestimmten Betreuungseinrichtung des Bundes anzuordnen hat. Es sollte deshalb aus Sicht von UNHCR in § 42 jedenfalls ergänzt werden, dass die Mitarbeiter der Sicherheitsbehörden auch dazu angehalten sind, mögliche besondere Bedürfnisse des Asylwerbers in Bezug auf Unterbringung und Betreuung – etwa als Rollstuhlfahrer oder Dialysepatient oder Person, die Verfolgung aufgrund ihrer sexuellen Orientierung geltend macht – zu identifizieren. Nur so kann sichergestellt werden, dass bereits in diesem Stadium identifizierbaren besonderen Bedürfnissen von Asylsuchenden Rechnung getragen wird und die betreffenden Menschen nicht öfter als notwendig in andere Betreuungseinrichtungen verlegt werden müssen.

Zu § 45 BFA-VG (Kompetenzen der Verwaltungsbediensteten der Sicherheitsbehörden)

UNHCR begrüßt die Möglichkeit, wonach Bedienstete der Sicherheitsbehörden, die nicht Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes sind, in Zukunft Erstbefragungen gemäß § 19 Abs. 1 AsylG durchführen können sollen. UNHCR hat stets kritisch darauf hingewiesen, dass die bislang praktizierte Erstbefragung durch uniformierte und bewaffnete Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes nicht geeignet war, die für eine solche Befragung notwendige vertrauensvolle Gesprächsatmosphäre herzustellen, zumal viele Asylsuchende vor einer Verfolgung durch Sicherheitsbehörden geflohen sind. UNHCR hofft deshalb, dass von der Möglichkeit der Erstbefragung durch geeignete und adäquat geschulte Verwaltungsbedienstete weithin Gebrauch gemacht wird. Dies wäre auch im Sinne von Art. 15 Abs. 3 der Neufassung der EU-Asylverfahrensrichtlinie, wonach die Person, welche die Anhörung zum Inhalt des Antrags auf internationalen Schutz durchführt, keine Militär- oder Polizeiuniform trägt, zumal sich die Erstbefragung nicht ausschließlich auf die Reiseroute, sondern auch auf die Fluchtgründe (wenngleich nicht die näheren Fluchtgründe) bezieht.

Zu § 52 BFA-VG (Rechtsberatung)

Amtswegige Bestellung eines Rechtsberaters (Abs. 1)

UNHCR begrüßt, dass mit der vorliegenden Novelle die Rechtsberatung auf Folgeantragsverfahren, Anordnungen zur Außerlandesbringung und in Bezug auf Einschränkungen oder den Entzug von Leistungen aus dem GVG-Bund ausgedehnt werden soll. Mit Streichung der bislang geltenden Ausnahme für Folgeanträge wird einer langjährigen Empfehlung von UNHCR Rechnung getragen.⁹

Umfang der Tätigkeit des Rechtsberaters (Abs. 2)

In Zukunft soll der Rechtsberater an mündlichen Verhandlungen in Beschwerdeverfahren über internationalen Schutz teilzunehmen haben. Wenngleich nach dem Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz wohl nur eine Teilnahme als gewillkürter Vertreter in Frage kommt, sollte dies in Abs. 2 entsprechend präzisiert werden. Die vorgeschlagene Änderung bleibt zudem hinter dem entsprechenden Regelungsinhalt der Neufassung der EU-Asylverfahrensrichtlinie zurück, welche in Art. 20 Abs. 1 verlangt, dass die Verhandlungsteilnahme „im Namen des Antragstellers“ erfolgt. Eine Klarstellung, dass die Teilnahme als Vertreter erfolgt, würde dies sicherstellen.

Aus Art. 28 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung, welcher auf Art. 9 der EU-Aufnahmerichtlinie verweist, ergibt sich für UNHCR, dass darüber hinaus auch in Verfahren, in denen Fremde auf Grundlage der Dublin-III-Verordnung in Schubhaft genommen wurden, unionsrechtlich die Teilnahme des Rechtsberaters „im Namen des Antragstellers“ an einer allfälligen Verhandlung zwingend vorzusehen ist. Folglich

⁹ Siehe z.B. UNHCR-Analyse der Regierungsvorlage für das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011, 17. März 2011, http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/4_oesterreich/4_2_asyl_positionen/4_2_4_positionen_ab_2011/UNHCR_Asylnov2011_RV_1_.pdf

sollte der Umfang der Tätigkeit des Rechtsberaters entsprechend ergänzt werden. Da aber Asylsuchende, welche aus anderen Gründen in Schubhaft genommen wurden, die gleichen Rechtsschutzbedürfnisse haben, wäre es aus Sicht von UNHCR begrüßenswert, eine solche Verhandlungsteilnahme für alle Beschwerdeverfahren in Schubhaftfällen zu normieren.

Schließlich ist UNHCR der Ansicht, dass es dem einzelnen Asylsuchenden überlassen bleiben muss, ob er von der Vertretung durch den Rechtsberater Gebrauch machen möchte. Es sollte deshalb klargestellt werden, dass auch die vorgeschlagene Vertretung in Verfahren nach dem GVG-Bund sowie die Verhandlungsteilnahme in Verfahren über internationalen Schutz das entsprechende Einverständnis der Asylsuchenden voraussetzt.

Zu § 52a neu BFA-VG (Rückkehrberatung)

Die neue Bestimmung zur Rückkehrberatung im BFA-VG sieht in verschiedenen Verfahren eine verpflichtende Inanspruchnahme eines Rückkehrberatungsgesprächs durch Asylsuchende vor. UNHCR möchte darauf hinweisen, dass sich der Verweis auf § 29 Abs. 3 Z 3 auf Fälle bezieht, in denen im Zulassungsverfahren die Gewährung von subsidiärem Schutz beabsichtigt ist und rät dringend dazu, diese Personengruppe auszunehmen.

In den anderen Fällen spricht sich UNHCR nicht generell gegen eine verpflichtende Inanspruchnahme eines Rückkehrberatungsgesprächs aus. Zur Vermeidung von auf falschen Annahmen beruhenden Entscheidungen und deren womöglich schwerwiegenden Konsequenzen sollten die betreffenden Personen die Möglichkeit haben, im Rahmen ihrer Entscheidungsfindung die Rechtsberatung gemäß § 49 Abs. 2 in Anspruch zu nehmen. Die schon derzeit vorgesehene Teilnahme des Rechtsberaters am abschließenden Gespräch über die Gewährung der Rückkehrhilfe scheint diesbezüglich unzureichend, da zu diesem Zeitpunkt die Rückkehrentscheidung bereits getroffen wurde.

In Bezug auf die von § 29 Abs. 3 Z 4 umfassten Fälle sollte in den Erläuternden Bemerkungen klargestellt werden, dass diese primär Beratung über die Rückkehr in den gemäß der Dublin-III-Verordnung zuständigen Mitgliedstaat oder den für sie als sicher erachteten Staat erhalten sollen. Auf Wunsch der betreffenden Personen sollte aber auch dieser Gruppe Beratung über eine Rückkehr in das Herkunftsland angeboten werden.

Auch möchte UNHCR darauf hinweisen, dass das Angebot der Rückkehrberatung in Zukunft offenbar nicht mehr für Asylsuchende gelten soll, deren Verfahren vor den Höchstgerichten anhängig sind, da sich Abs. 1 nur auf Verfahren vor dem Bundesamt oder dem Bundesverwaltungsgericht bezieht. Aus Sicht von UNHCR sollte diese Möglichkeit jedoch in jedem Verfahrensstadium offen stehen, weshalb ersucht wird, auch die Höchstgerichte aufzunehmen.

Aus dem Entwurf geht für UNHCR nicht hervor, ob eine Weigerung der Inanspruchnahme des verpflichtenden Rückkehrberatungsgesprächs Auswirkungen auf den Asylsuchenden hat. Würde eine solche Weigerung als Verletzung der

Mitwirkungspflichten gemäß § 13 BFA-VG verstanden werden, wäre „im Rahmen der Beurteilung der Glaubwürdigkeit des Vorbringens“ des Asylsuchenden darauf „Bedacht zu nehmen“ und wäre sie gemäß § 76 Abs. 3 Z 8 neu als möglicher Indikator für das Vorliegen einer Fluchtgefahr zu würdigen. Dies wäre für UNHCR insofern problematisch, als die Nichtmitwirkung am verpflichtenden Rückkehrberatungsgespräch durchaus legitime Gründe haben kann. Zudem kann daraus keinerlei Indiz für die Unglaubwürdigkeit eines Fluchtvorbringens abgeleitet und per se auch kein Schluss auf das (Nicht-)Vorliegen einer Fluchtgefahr gezogen werden. UNHCR appelliert deshalb, in § 52 Abs. 2 neu klarzustellen, dass eine solche Weigerung keine Verletzung der Mitwirkungspflichten darstellt. Auch sollte klargestellt werden, dass eine solche Weigerung nicht als Umgehung oder Behinderung der Rückkehr gemäß § 76 Abs. 3 Z 1 neu angesehen werden kann.

Schließlich wäre es aus Sicht von UNHCR wichtig, für den Bereich der Rückkehrberatung Qualitätsstandards sowie – analog zu den Bestimmungen für Rechtsberater – Mindestqualifikationen für Rückkehrberater zu etablieren.

II.3. Änderung des Asylgesetzes 2005

Zu § 3a neu AsylG (Internationaler Schutz von Amts wegen)

UNHCR begrüßt die Schaffung eines eigenen Paragraphen betreffend internationalen Schutz von Amts wegen, da dieser die wichtige Bedeutung von Resettlement als einem Instrument des Flüchtlingsschutzes und der Solidarität mit den Erstaufnahmestaaten von Flüchtlingen hervorhebt. UNHCR hofft gleichzeitig, dass Österreich so bald wie möglich ein reguläres Resettlement-Programm einführt, um Flüchtlingen, welche damit eine legale Einreise ermöglicht wird, eine Chance auf einen Neubeginn zu geben, und Österreichs politisches Bekenntnis zur Wichtigkeit von Resettlement auf europäischer und internationale Ebene zu bekräftigen.

Resettlement definiert sich als die Auswahl und den Transfer von Flüchtlingen aus einem Erstaufnahmestaat in einen Staat, der sich bereit erklärt hat, sie als Flüchtlinge mit einem dauerhaften Aufenthaltsstatus aufzunehmen.¹⁰ Dieser Status schützt vor Refoulement und verleiht dem Flüchtling und seine Familienangehörigen eine Rechtsstellung, die jener von Staatsangehörigen gleicht.¹¹ Der Status des subsidiär Schutzberechtigten ist demgegenüber in Österreich nur mit einem befristeten Aufenthaltstitel und einer insgesamt schlechteren Rechtsstellung ausgestattet als der eines als Asylberechtigten anerkannten Flüchtlings, was auch die Integration subsidiär Schutzberechtigter behindert.¹² UNHCR appelliert deshalb daran, die vorgeschlagene Möglichkeit, einem Fremden von Amts wegen den Status des subsidiär Schutzberechtigten zu gewähren, ersatzlos zu streichen, da dies nicht mit der Definition sowie dem Ziel und Zweck von Resettlement als dauerhafter Lösung für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge vereinbar wäre.

¹⁰ UNHCR Resettlement Handbook, 2011, S. 3, <http://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>.

¹¹ Ibidem.

¹² UNHCR, Subsidiärer Schutz in Österreich, Februar 2015, http://www.unhcr.at/fileadmin/user_upload/dokumente/07_presse/material/Bericht_subsidiärer_Schutz.pdf.

Zu § 4a AsylG (Schutz im sicheren EWR-Staat oder der Schweiz)

Der Anwendungsbereich der Bestimmung soll auf Personen, denen in einem anderen EWR-Staat oder in der Schweiz der Status eines subsidiär Schutzberechtigten zuerkannt wurde, erweitert werden. In diesem Zusammenhang möchte UNHCR darauf hinweisen, dass gemäß dem derzeitigen Entwurf die Bestimmung selbst dann auf subsidiär Schutzberechtigte Anwendung findet, wenn dies zu einem Eingriff in das Recht auf Familienleben führen würde. Dies betrifft etwa Familien, die auf der Flucht getrennt wurden und sich erst wieder finden, nachdem ihnen in einem jeweils anderen Staat Schutz gewährt wurde. Diese bereits jetzt in Bezug auf anerkannte Flüchtlinge bestehende Problematik würde sich durch die vorgesehene Erweiterung auf subsidiär Schutzberechtigte weiter verschärfen. UNHCR rät deshalb, die gegenständliche Novellierung von § 4a AsylG zum Anlass zu nehmen und einen entsprechenden Ausnahmetatbestand analog zu § 4 Abs. 4 AsylG einzufügen.

Zu § 6 AsylG (Ausschluss von der Zuerkennung des Status des Asylberechtigten)

Ein Fremder soll in Zukunft gemäß § 6 Abs. 1 Z 3 AsylG von der Zuerkennung des Status des Asylberechtigten ausgeschlossen werden, wenn er aus „stichhaltigen“ – statt bisher „gewichtigen“ – Gründen eine Gefahr für die Sicherheit der Republik Österreich darstellt. Die vorgeschlagene Formulierung entspricht zwar Art. 14 Abs. 4 der Neufassung der EU-Statusrichtlinie, sie steht aber im Widerspruch zur Übersetzung des zugrunde liegenden Art. 33 Z 2 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) im österreichischen Bundesgesetzblatt (Nr. 55/1955), die auf „gewichtige“ Gründe abstellt. UNHCR spricht sich deshalb für die Beibehaltung der derzeit geltenden Formulierung aus.

UNHCR möchte zudem erneut seine Besorgnis darüber zum Ausdruck bringen, dass das AsylG in Bezug auf seinen § 6 Abs. 1 Z 3 und 4 von der GFK abweicht, indem die Ausnahmen vom Schutz vor *refoulement* gemäß Art. 33 Abs. 2 GFK als Ausschlussgründe konzipiert.

Gemäß der GFK verfolgen Ausschlussgründe einerseits und Ausnahmen vom Grundsatz des *non-refoulement* andererseits jedoch unterschiedliche Ziele: Der Zweck des Art 1 F GFK, in dem die auf dem Verhalten des Antragstellers basierenden Ausschlussgründe von der Flüchtlingseigenschaft taxativ aufgezählt sind, ist ein zweifacher: Zum einen sind bestimmte Verbrechen so schwerwiegend, dass die Täter als des internationalen Flüchtlingsschutzes unwürdig erachtet werden. Zum anderen soll sichergestellt werden, dass Urheber schwerer gemeiner Straftaten die Institution Asyl nicht dafür missbrauchen, einer gerichtlichen Verantwortung für ihre Taten zu entgehen. Personen, die die Voraussetzungen von Art. 1 F GFK erfüllen, sind keine Flüchtlinge. Im Gegensatz dazu regelt Art. 33 Abs. 2 GFK den Umgang mit Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft erfüllen und dennoch ausnahmsweise in ihre Herkunftsstaaten abgeschoben werden dürfen. Er dient als *ultimo ratio* dem Schutz der Gemeinschaft und der Sicherheit des Aufnahmelandes vor seitens des Flüchtlings ausgehenden Gefahren, wenn diesen nicht anders begegnet werden kann. Die Bestimmung des Art. 33 Abs. 2 GFK ist jedoch weder als Grund für den Ausschluss

vom noch für die Beendigung des Flüchtlingsstatus konzipiert.

UNHCR hat sich deshalb im Sinne einer völker- und menschenrechtskonformen Auslegung der Statusrichtlinie bereits in seiner Stellungnahme zu ihrer Erstfassung (die eine analoge Bestimmung zu § 6 Abs. 1 Z 3 und 4 AsylG enthält) dafür ausgesprochen, die darin beschriebene Konsequenz – dass Mitgliedstaaten die „einem Flüchtling [...] zuerkannte Rechtsstellung aberkennen“ können – für den Fall, dass diese in nationale Gesetze übernommen wird, als Aberkennung des Asylrechts und somit der Rechtsstellung, die vom Staat gewährt wird, und nicht als Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft im Sinne von Art. 1 A (2) GFK zu interpretieren.¹³ Letzteres wäre auch insofern im Widerspruch zur GFK als Staaten verpflichtet sind, deren Rechte, welche keinen rechtmäßigen Aufenthalt verlangen und keine Ausnahmen vorsehen, auch einem unter Art. 33 Abs. 2 GFK fallenden Flüchtling zu gewähren, solange sich dieser im Hoheitsgebiet des betroffenen Staats aufhält.

Obwohl es keine international vereinbarte Definition des Terrorismus gibt, ist davon auszugehen, dass Handlungen, die üblicherweise als terroristisch angesehen werden, unter die Ausschlussklauseln der GFK fallen, sofern die betreffenden Personen überhaupt eine Verfolgung aus Konventionsgründen befürchten. UNHCR erachtet aber den in den Erläuternden Bemerkungen enthaltenen Verweis auf Erwägungsgrund 37 der Neufassung der EU-Statusrichtlinie als problematisch, wonach bereits die Mitgliedschaft in oder Unterstützung einer Vereinigung, die internationalen Terrorismus unterstützt, unter die Begriffe der nationalen Sicherheit und öffentlichen Ordnung subsumierbar sei. Ob die Anwesenheit einer Person im Aufnahmestaat eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder öffentlichen Ordnung darstellt, hängt nach Ansicht von UNHCR nämlich immer von den Umständen ab und ist angesichts der Hintergründe des jeweiligen Einzelfalles zu beurteilen. Die Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung erfüllt nicht notwendigerweise diese Kriterien.¹⁴ Vielmehr ist im jeweiligen Einzelfall eine Beurteilung der Struktur, des Ziel und Zwecks, der Aktivitäten und der Methoden der Organisation, der Rolle des Individuums in dieser Organisation sowie der Natur des Risikos notwendig.

¹³ Kommentar des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) zur Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (OJ L 304/12 vom 30.9.2004),

http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/2_europaeisch/2_2_asyl/2_2_3/FR_eu_asyl_status-HCR_Qualifikationsrl.pdf.

¹⁴ Vgl. Bundesrepublik Deutschland v. B and D, C-57/09 und C-101/09, Gerichtshof der Europäischen Union, 9. November 2010,

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=79167&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=102394> und UNHCR, Statement on Article 1F of the 1951 Convention, Juli 2009, Section 2.2.2,

<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=4a5de2992>; siehe auch UNHCR, Al-Sirri (FC) (Appellant) v Secretary of State for the Home Department (Respondent) and DD (Afghanistan) (FC) (Appellant) v Secretary of State for the Home Department (Respondent), [2012] UKSC 54, United Kingdom: Supreme Court, 21. November 2012, Abs. 23-27 und 34-40, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=4f6c92b12>.

Zu § 15 Abs. 3a AsylG (Anwesenheitsverpflichtung)

UNHCR begrüßt die mit dem Entfall der Konzentration des Zulassungsverfahrens in den Erstaufnahmestellen einhergehende Streichung der so genannten Anwesenheitsverpflichtung. UNHCR hatte sich aus menschenrechtlichen Gründen stets gegen diese generelle Aufenthaltsverpflichtung in den Erstaufnahmestellen zu Beginn des Zulassungsverfahrens ausgesprochen.¹⁵

Zu § 17 Abs. 9 AsylG (Informationsblatt)

Asylsuchende sollen spätestens mit Einbringung ihres Antrags auf internationalen Schutz – somit mit Anordnung des Bundesamtes über ihren weiteren Verbleib – das Merkblatt über die einem Asylwerber obliegenden Pflichten und zustehenden Rechte erhalten. Es wird sohin den Sicherheitsbehörden obliegen, der Umsetzung dieser Informationspflicht nachzukommen. Damit die Asylsuchenden ehestmöglich über ihre Rechte und Pflichten orientiert sind, sollte aus Sicht von UNHCR vorgesehen werden, dass ihnen seitens der Sicherheitsbehörden das Merkblatt ausgehändigt wird, sobald die Verfahrenssprache festgestellt und der Dolmetscher für die Erstbefragung angefordert wurde. Da Asylsuchende in diesem Zeitraum angehalten werden und es teilweise wohl bis zu mehrere Stunden dauern wird, bis der nötige Dolmetscher verfügbar ist, könnten zumindest alphabetisierte Asylsuchende diese Zeit nützen, um sich mit ihre Rechten und Pflichten im Verfahren vertraut zu machen. Eine Aushändigung des Merkblattes in diesem Verfahrensstadium scheint auch die Neufassung der EU-Asylverfahrensrichtlinie zu verlangen: Art. 12 Abs. 1 lit a sieht nämlich vor, dass die Information rechtzeitig zu geben ist, so dass die Asylsuchenden ihren in Art. 13 der Richtlinie genannten Verpflichtungen nachkommen können, zu welchen u.a. die Durchsuchung und die Anfertigung eines Lichtbildes gehören, die in Österreich bereits im Rahmen der erkenntungsdienstlichen Behandlung durch die Exekutive erfolgen.

Zu § 29 Abs. 6 Z 2 AsylG (Sonderbestimmungen im Zulassungsverfahren)

Der Katalog der Ermittlungsschritte, die „zu Beginn des Zulassungsverfahrens (...) ohne unnötigen Aufschub durchzuführen“ sind, wird um die gegebenenfalls erforderliche Altersfeststellung ergänzt. Während UNHCR anerkennt, dass eine gegebenenfalls erforderliche Altersfeststellung aufgrund ihrer Auswirkungen für die Zulassung des Antrages in der Regel im Zulassungsverfahren zu veranlassen sein wird, scheint die Bestimmung, dass diese gleich zu Beginn des Verfahrens erfolgen soll, in einem Spannungsverhältnis zu § 13 Abs. 3 BFA-VG zu stehen. Letzterer normiert, dass eine multifaktorielle Untersuchungsmethodik zur Altersdiagnose erst angeordnet werden kann, wenn die Minderjährigkeit „auf Grund der bisher vorliegenden Ergebnisse des Ermittlungsverfahrens“ zweifelhaft ist und es dem Fremden nicht gelingt, diese durch unbedenkliche Urkunden oder sonstige geeignete und gleichwertige Bescheinigungsmittel nachzuweisen. Zu Beginn des Zulassungsverfahrens liegen regelmäßig noch keine Ergebnisse des

¹⁵ UNHCR-Analyse der Regierungsvorlage für das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011, siehe Fußnote 9.

Ermittlungsverfahrens vor. Grundsätzlich sollte eine Altersfeststellung nach Ansicht von UNHCR erst als letztes Mittel in Betracht gezogen werden, wenn Zweifel an der durch einen Asylwerber vorgebrachten Minderjährigkeit bestehen, welche nicht im Rahmen einer Einvernahme und durch Versuche, andere Beweismittel zu beschaffen, geklärt werden können. UNHCR rät deshalb, die vorgeschlagene Bestimmung insoweit zu modifizieren, dass daraus eindeutig hervorgeht, dass vor einer gegebenenfalls erforderlichen Altersfeststellung jedenfalls eine Einvernahme im Beisein eines gesetzlichen Vertreters durchzuführen und dem Asylwerber gegebenenfalls eine Frist zur Vorlage von geeigneten Beweismitteln zu gewähren ist.

Demgegenüber wäre die Auflistung der Ermittlungsschritte nach Ansicht von UNHCR um die Identifizierung von Asylsuchenden, die besondere Verfahrensgarantien benötigen, zu ergänzen (siehe dazu auch die Ausführungen zu § 30 AsylG).

Zu § 30 AsylG (Opfer von Gewalt)

Der Begutachtungsentwurf sieht vor, dass die Gruppe der Personen, deren Antrag nicht im Zulassungsverfahren abgewiesen werden darf und auf deren besondere Bedürfnisse im weiteren Verfahren Bedacht zu nehmen ist, neben Personen, die durch Folter oder durch ein gleichwertiges Ereignis an einer belastungsabhängigen krankheitswertigen psychischen Störung leiden, in Zukunft auch Personen umfassen soll, die „durch Anwendung schwerer Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt“ an einer solchen Störung leiden.

Demgegenüber definiert Art. 2 lit. d der Neufassung der EU-Asylverfahrensrichtlinie den „Antragsteller, der besondere Verfahrensgarantien benötigt“ als „einen Antragsteller, dessen Fähigkeit, die Rechte aus dieser Richtlinie in Anspruch nehmen und den sich aus dieser Richtlinie ergebenden Pflichten nachkommen zu können, aufgrund individueller Umstände eingeschränkt ist.“ Der Erwägungsgrund 29 der Richtlinie führt dazu beispielhaft aus: „Bestimmte Antragsteller benötigen unter Umständen besondere Verfahrensgarantien, unter anderem aufgrund ihres Alters, ihres Geschlechts, ihrer sexuellen Ausrichtung, ihrer Geschlechtsidentität, einer Behinderung, einer schweren Erkrankung, einer psychischen Störung oder infolge von Folter, Vergewaltigung oder sonstigen schweren Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt. Die Mitgliedstaaten sollten bestrebt sein, Antragsteller, die besondere Verfahrensgarantien benötigen, als solche zu erkennen, bevor eine erstinstanzliche Entscheidung ergeht. Diese Antragsteller sollten eine angemessene Unterstützung erhalten, einschließlich ausreichend Zeit, um die notwendigen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sie das Verfahren effektiv in Anspruch nehmen und die zur Begründung ihres Antrags auf internationalen Schutz erforderlichen Angaben machen können.“ Der vorgeschlagene Anwendungsbereich von § 30 AsylG bleibt somit hinter den Erfordernissen der Verfahrensrichtlinie zurück.

Die Neufassung der EU-Asylverfahrensrichtlinie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten Antragsteller, die besondere Verfahrensgarantien benötigen, innerhalb eines angemessenen Zeitraumes nach Antragstellung identifizieren (Art. 24 Abs. 1), wobei diese Prüfung in vorhandene nationale Verfahren oder die Prüfung besonderer Bedürfnisse bei der Aufnahme nach Art. 22 der EU-Aufnahmerichtlinie einbezogen werden kann. Gleichzeitig ist auch später zu Tage tretenden Bedürfnissen Rechnung zu

tragen (Art. 24 Abs. 4). Auf Basis der Ergebnisse der UNHCR-Studie “Response to Vulnerability in Asylum Procedures”¹⁶ wäre es in diesem Zusammenhang notwendig, dass diese Beurteilung durch qualifizierte Personen erfolgt, die adäquat ausgebildet sind und die nötige Anleitung dafür erhalten.

Im Falle einer Feststellung, dass der Antragsteller besondere Verfahrensgarantien benötigt, haben die Mitgliedstaaten des weiteren sicherzustellen, dass dieser „angemessene Unterstützung“ erhält, um die Rechte aus der Richtlinie in Anspruch und seinen darin normierten Pflichten nachkommen zu können (Art. 24 Abs. 2). Als Beispiel für eine solche Unterstützung wird im o.a. Erwägungsgrund die Gewährung von ausreichend Zeit im Verfahren genannt.

Art. 24 Abs. 3 enthält im Folgenden eine recht komplizierte Regelung betreffend die Anwendung von Sonderverfahren bei Antragstellern, die besondere Verfahrensgarantien benötigen: Wenn eine angemessene Unterstützung im Rahmen von beschleunigten Verfahren und Verfahren an der Grenze nicht geleistet werden kann – insbesondere wenn die Mitgliedstaaten der Auffassung sind, dass der Antragsteller besondere Verfahrensgarantien benötigt, da er Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten hat – sind betreffende Personen von diesen Sonderverfahren auszunehmen. Der vorgeschlagene § 30 AsylG stellt dies jedoch nicht sicher und es gibt auch keine anderen gesetzlichen Ausnahmetatbestände für Antragsteller, die besondere Verfahrensgarantien benötigen. Aus Sicht von UNHCR sollten Verfahren von Antragstellern, die besondere Verfahrensgarantien benötigen, generell nicht in beschleunigten Verfahren – insbesondere Grenzverfahren – entschieden werden.¹⁷ UNHCR möchte deshalb anregen, entsprechende generelle Ausnahmetatbestände für Betroffene zu schaffen.

II.4. Änderung des Fremdenpolizeigesetzes 2005

Zu § 46a Abs. 4 FPG (Duldung)

UNHCR begrüßt das in Abs. 4 vorgesehene Antragsrecht auf Feststellung der Duldung des Aufenthalts. In Ermangelung eines Verfahrens zur Feststellung der Staatenlosigkeit ist eine Überleitung ins Niederlassungs- und Aufenthaltsrecht nach der dafür nötigen Dauer einer behördlich festgestellten Duldung ihres Aufenthalts derzeit vielfach die einzige Möglichkeit für Staatenlose, ihre Rechte aus dem Übereinkommen über die Rechtsstellung von Staatenlosen aus 1954 in Österreich geltend zu machen.

UNHCR bedauert es aus diesem Grund, dass nunmehr die Duldung des Aufenthalts erst „ab dem Zeitpunkt der Rechtskraft der Feststellung oder der Ausfolgung der Karte“ und nicht wie bisher bereits mit Eintreten der Voraussetzungen „wirken“ soll. Denn dies würde in Anbetracht der sich dadurch verlängernden Umstiegsfrist ins Niederlassungs- und Aufenthaltsrecht zu einer noch größeren Schutzlücke für staatenlose Migranten führen.

¹⁶ <http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/what-we-do/caring-for-vulnerable-groups/response/response-to-vulnerability-in-asylum-project-report.html>

¹⁷ UNHCR, Improving Asylum Procedures, Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice, S. 264-267, <http://www.unhcr.org/4ba9d99d9.html>.

Zu § 76 FPG (Schubhaft)

Der Entwurf sieht eine völlige Neuregelung der Schubhaftgründe vor. Fremde (mit Ausnahme von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten) können demnach festgenommen und – sofern der Zweck nicht durch ein gelinderes Mittel (§ 77 FPG) erreicht werden kann – in Schubhaft genommen werden, wenn dies zur Sicherung des Verfahrens zur Erlassung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme, des Verfahrens über einen Antrag auf internationalen Schutz im Hinblick auf die Erlassung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme oder der Abschiebung notwendig ist oder die Voraussetzungen des Art. 28 Dublin-Verordnung vorliegen. Es muss dafür eine Fluchtgefahr gemäß Abs. 3 vorliegen und die Schubhaft muss verhältnismäßig sein.

UNHCR merkt an, dass die vorgeschlagene Regelung gleichermaßen für Asylsuchende wie für andere Fremde gelten soll. Asylsuchende sollten jedoch aus Sicht von UNHCR und im Einklang mit den Bestimmungen und Standards des internationalen Flüchtlingsrechts und den internationalen Menschenrechtsnormen im Normalfall nicht inhaftiert, sondern Haft vielmehr nur als letztes Mittel eingesetzt werden. Die Achtung des Rechts, Asyl zu suchen, setzt voraus, dass Vorkehrungen für eine offene und menschenwürdige Aufnahme für Asylsuchende getroffen werden und sie eine Behandlung unter Wahrung ihrer Sicherheit und Würde und im Einklang mit den Menschenrechten erfahren. UNHCR appelliert deshalb, den Grundsatz, dass Asylsuchende nur im Ausnahmefall und nur als letztes Mittel in Schubhaft genommen werden können, im FPG ausdrücklich zu verankern. Die vorgeschlagene Regelung reflektiert die besondere Situation von Asylsuchenden auch insofern nur unzureichend, als das Vorhandensein ausreichender Existenzmittel im Rahmen der Beurteilung einer Fluchtgefahr zu berücksichtigen sind und sich nur aus den Erläuternden Bemerkungen erschließt, dass Mittellosigkeit bei Asylwerbern, die Anspruch auf Grundversorgung haben, kein tragfähiges Argument für das Bestehen eines Sicherheitsbedarfs ist.

In Ausnahmefällen kann eine Schubhaftverhängung zur Sicherung des Verfahrens über einen Antrag auf internationalen Schutz im Hinblick auf die Erlassung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme zum Schutz der öffentlichen Ordnung zulässig sein.¹⁸ Es muss durch geeignete Screenings- und Beurteilungsmethoden jedoch sichergestellt sein, dass Personen, die in gutem Glauben Asyl beantragen, nicht zu Unrecht auf diese Weise inhaftiert werden.

Gleichzeitig ist es bei Fragen der Haft von Bedeutung, der speziellen Situation von Personen mit besonderen Bedürfnissen Rechnung zu tragen: UNHCR vermisst deshalb eine Regelung, wonach Opfer von Folter oder anderer schwerer physischer, psychologischer oder sexueller Gewalt, Kinder einschließlich unbegleiteter Minderjähriger, schwangere sowie stillende Frauen grundsätzlich nicht in Schubhaft

¹⁸ In *A v Australia* hat der UN-Menschenrechtsausschuss klargestellt, dass die Behauptung einer generellen Fluchtgefahr Schubhaft nicht legitimieren kann: „[T]he burden of proof for the justification of detention lies with the State authority in the particular circumstances of each case; the burden of proof is not met on the basis of generalized claims that the individual may abscond if released“, CCPR/C/59/D/560/1993, UN Human Rights Committee (HRC), 3. April 1997, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b71a0.html>.

genommen werden sollten.¹⁹ Aufgrund ihrer Erlebnisse auf der Flucht und den oft traumatischen Flucht auslösenden Ereignissen können Asylsuchende an psychischen Erkrankungen, Trauma oder Depressionen leiden. Schubhaft kann diese Krankheiten und Symptome verstärken und sogar auslösen.²⁰ Diese Faktoren müssen nach Ansicht von UNHCR im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer Schubhaftverhängung berücksichtigt werden.²¹ Dazu müssten die besonderen Bedürfnisse von Asylsuchenden systematisch und vor oder im Rahmen der Entscheidung, ob Haft oder ein gelinderes Mittel verhängt werden soll, abgeklärt werden. Dies sollte zumindest in den Erläuternden Bemerkungen ausgeführt werden.

In Bezug auf das Vorliegen einer Fluchtgefahr geht § 76 Abs. 2 FPG offensichtlich von einem geringeren Risiko als die Dublin-III-Verordnung aus. Letztere verlangt in Art. 28 Abs. 2 das Bestehen einer „erheblichen“ Fluchtgefahr. Im Sinne des Grundsatzes, wonach Schubhaft nur ultima ratio sein soll und um rechtswidrige Schubhaftverhängungen in Dublin-Fällen hintanzustellen, schlägt UNHCR vor, die Bestimmung des § 76 Abs. 2 FPG in diesem Punkt an die Dublin-III-Verordnung anzugleichen.

Darüber hinaus hat UNHCR auch Bedenken gegenüber einigen Kriterien, die im Rahmen der Beurteilung der Fluchtgefahr Berücksichtigung finden sollen: So scheint das Kriterium des § 71 Abs. 3 Z 6 in Widerspruch zur Dublin-III-Verordnung zu stehen, gemäß deren Art. 28 Abs. 1 eine Person nicht allein deshalb in Haft genommen werden darf, weil sie einem Dublin-Verfahren unterliegt. Letzteres ergibt sich derzeit nur aus den Erläuternden Bemerkungen. Eine Verletzung von Mitwirkungspflichten oder einer Gebietsbeschränkung (vgl. § 71 Abs. 3 Z 8) kann unterschiedlichste Gründe haben und indiziert nach Ansicht von UNHCR ebenfalls nicht von vornherein, dass sich die Person dem Verfahren entziehen wird. Das Nichtnachkommen von Verpflichtungen aus dem gelinderen Mittel kann zwar auf eine Fluchtgefahr hindeuten, doch auch hier müssen in der Praxis die Umstände des Einzelfalles erhoben und gebührend gewürdigt werden.

Schließlich möchte UNHCR noch seine Forderung nach einer Verbesserung des Rechtsschutzes durch eine frühere und häufigere amtswegige gerichtliche Überprüfung der Schubhaft erneuern. Dazu sei auf die entsprechenden Ausführungen in den „Haft-Richtlinien: Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden und Alternativen zur Haft“ verwiesen.²²

Zur Sicherstellung des Rechtsschutzes wäre es aus Sicht von UNHCR darüber hinaus wichtig klarzustellen, dass in den Fällen der Anwendung des vorgeschlagenen § 76 Abs. 6 FPG die betroffenen Asylsuchenden ein Recht auf Unterstützung und

¹⁹ UNHCR, Haft-Richtlinien – Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden und Alternativen zur Haft, 2012 (deutsche Version 2014), Richtlinien 9.1, 9.2 und 9.3, http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_3_asylverfahren/FR_int_asyl-RL_Haft_2012.pdf; siehe auch EGMR, *Rahimi c. Grèce*, 8687/08, 5. April 2011, <http://www.refworld.org/docid/4d9c3e482.html>.

²⁰ Siehe Conclusion 10, Global Roundtable Summary Conclusions, UNHCR, Global Roundtable on Alternatives to Detention of Asylum-Seekers, Refugees, Migrants and Stateless Persons: Summary Conclusions, July 2011, <http://www.refworld.org/docid/4e315b882.html>.

²¹ UNHCR, Haft-Richtlinien, siehe Fußnote 19, Richtlinie 4.

²² UNHCR, Haft-Richtlinien, siehe Fußnote 19.

Vertretung durch einen Rechtsberater zu einer (weiteren) Beschwerdeerhebung nach Kenntniserlangung vom Aktenvermerk haben.

Zu § 77 FPG (Gelinderes Mittel)

UNHCR begrüßt, dass gemäß § 77 Abs. 1 FPG in Zukunft im Falle aller mündigen Minderjährigen gelinderte Mittel anzuwenden sind, es sei denn bestimmte Tatsachen rechtfertigen die Annahme, dass der Zweck der Schubhaft damit nicht erreicht werden kann. Damit wird einer langjährigen Forderung von UNHCR nachgekommen.

UNHCR ist zudem der Ansicht, dass Kinder grundsätzlich überhaupt nicht in Haft genommen werden sollen²³ und vermisst in diesem Zusammenhang eine Klarstellung, dass bei jeder Entscheidung über die Verhängung von Schubhaft im Falle eines Minderjährigen das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen ist. Dies verlangen nämlich auch Art. 11 Abs. 2 und Art. 23 Abs. 2 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie.

Zu § 92 Abs. 1a neu FPG (Versagung eines Fremdenpasses)

Diese neue Bestimmung sieht vor, dass die in § 14 PassG normierten Passversagungsgründe sinngemäß für Fremdenpässe anzuwenden sind. Davon umfasst wäre somit § 14 Abs. 1 Z 1 PassG, wonach ein Pass zu versagen ist, wenn der Passwerber „seine Identität nicht zweifelsfrei nachzuweisen vermag“. UNHCR ist besorgt, dass dieser Versagungsgrund häufig herangezogen werden könnte, da Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte vielfach über keine Identitätsdokumente verfügen. Die Bestimmung stünde auch in einem Spannungsverhältnis zu Art. 25 der Neufassung der EU-Statusrichtlinie, wonach für anerkannte Flüchtlinge generell sowie für subsidiär Schutzberechtigte, die keinen nationalen Pass erhalten können, lediglich aus zwingenden Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung von einer Ausstellung eines Reisepasses abgesehen werden darf.

II.5. Änderung des Grundversorgungsgesetzes – Bund 2005

Zu § 2 Abs. 1 und Abs. 2 GVG-Bund (Besondere Bedürfnisse von schutzbedürftigen Personen)

UNHCR begrüßt, dass gemäß Abs. 1 dieser Bestimmung etwaige besondere Bedürfnisse von schutzbedürftigen Personen in Zukunft bei der Aufnahme in die Grundversorgung beurteilt werden sollen. UNHCR vermisst aber eine gesetzliche Umsetzung von Art. 22 Abs. 1 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie durch eine Regelung, wonach auch Bedürfnisse, die erst später auftreten bzw. zu Tage treten (insb. psychische Störungen oder Hinweise, dass eine Person schwere Gewalt erlitten hat), so rasch wie möglich zu beurteilen sind. Entgegen den Erläuternden Bemerkungen sollte aus Sicht von UNHCR eine Identifizierung besonderer Bedürfnisse soweit möglich –

²³ UNHCR, Haft-Richtlinien, siehe Fußnote 19, Abs. 51.

etwa insb. im Hinblick auf Alter (Minderjährigkeit bzw. ältere Personen), Behinderungen, körperliche Erkrankungen sowie weibliche Haushaltsvorstände – bereits im Rahmen der Erstbefragung durch die Mitarbeiter des öffentlichen Sicherheitsdienstes erfolgen, damit diese Bedürfnisse im Rahmen der Entscheidung des BFA über ihre weitere Unterbringung bereits berücksichtigt werden können und unnötige Verlegungen im Rahmen der Grundversorgung hintangehalten werden (siehe Anmerkungen zu § 42 BFA-VG). Darüber hinaus schlägt UNHCR vor, die demonstrative Aufzählung der Personengruppen mit besonderen Bedürfnissen noch um Betroffene von weiblicher Genitalverstümmelung, LGBTI-Personen, Analphabeten und Dislektiker zu ergänzen.

Gemäß Abs. 2 ist in Folge auf die besonderen Bedürfnisse von schutzbedürftigen Personen bei der Zuteilung „Bedacht zu nehmen“. Aus Sicht von UNHCR bleibt diese Bestimmung hinter dem Erfordernis der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie zurück: Deren Art. 22 Abs. 1 normiert nämlich, dass die Unterstützung, die Personen mit besonderen Bedürfnissen nach der EU-Aufnahmerichtlinie zu Teil wird, „ihren Bedürfnissen während der gesamten Dauer des Asylverfahrens Rechnung trägt“ und dass „ihre Situation in geeigneter Weise verfolgt wird.“ Auch fehlt die Umsetzung von Art. 20 Abs. 5 der Richtlinie, wonach im Falle von Entscheidungen über die Einschränkung oder den Entzug von Leistungen, die besondere Situation von schutzbedürftigen Personen unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips zu berücksichtigen ist.

Schließlich vermisst UNHCR eine Umsetzung von Art. 23 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie, wonach in Bezug auf Minderjährige, das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen ist. Auch hat entsprechend Abs. 2 dieser Bestimmung im jeweiligen Einzelfall eine Würdigung des Kindeswohls zu erfolgen. UNHCR hofft, dass Art. 23 im Rahmen der vorliegenden Novelle umgesetzt wird und dabei die jüngst von UNHCR gemeinsam mit UNICEF herausgegebenen Empfehlungen zur Berücksichtigung des Kindeswohls unbegleiteter Minderjähriger Berücksichtigung finden.²⁴

Zu § 2 Abs. 4 Z 3 und Abs. 7 GVG-Bund (Einschränkung und Entzug bzw. Verlust der Grundversorgung)

Gemäß den Erläuternden Bemerkungen sei der vorgeschlagene Abs. 4 Z 3 eine erforderliche Maßnahme zur Aufrechterhaltung der Sicherheit in der Betreuungseinrichtung und des Personals. UNHCR möchte darauf hinweisen, dass, wenn „auf Grund bestimmter Tatsachen, insbesondere wegen eines vorangegangenen gefährlichen Angriffs, anzunehmen“ ist, „es stehe ein gefährlicher Angriff auf Leben, Gesundheit oder Freiheit bevor“, die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes ohnehin ermächtigt sind, jenen Menschen, von dem die Gefahr ausgeht, gemäß § 38a SPG wegzuweisen. Dieser Tatbestand ist bereits von Z 2 der vorliegenden Bestimmung umfasst. Für UNHCR stellt sich deshalb die Frage nach dem zusätzlichen Regelungsinhalt der nun vorliegenden Bestimmung und rät dazu, den vorgeschlagenen § 2 Abs. 4 Z 3 GVG-Bund ersatzlos zu streichen.

²⁴ UNHCR, Safe and Sound: What States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe, Oktober 2014, <http://www.refworld.org/docid/5423da264.html>.

Darüber hinaus weist UNHCR darauf hin, dass die Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie in Artikel 20 zwischen der Einschränkung oder dem Entzug von materiellen Leistungen auf der einen Seite (Abs. 1-3) und der Verhängung von Sanktionen auf der anderen Seite (Abs. 4) unterscheidet. Der Verstoß gegen Vorschriften in Unterbringungscentren und das grob gewalttätige Verhalten von Asylsuchenden können nach Ansicht von UNHCR Sanktionen nach sich ziehen, stellen jedoch keinen Tatbestand dar, der die Einschränkung oder den Entzug von Grundversorgungsleistungen rechtfertigen würde.

§ 2 Abs. 7 neu sieht vor, dass Asylwerber, deren Beschwerde die aufschiebende Wirkung aberkannt wurde, ihren Anspruch auf Grundversorgung verlieren, sofern das Bundesverwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung nicht zuerkennt.

UNHCR ist besorgt über diesen neuen Verlusttatbestand sowie die große Anzahl der bereits geltenden Gründe, aus denen Grundversorgungsleistungen verweigert, eingeschränkt oder entzogen werden können. Diese lassen außer Acht, dass soziale Menschenrechte auf jede Person in jeder Situation anzuwenden sind²⁵ und dass insbesondere Asylsuchende vielfach selbst vor Menschenrechtsverletzungen fliehen mussten. Darüber hinaus sind stets auch die Auswirkungen derartiger Maßnahmen auf Familienangehörige der betroffenen Person – einschließlich Kinder – zu beachten. Schließlich ist nach Erfahrungen von UNHCR die Berücksichtigung humanitärer und materieller Grundbedürfnisse eine wichtige Voraussetzung für faire Verfahren, da unversorgte Asylsuchende zumeist nicht in der physischen und/oder psychischen Verfassung sind, ihr Verfahren bestmöglich zu führen. Ebenso kann das Verarmen von Asylsuchenden unerwünschte humanitäre und soziale Konsequenzen nach sich ziehen. Aus Sicht von UNHCR sollten folglich alle mittellosen Asylsuchenden Grundversorgungsleistungen erhalten und sollte ein Ausschluss nur für die Dauer einer unentschuldigten Abwesenheit eines Asylwerbers aus dem Grundversorgungsquartier möglich sein (wobei eine neuerliche Gewährung von Grundversorgungsleistungen erfolgen sollte, wenn sich der Asylwerber wieder meldet und gute Gründe für die Abwesenheit vorbringen kann). Auch der EuGH hat in der Rechtssache C-179/11 im Zusammenhang mit der EU-Aufnahmerichtlinie festgehalten, dass bei der Versorgung und Unterbringung von Asylsuchenden auf die uneingeschränkte Wahrung der Menschenwürde Bedacht zu nehmen ist und dabei auf die Artikel 1 und 18 der EU-Grundrechtecharta verwiesen.²⁶ UNHCR empfiehlt deshalb dringend, alle anderen Einschränkungs-, Entzugs-, Ausschluss- sowie Verlusttatbestände des GVG-Bund zu streichen. Jedenfalls sollte von der vorgeschlagenen Einführung der neuen Tatbestände des § 2 Abs. 4 Z 3 und Abs. 7 GVG-Bund Abstand genommen werden.

In Bezug auf jene Asylwerber, die von einer Verweigerung, einer Einschränkung oder einem Entzug von Grundversorgungsleistungen betroffen sind, obwohl sie im Hoheitsgebiet verbleiben dürfen, sieht Art. 20 Abs. 5 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten selbst in Fällen der Einschränkung

²⁵ Siehe Artikel 11 Abs. 1 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, BGBl. Nr. 590/1978, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1978_591_0/1978_591_0.pdf.

²⁶ Cimade (GISTI) v. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, C-179/11, Gerichtshof der Europäischen Union, 27. September 2012, siehe insbesondere Rz. 42, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=127563&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=116096>.

oder des Entzugs von Aufnahmebedingungen „in jedem Fall Zugang zur medizinischen Versorgung“ und „einen würdigen Lebensstandard für alle Antragsteller“ gewährleisten müssen. Da Asylsuchende in Österreich regelmäßig von der Bedarfsorientierten Mindestsicherung ausgenommen sind und es neben der Grundversorgung kein weiteres System zur Sicherstellung eines würdigen Lebensstandards für Asylsuchende gibt, erscheint im Falle der Beibehaltung – und allenfalls sogar Erweiterung – der Ausschluss- und Einschränkungsgünde im GVG-Bund, die Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie für davon betroffene Personen nicht umgesetzt.

III. Nicht umgesetzte Bestimmungen der Neufassung der EU-Asylverfahrens- und der EU-Aufnahmerichtlinie

Mehrere Bestimmungen der Neufassung der EU-Asylverfahrens- und der EU-Aufnahmerichtlinie, welche den Schutz von Asylsuchenden in Österreich stärken würden, blieben durch die vorgeschlagene Novelle unberührt. Dadurch würden teilweise verpflichtend vorgesehene Rechte für Asylsuchende nicht ins österreichische Recht umgesetzt werden. All jene Bereiche, die nicht bereits in Kapitel II dieser Stellungnahme analysiert wurden, werden in diesem Kapitel dargestellt.

Verankerung des Kindeswohls und Stärkung der Rechte für Asyl suchende Kinder

Das Prinzip des Kindeswohls findet bislang im AsylG keine Erwähnung und im BFA-VG scheint es nur in Zusammenhang mit der Familiensuche auf. Demgegenüber ist es in der Neufassung der EU-Asylverfahrensrichtlinie in mehreren Bestimmungen verankert (vgl. Erwägungsgrund 33, Art. 25 Abs. 1 lit. a, Art. 25 Abs. 6 sowie Art. 25 Abs. 6 lit. c). UNHCR fordert deshalb dazu auf, das Prinzip des Kindeswohls auch ins österreichische Asylrecht umzusetzen, damit sichergestellt ist, dass es auch in Asylverfahren vorrangig berücksichtigt werden muss. (Für Ausführungen zum Kindeswohl in Zusammenhang mit der Grundversorgung siehe Anmerkungen zu § 2 Abs. 2 GVG-Bund oben.)

Auch die in Art. 25 Abs. 6 lit. a, b bzw. c der Neufassung der EU-Asylverfahrensrichtlinie vorgesehenen Ausnahmen von beschleunigten Verfahren, Grenzverfahren und der Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaats für unbegleitete Minderjährige müssten aus Sicht von UNHCR ins österreichische Recht übernommen werden.

Schließlich erneuert UNHCR seine Empfehlung einer prioritären Behandlung von Asylanträgen unbegleiteter Minderjähriger.²⁷ Eine entsprechende Möglichkeit dafür sähe Art. 31 Abs. 7 lit. b der Neufassung der EU-Asylverfahrensrichtlinie vor.

²⁷ UNHCR: Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 8: Asylanträge von Kindern im Zusammenhang mit Artikel 1 (A) 2 und 1 (F) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, 22. Dezember 2009, HCR/GIP/09/08, Abs. 66, in: Handbuch und Richtlinien über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, Neuauflage 2011 (deutsch 2013), http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_2/FR_int_vr_handb-Handbuch.pdf.

Gleichgeschlechtliche Einvernahmen

Art. 15 Abs. 3 lit. b der Neufassung der EU-Asylverfahrensrichtlinie regelt, dass die Mitgliedstaaten „soweit möglich“ vorsehen, „dass die Anhörung des Antragstellers von einer Person gleichen Geschlechts durchgeführt wird, wenn der Antragsteller darum ersucht, es sei denn die Asylbehörde hat Grund zur Annahme, dass das Ersuchen auf Gründen beruht, die nicht mit Schwierigkeiten des Antragstellers in Verbindung stehen, die Gründe für seinen Antrag umfassend darzulegen“. Die folgende lit. c normiert eine gleichlautende Bestimmung für Dolmetscher gleichen Geschlechts. Die in § 20 AsylG enthaltene Regelung gilt hingegen nur für Asylwerber, deren Furcht vor Verfolgung auf Eingriffe in ihre sexuelle Selbstbestimmung gründet. UNHCR weiß aber – auch aus vielen Gesprächen mit Asylsuchenden in Österreich – dass es insbesondere Asylsuchenden Frauen und Mädchen oft bevorzugen würden, ihre Fluchtgründe gegenüber einer Referentin und einer Dolmetscherin zu schildern und ihnen dies Männern gegenüber oft schwerer fällt oder teilweise unmöglich ist. UNHCR rät deshalb dringend dazu, dass für Frauen und Mädchen grundsätzlich gleichgeschlechtliche Einvernahmen vorgesehen werden sollten. Jedenfalls sollte im Rahmen der vorliegenden Novelle der Inhalt von Art. 15 Abs. 3 lit. b und c der Neufassung der EU-Asylverfahrensrichtlinie ins Asylgesetz übernommen und sollten Asylsuchende zu Beginn des Asylverfahrens über ihr entsprechendes Recht belehrt werden.

Rechtsschutz im Folgeantragsverfahren

Das Asylgesetz sieht ein sehr komplexes Regime für Folgeanträge mit herabgestuften Rechtsschutzgarantien vor. Aus Anlass eines Urteils des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte²⁸ wurde dieses Regime zwar betreffend § 12a Abs. 1 novelliert, UNHCR hat aber weiterhin Bedenken gegenüber Teilen der noch in Kraft stehenden Regelungen.²⁹ Aus Sicht von UNHCR widersprechen die für das inhaltliche Verfahren geltenden Regelungen zudem Art. 41 der Neufassung der EU-Asylverfahrensrichtlinie, wonach Ausnahmen vom Recht auf Verbleib im Hoheitsgebiet nur in zwei Fällen zulässig sind: Die erste Ausnahme betrifft eine Person, die den Antrag nur zur Verzögerung oder Behinderung der Durchsetzung einer Entscheidung gestellt hat, die zu ihrer unverzüglichen Abschiebung führen würde, wobei dieser erste Folgeantrag nicht weiter geprüft wird, weil keine neuen Elemente oder Erkenntnisse betreffend internationalen Schutz vorgebracht wurden. Diese Ausnahme deckt aber weder § 12a Abs. 3 noch Abs. 4 ab, da gemäß dieser Bestimmungen die Ausnahme vom faktischen Abschiebeschutz bereits vor einer Ermittlung bzw. Prüfung des neuen Vorbringens eintritt. Zudem sieht Abs. 4 auch nur eine Prüfung in Bezug auf eine entscheidungsrelevante Änderung der objektiven Situation im Herkunftsstaat vor, die subjektive Situation des Asylwerbers findet dabei keine Beachtung. Die zweite unionsrechtliche Ausnahme betrifft eine Person, die nach einer bestandskräftigen Entscheidung, einen ersten Folgeantrag als unzulässig zu betrachten oder als

²⁸ EGMR, Mohammed gegen Österreich, Application No. 2283/12, Urteil vom 6. Juni 2013, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-120073#{%22itemid%22:\[%22001-120073%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-120073#{%22itemid%22:[%22001-120073%22]}).

²⁹ Für eine umfassende Darstellung siehe Analyse des Entwurfs für Änderungen des Asylgesetzes 2005, Fremdenpolizeigesetzes 2005, Grundversorgungsgesetzes – Bund 2005, Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes und Staatsbürgerschaftsgesetzes 1985, 22. Juli 2009, http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/4_oesterreich/4_2_asyl_positionen/4_2_3_positionen_2006-2010/FR_AUS_Positionen_2010-Novellen_072009.pdf.

unbegründet abzulehnen, einen weiteren Folgeantrag stellt. Diese Ausnahme würde also erst für Drittanträge gelten und ist somit ebenfalls enger gefasst als § 12a Abs. 3 und 4 AsylG.

Möglichkeit der Ausstellung eines Reisedokuments für Asylsuchende

Art. 20 Abs. 5 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie sieht die Möglichkeit vor, für Asylsuchende ein Reisedokument auszustellen, wenn schwerwiegende humanitäre Gründe deren Anwesenheit in einem anderen Staat erfordern. UNHCR empfiehlt, diese Möglichkeit in das österreichische Recht zu übernehmen und vorzusehen, dass in diesen Fällen auch die Wiedereinreise gestattet wird.

Gebietsbeschränkung

Vor dem Hintergrund von Art. 7 der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie wäre bei der Einrichtung der Bundesbetreuungsstellen in den Ländern darauf zu achten, dass Asylsuchende trotz des in § 12 Abs. 2 AsylG vorgesehenen Systems der Gebietsbeschränkung im Zulassungsverfahren hinreichend Möglichkeit haben, alle Vorteile aus der EU-Aufnahmerichtlinie in Anspruch zu nehmen. Jedenfalls verlangt Art. 7 Abs. 4 der Richtlinie, dass Asylsuchenden eine befristete Genehmigung zum Verlassen des Gebiets erteilt werden kann, weshalb ein entsprechendes Antragsrecht für Asylsuchende im österreichischen Recht zu verankern wäre.

IV. Weitere Vorschläge für gesetzliche Änderungen zur Stärkung des internationalen Schutzes in Österreich

In diesem Kapitel unterbreitet UNHCR weitere Vorschläge für gesetzliche Änderungen, die für eine Stärkung des internationalen Schutzes in Österreich zentral wären.

Gleichstellung von subsidiär Schutzberechtigten mit anerkannten Flüchtlingen

Auf Grundlage der Ergebnisse seiner aktuellen Studie über „Subsidiär Schutzberechtigte in Österreich“³⁰ möchte UNHCR seine langjährige Forderung nach einer Gleichstellung subsidiär Schutzberechtigter mit Asylberechtigten noch einmal Nachdruck verleihen. Denn aus Sicht von UNHCR besteht unmittelbarer Handlungsbedarf – einschließlich der Anpassung rechtlicher Grundlagen – um subsidiär Schutzberechtigte beim Integrationsprozess in Österreich bestmöglich zu unterstützen. Im Rahmen der gegenständlichen Novelle könnten folgende UNHCR-Empfehlungen durch legislative Änderungen umgesetzt werden:

- Subsidiär Schutzberechtigte sollten dem Status von Flüchtlingen insbesondere dahin gehend gleichgestellt werden, dass ihnen ihr Aufenthaltstitel unbefristet ausgestellt wird.
- Da die Grundversorgung für subsidiär Schutzberechtigte auf Dauer keine adäquate Unterbringungsform ist, sollten sie ebenso wie Flüchtlinge spätestens

³⁰ UNHCR, Subsidiärer Schutz in Österreich, siehe Fußnote 12.

nach einer Übergangszeit von vier Monaten aus dem Grundversorgungssystem entlassen und gleichberechtigt in die Bedarfsorientierte Mindestsicherung aufgenommen werden. Um eine Obdachlosigkeit Betroffener zu vermeiden und ihre Menschenwürde sicherzustellen, müsste diese legislative Maßnahme jedoch mit dem uneingeschränkten Zugang zu Leistungen der Wohnbauförderung unmittelbar nach der Schutzzuerkennung sowie einem adäquaten Angebot leistbarer „Startwohnungen“ im Rahmen der Integrationsunterstützung einhergehen.

- Die einjährige Wartefrist für die Familienzusammenführung bei Personen mit subsidiärem Schutzstatus sollte abgeschafft werden und subsidiär Schutzberechtigte unmittelbar nach Zuerkennung des Schutzes die Möglichkeit haben, ihre Angehörigen nach Österreich nachzuholen.
- Subsidiär Schutzberechtigten sollte ebenso wie Flüchtlingen die Möglichkeit des Familiennachzugs nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz offenstehen.
- Im Einklang mit Art. 34 der Neufassung der EU-Statusrichtlinie, wonach auch subsidiär Schutzberechtigten der Zugang zu Integrationsprogrammen zu gewähren ist, sollten subsidiär Schutzberechtigte schließlich auch explizit in § 68 AsylG über die Gewährung von Integrationshilfe aufgenommen werden.

Die empfohlene Gleichstellung des Status von subsidiär Schutzberechtigten mit dem Status von Flüchtlingen würde zudem den derzeit regelmäßig wiederkehrenden Arbeitsanfall beim BFA betreffend Verlängerungen entsprechender Aufenthaltstitel einsparen und somit eine zügigere Erledigung anderer Verfahren erlauben.

Rechtsberatung

Im Zusammenhang mit der gesetzlich normierten Rechtsberatung möchte UNHCR auf seine diesbezüglich umfassende Analyse der Regierungsvorlage für das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 verweisen³¹, in der u.a. auf die Rechtsberatung im inhaltlichen erstinstanzlichen Verfahren, den Umfang der Rechtsberatung, das Anforderungsprofil von Rechtsberatern sowie deren Verschwiegenheitsverpflichtungen eingegangen wurde. Ebenso möchte UNHCR auf seine Publikation „Erhebung zu Qualitätsstandards der Rechtsberatung im österreichischen Asylverfahren“ von September 2013 hinweisen, in der Empfehlungen zu verschiedenen Bereichen, einschließlich der Rechtslage, enthalten sind.³²

Mehr als drei Jahre nach der gesetzlichen Verankerung der Rechtsberatung und vor dem Hintergrund der Erweiterung derselben, wie im vorliegenden Entwurf vorgesehen, erscheint UNHCR die derzeitige Novellierung eine gute Möglichkeit, entsprechende Anpassungen vorzunehmen.

Visum aus humanitären Gründen

UNHCR ist immer wieder mit besonders humanitären Einzelfällen konfrontiert, in denen sich Flüchtlinge, die von in Österreich als international schutzberechtigt

³¹ Siehe Fußnote 9.

³² http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/4_oesterreich/4_2_asyl_positionen/4_2_4_positionen_ab_2011/UNHCR-Rechtsberatungs-Monitoring.pdf.

anerkannten oder niedergelassenen Familienangehörigen abhängig sind, in Drittstaaten befinden: Als ein Beispiel sei etwa der Fall eines unbegleiteten minderjährigen Syrers genannt, der auf seiner Flucht in Mazedonien schwer verletzt wurde und dessen erwachsene Brüder in Österreich asylberechtigt sind. Eine Familienzusammenführung in Österreich scheiterte an der geltenden nationalen Rechtslage, da das Fremdenpolizeigesetz selbst in derartigen Fällen keine Erteilung eines humanitären Visums ermöglicht. Denn gemäß § 21 Abs. 1 Z 3 FPG kann kein Visum erteilt werden, wenn die Wiederausreise des Fremden nicht gesichert erscheint. Zudem liegen gerade in besonders humanitären Fällen vielfach die in § 21 Abs. 2 Z 3 und 4 FPG normierten Versagungsgründe des fehlenden Krankenversicherungsschutzes und mangelnder ausreichender eigener Mittel für den Unterhalt vor.

UNHCR empfiehlt deshalb, § 22 FPG betreffend das Visum aus humanitären Gründen um die Möglichkeit der Erteilung trotz Vorliegens jeglicher Erteilungshindernisse und Versagungsgründe zu ergänzen, um eine eindeutige Rechtsgrundlage für derartige Fälle im nationalen Recht zu schaffen und den Behörden einen möglichst großen Ermessensspielraum für humanitäre Sachverhaltskonstellationen einzuräumen.

Gültigkeitsdauer von Konventionsreisepässen für Flüchtlinge

Gemäß § 94 Abs. 5 FPG gelten für die Festsetzung der Gültigkeitsdauer von Konventionsreisepässen die Bestimmungen des Anhangs der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK). Laut Ziffer 5 des Anhangs der GFK soll der Konventionsreisepass für ein oder zwei Jahre, je nach Ermessen der ausstellenden Behörde, Gültigkeit haben. Folglich stellt derzeit das BFA Konventionsreisepässe mit einer Gültigkeitsdauer von maximal 2 Jahren aus. In der Praxis führt dies dazu, dass Flüchtlinge in regelmäßigen (und recht kurzen) Abständen ihre Konventionsreisepässe verlängern müssen, was – je nach Familiengröße – mit teils beträchtlichen finanziellen Belastungen einhergeht. Gleichzeitig stellt die regelmäßige Erneuerung von Konventionsreisepässen auch einen nicht unerheblichen Arbeitsaufwand für das BFA dar.

Vor diesem Hintergrund möchte UNHCR gerne anregen, eine längere Gültigkeitsdauer von Konventionsreisepässen in Betracht zu ziehen und § 94 Abs. 5 FPG entsprechend zu novellieren. Im Rahmen der Erhebung betreffend die Ausstellung von maschinlesbaren Reisepässen hat UNHCR festgestellt, dass zahlreiche Staaten derartige Pässe auch mit einer längeren und bis zu zehnjährigen Gültigkeitsdauer ausstellen. Aus Sicht von UNHCR hindert der Anhang zur GFK Staaten vor dem Hintergrund von Art. 5 GFK sowie Ziel und Zweck der GFK Staaten auch nicht daran, eine längere Gültigkeitsdauer vorzusehen.

Gesetzliche Verankerung einer Erholungs- und Bedenkzeit für mögliche Betroffene von Menschenhandel

Regionale Instrumente betreffend den Schutz von Opfern von Menschenhandel sehen eine Erholungs- und Bedenkzeit vor, wenn es konkrete Anhaltspunkte dafür gibt, dass es sich bei einer Person um ein Opfer handelt.³³ Die Erholungs- und Bedenkzeit, deren

³³ Vgl. Artikel 13 der Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels, Artikel 6 der Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für

Details durch nationales Recht festzulegen sind, muss mindestens 30 Tagen betragen und ausreichend lang sein, um es der betreffenden Person zu gestatten, sich zu erholen und dem Einfluss der Menschenhändler zu entziehen und/oder eine fundierte Entscheidung darüber zu treffen, ob sie mit den zuständigen Behörden zusammenarbeitet. Während dieses Zeitraums darf keine aufenthaltsbeendende Maßnahme gegen die betreffende Person vollstreckt werden, vielmehr ist ihr Aufenthalt zu gestatten. Dennoch ist eine entsprechende Erholungs- und Bedenkzeit in Österreich nie gesetzlich (sondern lediglich im Wege eines Erlasses des Bundesministeriums für Inneres vom 4. Juli 2005 an die Fremdenpolizeibehörden) verankert worden, was sowohl vom österreichischen Menschenrechtsbeirat³⁴ als auch von der Expertengruppe des Europarats³⁵ gerügt worden ist. Nach dem Übergang der Zuständigkeit der fremdenpolizeilichen Kompetenzen im Bereich der aufenthaltsbeendenden Maßnahmen auf das BFA ist UNHCR nicht bekannt, ob und wie die Erholungs- und Bedenkzeit derzeit geregelt ist. UNHCR empfiehlt daher, die vorliegende Gesetzesnovelle zum Anlass zu nehmen, um die Erholungs- und Bedenkzeit für potentielle Betroffene von Menschenhandel (und zwar sowohl für Drittstaatsangehörige als auch EU-Bürger) gesetzlich zu verankern. Gemäß dem EU-Expertenbericht aus 2004 wird empfohlen, dafür eine zumindest 3-monatige Stabilisierungszeit vorzusehen.³⁶

UNHCR
23. März 2015

Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren.

³⁴ Bericht des Menschenrechtsbeirates zu Identifizierung und Schutz von Opfern des Menschenhandels, 2012, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_MRB/mrb/berichte/files/Bericht_der_AG_Menschenhandel_Endversion.pdf.

³⁵ Council of Europe, GRETA – Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Austria, First evaluation round, 2011, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Reports/GRETA_2011_10_FGR_AUT_en.pdf

³⁶ Report of the EU Experts Group on Trafficking in Human Beings, 2004, www.legislationline.org/documents/id/8755.