

## **Österreichisches Asylrecht und Asylverfahren**

Das Asylrecht wird heute nicht mehr ausschließlich von den Nationalstaaten geregelt, zunehmend spielen rechtliche Vorgaben der EU dabei eine Rolle. Vor rund 25 Jahren wurden von etlichen EU Staaten die ersten Schritte gesetzt, für die Schengen-Mitgliedsstaaten Regelungen für die Aufnahme von Flüchtlingen zu schaffen. Diese im ersten Schengener Vertrag enthaltenen Bestimmungen wurden mittlerweile zu einem sehr komplexen EU-weit verbindlichen System weiterentwickelt. Europäisch geregelt werden Mindeststandards für die Asylverfahren, die Versorgung und Betreuung während des Asylverfahrens und die Kriterien für die Anerkennung als Flüchtling oder subsidiär schutzberechtigte Person. Weiters haben sich die EU-Staaten auch auf Standards bei Abschiebungen geeinigt. Eine wichtige Rolle spielt weiters die Regelung über die Zuständigkeit eines EU-Staates für die Prüfung eines Asylantrags und die Verpflichtung, von illegal anwesenden Personen und AsylwerberInnen Fingerabdrücken abzunehmen und diese an eine zentrale europäische Datenbank weiterzuleiten. Schließlich wurde das Asylrecht auch in den Europäischen Grundrechtskatalog aufgenommen.

Diese seit 1998 forcierte Europäisierung der Asyl- und Migrationsagenda hat in den meisten EU-Staaten Gesetzesanpassungen ausgelöst und teilweise auch eine Nivellierung nach unten bewirkt – immerhin will kein Staat durch Bestimmungen, die großzügiger als das durch EU-Recht geforderte Mindestniveau sind, für Asylsuchende attraktiver erscheinen.

In Österreich haben die EU-Vorgaben einige Verbesserungen bewirkt. Es wurde eine unabhängige 2. Instanz geschaffen, die Grundversorgung für alle AsylwerberInnen eingeführt und, als jüngstes Beispiel, besteht nun ein Anspruch auf kostenlose Rechtsberatung.

### **Das Asylverfahren**

Das Asylverfahren ist im Wesentlichen in zwei Abschnitte gegliedert. Der erste Abschnitt, das sogenannte Zulassungsverfahren, findet in einer Erstaufnahmestelle statt. Dabei wird geprüft, ob Österreich überhaupt für die Prüfung der Fluchtgründe zuständig ist oder ein anderer EU-Staat.

Grundlage dafür ist die Dublin-Verordnung der EU, der auch die Schweiz und Norwegen beigetreten sind. Sie enthält eine Reihe von Kriterien für die Zuständigkeit. Wer beispielsweise Familienangehörige in einem EU-Staat hat, die bereits als Flüchtlinge anerkannt sind, soll, wenn die Familienmitglieder dies wünschen, mit seinen Angehörigen zusammengeführt werden. Es müssen allerdings nur engste Familienangehörige, also Ehegatten und minderjährige Kinder, berücksichtigt werden. Zuständig für die Prüfung eines Asylantrags ist ein EU-Staat, der ein Aufenthaltsrecht oder Visum erteilt hat. Wenn andere Kriterien nicht zutreffen, fällt schließlich die Zuständigkeit an jenen Mitgliedsstaat, in dem der Asylwerber in die EU eingereist ist. Bei minderjährigen Kindern ohne Erziehungsberechtigten wird der Asylantrag in jenem Land geprüft, wo das Kind erstmals einen Asylantrag stellt. Auch humanitäre Gründe können von den EU-Staaten für die Zuständigkeit geltend gemacht werden.

Das Verfahren über die Zuständigkeit ist eines zwischen den EU-Staaten, in dem Österreich z.B. jenen EU Staat kontaktiert, für den das sog. Eurodac-System, in dem die Fingerabdrücke abgeglichen werden, eine Treffermeldung anzeigt. Der von Österreich angefragte

Mitgliedsstaat antwortet entweder binnen weniger Tage oder läßt die gesetzlich vorgesehene Antwortfrist verstreichen, was mit einer Zustimmung gleichgesetzt wird. Ergeben sich keine Hinweise auf die Zuständigkeit eines anderen Staates, wird das Verfahren zur inhaltlichen Prüfung in Österreich zugelassen. Erst in diesem zweiten Abschnitt wird die Schutzbedürftigkeit des Asylsuchenden ermittelt.

Im Zulassungsverfahren durchläuft der Asylwerber verschiedene Verfahrenshandlungen. Nach der Ankunft in der Erstaufnahmestelle Traiskirchen, Thalham oder am Flughafen erfolgt die erkennungsdienstliche Behandlung – die Abnahme von Fingerabdrücken, die Aufnahme der persönlichen Daten und die polizeiliche Einvernahme zum Fluchtweg. Bei Flüchtlingen, die von der Polizei aufgegriffen wurden, kann diese erste Befragung auch auf der Polizeidienststelle durchgeführt werden, die Polizei kann aufgegriffene Flüchtlinge aber auch in Absprache mit dem Bundesasylamt zur Erstaufnahmestelle bringen. Während des Zulassungsverfahrens gelten besondere Mitwirkungspflichten, unter anderen müssen sich Asylwerber bis zur Einvernahme durch das Bundesasylamt in der EAST aufhalten. In der Regel soll diese binnen 5 Tagen nach der Antragstellung erfolgen, eventuell kann die Anwesenheitspflicht auch um 2 Tage verlängert werden. AsylwerberInnen erhalten für diese Zeit eine „rote Karte“. Nach der Einvernahme wird die rote Karte entweder durch die grüne Verfahrenskarte ausgetauscht, wenn die Erstaufnahmestelle ein Dublin-Verfahren führt. Asylsuchende dürfen in diesem Fall den Bezirk der EAST (Baden oder Vöcklabruck) nicht verlassen, sie unterliegen der sogenannten Gebietsbeschränkung. Bei der Einvernahme kann das Asylverfahren auch zugelassen werden, Asylsuchende erhalten ein vorläufiges Aufenthaltsrecht bis zum rechtskräftigen Abschluss des Asylverfahrens, was durch eine weiße Karte dokumentiert wird. Nach der Verfahrenszulassung wird der Akt einer Außenstelle des Bundesasylamts zugeteilt und der Asylwerber in ein Grundversorgungsquartier der Länder verlegt. Die EAST kann im Rahmen des Zulassungsverfahrens aber auch inhaltliche Entscheidungen treffen. Meist handelt es sich dabei um Anträge von Asylwerbern aus sicheren Herkunftsländern.

#### Drei Entscheidungen in einem Verfahren

Nach einer persönlichen Einvernahme und weiteren Ermittlungen entscheidet das Bundesasylamt, ob der Asylstatus zuzuerkennen ist, subsidiärer Schutz gewährt wird oder die Ausweisung unzulässig wäre. Dabei hat sich das Bundesasylamt an der Genfer Flüchtlingskonvention, der EU-Qualifikationsrichtlinie und der Europäischen Menschenrechtskonvention zu orientieren.

Als Flüchtling gilt eine Person, die wegen ihrer politischen Gesinnung, Religion, der Zugehörigkeit zu einer ethnischen oder sozialen Gruppe oder aufgrund ihrer Rasse Verfolgung befürchtet und den internationalen Schutz zur Verhinderung drohender Menschenrechtsverletzungen benötigt. Liegen diese Gründe nicht vor, wird vom Bundesasylamt geprüft, ob eine Abschiebung in den Herkunftsstaat menschenrechtswidrig wäre, z.B. weil im Herkunftsland Bürgerkrieg herrscht, sodass im Fall der Rückkehr eine ernsthafte Gefahr für Leib und Leben droht. Bestehen solche Bedenken nicht, wird noch geprüft, ob einer Ausweisung schützenswertes Privat- und Familienleben entgegensteht.

Gegen negative Entscheidungen des Bundesasylamts kann binnen 2 Wochen – bei Dublin-Verfahren und Folgeanträgen binnen 1 Woche – Beschwerde an den Asylgerichtshof erhoben werden. Seit 1. Oktober 2011 erhält jeder Asylwerber bei negativer Entscheidung auch einen Rechtsberater, der den Asylwerber über die Aussichten einer Beschwerde zu beraten hat und Hilfe im Beschwerdeverfahren geben soll, so etwa beim Schreiben der Beschwerde oder Stellungnahmen.

Der Asylgerichtshof überprüft, ob das erstinstanzliche Verfahren korrekt abgelaufen ist, muss aber selbst keine weiteren Ermittlungen anstellen. Auch eine mündliche Verhandlung ist nicht zwingend vorgesehen sondern nur in jenen Fällen, wo aufgrund mangelhafter Ermittlungen die vorgebrachten Fluchtgründe als nicht glaubwürdig beurteilt wurden. Neue Fakten können nur in Ausnahmefällen noch im Beschwerdeverfahren vorgebracht werden, dafür muss der Asylwerber jedoch nachweisen, dass ihm dies im erstinstanzlichen Verfahren nicht möglich war, beispielsweise wegen einer schweren Traumatisierung. Der Asylgerichtshof kann das Verfahren in die erste Instanz zurückverweisen, wenn das Bundesasylamt den Sachverhalt nicht ausreichend ermittelt hat. Im Jahr 2010 hat er von dieser Möglichkeit bei 762 Beschwerden Gebrauch gemacht.

## **Österreichische Entscheidungspraxis – Zahlen**

Im Jahr 2010 wurden von den Asylbehörden insgesamt 18.799 Asylanträge erledigt. Unter diesen Erledigungen befinden sich auch rund 2500 sonstige Verfahrensabschlüsse wie beispielsweise eingestellte oder gegenstandlose Verfahren.

Bei 2077 Asylanträgen (32 %) wurden bereits in 1. Instanz Asyl zuerkannt, in weiteren 1376 Fällen (41,7%) erkannte das Bundesasylamt die Abschiebung für unzulässig an und gewährte subsidiären Schutz. 900 Asylzuerkennungen sprach der Asylgerichtshof aus und wies in 8.889 Fällen die Beschwerde zurück, sodass im Beschwerdeverfahren die Erfolgsquote bei nur 9,2 Prozent liegt, beim subsidiären Schutz sogar mit 5,9 Prozent noch niedriger. Aus dem etwas detaillierteren Bericht des Asylgerichtshofs geht hervor, dass in inhaltlichen Verfahren die Erfolgsquote bei 12,9 % liegt, in Dublin-Verfahren bei 17,8%.

Über die dritte im Asylverfahren zu prüfende Frage, jene nach der Zulässigkeit der Ausweisung, liegen nur die Zahlen über Entscheidungen des Asylgerichtshofs vor: in 595 Fällen (10 %) erachtete die Beschwerdeinstanz die Ausweisung für nicht zulässig.

Die Quoten der positiven Entscheidungen ist in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken, obwohl sich an den Hauptherkunftsregionen der Flüchtlinge wenig geändert hat: nach wie vor dominieren Flüchtlinge aus Tschetschenien und Afghanistan, einen starken Rückgang bei den Antragszahlen gab es bei Serbien, Kosovo oder Georgien. Während 2010 die Asylquote 21 % ausmachte, lag sie 2008 noch bei 31 Prozent, 2007 gar bei 44 Prozent. Die ständig sinkenden Quoten gehen hauptsächlich auf das Konto des Asylgerichtshofs.

## **Schubhaft**

Asylsuchende sind in Österreich nicht vor Schubhaft geschützt, es gibt zahlreiche Gründe für die Fremdenpolizei, Schubhaft anzuordnen, allerdings sind ihr dabei durch die verfassungsrechtlich geschützte persönliche Freiheit in der Praxis nicht immer eingehaltene Schranken gesetzt. Betroffen von Schubhaft sind vorwiegend AsylwerberInnen, die ihren Asylantrag in Haft stellen, bei denen bereits eine Ausweisung oder ein Aufenthaltsverbot vorliegt oder bei denen ein Dublin-Verfahren durchgeführt wird. Auch wenn AsylwerberInnen Anwesenheits- und Meldepflichten missachten, droht ihnen Schubhaft in einem der polizeilichen Anhaltezentren. Grundsätzlich soll Schubhaft nur so lang zulässig sein, wie unbedingt nötig und muss im Zusammenhang mit einer bevorstehenden Abschiebung stehen. Über eine Beschwerde gegen die Schubhaftverhängung muss der Unabhängige Verwaltungssenat innerhalb von 7 Tagen entscheiden, amtswegig erfolgt die Prüfung erstmals nach 4 Monaten. Maximal darf die Schubhaft 6 Monate betragen, wirkt

jedoch der Schubhäftling nicht bei den nötigen Verfahrenshandlungen mit wie etwa der Beschaffung von Heimreisedokumenten, kann die Schubhaft bis zu 10 Monate aufrecht erhalten werden. Anstelle der Schubhaft soll wenn keine Fluchtgefahr besteht, ein Gelinderes Mittel angewandt werden, wobei den Betroffenen meist ein bestimmtes Quartier zugewiesen wird und sie sich regelmäßig bei der Polizei melden müssen. Minderjährige unter 16 Jahren dürfen nicht in Schubhaft genommen werden. Für Familien hat das Innenministerium ein eigenes Abschiebezentrum in Wien eingerichtet, in dem die Familien nur Stunden bis wenige Tage angehalten werden.

Seit Jahresende 2010 gibt die EU Rückkehr-Richtlinie Standards für die aufenthaltsbeendenden Verfahren, die Schubhaft und die Abschiebung vor. Das bedeutet, dass nun auch AsylwerberInnen nach negativem Abschluss des Asylverfahrens eine Ausreisefrist erhalten, die generell 14 Tage beträgt. Ab Dezember 2011 erhalten Fremde bei aufenthaltsbeendenden Verfahren und Maßnahmen auch kostenlose rechtliche Beratung, wenn sie es wünschen auch rechtliche Vertretung.

### **Soziale Situation von Asylsuchenden in Österreich**

Für den Lebensunterhalt und die Unterbringung von Asylwerbern sorgen das Innenministerium und die Bundesländer durch die sog. Grundversorgung. Alle Asylwerber werden nach der Asylantragsstellung in der Betreuungsstelle Traiskirchen oder Thalham bis zur Zulassung ihres Verfahrens versorgt. Das Innenministerium verfügt noch über zwei weitere Bundesbetreuungsstellen, in die Asylwerber, die auf den Ausgang ihres Dublin-Verfahrens warten, verlegt werden können. Mit der Versorgung hat das Innenministerium eine deutsche Firma, European homecare, beauftragt, derzeit ist noch unklar, ob sie auch weiterhin damit beauftragt wird. Nach der Verfahrenszulassung sind die Bundesländer für die Gewährung der Grundversorgung von AsylwerberInnen zuständig. Die Länder haben entweder NGOs beauftragt, wie etwa in Wien, oder bringen AsylwerberInnen in Gasthöfen und Pensionen unter, beispielsweise im Burgenland und Kärnten, in einigen Bundesländern gibt es beides, NGOs Quartiere und Gasthöfe.

Die Unterstützungsleistungen sind bundesweit einheitlich geregelt, dennoch bestehen erhebliche Unterschiede. Diese resultieren teilweise bereits aus den jeweiligen Landesgesetzen zur Grundversorgung, in der Praxis verfolgt jedes Bundesland noch spezifische Strategien. So legt das Bundesgesetz keine Priorität für die Form der Unterbringung und Versorgung fest, möglich ist auch eine private Unterkunft. In den Ländern wird die Möglichkeit, privat zu wohnen, teilweise von einer mehrjährigen Wohndauer in einer organisierten Unterkunft, unauffälligem Verhalten und der Leistbarkeit der Wohnung abhängig gemacht, auch die Auslastung der bestehenden Unterkunftsplätze oder regionale Verteilung der Asylwerber spielen mitunter eine Rolle. Auf die Lebensqualität hat auch die Möglichkeit, selbst zu kochen oder von einer zentralen Küche versorgt zu werden einen großen Einfluss. In sogenannten Selbstversorgerheimen erhalten die Flüchtlinge meist 150 Euro im Monat zum Einkaufen, in Tirol wird hingegen für Kinder nur ein reduzierter Betrag von 80 Euro ausbezahlt. Fünf Euro sind in dem mit maximal 17 Euro im Jahr 2004 festgelegten Tagsatz für die Unterbringung und Versorgung durch Gewerbebetriebe oder NGOs für 3 Mahlzeiten täglich vorgesehen. Seither wurde der Tagsatz nicht an die Inflation angepasst, was dazu führt, dass die Betreuung von AsylwerberInnen nicht mehr rentabel ist und, wie viele NGOs beklagen, ein Defizit verursacht, wenn Mindeststandards aufrecht erhalten werden. Bei privat Wohnenden Flüchtlingen ist die Unterstützung so gering, dass sie nur unter besonderen Umständen wie etwa eine sehr günstige Miete oder Zusammenleben in einer Wohngemeinschaft mit den monatlich gewährten 290 Euro über die Runden kommen. Speziell bei den Mietkosten, die mit 110,- für eine alleinstehende Person und mit 220,- für

Familien gedeckelt sind, wäre mehr Unterstützung nötig. Österreich wurde wegen seiner weit unter den Sozialhilferichtsätzen liegende Unterstützung für AsylwerberInnen vom UN Ausschuss für soziale und wirtschaftliche Rechte zwar scharf kritisiert, angepasst wurden die Grundversorgungsleistungen dennoch nicht.

Alle AsylwerberInnen sind durch die Grundversorgung krankenversichert, Kosten für Heilbehelfe, die durch die Versicherung nicht gedeckt werden, können von den jeweiligen Landesflüchtlingsressorts übernommen werden. Im Rahmen der Grundversorgung erhalten die Flüchtlinge zwei Mal im Jahr Bekleidungsgutscheine im Wert von 75 Euro, für Schulkinder werden Gutscheine im Wert von 200 Euro ausgegeben. AsylwerberInnen in organisierten Unterkünften erhalten monatlich 40 Euro Taschengeld.

Mit der Asylgewährung werden Flüchtlinge österreichischen Staatsbürgern gleichgestellt. Sie haben, wenn sie nicht selbst für ihren Lebensunterhalt aufkommen können, Anspruch auf Mindestsicherung, werden aber während der ersten vier Monate nach der positiven Asylentscheidung noch durch das Grundversorgungssystem unterstützt. Sie haben auch Anspruch auf Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld.

Subsidiär Schutzberechtigte bleiben im Grundversorgungssystem, erhalten aber eine Aufzahlung auf die Mindestsicherung, sofern sie nicht in einem organisierten Quartier leben. So lange sie Grundversorgungsleistungen beziehen, müssen diese Familien jedoch ohne die staatlichen Unterstützungen für die Kinder auskommen.

### **Integration von AsylwerberInnen nicht erwünscht**

Der Zugang zum offiziellen Arbeitsmarkt besteht für AsylwerberInnen nur auf dem Papier, in der Praxis haben Unternehmen, die um eine Beschäftigungsbewilligung für einen Asylwerber beim AMS ansuchen kaum eine Chance. Arbeit ist per Verordnung nur in Saisonbetrieben möglich, also Tourismus und Landwirtschaft, das AMS muss jedoch auch ein Ersatzkraftverfahren durchführen und ÖsterreicherInnen, EU-BürgerInnen und MigrantInnen mit Arbeitsmarktzugang vermitteln. Erlaubt ist die Mitarbeit in NGO Quartieren oder kommunalen Betrieben (gemeinnützige Beschäftigung) gegen Remuneration, die zwischen 3 – 5 Euro liegt. Als nicht in den Arbeitsmarkt integrierbare Personen fehlt AsylwerberInnen auch der Zugang zu Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen. Selbst Deutschkurse werden nicht generell angeboten, sondern stehen meist nur dann zur Verfügung, wenn Ehrenamtliche sich engagieren. Erst nach einer positiven Entscheidung im Asylverfahren, auf den viele jahrelang warten müssen, haben Asylberechtigte und Personen mit subsidiärem Schutz freien Zugang zum Arbeitsmarkt. In sog. Bleiberechtsfällen ist die Erteilung der rot-weiß-rot Karte nunmehr auch eine Erlaubnis zu arbeiten.

Besser ist das Bildungsangebot für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, sie erhalten 200 Stunden Deutschunterricht und können einen Hauptschulabschlusskurs besuchen.

Grundversorgung wird nicht bedingungslos gewährt. Nur wer hilfsbedürftig ist, hat Anspruch auf Unterstützung, so werden AsylwerberInnen, die mit einem Visum eingereist sind, als nicht hilfsbedürftig angesehen, weiters fehlt der Anspruch bei einem Folgeantrag. Wer in ein anderes Bundesland ohne Einwilligung der Behörden umzieht, wird von der Grundversorgung abgemeldet, eine Zustimmung wird aber äußerst selten erteilt.

Jedes Einkommen muss gemeldet werden und wird bis auf einen Freibetrag (meist 100,- Euro) als Kostenbeitrag einbehalten. Ein umfassendes Kontrollsystem wurde entwickelt, um nicht mehr Hilfsbedürftigen die Grundversorgung zu entziehen. So sind bereits Unterkunftgeber und SozialbetreuerInnen verpflichtet, Abwesenheit vom Quartier den

jeweiligen Landesbehörden zu melden, eine länger als drei Tage dauernde unentschuldigte Abwesenheit führt zur Abmeldung. Auch wer wiederholt die Sicherheit und Ordnung in der Unterkunft gefährdet, verliert die Unterstützung. Das Innenministerium hat außerdem eine eigene SOKO Grundversorgung gebildet, die Kontrollen in den Unterkünften und Wohnungen durchführt mit dem offiziellen Zweck, Missbrauch aufzudecken. Neben den Kontrollen bestehen noch Sanktionen wegen Verstößen gegen die Hausordnung, etwa der Entzug von Taschengeld oder auch die Verlegung in weniger attraktive Heime. Bekannt geworden ist das Heim auf der Kärntner Saualm, in das einer Straftat verdächtige aber auch andere irgendwie unbequeme Asylwerber in die Einschicht abgeschoben werden.

Die überblicksartige Darstellung der Situation von Asylsuchenden in Österreich geht auf die rechtliche Ausgestaltung ein und vernachlässigt viele Schwierigkeiten und Herausforderungen, die den Alltag von Asylsuchenden prägen. Trotz Beratungsstellen, Anwälten und ehrenamtlich engagierten Menschen, die Auskunft und Hilfestellung geben und diversen Anlaufstellen für soziale Fragen sind Asylsuchende mit einem System konfrontiert, das so komplex ist, dass sie es kaum verstehen können und das ihre Handlungsmöglichkeiten stark einschränkt. Die Gefahr, in diesem System zu scheitern, ist immanent.

Anny Knapp/asylkoordination  
Oktober 2011