



UNHCR-Konzept

für Reformen im österreichischen Asylsystem

**UNHCR Österreich
Februar 2003**

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung	1
1. Asylantragstellung und Überstellung in ein Erstaufnahmezentrum	3
1.1 Botschaftsverfahren.....	3
1.2 „Resettlement“.....	3
1.3 Grenzverfahren.....	4
1.4 Antragstellung in Österreich.....	4
2. Verfahren im Erstaufnahmezentrum	5
2.1 Unterbringung außerhalb der EAZ.....	6
2.2 Erstanhörung.....	6
2.2.1 <i>Anhörung besonders schutzbedürftiger Asylwerber</i>	7
2.2.2 <i>Tonbandaufnahmen der Anhörung</i>	7
2.3 Sichere Drittstaaten.....	7
2.4 Anderweitiger Schutz.....	8
2.5 Unzulässige Asylanträge wegen vertraglicher Unzuständigkeit.....	9
2.6 Folgeanträge.....	10
2.7 Fristen für beschleunigte Verfahren.....	11
2.8 Berufungen gegen Bescheide gemäß § 6 AsylG (offensichtlich unbegründete Asylanträge).....	11
2.9 Fristen im beschleunigten Berufungsverfahren.....	11
2.10 Flughafenverfahren.....	12
3. Reguläres Asylverfahren	13
3.1 Bundesbetreuung.....	13
3.2 Anhörung im regulären Asylverfahren.....	14
3.3 Ausschluss von der Asylgewährung bzw. Verlust des Asyls.....	14
3.4 Rechte für Flüchtlinge, die eine Gefahr für die Sicherheit oder Allgemeinheit Österreichs darstellen, aber nicht ausgewiesen werden können.....	15
3.5 Asylerstreckung.....	16
4. <i>Refoulement-Schutz</i> außerhalb der Genfer Flüchtlingskonvention	16
4.1 <i>Refoulement-Schutz</i> aufgrund von Artikel 8 EMRK.....	16
4.2 Rechte der Personen mit <i>refoulement-Schutz</i>	17
4.3 Aufenthaltsrecht bei <i>refoulement-Schutz</i>	17
4.3.1 <i>Inkrafttreten des refoulement-Schutzes</i>	17
4.3.2 <i>Aberkennung des refoulement-Schutzes</i>	18
4.4 Erstreckbarkeit des <i>refoulement-Schutzes</i>	18
4.5 Ausweisung abgelehnter Asylwerber.....	19
5. Fazit	19

EINLEITUNG

Das Asylgesetz 1997, das am 1. Jänner 1998 in Kraft trat, ist nunmehr bereits fünf Jahre alt und wurde seit seinem Bestehen lediglich geringfügig adaptiert. Vor dem Hintergrund der im Vergleich zum Jahr 1998 stark gestiegenen Zahl der Asylanträge¹, der Überlastung der Asylbehörden und Höchstgerichte, der damit verbundenen zunehmend längeren Verfahrensdauer sowie auch der im Laufe der Jahre zu Tage getretenen Defizite des Gesetzes wurden jedoch die Stimmen jener immer lauter, die eine Novellierung des österreichischen Asylgesetzes forderten. Insbesondere im vergangenen Jahr wurden neue Konzepte für die Behandlung von Asylanträgen angedacht, um den heutigen Herausforderungen gerecht zu werden. Aufgrund der Auflösung des Nationalrats im September 2002 kam es jedoch bis heute zu keiner ernsthaften und transparenten Befassung mit einer anstehenden Asylgesetznovelle.

UNHCR hat das österreichische Asylgesetz seit je her als gelungene Rechtsgrundlage für die Abwicklung von fairen Asylverfahren gelobt und wesentlichen Teilen des Gesetzes, wie etwa der Behandlung aller Schutzbegehren in einem einzigen Verfahren und den Botschaftsverfahren, Modellcharakter für ein einheitliches europäisches Asylverfahren zugeschrieben. Daneben gab es jedoch auch stets Elemente, die von UNHCR kritisiert und als verbesserungswürdig angesehen wurden.

Das vorliegende UNHCR-Konzept beinhaltet nicht nur Anregungen von UNHCR, sondern greift auch Änderungsvorschläge österreichischer Behörden und Flüchtlingshilfsorganisationen auf. Es ist jedoch als Zusammenstellung all jener Änderungen zu verstehen, die aus Sicht von UNHCR zu Verbesserungen im bestehenden Asylsystem beitragen könnten. Dementsprechend handelt es sich ausnahmslos um Anliegen, die auch von UNHCR ohne Einschränkung vertreten werden.

Die Gliederung des UNHCR-Konzepts richtet sich nach dem Ablauf eines Asylverfahrens vom Moment der Asylantragstellung bis zur erfolgten Schutzgewährung bzw. bis zur Abschiebung all jener Personen, deren Asylanträge abgewiesen wurden. Die gewählte Reihenfolge gibt somit nicht die Wertigkeit der einzelnen Forderungen wieder. In diesem Zusammenhang soll jedoch darauf hingewiesen werden, dass UNHCR der Unterbringung der Asylsuchenden während des gesamten Asylverfahrens, der Beibehaltung des sogenannten Botschaftsverfahrens und den Rechten der Personen mit *refoulement-Schutz* besondere Bedeutung beimisst. Zudem soll nicht unerwähnt bleiben, dass UNHCR auch Vorschläge einbringt, die zumindest in Österreich bisher noch nicht diskutiert wurden. So werden u. a. die Einführung eines Konzepts des anderweitigen Schutzes, Sonderverfahren für ungerechtfertigte Folgeanträge und Fristen für die Bescheiderlassung angeregt, bei deren Nichteinhaltung bestimmte Rechtsfolgen eintreten.

¹ 1998: 13.805; 1999: 20.129; 2000: 18.284; 2001: 30.127; 2002: 36.983.

1. Asylantragstellung und Überstellung in ein Erstaufnahmezentrum

Der Beginn eines jeden Asylverfahrens sollte nach Ansicht von UNHCR in einem sogenannten Erstaufnahmezentrum (EAZ) erfolgen. Sämtliche Asylwerber, die ihren Asylantrag nicht direkt in einem dieser EAZ stellen, sollten somit grundsätzlich zum nächsten EAZ überstellt werden (zu den Ausnahmen siehe Pkt. 2.1).

1.1 Botschaftsverfahren

UNHCR tritt nachdrücklich dafür ein, es Asylwerbern auch in Zukunft zu ermöglichen, bei österreichischen Berufsvertretungsbehörden im Ausland Asylanträge einzubringen. Mit der Beibehaltung des Botschaftsverfahrens wäre nämlich gewährleistet, dass für Flüchtlinge bei ihrer Flucht vor befürchteter Verfolgung oder vor *refoulement* weiterhin eine Möglichkeit zur rechtmäßigen Einreise nach Österreich besteht und sie nicht darauf angewiesen sind, sich Schlepperorganisationen auszuliefern.² Mit der Einführung des Konzepts des anderweitigen Schutzes (siehe Pkt. 2.4) könnte überdies sichergestellt werden, dass das Botschaftsverfahren nicht als migrationspolitisches Instrument missbraucht und von Personen zur Weiterwanderung nach Österreich genützt werden kann, die sich bereits in Sicherheit befinden.

Da die derzeitige Konzeption des Botschaftsverfahrens – der Asylwerber erhält lediglich die Mitteilung, dass ihm die Einreise nach Österreich nicht gestattet wird, da eine Asylgewährung nicht wahrscheinlich ist – aus rechtsstaatlicher Sicht sehr bedenklich erscheint (kein Bescheid, keine Überprüfungsmöglichkeit), regt UNHCR an, als zusätzliche Sicherheitsgarantie für Asylwerber vorzusehen, dass diese im Fall einer abschlägigen Entscheidung durch das Bundesasylamt analog zum Verfahren an der Landgrenze gemäß § 17 (4) AsylG die Überprüfung der Sache durch den Unabhängigen Bundesasylsenat verlangen können. So könnte der speziellen Situation eines Asylwerbers bei einer österreichischen Berufsvertretungsbehörde, wo keine Möglichkeit der Inanspruchnahme von Rechtsberatung besteht, Rechnung getragen werden.

1.2 „Resettlement“

§ 9 AsylG sieht vor, dass die Republik Österreich Asyl von Amts wegen ohne weiteres Verfahren gewähren kann, wenn sie sich völkerrechtlich dazu bereit erklärt hat. Diese Bestimmung wurde jedoch nach Wissen von UNHCR seit Inkrafttreten des derzeitigen Asylgesetzes niemals angewandt.

² Siehe dazu auch „Safe Avenues to Asylum – The Actual and Potential Role of EU Diplomatic Representations in Processing Asylum Requests“, Danish Centre for Human Rights and UNHCR, April 2002; und „Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside the EU against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure“, Danish Centre for Human Rights and European Commission, 2002.

Global gesehen befindet sich die überwiegende Zahl der Flüchtlinge in den ärmsten Ländern der Welt³, die nicht über die notwendigen Ressourcen verfügen, um den Flüchtlingen eine ausreichende Lebensgrundlage gewähren zu können. UNHCR ist aus diesem Grund wiederholt dafür eingetreten, dass die Industriestaaten der westlichen Welt diesen Staaten im Sinne der internationalen Solidarität und Teilung der Verantwortung u. a. dadurch unterstützen, dass sie jährlich eine bestimmte Anzahl an Flüchtlingen übernehmen.⁴ Zudem kann mit der Neuansiedlung („Resettlement“) von Flüchtlingen ein Beitrag dazu geleistet werden, eine dauerhafte Lösung für jene Personen zu finden, die weder in ihre Heimat zurückkehren noch ausreichenden Schutz im Aufnahmeland finden können. UNHCR erklärt sich gerne bereit, die Republik Österreich – ebenso wie dies in anderen Ländern erfolgt – bei der Auswahl dieser „Kontingentflüchtlinge“ bestmöglich zu unterstützen.

1.3 Grenzverfahren

Das derzeit in § 17 AsylG geregelte Grenzverfahren sieht vor, dass Asylwerber für die Asylantragstellung grundsätzlich an die Behörden des jeweiligen Nachbarlandes oder die dortige österreichische Botschaft zu verweisen sind bzw. für den Fall, dass sie auf eine Antragstellung an der Grenze bestehen, die Entscheidung der Asylbehörden im Ausland abzuwarten haben.

Nach Meinung von UNHCR sollte im Einklang mit Artikel 31 der Genfer Flüchtlingskonvention grundsätzlich allen Asylwerbern die Einreise nach Österreich gestattet werden, solange sie sich ohne Verzug – fluchtbedingte Unterbrechungen stehen einer direkten Einreise nicht entgegen – aus dem Verfolgerstaat an die Grenze begeben und zu erkennen gegeben haben, Schutz erlangen zu wollen. Auf jeden Fall ist aber darauf zu achten, dass der Aufenthalt eines Asylwerbers an der Grenze so kurz wie möglich ist und unbegleiteten minderjährigen Asylwerbern sowie Angehörigen anderer besonders schutzbedürftiger Gruppen, wie z. B. traumatisierten Personen und älteren Asylwerbern, die ihre Asylgründe vielleicht nicht ausreichend formulieren können, die Einreise niemals verwehrt wird.⁵

1.4 Antragstellung in Österreich

Sollte ein Asylwerber im österreichischen Bundesgebiet, jedoch außerhalb eines EAZ, einen Asylantrag stellen – etwa, indem er sich an eine Behörde wendet, oder infolge eines Aufgriffs nach einem irregulären Grenzübertritt – oder sollte einem Asylwerber die

³ So befinden sich weltweit beinahe 50 % aller Flüchtlinge in Asien, mehr als 25 % in Afrika und nur etwa 18 % in Europa.

⁴ Siehe zuletzt etwa die Beschlüsse des UNHCR-Exekutivkomitees Nr. 85 (XLIX) 1998, lit. jj), Nr. 89 (LI) 2000, Nr. 90 (LII) 2001, lit. f) und j)-n).

⁵ Vgl. auch UNHCR, „Richtlinien über allgemeine Grundsätze und Verfahren zur Behandlung asylsuchender unbegleiteter Minderjähriger“, Februar 1997.

Einreise nach Ankunft an einem Flughafen gestattet werden, sollte er automatisch und ohne jegliches weitere Verfahren in eines der EAZ überstellt werden.⁶

In der Praxis würde diese Vorgehensweise bedeuten, dass die Fremdenpolizeibehörden im Fall eines Aufgriffs nach einem irregulären Grenzübertritt zwar nach wie vor eine erste Anhörung durchführen würden, um z. B. Angaben zu Schlepperorganisationen und den Fluchtweg zu erlangen sowie die Absicht, um Asyl anzusuchen, festzustellen. Es wird jedoch im Falle einer Asylantragstellung kein fremdenrechtliches Verfahren (Ausweisung, Aufenthaltsverbot, Schubhaft oder gelinderes Mittel) eingeleitet, sondern die jeweilige Person unverzüglich in ein EAZ überstellt.

2. Verfahren im Erstaufnahmezentrum

Nach der Vorstellung von UNHCR sind Erstaufnahmezentren Einrichtungen, in denen Asylwerber untergebracht, versorgt, umfassend betreut und rechtlich beraten werden. Die EAZ wären so zu konzipieren, dass Asylwerber in ihrer Bewegungsfreiheit grundsätzlich nicht eingeschränkt sind.

Sollte in Einzelfällen die Inhaftierung eines Asylwerbers für notwendig und gerechtfertigt erachtet werden⁷, wäre die betreffende Person nicht in ein EAZ sondern in das dem jeweiligen EAZ nächstgelegene Polizeianhaltezentrum zu bringen. Um eine bundesweite einheitliche Praxis in Fragen der Schubhaft von Asylwerbern zu erreichen, schlägt UNHCR jedoch vor, die Entscheidung über die Inhaftierung eines Asylwerbers ausschließlich jener fremdenpolizeilichen Behörde zu übertragen, in deren örtlichen Zuständigkeitsbereich das jeweilige Polizeianhaltezentrum liegt. Für den Fall, dass im Rahmen der Ausgliederung der Bundesbetreuung daran gedacht ist, die EAZ von privaten Unternehmen betreiben zu lassen, muss sicher gestellt sein, dass hoheitliche Maßnahmen, wie etwa die Verhängung der Schubhaft, stets auch von den österreichischen Behörden wahrgenommen werden.

Unmittelbar nach der Ankunft im EAZ sollten die grundsätzlichen Daten⁸ des Asylwerbers aufgenommen werden. Weiters wäre dem Asylwerber eine Bescheinigung, die seinen Status als Asylwerber dokumentiert, auszustellen. Dies gilt ausnahmslos für alle Asylwerber, somit auch für jene, die in weiterer Folge außerhalb eines EAZ untergebracht werden (siehe Pkt. 2.1). Die Bescheinigung, die zumindest ein Lichtbild des Asylwerbers, seinen Namen, sein Geburtsdatum und seine AIS-Zahl enthalten sollte,

⁶ Ausnahmen zur Unterbringung in einem Erstaufnahmezentrum siehe Pkt. 2.1.

⁷ UNHCR spricht sich grundsätzlich gegen die Verhängung der Schubhaft von Asylwerbern aus und sieht diese nur in bestimmten Ausnahmefällen als gerechtfertigt an; siehe dazu den Beschluss des UNHCR-Exekutivkomitees Nr. 44 (XXXVII) 1986 sowie die UNHCR-Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden, März 1999.

⁸ Siehe dazu den Beschluss des UNHCR-Exekutivkomitees Nr. 91 (LII) 2001 über die Registrierung von Flüchtlingen und Asylsuchenden.

sollte unabhängig davon, ob dem Asylwerber ein vorläufiges Aufenthaltsrecht gemäß § 19 AsylG zuerkannt wird, ausgehändigt werden.

Hinsichtlich der Standards der Unterbringung und Betreuung wird grundsätzlich auf die Studie von UNHCR betreffend die Aufnahmestandards für Asylsuchende in der Europäischen Union vom Juli 2000 sowie auf den Beschluss des UNHCR-Exekutivkomitees Nr. 93 (LIII) 2002 über die Aufnahme von Asylsuchenden im Rahmen individueller Asylsysteme verwiesen. Im Hinblick auf die für ein faires Asylverfahren besonders bedeutende Rechts- und Sozialberatung von Asylwerbern möchte UNHCR jedoch explizit darauf hinweisen, dass gesetzlich dafür Sorge getragen werden sollte, Asylwerbern in jedem EAZ eine solche fachlich kompetente Beratung in ausreichendem Maße zur Verfügung zu stellen.

Für alleinstehende Frauen, ältere Asylwerber, geistig oder körperlich behinderte Personen sollten überdies Maßnahmen im Hinblick auf Unterbringung und Betreuung getroffen werden, die der besonderen Schutzbedürftigkeit dieser Personen Rechnung tragen.

Ergibt die Erstanthörung, dass der Asylantrag in einem beschleunigten Verfahren zu behandeln ist (siehe Pkt. 2.2 mit Ausnahme der sofortigen Asylgewährung), hat sich der Asylwerber für die Dauer dieses Verfahrens im EAZ aufzuhalten und erhält keine vorläufige Aufenthaltsberechtigung gemäß § 19 AsylG.

2.1 Unterbringung außerhalb der EAZ

Fremde, die bereits vor der Asylantragstellung über einen Aufenthaltstitel in Österreich verfügen, sowie Asylwerber mit legal in Österreich ansässigen Familienmitgliedern, bei denen sie auch Unterkunft nehmen können, sollten – ihr Einverständnis vorausgesetzt – vom Grundsatz der Unterbringung in einem EAZ ausgenommen werden.

Darüber hinaus sollten unbegleitete minderjährige Asylwerber in separaten Einrichtungen (z. B. Clearingstellen) sowie traumatisierte Personen in eigens dafür einzurichtenden Betreuungsstellen außerhalb der EAZ untergebracht und betreut werden.

2.2 Erstanthörung

Der Asylwerber wäre – unabhängig davon, wo er untergebracht ist – binnen einer Woche in einem EAZ von einem in Flüchtlingsrecht und Anhörungstechnik hoch qualifizierten und interkulturell kompetenten Bediensteten des Bundesasylamts zu befragen. Ziel dieser Erstanthörung ist die Feststellung, ob der Asylantrag in einem beschleunigten Verfahren als unzulässig zurückzuweisen (sicherer Drittstaat, anderweitiger Schutz, vertragliche Unzuständigkeit aufgrund des Dubliner Übereinkommens) oder als offensichtlich unbegründet oder wegen eines ungerechtfertigten Folgeantrags abzuweisen ist.

Sollte sich andererseits bereits während der Erstanhörung – ohne dass es weiterer Erhebungen bedarf – herausstellen, dass die Person Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention ist, sollte ihr umgehend Asyl gewährt werden.

2.2.1 Anhörung besonders schutzbedürftiger Asylwerber

Gemäß § 27 (3) AsylG sind Asylwerber, die ihre Furcht vor Verfolgung auf Eingriffe in ihre sexuelle Selbstbestimmung gründen, von Organwaltern des selben Geschlechts zu vernehmen.

Wie UNHCR bereits in seinen Richtlinien zur geschlechtsspezifischen Verfolgung⁹ ausgeführt hat, sollten Asylwerberinnen in jedem Fall ausschließlich von Beamtinnen und Dolmetscherinnen befragt werden, weil dies wesentlich dazu beiträgt, geschlechtsspezifische Fluchtgründe ausfindig zu machen. § 27 (3) AsylG wäre somit insofern zu ergänzen, als originäre Asylanträge von Asylwerberinnen ausnahmslos und unabhängig vom jeweiligen Vorbringen von weiblichen Bediensteten und Dolmetscherinnen sowie – auf Wunsch der Asylwerberin – getrennt von männlichen Familienangehörigen zu bearbeiten sind.

Des weiteren sollte dafür Sorge getragen werden, dass jede Anhörung unbegleiteter minderjähriger Asylwerber von fachlich qualifizierten und speziell geschulten Personen mit entsprechenden Kenntnissen über seelische, emotionale und körperliche Entwicklungen und das Verhalten von Kindern und Jugendlichen durchgeführt wird.

Schließlich sollte darauf geachtet werden, dass Opfer extremer Gewalt, wie z. B. ehemalige Häftlinge, Kriegsgefangene und Opfer von Folter und sexueller Gewalt, stets von eigens dafür geschultem Personal einvernommen werden.

2.2.2 Tonbandaufnahmen der Anhörung

Aus Sicht von UNHCR erscheint es überlegenswert, von sämtlichen Anhörungen – mit Zustimmung des Asylwerbers – Tonbandaufnahmen anzufertigen, die nach der Anhörung zum Akt genommen werden. Diese Vorgehensweise hätte den Vorteil, dass eine mangelhaft erscheinende Protokollierung relativ rasch und komplikationslos überprüft werden könnte. Zum anderen würde es dazu beitragen, dass die Anhörungen selbst in objektiver und sachlicher Atmosphäre ablaufen würden. Zu berücksichtigen wäre in diesem Zusammenhang allerdings das Recht einer jeden Person auf Datenschutz.

2.3 Sichere Drittstaaten

Da Österreichs Nachbarstaaten (mit Ausnahme der Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein) in naher Zukunft Mitglieder der Europäischen Union sein werden, wird

⁹ Richtlinien zum internationalen Rechtsschutz: Geschlechtsspezifische Verfolgung im Zusammenhang mit Artikel 1 A (2) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, HCR/GIP/02/01, 7. Mai 2002.

auf diese Staaten anstelle des Konzepts des sicheren Drittstaates das Dubliner Übereinkommen bzw. die in Kürze verabschiedete Verordnung Dublin II¹⁰ anwendbar sein. Dieser Umstand wird mit sich bringen, dass Asylwerber künftig nur noch in wenigen Ausnahmefällen (zu denken ist in diesem Zusammenhang an Personen, die über einen sicheren Drittstaat an einem internationalen Flughafen in das Bundesgebiet einreisen möchten) aus sicheren Drittstaaten nach Österreich kommen werden.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der Tatsache, dass UNHCR stets gefordert hat, dass ein Asylantrag wegen bestehenden Schutzes in einem sicheren Drittstaat grundsätzlich nur dann als unzulässig beschieden werden sollte, wenn sich der sichere Drittstaat ausdrücklich dazu bereit erklärt hat, die betreffende Person rückzuübernehmen und den Zugang zu einem Asylverfahren zu gewähren, empfiehlt UNHCR, § 4 AsylG um das zusätzliche Kriterium der ausdrücklichen Zustimmung des sicheren Drittstaates zur Rücknahme des Asylwerbers zu ergänzen.

2.4 *Anderweitiger Schutz*

Das Asylgesetz 1997 sieht das Konzept des anderweitigen Schutzes in seiner derzeitigen Fassung grundsätzlich nicht vor. Die Unzulässigkeit eines Asylantrags ergibt sich vielmehr lediglich aufgrund des Schutzes in einem sicheren Drittstaat (§ 4 AsylG) oder der vertraglichen Unzuständigkeit Österreichs (§ 5 AsylG).

Das Konzept des anderweitigen Schutzes sieht vor, dass der Asylantrag einer Person, die bereits vor ihrer Einreise nach Österreich in einem Drittland Schutz gefunden hat, als unzulässig zurückgewiesen werden kann, es sei denn sie macht glaubhaft, dass der anderweitige Schutz zum Zeitpunkt der Entscheidung über den in Österreich gestellten Asylantrag nicht mehr vorhanden oder nicht mehr zugänglich ist oder familiäre, kulturelle oder sonstige Bindungen zu Österreich bestehen. Damit unterscheidet sich der „anderweitige Schutz“ vom „sicheren Drittstaat“ insofern, als im Einzelfall in einem anderen Land bereits einmal Schutz gefunden worden ist und für eine Rückkehr in dieses Land nicht alle in § 4 AsylG aufgezählten Kriterien (z. B. Ratifizierung der EMRK, Zugang zu einem Asylverfahren) gegeben sein müssen.

Das Konzept des anderweitigen Schutzes sollte jedoch nur dann Anwendung finden, wenn die Flucht der betreffenden Person im jeweiligen ersten Zufluchtsland ihr Ende gefunden hat und damit zwischen der Flucht aus dem Heimatland und der Einreise nach Österreich kein Zusammenhang mehr besteht. Für die Annahme des bestehenden Schutzes wäre ferner erforderlich, dass das erste Zufluchtsland den Aufenthalt des Asylwerbers nicht nur vorübergehend erlaubt und dass dieser Schutz sich nicht auf einen bloßen Abschiebeschutz beschränkt. Vielmehr sollte dem Flüchtling auch Hilfestellung u. a. bei der Unterbringung, Versorgung, medizinischen Betreuung und gegebenenfalls in Form von Sozialleistungen gewährt werden.

¹⁰ Verordnung des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist.

Zusammenfassend wäre demnach festzuhalten, dass anderweitiger Schutz vorliegt, wenn

- a) der Asylwerber rechtmäßig in den betreffenden Drittstaat zurückkehren kann,
- b) er im Drittstaat vor *refoulement* geschützt ist, und
- c) es ihm gestattet ist, dort zu verbleiben und im Einklang mit anerkannten fundamentalen menschenrechtlichen Maßstäben behandelt wird, bis eine Dauerlösung¹¹ für ihn gefunden ist.¹²

UNHCR ist gerne bereit, bei der Ausarbeitung dieses Konzepts sowie der Festlegung der damit einhergehenden Kriterien mitzuwirken.

2.5 Unzulässige Asylanträge wegen vertraglicher Unzuständigkeit

Gemäß der derzeitigen Rechtslage kann ein Asylantrag in erster Instanz erst dann gemäß § 5 AsylG als unzulässig zurückgewiesen werden, wenn sich im sogenannten „Dublinverfahren“ herausstellt, dass ein anderer Mitgliedstaat der Europäischen Union zur Prüfung dieses Asylantrags zuständig ist. Da die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaates jedoch in sehr vielen Fällen erst mehrere Wochen nach der Asylantragstellung feststeht¹³, kann über diesen Zeitraum hinweg von der erstinstanzlichen Asylbehörde kein Bescheid erlassen werden.

Diese Praxis wäre nach Ansicht von UNHCR daher insofern zu ändern, als die erstinstanzliche Asylbehörde eine bescheidmäßige Zurückweisung des Asylantrags wegen vertraglicher Unzuständigkeit bereits gleichzeitig mit dem an einen anderen Mitgliedstaat des Dubliner Übereinkommens bzw. der Verordnung Dublin II gerichteten Ansuchen um Aufnahme des Asylwerbers vornehmen sollte. Auf diese Weise könnte das in Österreich behandelte „Dublinverfahren“ parallel zum Konsultationsverfahren mit einem anderen Mitgliedstaat geführt werden, was den Vorteil einer innerstaatlichen Verfahrensbeschleunigung hätte. Ungeachtet dessen sollte jedoch sicher gestellt sein, dass eine Überstellung des Asylwerbers in den anderen Mitgliedstaat bei Vorliegen dessen Zustimmung erst zulässig ist, wenn das Verfahren gemäß § 5 AsylG in Österreich rechtskräftig abgeschlossen ist.

¹¹ Unter „Dauerlösung“ versteht UNHCR die freiwillige Rückkehr ins Heimatland, die Neuansiedlung („Resettlement“) in einem dritten Land oder die Integration vor Ort.

¹² Vgl. Beschluss des UNHCR Exekutiv-Komitees Nr. 58 (XL) über das Problem der Flüchtlinge und Asylsuchenden, die in irregulärer Weise von einem Land, in dem sie bereits Schutz gefunden hatten, weiterwandern.

¹³ Gemäß Artikel 11 (4) des „Übereinkommens über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags“ (Dubliner Übereinkommen), BGBl. III Nr. 165/1997, ist über das Gesuch auf Aufnahme des Asylwerbers binnen drei Monaten ab dem Ersuchen zu entscheiden. Eine gleichlautende Regelung enthält Artikel 19 des „Vorschlags für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat gestellt hat“, KOM(2001) 447 endg., 26. Juli 2001.

Sollte der ersuchte Mitgliedstaat die Aufnahme des Asylwerbers verweigern, hätte nach Meinung von UNHCR der Bescheid gemäß § 5 AsylG *ex lege* außer Kraft zu treten und wäre ein Asylverfahren in Österreich durchzuführen.

2.6 Folgeanträge

Nach der derzeitigen Rechtslage kann ein Fremder auch nach bereits erfolgter Asylantragstellung jederzeit wieder einen oder mehrere weitere Asylanträge stellen. Da Asylwerber gemäß § 21 (2) AsylG „nicht in den Herkunftsstaat zurückgewiesen und überhaupt nicht zurückgeschoben oder abgeschoben“ werden dürfen, besteht durch die Stellung von Folgeanträgen somit die theoretische Möglichkeit, den Aufenthalt als Asylwerber und den damit verbundenen Schutz vor einer Abschiebung *ad infinitum* zu verlängern.

Obwohl sich in der Praxis gezeigt hat, dass davon nur in Einzelfällen Gebrauch gemacht wurde, wäre es im Sinne der Glaubwürdigkeit des österreichischen Asylsystems für UNHCR wünschenswert, diese potentielle Missbrauchsmöglichkeit durch eine Gesetzesänderung zu unterbinden.

UNHCR schlägt aus diesem Grund vor, im Rahmen eines beschleunigten Verfahrens – vergleichbar mit jenem für offensichtlich unbegründete Asylanträge – den Asylbehörden die Gelegenheit zu geben, ungerechtfertigte Folgeanträge abzuweisen. Die Besonderheit im Unterschied zu allen anderen Asylverfahren sollte darin liegen, dass einer Berufung gegen eine abweisende Entscheidung wegen des Vorliegens eines ungerechtfertigten Folgeantrags keine automatische aufschiebende Wirkung zukommt. Eine Außerlanderschaffung während des anhängigen Berufungsverfahrens wäre somit in diesen Fällen möglich. Allerdings sollte es nach Ansicht von UNHCR dem UBAS gestattet sein, auf Antrag des Betroffenen in einzelnen begründeten Ausnahmefällen der Berufung die aufschiebende Wirkung explizit zuzuerkennen.

Aufgrund der erheblichen Konsequenz, dass eine Abschiebung trotz offenen Verfahrens gestattet wäre, und angesichts der Tatsache, dass Folgeanträge auch durchaus berechtigt sein können (z. B. aufgrund von Änderungen im Herkunftsland des Asylwerbers), müsste jedoch sicher gestellt werden, dass ein Asylantrag nur dann als ungerechtfertigter Folgeantrag abgewiesen werden könnte, wenn

- (a) das Vorbringen des Asylwerbers keinerlei neue entscheidungsrelevante Tatsachen im Vergleich zu seinem vorangegangenen Asylantrag enthält und daher davon ausgegangen werden kann, dass der Antrag in eindeutig missbräuchlicher Absicht gestellt wurde, und
- (b) feststeht, dass sich die Situation im Herkunftsland des Asylwerbers seit dem Zeitpunkt der letzten Entscheidung in Bezug auf das Vorbringen des Antragstellers nicht geändert hat.

2.7 Fristen für beschleunigte Verfahren

Damit beschleunigte Verfahren gemäß §§ 4, 5 und 6 AsylG bzw. im Fall der Anwendung des Konzepts des anderweitigen Schutzes und bei ungerechtfertigten Folgeanträgen auch tatsächlich innerhalb eines kürzeren Zeitraums entschieden werden als reguläre Verfahren, wäre gesetzlich dafür Sorge zu tragen, dass der erstinstanzliche Bescheid innerhalb eines Monats ab Asylantragstellung zu erlassen ist. Kann diese Frist seitens der Asylbehörde nicht eingehalten werden, wäre der Antrag im regulären Verfahren (§ 7 AsylG) zu bearbeiten. Um die Einhaltung dieser Fristen gewährleisten zu können, wäre es nach Auffassung von UNHCR jedoch unbedingt erforderlich, den Personalstand des Bundesasylamts deutlich aufzustocken.

In diesem Zusammenhang wären überdies insofern Vorkehrungen zu treffen, als der nicht der Behörde zurechenbare, sondern vielmehr vom Asylwerber verschuldete Ablauf der Entscheidungsfrist (z. B. aufgrund des unbegründeten Nichterscheinens des Asylwerbers bei der Anhörung) nicht die oben beschriebene Konsequenz nach sich ziehen sollte.

2.8 Berufungen gegen Bescheide gemäß § 6 AsylG (offensichtlich unbegründete Asylanträge)

Gemäß § 32 (2) AsylG wird es dem UBAS u. a. in Fällen des § 6 AsylG derzeit lediglich ermöglicht, bei Stattgebung der Berufung den erstinstanzlichen Bescheid aufzuheben und die Angelegenheit zur neuerlichen Durchführung des Verfahrens und zur Erlassung eines Bescheides an die Behörde erster Instanz zurückzuverweisen.

Im Sinne einer Verfahrensvereinfachung schlägt UNHCR vor, dem UBAS in Berufungsverfahren gegen ablehnende Bescheide gemäß § 6 AsylG einen größeren Spielraum in seinen Entscheidungen einzuräumen. So soll der UBAS in Zukunft neben der Bestätigung der erstinstanzlichen Entscheidung Gelegenheit haben, festzustellen, dass ein Asylantrag zwar nicht offensichtlich unbegründet, aber gemäß § 7 AsylG (bloß) unbegründet ist. Lediglich in jenen Fällen, in denen der UBAS die Auffassung vertritt, dass das Vorbringen des Asylwerbers entgegen der Meinung der erstinstanzlichen Behörde einer näheren Prüfung bedarf, sollte eine Zurückverweisung an die erste Instanz samt dem Auftrag, ein reguläres Verfahren iSd § 7 AsylG durchzuführen, möglich sein.

2.9 Fristen im beschleunigten Berufungsverfahren

Das beschleunigte Verfahren wird in der Praxis kaum jemals – wie vom Gesetz vorgesehen – schneller durchgeführt als ein reguläres Asylverfahren, sondern dauert zum Teil überdies länger als letzteres. Da es aus Sicht von UNHCR jedoch durchaus wünschenswert ist, klare Fälle in raschen Verfahren einem Ende zuzuführen, schlägt UNHCR vor, an die Nichteinhaltung der für die Berufungsinstanz für Erledigungen in beschleunigten Verfahren vorgesehenen Fristen Konsequenzen zu knüpfen. In diesem

Zusammenhang wäre auf jeden Fall sicherzustellen, dass der UBAS über die notwendigen Ressourcen verfügt, um den gesetzten Fristen gerecht werden zu können. Dies würde bedeuten, dass es beim UBAS auf jeden Fall zu einer erheblichen Aufstockung des Personals kommen müsste.

Die derzeit in § 32 (3) AsylG vorgesehenen Fristen (der Bescheid der Berufungsbehörde muss innerhalb von zehn, höchstens jedoch zwanzig Arbeitstagen ab Einbringung der Berufung ergehen) erscheinen UNHCR allerdings zu kurz, weshalb empfohlen wird, diese Frist auf zwei Monate zu erhöhen. Auf diese Art und Weise wäre gewährleistet, dass beschleunigte Verfahren auch bei Inanspruchnahme eines Rechtsmittels innerhalb von drei Monaten ab Antragstellung rechtskräftig abgeschlossen sind.

Sollte der Unabhängige Bundesasylsenat ohne Verschulden des Asylwerbers nicht in der Lage sein, über eine Berufung gegen einen Bescheid gemäß §§ 4 und 5 AsylG oder bei Anwendung des Konzepts des anderweitigen Schutzes innerhalb der vorgesehenen Frist zu entscheiden, sollte der erstinstanzliche Bescheid *ex lege* außer Kraft treten und die erstinstanzliche Asylbehörde in weiterer Folge ein inhaltliches Verfahren (gemäß §§ 6 oder 7 AsylG) durchführen.

Sollte der Unabhängige Bundesasylsenat ohne Verschulden des Asylwerbers nicht in der Lage sein, über eine Berufung gegen einen Bescheid gemäß § 6 AsylG oder gegen die Ablehnung des Asylantrags als ungerechtfertigten Folgeantrag innerhalb der vorgesehenen Frist zu entscheiden, ist das Verfahren vom UBAS gemäß § 7 AsylG (reguläres Verfahren) fortzusetzen und dem Asylwerber eine vorläufige Aufenthaltsberechtigung gemäß § 19 AsylG auszustellen. Überdies hat der UBAS in diesem Fall keine Möglichkeit mehr, das Verfahren an die erstinstanzliche Behörde zurückzuverweisen (siehe Pkt. 2.8), sondern muss selbst in der Sache entscheiden.

2.10 Flughafenverfahren

Da sich Asylwerber, die im Rahmen der Grenzkontrolle an einem Flughafen einen Asylantrag gestellt haben und denen in weiterer Folge die Einreise in das Bundesgebiet verwehrt wurde, insofern in einer Sondersituation befinden, als sie in ihrer Bewegungsfreiheit massiv eingeschränkt sind, tritt UNHCR dafür ein, dass bei Asylverfahren am Flughafen ein besonderes Augenmerk auf eine rasche und effiziente Durchführung gelegt wird (ein Aufenthalt von Asylwerbern am Flughafen in der Dauer von mehreren Wochen ist aus Sicht von UNHCR nicht zu verantworten).

Demnach wäre es für UNHCR erforderlich, besonders kurze Fristen für die Entscheidungsfindung in Flughafenverfahren festzusetzen. So sollte zum einen die erstinstanzliche Entscheidung inklusive der Zustimmung von UNHCR binnen zehn Arbeitstagen ab Asylantragstellung erfolgen, und zum anderen sollte der UBAS binnen 14 Tagen ab Einbringung der Berufung eine Entscheidung treffen. Um letzteres zu gewährleisten, sollten sich auch Mitarbeiter des UBAS je nach Bedarf am Flughafen aufhalten.

Sollte der UBAS die erstinstanzliche Entscheidung gemäß § 6 AsylG bestätigen oder den Asylantrag gemäß § 7 AsylG abweisen¹⁴, wäre dem Asylwerber die Einreise in das Bundesgebiet nicht zu gestatten. Sollte der UBAS hingegen zur Auffassung gelangen, dass entgegen der Meinung des Bundesasylamts und von UNHCR der Berufung stattzugeben und die Angelegenheit zur Durchführung eines regulären Verfahrens gemäß § 7 AsylG in die erste Instanz zurückzuverweisen ist, wäre dem Asylwerber noch am selben Tag die Einreise zu bewilligen.

3. Reguläres Asylverfahren

3.1 Bundesbetreuung

Stellt sich nach der Erstanthörung (siehe Pkt. 2.2) heraus, dass ein reguläres Verfahren gemäß § 7 AsylG zu führen ist, wäre dem Asylwerber in jedem Fall unmittelbar anschließend an diese Anhörung eine vorläufige Aufenthaltsberechtigung gemäß § 19 AsylG auszustellen. Zudem wäre der Asylwerber ab diesem Zeitpunkt in die Bundesbetreuung aufzunehmen und an eine Bundesbetreuungseinrichtung gemäß den Regelungen der zwischen dem Bund und den Ländern geplanten Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG zu überstellen.

Die Aufnahme aller Asylwerber, die ein reguläres Verfahren gemäß § 7 AsylG durchlaufen und aus diesem Grund aus den Erstaufnahmezentren entlassen werden, in die Bundesbetreuung hätte vielfache Vorteile. Abgesehen von der Tatsache, dass damit den generellen Standards der in näherer Zukunft ins nationale Recht umzusetzenden „Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten“¹⁵ nachgekommen würde, wäre auf diese Weise auch eine Behandlung der Asylsuchenden gewährleistet, die den Mindestanforderungen des humanitären Völkerrechts entspricht. Weiters ist hervorzuheben, dass mit einer entsprechenden Unterbringung und Versorgung der Asylwerber ein wesentlicher Beitrag für die Durchführung eines raschen und fairen Asylverfahrens geleistet wird. Schließlich sind das Vertrauen der Asylwerber, mit dem Notwendigsten versorgt zu werden, und eine Zustelladresse wichtige Elemente dafür, dass diese auf der Suche nach besseren Bedingungen nicht in andere Länder weiterwandern, sondern den Asylbehörden jederzeit für das Verfahren zur Verfügung stehen.

¹⁴ Siehe dazu Pkt. 2.8.

¹⁵ Vgl. Ratsdokumente Nr. 15398/02, 13. Dezember 2002 und Nr. 15722/02, 18. Dezember, auf die sich der Rat am 28. November 2002 geeinigt hat.

3.2 *Anhörung im regulären Asylverfahren*

Das Asylverfahren wäre von der örtlich zuständigen Außenstelle des Bundesasylamts, beginnend mit einer umfangreichen Anhörung weiterzuführen. Hinsichtlich der Anhörung von weiblichen Asylsuchenden und der Tonbandaufnahmen von Anhörungen wird auf die Punkte 2.2.1 und 2.2.2 verwiesen. Um auch in diesem Stadium des Verfahrens eine qualitativ hochwertige Rechtsberatung sicherzustellen, möchte UNHCR anregen, dass die bereits jetzt in § 40 AsylG vorgesehenen Flüchtlingsberater zukünftig in jeder Außenstelle des Bundesasylamts während dessen Amtsstunden im Umfang von 40 Stunden pro Woche für Asylwerber zur Verfügung stehen. Sollte sich überdies herausstellen, dass innerhalb dieser 40 Stunden die Erfüllung der Aufgaben des Flüchtlingsberaters nicht möglich ist, hätte das Bundesasylamt zu gewährleisten, dass durch den Einsatz weiterer Flüchtlingsberater bei den entsprechenden Außenstellen des Bundesasylamts der diesbezügliche Bedarf gedeckt wird.

3.3 *Ausschluss von der Asylgewährung bzw. Verlust des Asyls*

Da die derzeitigen Bestimmungen in § 13 (2) und § 14 (1) Z 5 AsylG nicht in Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) stehen, sind diese Bestimmungen ersatzlos zu streichen.

Gemäß der GFK kann der Ausschluss von der Flüchtlingseigenschaft nur in den in den Artikeln 1 D, E und F erwähnten Gründen erfolgen. Die Beendigung des Flüchtlingsstatus ist bei Vorliegen eines der Gründe gemäß Artikel 1 C GFK zu verfügen. Gemäß Artikel 33 (2) GFK ist einem Flüchtling auch dann nicht die Flüchtlingseigenschaft abzuerkennen, wenn er eine Gefahr für die Sicherheit des Aufnahmelandes darstellt oder eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt wurde. Vielmehr sieht diese Bestimmung vor, dass sich eine solche Person nicht mehr auf den Grundsatz des *non-refoulement* gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention berufen kann. UNHCR möchte allerdings darauf hinweisen, dass mit einer Ausweisung in Folge der Anwendung von Artikel 33 (2) GFK die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts des Flüchtlings im Sinne der GFK auch dann entfällt, wenn er aufgrund menschenrechtlicher Normen nicht außer Landes gebracht werden kann.

In diesem Zusammenhang soll auch auf Artikel 32 GFK verwiesen werden, wonach jedem Flüchtling, der ausgewiesen werden soll, ein Verfahren einzuräumen ist, in dem es ihm gestattet wird, Beweise zu seiner Entlastung beizubringen, Rechtsmittel einzulegen und sich rechtlich vertreten zu lassen. Überdies soll ihm die Möglichkeit gegeben werden, binnen einer angemessenen Frist, in einem anderen Land um rechtmäßige Aufnahme anzusuchen.

3.4 Rechte für Flüchtlinge, die eine Gefahr für die Sicherheit oder Allgemeinheit Österreichs darstellen, aber nicht ausgewiesen werden können

Da sich Flüchtlinge, die eine Gefahr für die Sicherheit oder, weil sie wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt wurden, eine Gefahr für die Allgemeinheit Österreichs bedeuten¹⁶, aber – etwa aus Gründen des Artikels 3 EMRK – nicht abgeschoben werden dürfen, wie oben beschrieben (siehe Pkt. 3.3) im Sinne der GFK nicht mehr rechtmäßig im österreichischen Hoheitsgebiet aufhalten, haben sie auch keinen Anspruch mehr auf alle in der Genfer Flüchtlingskonvention aufgezählten Rechte. An dieser Stelle sei jedoch festgehalten, dass die Anwendung des Artikels 33 (2) GFK stets als *ultima ratio* anzusehen ist, die wohl nur in wenigen Einzelfällen Bedeutung hat. Dies wird auch von der diesbezüglichen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs bestätigt, wonach die Heranziehung der einschlägigen rechtlichen Bestimmungen tatsächlich nur in schwerwiegenden Fällen und als letztes Mittel in Betracht gezogen werden soll. Aus diesem Grund ist aus den Erfahrungen der Vergangenheit ersichtlich, dass die Zahl jener Asylwerber, die eine Gefahr für die Sicherheit oder, weil sie wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt wurden, eine Gefahr für die Allgemeinheit Österreichs darstellen, ausgesprochen gering ist.

Ebenso wie bei allen anderen Flüchtlingen sollten sich die Rechte der oben beschriebenen Flüchtlinge grundsätzlich an den Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention orientieren, wobei zu berücksichtigen wäre, dass ausschließlich die von der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts unabhängigen Rechte Anwendung finden. Es handelt sich dabei zum Beispiel um das Diskriminierungs-Verbot¹⁷, das Recht auf Religionsfreiheit¹⁸, auf Zugang zu den Gerichten¹⁹, die Ausstellung von Identitätspapieren²⁰, die Straffreiheit wegen unrechtmäßiger Einreise oder Aufenthalts²¹ und die Garantien des Artikels 32 GFK (siehe Pkt. 3.3).

In der überwiegenden Zahl der Fälle werden Personen, die in den Anwendungsbereich von Artikel 33 (2) GFK fallen, für eine längere Zeit zu Haftstrafen verurteilt worden sein. Wo dies nicht der Fall ist, sollten Überlegungen angestellt werden, inwieweit diesen Personen bis zum Verlassen des Landes ein Minimum an Sozialrechten gewährt wird, um u. a. Obdachlosigkeit und der Überlebensnotwendigkeit entspringende Kriminalität zu vermeiden.

¹⁶ Vgl. Artikel 33 (2) GFK bzw. §§ 13 (2) und 14 (1) Z 5 AsylG.

¹⁷ Artikel 3 GFK.

¹⁸ Artikel 4 GFK.

¹⁹ Artikel 16 GFK.

²⁰ Artikel 27 GFK.

²¹ Artikel 31 GFK.

3.5 Asylerstreckung

Gemäß §§ 10 und 11 AsylG kann lediglich Eltern eines Minderjährigen, Ehegatten und minderjährigen unverheirateten Kindern von in Österreich anerkannten Flüchtlingen Asyl in Form von Asylerstreckung gewährt werden.

Daraus ergibt sich, dass auf entferntere Verwandte (z. B. Großeltern eines Kindes, dessen Eltern nicht mehr am Leben sind), die keine eigenen Fluchtgründe haben, auch dann Asyl nicht erstreckt werden kann, wenn diese ursprünglich die Sorgepflichten für das in Österreich als Flüchtling anerkannte Kind übernommen haben. Um diese unbefriedigende Situation auszuräumen, empfiehlt UNHCR, § 11 AsylG insofern zu ergänzen, als den österreichischen Asylbehörden die Möglichkeit eingeräumt wird, in ihrem Ermessen in humanitären Einzelfällen das Institut der Asylerstreckung auch auf entferntere Verwandte des in Österreich anerkannten Flüchtlings anzuwenden, besonders auch im Hinblick auf abhängige Familienmitglieder des selben Haushalts.

Da sich in der Vergangenheit in der Praxis zudem gezeigt hat, dass die in § 10 (2) AsylG enthaltene Frist von einem Jahr nach der Einreise des Fremden in Österreich, binnen derer die Ehe spätestens geschlossen werden muss, um einen Asylerstreckungsantrag stellen zu können, in Einzelfällen zu humanitären Problemen geführt hat, schlägt UNHCR weiters vor, diese Bestimmung insofern zu erweitern, als es in das Ermessen der Asylbehörden gestellt wird, einen Antrag auf Asylerstreckung auch dann als zulässig zu erachten, wenn diese Frist überschritten wurde.

Schließlich sollte bei der Beurteilung des für einen Asylerstreckungsantrag maßgeblichen Alters (Minderjährigkeit von Kindern) stets auf den Zeitpunkt der Asylantragstellung abgestellt werden. Auf diese Weise würde vermieden werden, dass die Dauer des Asylverfahrens zu Lasten von Asylwerbern geht, die zwar zum Zeitpunkt der Stellung ihres Asylerstreckungsantrags, nicht mehr jedoch zum Zeitpunkt der Entscheidung über diesen Antrag minderjährig sind.

4. Refoulement-Schutz außerhalb der Genfer Flüchtlingskonvention

4.1 Refoulement-Schutz aufgrund von Artikel 8 EMRK

Nach der letzten Novelle der einschlägigen Bestimmungen zum *refoulement-Schutz* ist eine Zurückweisung, Zurückschiebung oder Abschiebung in einen Staat nunmehr unzulässig, wenn dadurch Artikel 2 EMRK, das Protokoll Nr. 6 zur EMRK (beide umfassen das Verbot der Todesstrafe) oder Artikel 3 EMRK (Verbot der unmenschlichen Behandlung) verletzt würde (vgl. § 57 (1) FrG).

Da es den Asylbehörden auf diese Weise verunmöglicht wird, das Recht auf Privat- und Familienleben zu berücksichtigen, regt UNHCR an, in dieser Bestimmung einen expliziten Verweis auf Artikel 8 EMRK einzufügen und eine Abschiebung, Zurückschiebung und Zurückweisung für unzulässig zu erklären, wenn dadurch das Recht auf Achtung des Familienlebens verletzt würde. Dies wäre auch insofern von Bedeutung, als nach Ansicht von UNHCR eine abschlägige Entscheidung gemäß § 8 AsylG als Rechtstitel für die Abschiebung eines Fremden herangezogen werden (siehe Pkt. 4.5) und somit eine weitere Prüfung von rechtlichen Abschiebehindernissen unterbleiben könnte.

4.2 Rechte der Personen mit *refoulement-Schutz*

UNHCR steht auf dem Standpunkt, dass es in den meisten Bereichen keinen triftigen Grund gibt, Flüchtlinge gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention und Personen mit *refoulement-Schutz* unterschiedlich zu behandeln, da sich deren Status im Wesentlichen an deren Bedürfnissen orientieren sollte. Aus diesem Grund sollten Personen mit *refoulement-Schutz* generell wie Konventionsflüchtlinge behandelt werden, wie z. B. beim Zugang zu Beschäftigung und Bildungseinrichtungen, sowie in Bezug auf Wohnraum, Sozialhilfe und Gesundheitsversorgung. Zudem erscheint es UNHCR überlegenswert, Personen mit *refoulement-Schutz* die Möglichkeit zu gewähren, sich einen Fremdenpass gemäß § 76 (1) Z 2 FrG ausstellen zu lassen²². Schließlich möchte UNHCR darauf hinweisen, dass durch die Gleichstellung des *refoulement-Schutzes* mit dem Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention nicht unbedingt der vielfach empfundene Bedarf bestünde, in jedem Fall gegen die ablehnende Asylentscheidung ein Rechtsmittel zu erheben, was mit einer deutlichen Entlastung der Asylbehörden verbunden wäre.

4.3 Aufenthaltsrecht bei *refoulement-Schutz*

Anschließend an die unter Punkt 4.2 erhobene Forderung, Personen mit *refoulement-Schutz* ebenso wie Konventionsflüchtlinge zu behandeln, tritt UNHCR dafür ein, auch in Fragen des Aufenthaltsrechts keinen Unterschied zu machen. Dies hätte den Vorteil, dass die Ausstellung der Aufenthaltsberechtigung lediglich einmal, nämlich mit Inkrafttreten dieses Schutzes, zu erfolgen hätte und nicht in regelmäßigen Abständen seitens der Asylbehörden zu erneuern wäre. Diese Vorgehensweise wäre mit einer deutlichen Entlastung der Asylbehörden verbunden und würde einer eventuell in Frage kommenden Anwendung der Beendigungsklauseln nicht entgegenstehen (siehe Pkt. 4.3.2).

4.3.1 Inkrafttreten des *refoulement-Schutzes*

Aufgrund der herrschenden Rechtslage kam es in der Vergangenheit zu unterschiedlichen Ansichten der Asylbehörden, von welcher Behörde zu welchem Zeitpunkt eine Aufenthaltsberechtigung gemäß § 15 AsylG auszustellen ist. Um diese Problematik zu

²² Zur Frage des Erfordernisses des unbefristeten Aufenthalts siehe Pkt. 4.3.

lösen, schlägt UNHCR vor, die Neuregelung des § 15 AsylG so zu gestalten, dass bereits mit Zuerkennung des *refoulement-Schutzes* durch die erstinstanzliche Behörde der Asylwerber das Recht auf ein unbefristetes Aufenthaltsrecht hat.

In der Praxis hätte dies die Konsequenz, dass die erstinstanzliche Behörde in Fällen, in denen die Notwendigkeit des Schutzes vor *refoulement* außerhalb der GFK festgestellt wird, gleichzeitig mit der Abweisung des Asylantrags eine Aufenthaltsberechtigung auszustellen hätte. Diese Aufenthaltsberechtigung würde unmittelbar mit der Ausstellung – unabhängig davon, ob der Asylwerber gegen eine ablehnende Entscheidung über den Flüchtlingsstatus Berufung erhebt – Wirksamkeit entfalten. Dies scheint UNHCR insofern gerechtfertigt, als dies sowohl zur Rechtssicherheit in Österreich als auch dazu beitragen würde, dass eine Person, die gegen eine ablehnende Entscheidung im Asylverfahren ein Rechtsmittel ergreift, nicht schlechter gestellt wäre, als eine Person, die auf ihr Berufungsrecht verzichtet.

4.3.2 *Aberkennung des refoulement-Schutzes*

Das Asylgesetz in seiner derzeitigen Fassung regelt nicht explizit die Aberkennung des *refoulement-Schutzes*. UNHCR hält es – insbesondere vor dem Hintergrund, dass der *refoulement-Schutz* in Zukunft für einen zunächst unbefristeten Zeitraum gewährt werden sollte – für angebracht, analog zur Beendigung des Flüchtlingsstatus Kriterien für die Aberkennung des *refoulement-Schutzes* festzulegen. Dies könnte in Anlehnung an die derzeit in Verhandlung stehende Status-Richtlinie²³ erfolgen, wonach der *refoulement-Schutz* bei tiefgreifenden und dauerhaften Änderungen im Herkunftsland bzw. bei Wegfallen der Umstände, die zur Zuerkennung des *refoulement-Schutzes* geführt haben, von den Asylbehörden wieder entzogen wird.

4.4 *Erstreckbarkeit des refoulement-Schutzes*

Zur Zeit besteht für Fremde, denen in Österreich *refoulement-Schutz* gewährt wurde, im Unterschied zu Flüchtlingen keine Möglichkeit, diesen Schutz auf Familienangehörige zu erstrecken. Damit ist jedoch die Konsequenz verbunden, dass Personen mit *refoulement-Schutz* kein Anrecht auf ein Familienleben in Österreich haben, was in einzelnen Fällen unter dem Gesichtspunkt des Artikels 8 EMRK bedenklich erscheint.

UNHCR schlägt daher vor, für denselben Personenkreis wie bei Konventionsflüchtlingen analog zur Asylerstreckung die Erstreckbarkeit des *refoulement-Schutzes* vorzusehen. Dies sollte sowohl für bereits in Österreich aufhältige Familienangehörige, als auch für jene gelten, die noch im Ausland leben.

²³ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, KOM(2001) 510 endg., 12. September 2001.

4.5 Ausweisung abgelehnter Asylwerber

Nach der herrschenden Rechtslage bedarf es für die Abschiebung eines abgewiesenen Asylwerbers (negative Entscheidungen gemäß §§ 6, 7 und 8 AsylG) zusätzlich eines Titels zur Aufenthaltsbeendigung (Ausweisung, Aufenthaltsverbot). Um den Zeitraum zwischen dem negativen Abschluss des Asylverfahrens und der Abschiebung des abgelehnten Asylwerbers so kurz wie möglich zu halten, wird von den zuständigen Fremdenpolizeibehörden in der Praxis bereits parallel zu einem Asylverfahren ein fremdenrechtliches Verfahren geführt.

UNHCR ist der Auffassung, dass eine Novellierung des § 8 AsylG in dem Sinn, dass die bescheidmäßige Feststellung der Zulässigkeit einer Zurückweisung, Zurückschiebung oder Abschiebung stets auch als Ausweisung gemäß § 33 FrG in das im Asylverfahren geprüfte Herkunftsland des Asylwerbers gilt, zu einer deutlichen Entlastung der Fremdenpolizeibehörden führen würde, da ein fremdenrechtliches Verfahren zur Gänze unterbleiben könnte. Diese Vorgehensweise wäre auch mit keinerlei Mehrbelastung für die Asylbehörden verbunden.

5. Fazit

Wie bereits eingangs erwähnt, ist UNHCR der Auffassung, dass das Inkrafttreten des Asylgesetzes 1997 zu einer deutlichen Verbesserung im österreichischen Asylsystem geführt hat und das Asylgesetz eine gute Basis für faire und effiziente Asylverfahren in Österreich darstellt. Im Laufe der letzten Jahre sind bei der Anwendung des Asylgesetzes jedoch auch einige Defizite zu Tage getreten, anhand derer ersichtlich wurde, dass es geringfügiger Änderungen und Anpassungen bedarf, um auch in Zukunft sicherzustellen, dass Asylverfahren rasch und gerecht durchgeführt werden können.

Angesichts der Tatsache, dass Flüchtlinge zunehmend auf die gleiche Art und Weise wie Migranten nach Österreich gelangen, wird die eigentliche Aufgabe eines jeden Asylverfahrens, nämlich eine Unterscheidung zwischen berechtigten und unberechtigten Anträgen vorzunehmen, immer bedeutender. In diesem Sinn sollte auch vermehrtes Augenmerk darauf gelegt werden, dass Flüchtlinge so schnell wie möglich den notwendigen Schutz erhalten und jene Personen, die keines internationalen Schutzes bedürfen, ebenfalls rasch Klarheit über den Ausgang ihres Asylverfahrens erhalten. Um dieser Vorgabe gerecht werden zu können, ist es aus Sicht von UNHCR in einem ersten Schritt unabdingbar, dass den Asylbehörden sowohl in personeller als auch in finanzieller Hinsicht ausreichende Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

UNHCR hat von der Generalversammlung der Vereinten Nationen das Mandat übertragen bekommen, sich um den internationalen Rechtsschutz für Flüchtlinge sowie um die Suche dauerhafter Lösungen für die Betroffenen zu bemühen. Teil dieses humanitären Mandats ist die Überwachung der Durchführung der Bestimmungen der

Genfer Flüchtlingskonvention, wobei sich die Unterzeichnerstaaten der GFK verpflichtet haben, mit UNHCR zur Erfüllung dieser Aufgabe zusammenzuarbeiten.²⁴ Der Wille zu dieser Zusammenarbeit wurde im vergangenen Jahr bei der Sitzung des Exekutivkomitees für das Programm von UNHCR (ExKom), dem auch Österreich angehört, im Rahmen der „Schutzagenda“ neuerlich bekräftigt.²⁵

In diesem Sinne möchte UNHCR mit dem hier vorliegenden Konzept einen Beitrag dazu leisten, dass das österreichische Asylsystem in einer Art und Weise den heutigen Anforderungen angepasst wird, in der sichergestellt bleibt, dass Flüchtlinge so schnell wie möglich den ihnen zustehenden Schutz erhalten. UNHCR möchte daher seine Bereitschaft zum Ausdruck bringen, bei zukünftigen Änderungen im österreichischen Asylsystem, seien diese legislativer oder praktischer Natur, von Beginn an unterstützend mitzuarbeiten und seine internationale Erfahrung in diesem Bereich einzubringen.

UNHCR Österreich
Februar 2003

UNHCR Österreich
Wagramer Strasse 5
P. O. Box 550
A-1400 Wien
Tel.: 0043-1/26060 4048
Fax: 0043-1/263 41 15
E-mail: ausvi@unhcr.ch
Internet: <http://www.unhcr.at>

E:\leg\prot\konzept.doc

²⁴ Siehe Artikel 35 GFK und Artikel II des Protokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967.

²⁵ Siehe UNHCR ExKom-Beschluss Nr. 92 (LIII) zum internationalen Rechtsschutz.