

## Handlungsbedarf beim Flüchtlingsschutz

Das Fremdenrechtspaket 2005 wurde trotz zahlreicher kritischer Stimmen beschlossen. Im Regierungsprogramm 2007 wurde dessen Evaluierung angekündigt. In der Praxis hat sich erwiesen, dass die neuen Gesetze zu zahlreichen Härten führen, die es zweifelhaft machen, ob diese Bestimmungen mit der österreichischen Verfassung und internationalen Konventionen in Einklang zu bringen sind.

Die Bildung einer neuen Regierung soll zum Anlass genommen werden, den Fahrplan für die Evaluierung des Fremdenrechtspaket und die Grundzüge für Gesetzesänderungen festzulegen.

Die asylkoordination österreich appelliert an die künftige Bundesregierung, in Hinblick auf schutzbedürftige Fremde insbesondere die folgenden Regelungen zu ändern.

### Zusammenfassung

#### Asylgesetz

- Unabhängige Rechtsberatung durch NGOs und kostenloser Rechtsbeistand muss in jedem Stadium des Verfahrens gewährleistet sein.
- Beibehaltung der Überprüfung des Verwaltungsverfahrens durch VwGH und VfGH

#### Zulassungsverfahren

*Das Zulassungsverfahren ist extrem kompliziert und für die Betroffenen nicht durchschaubar und einschüchternd, der Rechtsschutz eingeschränkt und eine alibihafte Rechtsberatung verdrängt frei gewählte Rechtsberatung.*

- Im Zulassungsverfahren soll ausschließlich die Zuständigkeit Österreichs für die Prüfung des Asylantrags geklärt werden, nach Zulassung ist ein inhaltliche Verfahren zu führen
- Im Sinne eines effizienten Rechtsschutzes müssen Berufungen aufschiebende Wirkung haben
- Bei allen unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen soll die gesetzliche Vertretung durch den Jugendwohlfahrtsträger ab Asylantragstellung sowohl in asyl- als auch fremdenpolizeilichen Verfahren erfolgen.

**Die Dublin-Verordnung führt zu unzumutbaren Härten für die Betroffenen.**

*Gleiche Chancen und Rechte von Flüchtlingen in allen EU-Staaten ist Illusion*

- Solange die EU Staaten kein System einheitlicher Standards zur Wahrung der Rechte des Flüchtlings aus der Genfer Flüchtlingskonvention haben, sollte das Dublin-System ausgesetzt werden.
- Die Zuständigkeitsregelungen der Dublin-Verordnung müssen soweit angepasst werden, dass dem Schutz von unbegleiteten Minderjährigen und anderen besonders verletzlichen Gruppen (Gebrechlichen, AlleinerzieherInnen, Traumatisierte und Folteropfer) sowie der Wahrung der Familieneinheit im Sinne der EMRK höhere Bedeutung zukommt.
- Transparenz im zwischenstaatlichen Verfahren und Berücksichtigung besonderer Gründe bei der Zuständigkeit

## **Schubhaft**

*exzessive Schubhaftverhängung über AsylwerberInnen bereits während der Zulassungsprüfung. Auch besonders schutzbedürftige Personen wie Minderjährige oder traumatisierte Flüchtlinge sind vor Schubhaft nicht geschützt. Sie trennt Familien und retraumatisiert Folteropfer*

*EU-rechtlicher Anspruch auf Beratung und Rechtsbeistand nicht einlösbar*

- Schubhaft darf generell nicht auf Asylsuchende angewandt werden.
- Schubhaft kann nur die allerletzte Möglichkeit sein, um eine Ausreiseverpflichtung durchzusetzen. Minderjährige und andere besonders verletzte Personen dürfen generell nicht in Schubhaft genommen werden
- Uneingeschränkter Zugang zu qualifizierter rechtlicher Beratung und ein kostenloser Rechtsbeistand muss für Personen in Schubhaft sichergestellt werden
- Richterliche Haftprüfung nach 48 Stunden

*Das **Neuerungsverbot** steht im Widerspruch zu den Grundsätzen eines fairen und rechtsstaatlichen Verfahrens.*

- Wiederherstellung des zweiinstanzlichen Asylverfahrens mit voller Prüfungskompetenz

## **Grundversorgung**

*Obdachlosigkeit, unzureichende Verfahren für Feststellung des Betreuungsbedarfs, bei Einschränkung oder Entzug von Leistungen Unterstützungsbeiträge nicht kostendeckend*

- Die Grundversorgung aller AsylwerberInnen unter Berücksichtigung ihres Bedarfs und effektiver Rechtsschutz ist sicherzustellen.
- Evaluation der Grundversorgungsvereinbarung Bund-Länder unter Einbeziehung von Betreuungsorganisationen
- Anhebung der Unterstützungsleistungen auf Sozialhilfe-Richtsätze

## **Soziale Rechte**

- Zugang zum Arbeitsmarkt für AsylwerberInnen nach 3 Monaten ohne Einschränkung

*Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld für subsidiär Schutzberechtigte gestrichen Rückwirkender Anspruch Familienbeihilfe bei Asylberechtigten gestrichen*

- Gleichstellung von subsidiär Schutzberechtigten mit Asylberechtigten
- Rückwirkende Auszahlung der Familienbeihilfe für Schutzberechtigte

*Einjähriges Aufenthaltsrecht erschwert Integration, Kein Reisedokument*

- Mehrjährige Aufenthaltserlaubnis für subsidiär Schutzberechtigte
- Ausstellung eines Dauerreisedokuments
- Keine Frist bei Familienzusammenführung

## **NAG**

*Angehörige von ÖsterreicherInnen wurden illegalisiert, ÖsterreicherInnen sind gegenüber EU-BürgerInnen schlechtergestellt.*

- Das Recht auf Familienleben von ÖsterreicherInnen mit einem Drittstaatsangehörigen darf nicht durch schikanöse und gleichheitswidrige Bestimmungen untergraben werden.

## **Bleiberecht**

*Nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes muss bis April 2009 ein Verfahren für das humanitäre Aufenthaltsrecht eingerichtet werden, aus der Judikatur ergibt sich, dass Anpassungen auch bei den Gründen erfolgen sollten.*

- Nach 5 Jahren Aufenthalt soll ein gesichertes Aufenthaltsrecht mit unbeschränktem Zugang zum Arbeitsmarkt erteilt und integrationsfördernde Maßnahmen angeboten werden
- Anträge auf ein „Bleiberecht“ sollen bei Vorliegen von Gründen jederzeit gestellt werden können und in einem zweiinstanzlichen Verfahren geprüft werden.
- Aufenthaltsrecht, wenn von der Asylbehörde die Ausweisung als unzulässig festgestellt wurde

## **Staatsbürgerschaftsgesetz: Verschärfte Einbürgerungsbestimmungen**

- Erleichterung der Einbürgerung für Schutzberechtigte und Berücksichtigung der besonderen Lebensumstände

## **Staatssekretariat**

- Bündelung der Kompetenzen in einem Staatssekretariat

## Handlungsbedarf für den Flüchtlingsschutz

### Asylgesetz

#### Zulassungsverfahren

*Das Zulassungsverfahren ist extrem kompliziert und für die Betroffenen nicht durchschaubar und einschüchternd, der Rechtsschutz wird eingeschränkt.*

Das Zulassungsverfahren, welches eigentlich nur der Klärung der Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylantrages (Dublin-VO) dienen sollte, ermöglicht nach dem Asylgesetz 2005 auch die inhaltliche Entscheidung des Asylverfahrens. Zudem ist es verbunden mit einer Einschränkung der Bewegungsfreiheit (Gebietsbeschränkung, Schubhaft).

Die Zulassungsprüfung ist jedoch keine Sicherheitsfrage, die eine Befragung durch uniformierte Sicherheitskräfte oder eine Inhaftierung erfordern würde. Asylsuchende werden dadurch vielmehr eingeschüchtert und in ihrer Mitwirkung gehemmt.

In vielen Fällen sind die Ermittlungen der EAST zur Zuständigkeit eines anderen EU-Staates so mangelhaft, dass vom UBAS/Asylgericht der Berufung stattgegeben wird und das Verfahren in die 1. Instanz zurückverwiesen wird. Obwohl das Verfahren damit als zugelassen gilt, wird vom Bundesasylamt – oft ohne weitere Ermittlungen – neuerlich der Antrag wegen Unzuständigkeit zurückgewiesen. Das Bundesasylamt stützt diese Vorgangsweise auf § 28 Abs. 1, wonach eine Zulassung einer späteren Zurückweisung nicht entgegensteht. Die exzessive Missinterpretation der vom Gesetzgeber eingeräumten Möglichkeit, bei Auftreten neuer Tatsachen den Antrag zurückzuverweisen, führt zu einem Kräfteessen zwischen Bundesasylamt-EAST und dem UBAS/Asylgerichtshof und verlängert die Ungewissheit des Asylwerbers darüber, ob sein Verfahren zugelassen ist oder nicht.

- Die Befragung von AsylwerberInnen soll nicht von öffentlichen Sicherheitsorganen, sondern von zivilen MitarbeiterInnen des Bundesasylamts durchgeführt werden.
- Es bedarf einer gesetzlichen Klarstellung, dass zugelassene Verfahren als inhaltliche Verfahren weiterzuführen sind.

*Viele Anträge werden in der EAST bereits inhaltlich geprüft und abgewiesen.*

Dies erscheint problematisch, weil aufgrund der 20tägigen Entscheidungsfrist allenfalls erforderliche Ermittlungen unterbleiben. Die AsylwerberInnen können wegen der generellen Gebietsbeschränkung während Zulassungsverfahrens oder der verhängten Schubhaft Unterstützung durch unabhängige Rechtsberatung und rechtliche Vertretung schwer erlangen.

Bei der aufschiebenden Wirkung einer Berufung gegen die mit der Ablehnung verbundene Ausweisung fehlen nachvollziehbare Kriterien, in welchen Fällen die aufschiebende Wirkung vom Bundesasylamt aberkannt wird und in welchen nicht.

Die inhaltliche Abweisung eines Antrags bereits im Zulassungsverfahren scheint auch als Sanktion gegenüber jenen AsylwerberInnen angewandt zu werden, deren Angaben zum Reiseweg so vage sind, dass andere EU Staaten die Übernahme der Zuständigkeit verweigern.

- Im Zulassungsverfahren soll ausschließlich die Zuständigkeit Österreichs für die Prüfung des Asylantrags geklärt werden, die Prüfung der Fluchtgründe soll durch die Außenstellen des Bundesasylamtes erfolgen – zur Wahrung des Grundsatzes eines fairen Verfahrens für jeden, der/die in Österreich um Schutz ersucht.

- Im Sinne eines effizienten Rechtsschutzes und sparsamer Verwaltung müssen Berufungen aufschiebende Wirkung haben.

*Im Zulassungsverfahren ist keine frei gewählte Rechtsberatung möglich.  
Die Rechtsberatung im Auftrag des Innenministeriums erfüllt ihre Alibifunktion  
Bevollmächtigte Vertreter werden aus dem Verfahren gedrängt.*

Da aufgrund der eingeschränkten Bewegungsfreiheit von AsylwerberInnen der Zugang zu unabhängiger Rechtsberatung und Information eingeschränkt ist, wird ihnen ein vom BMI bestellter „Rechtsberater“ zugeteilt.

Ihre Tätigkeit fügt sich reibungslos ins System der Zurückschiebung: es gibt keine Kontinuität der Berater, Beratungsgespräche finden bei AsylwerberInnen in Schubhaft unmittelbar vor der Einvernahme statt, so dass für ausführliche Beratung und allenfalls notwendige Recherche keine Zeit bleibt. Anträge der Rechtsberater während der Einvernahme werden reglementiert und oft überhaupt ignoriert. Da viele RechtsberaterInnen als freie Dienstnehmer wirtschaftlich vom BMI abhängig sind, meiden sie in der Regel jeden Kontakt und Erfahrungsaustausch mit FlüchtlingsberaterInnen von NGOs und bilden mit den ReferentInnen eingespielte Teams. Sie dürfen zwar beraten, aber keine Berufung schreiben. € 551.518,00 wurden Jahr 2006 laut Auskunft des BMI für Rechtsberatungen im Zulassungsverfahren aufgewendet (1755/AB XXIII. GP). Dieser Betrag könnte zweckmäßiger und effizienter für kostenlose Rechtsberatung und -vertretung eingesetzt werden, wie sie von NGOs angeboten wird.

Bei unbegleiteten minderjährigen AsylwerberInnen sind Rechtsberater zwar per Gesetz Vertreter im Zulassungsverfahren, haben aber kein Mandat für allenfalls parallel laufende fremdenpolizeiliche Maßnahmen wie die In-Schubhaft-Nahme. Die Anwesenheit während einer polizeilichen Befragung vor der Überstellung in die EAST ist gesetzlich nicht vorgesehen. Erst nach der Zulassung des Verfahrens und Zuweisung in eine Betreuungsstelle geht die rechtliche Vertretung an den Jugendwohlfahrtsträger über.

Die Etablierung der Rechtsberatung im Zulassungsverfahren verdrängt bevollmächtigte Vertreter aus dem Verfahren. Diese erfahren von Ladungen nur dann, wenn der Asylwerber ausdrücklich einer Verständigung durch den Rechtsberater zustimmt. Das ist mit österreichischen Verfahrensgrundsätzen nicht vereinbar.

- Unabhängige Rechtsberatung durch NGOs und rechtliche Vertretung muss in jedem Stadium des Verfahrens gewährleistet sein.
- Bei allen unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen soll die gesetzliche Vertretung durch den Jugendwohlfahrtsträger ab Asylantragstellung sowohl in asyl- als auch fremdenpolizeilichen Verfahren erfolgen.

## **AsylIG/FPG Schubhaft**

**während der Zulassungsprüfung**  
*Exzessive Schubhaftverhängung über AsylwerberInnen.*

Die von den NGOs befürchtete exzessive Verhängung von Schubhaft ist Realität geworden. Systematisch werden Asylsuchende in Schubhaft genommen; im Jahr 2006 wurden 2700 AsylwerberInnen inhaftiert, jede/r Zweite (1330 AsylwerberInnen) aufgrund der verfassungsrechtlich bedenklichen Annahme der Sicherheitsorgane, dass der Antrag wegen Unzuständigkeit zurückzuweisen sein wird (§ 76 Abs.2 Ziffer 4 FPG). Im Jahr 2007 hat sich zwar die Anzahl der Schubhaftnahmen auf 1602 verringert, unverändert hoch blieb der Anteil jener AsylwerberInnen, die unmittelbar nach der Einreise inhaftiert werden, eine Praxis, die von den Unabhängigen Verwaltungssenaten der Länder bis 2008 weitgehend abgesegnet

wurde. Mittlerweile hat der Verwaltungsgerichtshof in mehreren Judikaten die Notwendigkeit der Interessensabwägung in Erinnerung gerufen und hervorgehoben, dass den Asylsuchenden nicht generell unterstellt werden kann, sie würden untertauchen, um fremdenpolizeiliche Maßnahmen wie etwa die Zurückschiebung in einen Dublin-Staat zu verhindern. Der Verwaltungsgerichtshof bezweifelte die verfassungskonformität der Anordnung der Schubhaft im Zulassungsverfahren durch die Fremdenpolizei, dem VfGH war im Gesetzesprüfungsverfahren die starke Verzahnung von asylrechtlichen und fremdenpolizeilichen Agenden letztlich genügend Gewähr für eine verfassungskonforme Anordnung der Schubhaft. Er betonte jedoch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der unmittelbar und im Einzelfall von der zuständigen Behörde zu berücksichtigen ist. Im 1. HJ 2008 ist zwar der Anteil der AsylwerberInnen an den Schubhäftlingen weiter zurückgegangen (31% 2006, 17% 2008), trotzdem liegt bei 65 Prozent dieser AsylwerberInnen zum Zeitpunkt der Inhaftierung keine Ausweisung vor (2006: 79%).

### *Schubhaft trennt Familien und retraumatisiert Folteropfer*

Das Gelindere Mittel anstatt der Schubhaft wird zwar angewendet, humanitäre Erwägungen spielen dabei aber keine Rolle, eher trifft genau das Gegenteil zu, wenn das Gelindere Mittel für AsylwerberInnen mit kleinen Kindern angewendet wird, volljährige Familienangehörige aber inhaftiert werden und durch die räumliche Trennung Besuche oft unmöglich sind. Diese Praxis ist nicht neu, Besorgnis erregend ist das Ausmaß sowie die Tatsache, dass auch besonders verletzte Gruppen Opfer dieses Systems werden. Traumatisierte Flüchtlinge werden ebenso inhaftiert und von ihrer Familie getrennt wie Minderjährige. Damit wird bewusst das Risiko einer Retraumatisierung in Kauf genommen.

### *Minderjährige vor Schubhaft nicht geschützt*

Seit das Fremdenrechtspaket in Kraft getreten ist, wurden mehr UMF inhaftiert. Ursache sind Altersfeststellungen durch die Fremdenpolizei oder die Asylbehörde, bei denen Minderjährige für volljährig erklärt werden, entweder ohne Beiziehung eines Gutachters oder gestützt auf höchst zweifelhafte Gutachtensmethoden. Der Jugendwohlfahrtsträger wird von über 16jährigen und bei angenommener Volljährigkeit nicht über die Inhaftierung verständigt.

### *Schubhäftlingen werden Grundrechte vorenthalten*

Der Rechtsschutz ist völlig unzureichend. Eine obligatorische Haftprüfung erst nach 6 Monaten Freiheitsentzug stellt Schubhäftlinge schlechter als Personen, die einer Straftat verdächtigt werden. Auch die Haftstandards sind deutlich niedriger als in der Strafhaft. Die Praxis der Fremdenpolizei und die Entscheidungen von Unabhängigen Verwaltungssenaten zeigen eine Verwahrlosung im Umgang mit Grundrechten, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und die verfassungsrechtlich gebotene Interessensabwägung findet in den Verfahren oft keinerlei Berücksichtigung.

Eine Überprüfung der Haft durch den UVS kann ein Flüchtling nur dann beantragen, wenn es ihm/ihr gelingt, mit einer NGO oder einem Anwalt Kontakt herzustellen. Bei über 50 Prozent der Schubhaftplätze besteht von Seiten der vom BMI mit der Sozialbetreuung beauftragten Organisation keine Kooperation mit NGOs, kostenlose rechtliche Beratung und Unterstützung wird von diesem Verein auch nicht vermittelt. Flüchtlinge, die sich in der Regel keinen Anwalt leisten können, ist mit der Weitergabe einer Anwaltsliste nicht geholfen. Ohne sach- und sprachkundige Hilfe kann eine individuelle Haftprüfung nicht beantragt werden.

Die systematische Schubhaftverhängung bei AsylwerberInnen verstößt auch gegen die EU Aufnahme-Richtlinie. Die darin definierten Mindeststandards werden AsylwerberInnen in Schubhaft vorenthalten, z.B. Zugang von NGOs die rechtlichen Beistand geben, die Wahrung der Familieneinheit, etc

- Schubhaft darf generell nicht auf Asylsuchende angewandt werden. Schubhaft kann nur die allerletzte Möglichkeit sein, um eine Ausreiseverpflichtung durchzusetzen. Minderjährige und andere besonders verletzbare Personen dürfen generell nicht in Schubhaft genommen werden.

## **Neuerungsverbot**

*Das Neuerungsverbot steht im Widerspruch zu den Grundsätzen eines fairen und rechtsstaatlichen Verfahrens.*

Ein zweiinstanzliches Verfahren, in dem alle Aspekte der Fluchtgeschichte geprüft werden – auch jene, die vom Bundesasylamt nicht ermittelt wurden –, ist nur dann gewährleistet, wenn in der Berufung Verfahrensmängel aufgezeigt werden können und damit das Neuerungsverbot unwirksam wird.

Wegen der nicht sichergestellten rechtlichen Beratung und Unterstützung im erstinstanzlichen Verfahren sowie fehlendem kostenlosem Rechtsbeistand für das Berufungsverfahren werden die Chancen und Rechte von Schutzsuchenden bedenklich eingeschränkt.

Dies wiegt umso schwerer, als der Verwaltungsgerichtshof zur Überprüfung einer Entscheidung des Asylgerichtshofes nicht mehr angerufen werden kann und derzeit noch nicht absehbar ist, ob der Verfassungsgerichtshof sein bisheriges Desinteresse an Asylfragen ablegen wird. Im Vergleich zu anderen Verwaltungsverfahren berühren die im Asylverfahren zu prüfenden Fragen verfassungs- und völkerrechtlich geschützte Bereiche. Deshalb ist ein zweiinstanzliches Verfahren mit voller Ermittlungs- und Prüfungskompetenz erforderlich.

Der Tätigkeitsbericht des UBAS für 2004 und 2005 unterstreicht die immense Bedeutung des Berufungsverfahrens: in den 6417 Berufungsverfahren zur Gewährung des Asylstatus wurde in 3841 Fällen der Berufung stattgegeben, das entspricht einer Behebungsquote von 60 Prozent! Aus dem Tätigkeitsbericht 2006 und 2007 geht hervor, dass Asyl in 4709 Verfahren (36%) beim UBAS gewährt wurde. Zusätzlich wurden vom UBAS 5673 Entscheidungen des Bundesasylamtes behoben und in die erste Instanz zurückverwiesen. Er reagierte damit, allerdings nicht generell, auf das grundlegende Problem fehlender Ermittlungen im erstinstanzlichen Verfahren und die angewachsenen Berufungsfälle.

Die Einrichtung des Asylgerichtshofs beschränkt die Erhebung, Überprüfung und Beurteilung der Fluchtgründe wegen des systematischen Versagens der ersten Instanz quasi auf eine Instanz, deren Entscheidung kaum mehr anfechtbar ist. Die Streichung der Beschwerdemöglichkeit an den Verwaltungsgerichtshof ist wegen der oft diametral gegensätzlichen Entscheidungspraxis mancher UBAS-Mitglieder, nunmehr Asylrichter, bedenklich. Immerhin wurden 2006/07 vom Verwaltungsgerichtshof 581 UBAS-Bescheide behoben (9%), 2005 14 %, 2004 22%.

- Wiederherstellung des zweiinstanzlichen Asylverfahrens mit voller Prüfungskompetenz
- Beibehaltung der Überprüfung des Verfahrens durch VwGH und VfGH

## **Rechtliche Unterstützung im Asylverfahren, in der Schubhaft**

Im Asylgesetz wird die Rechtsberatung im Zulassungsverfahren und die Flüchtlingsberatung beim Bundesasylamt geregelt. Für die FlüchtlingsberaterInnen, MitarbeiterInnen von NGOs, ist eine Aufwandsentschädigung des BMI für vertraglich festgelegte Beratungsstunden vorgesehen. Österreichweit werden so rund 60 Beratungsstunden pro Woche beim Bundesasylamt finanziert. Außerdem vergibt das BMI Projektförderungen für die Unterstützung im Berufungsverfahren, die aus Mitteln des Europäischen Flüchtlingsfonds kofinanziert werden. Damit kann jedoch der Bedarf und der aus der EU-Verfahrensrichtlinie

(Artikel 15) abzuleitende Anspruch auf Beratung und Hilfe beim Einlegen eines Rechtsmittels nicht abgedeckt werden. Die Projektausschreibung 2008 führte zu dem Ergebnis, dass in einigen Bundesländern Rechtsberatungsprojekte nicht bewilligt wurden und für AsylwerberInnen überhaupt kein Angebot an kostenloser Rechtsberatung besteht.

- unabhängige rechtliche Information, Beratung und Hilfe müssen in jedem Verfahrensstadium und unabhängig vom Aufenthaltsort gewährleistet sein

Fremde, die in Schubhaft angehalten werden, sind von rechtlicher Information, Beratung und Hilfe weitgehend abgeschnitten. Vom Innenministerium gefördert wird die Tätigkeit von Organisationen, die soziale Beratung und Rückkehrberatung durchführen.

- Uneingeschränkter Zugang zu qualifizierter rechtlicher Beratung und ein kostenloser Rechtsbeistand muss für Personen in Schubhaft sichergestellt werden.

## **Asylgesetz und EU-Recht**

### **Dublin-VO - Verantwortung der Mitgliedsstaaten**

*Die Dublin-Verordnung schiebt die Verantwortung für Flüchtlinge an die Staaten mit EU-Außergrenzen ab und führt zu unzumutbaren Härten für die Betroffenen.*

Die Evaluation der Dublin-Verordnung durch die Europäischen Kommission hat einigen Änderungsbedarfe aufgezeigt. Deutlich kritischere Berichte wurden von UNHCR, dem Europäischen Flüchtlingsrat ECRE, amnesty international und Separated Children in Europe Programm erstellt. Durch die Dublin-VO kommt es weniger zu einem burden-sharing innerhalb der EU als zu einem burden-shifting. Durch das Fehlen einheitlicher Verfahrensstandards besteht die Gefahr des refoulements. Es erscheint auch in Hinblick auf die Genfer Konvention bedenklich, dass aufgrund stark divergierender Anerkennungspraxen der Mitgliedsstaaten Flüchtlinge in einen Staat verwiesen werden, in dem sie aller Wahrscheinlichkeit nach nicht den Flüchtlingsstatus und die damit verbundenen Rechten zugesprochen erhalten, sondern einen subsidiären oder humanitären Status zweiter Klasse oder auch keinen Schutz erhalten. So appellierte der UNHCR jüngst wieder, keine Flüchtlinge nach Griechenland zurückzuschicken, weil weder der Zugang zum Asylverfahren noch eine Chance auf Zuerkennung des Flüchtlingsstatus besteht, darüber hinaus fehlt eine menschenwürdige Betreuung. Deutlicher Handlungsbedarf wird in den Berichten auch bei der Familienzusammenführung festgestellt, hier bedarf es der Anpassung des Familienbegriffs an Art.8 EMRK und der Berücksichtigung verschiedener Formen des Aufenthaltsrechts von Angehörigen.

*Annahme gleicher Chancen und Rechte in allen EU-Staaten nicht erschütterbar*  
*Beharrungsbescheide des Bundesasylamtes*

Die Priorität der effektiven Umsetzung der Dublin-VO hat in die Rechtsprechung auch des UBAS/Asylgerichtshofs Eingang gefunden. Befürchtet ein Asylwerber menschenrechtswidrige Behandlung im zuständigen EU-Staat, fällt ihm die Beweislast zu. Obwohl auch im Dublin-Verfahren amtswegig zu ermitteln ist, beschränkt sich die EAST meist auf allgemein gehaltene Feststellungen.

Selbst wenn vom UBAS/Asylgerichtshof der Berufung stattgegeben und das Verfahren zugelassen wird, ergeht vom Bundesasylamt wieder eine zurückweisende Dublin-Entscheidung, ohne dass sich der Sachverhalt geändert hätte.

In der Praxis erweist sich auch das Recht, nach Stattgebung der Berufung wieder nach Österreich einzureisen, als schwierig, weil vom Bundesasylamt die Reisekosten nicht übernommen werden.



AsylwerberInnen sind im zwischenstaatlichen Dublin-Verfahren nicht mehr als eine Ware, die irgendwohin wieder zurückgeschickt wird. Parteienstellung kommt ihnen – abgesehen von der Zustimmung zur Familienzusammenführung – nicht zu, Akteneinsicht wird vorenthalten.

Für MitarbeiterInnen von NGOs ist nicht nur die Übernahme einer Vertretung und das Einlegen eines Rechtsmittels aufgrund der Schubhaft oder der Unterbringung von sog. Dublin-Fällen in den Bundesbetreuungsstellen Reichenau und Bad Kreuzen schwierig (erhöhter Zeitaufwand, Dolmetscher), zusätzlich bedarf es oft Interventionen, um eine Abschiebung vor der Entscheidung über die Berufung zu unterbinden.

Die allgemeine Kritik am Dublin-System zeigt sich an vielen Beispielen in Österreich: Flüchtlingsfamilien müssen über mehrere EU Staaten verstreut leben, gerade erst volljährig gewordene Kinder oder Geschwister werden in ein anderes Land verbracht, ohne dass die zerrissenen Flüchtlingsfamilien derzeit eine Aussicht auf Übersiedelung nach positivem Abschluß des Asylverfahrens haben.

Bedenklich ist auch die Weiterverfolgung der Überstellung in den zuständigen Staat, wenn diese aus gesundheitlichen Gründen nicht durchgeführt werden kann. Anstatt der für Opfer von Folter und Gewalt geforderten speziellen Behandlung werden traumatisierten Flüchtlingen Medikamente verabreicht, die sie soweit ruhigstellen sollen, dass eine Überstellung unbedenklich erscheint.

- Solange die EU Staaten kein System einheitlicher Standards zur Wahrung der Rechte des Flüchtlings aus der Genfer Flüchtlingskonvention haben, sollte das Dublin-System ausgesetzt werden.
- Die Zuständigkeitsregelungen der Dublin-Verordnung müssen soweit angepasst werden, dass dem Schutz von unbegleiteten Minderjährigen und anderen besonders verletzlichen Gruppen (Gebrechlichen, AlleinerzieherInnen, Traumatisierte und Folteropfer) sowie der Wahrung der Familieneinheit im Sinne der EMRK höhere Bedeutung zukommt.
- Transparenz im zwischenstaatlichen Verfahren zur Zuständigkeitsklärung und Berücksichtigung besonderer Gründe bei der Zuständigkeit
- Berufung mit aufschiebender Wirkung

## **Grundversorgung**

*Keine bundeseinheitliche Grundversorgung  
Unterstützungsbeiträge nicht kostendeckend  
Obdachlosigkeit*

Das System der Grundversorgung hat zwar unzweifelhaft deutliche Verbesserungen bei der Versorgung und Betreuung von Asylsuchenden und Menschen, die aus rechtlichen und faktischen Gründen nicht abgeschoben werden können, mit sich gebracht, seit der Einführung im Mai 2004 sind jedoch zahlreiche Mängel und Schwierigkeiten zu Tage getreten. Das föderale System erfordert einen hohen administrativen Aufwand, die Verteilung in die Länder erfolgt nicht reibungslos und wenn sich kein Platz findet, bleiben die AsylwerberInnen auf der Strecke – sie werden aus der Betreuung des Bundes nach 14 Tagen abgemeldet und keiner Länderbetreuung zugewiesen. Die von den Ländern erlassenen Gesetze zur Grundversorgung divergieren, sodass von einem einheitlichen System nicht einmal auf der rechtlichen Ebene gesprochen werden kann, dazu kommen noch unterschiedliche Praxen.

Auch für die Zusammenführung von Familien, von Angehörigen von Kranken oder für Asylsuchende, die einen Ausbildungsplatz erhalten haben, fehlt es an der dafür nötigen

Flexibilität. Dies führt auch zu unmenschlichen Härten, wenn AsylwerberInnen das ihnen zugewiesene Quartier ohne Zustimmung der Länderverantwortlichen länger als 3 Tage verlassen.

Keine Grundversorgung erhalten Asylsuchende, denen ein Gelinderes Mittel anstatt der Schubhaft angeordnet wurde. Diese Praxis ist mit der EU-Aufnahmerichtlinie nicht vereinbar. Die Grundversorgungsvereinbarung sieht ausdrücklich Leistungen (nach rechtskräftigem Verfahrensausgang) bis zur Ausreise vor. In der Praxis erfolgen Entlassungen oft unmittelbar nach Ablehnung des Asylantrags.

Die in der Grundversorgungsvereinbarung Bund und Länder festgelegten Leistungsbeträge sind nicht flexibel genug, um den unterschiedlichen Kosten je nach Standort und Standards, aber auch der Inflationsanpassung Rechnung zu tragen. Der maximale Tagsatz für Unterbringung und Verpflegung von 17,- € ist seit 2004 nicht erhöht worden. 1998 betrug der verordnete Tagsatz für Bundesbetreuung € 16,35, unter Berücksichtigung der gestiegenen Lebenshaltungskosten müsste der Tagsatz auf mindestens € 20,10 angehoben werden.

Weiters ist die diskriminierende Bemessung der für den Lebensunterhalt und die Wohnungskosten erforderlichen Unterstützung von grundversorgten Personen im Vergleich zu hilfsbedürftigen ÖsterreicherInnen bedenklich und vom UN Komitee für soziale Rechte gerügt worden. Während bei der Sozialhilfe die Unterstützung zum Lebensunterhalt zwischen 440 und 520 € beträgt, erhalten AsylwerberInnen nur 180 €, auch bei den Mietkosten (max 110,- für Einzelperson, 220,- für Familien) ist das Grundversorgungssystem so starr, dass das System der Heimunterbringung zementiert wird oder privat Wohnende wieder in organisierte Quartiere übersiedeln müssen.

Nach Gewährung des Asyl- oder subsidiären Status besteht Anspruch auf Sozialhilfe. Die Sozialhilfegesetze der Länder schließen einen Anspruch dieser Personen aber aus, bei Asylberechtigten befristet für 4 bzw. 12 Monate (Steiermark).

Über die im Bund-Länder Koordinationsrat festgelegten Kriterien für die Hilfsbedürftigkeit liegt bis dato kein Evaluationsbericht auf. Diese sind so restriktiv, dass beispielsweise jedes € 100,- überschreitende monatliche Einkommens als Kostenbeitrag abzuliefern ist, was die Motivation zur Arbeitssuche und zu gemeinnütziger Beschäftigung negativ beeinflusst.

- Die Grundversorgung aller AsylwerberInnen und effektiver Rechtsschutz ist sicherzustellen.
- Bessere Berücksichtigung der Bedürfnisse grundversorgter Personen bei der Auswahl des Betreuungsortes und der Aufwendungen bei besonderem Betreuungsbedarf
- Evaluation der Grundversorgungsvereinbarung Bund-Länder unter Einbeziehung von Betreuungsorganisationen
- Anhebung der Unterstützungsleistungen auf Sozialhilfe-Richtsätze

## **Recht auf Erwerbstätigkeit während des Asylverfahrens**

AsylwerberInnen hätten theoretisch nach 3 Monaten Aufenthalt Zugang zum Arbeitsmarkt, eine Verordnung des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit schränkt die Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung auf saisonale Arbeit ein. Da zusätzlich auch ein Ersatzkraftverfahren durchgeführt werden muss, haben AsylwerberInnen kaum eine Chance auf legale Beschäftigung. Jede weitere Integration in den Arbeitsmarkt wird unterbunden, weil für AsylwerberInnen keine Arbeitserlaubnis oder Befreiungsschein ausgestellt werden kann. AsylwerberInnen, die bereits jahrelang gearbeitet haben, werden so aus dem Arbeitsmarkt verdrängt. Damit verknüpft ist auch der Zugang zu Aus- und

Weiterbildungsmaßnahmen. Erst durch den Verwaltungsgerichtshof wurde geklärt, dass AsylwerberInnen bereits erworbene Arbeitslosenansprüche durch diese Gesetzesverschärfung nicht verlieren.

- AsylwerberInnen sollen nach 3 Monaten uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt haben.

## **Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld**

*Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld für subsidiär Schutzberechtigte gestrichen  
Rückwirkender Anspruch Familienbeihilfe bei Asylberechtigten gestrichen*

Subsidiär Schutzberechtigte wurde ab 1.1.2006 der Anspruch auf Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld gestrichen, weil für den Anspruch eine Aufenthaltsberechtigung nach §§ 8 und 9 NAG gefordert wird. Eine Ausnahmeregelung in § 3 Abs.3 FLAG wie für Asylberechtigte wurde zwar durch die Gesetzesnovelle vom Dezember 2006 geschaffen, subsidiär Schutzberechtigte haben aber nach wie vor keinen Anspruch, wenn sie Leistungen aus der Grundversorgung, und sei es auch nur die Krankenversicherung, erhalten. Dieser Ausschluss steht im Widerspruch zur Statusrichtlinie der EU, die gleichen Zugang zu den sozialen Leistungen vorsieht. Familien, die aufgrund ihres oft nur geringen Erwerbseinkommens keine Grundversorgungsleistungen mehr erhalten, sind dadurch existenziell bedroht und müssen unter Umständen wieder Unterstützung aus der Grundversorgung oder Sozialhilfe in Anspruch nehmen.

Die Streichung der rückwirkenden Ansprüche für anerkannte Flüchtlinge stellt eine Verletzung der Genfer Konvention dar. Die darin definierten Rechte stehen Flüchtlingen nicht erst ab der Zuerkennung des Flüchtlingsstatus zu.

Die rückwirkende Auszahlung erleichterte vielen Familien die Integration. Nun haben sie für die Anmietung, Adaption und Ausstattung einer Wohnung, die spätestens 4 Monate nach der Zuerkennung des Flüchtlingsstatus notwendig ist, kein Geld.

- Gleichstellung von subsidiär Schutzberechtigten mit Asylberechtigten
- Rückwirkende Auszahlung der Familienbeihilfe für Schutzberechtigte

## **Status subsidiär Schutzberechtigter anheben**

*Einjähriges Aufenthaltsrecht erschwert Integration*

Wenngleich die EU-Statusrichtlinie keine völlige Gleichstellung von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten vorsieht, handelt es sich um Personen, bei denen ein Gefährdungsrisiko festgestellt wird, das meist nicht von kurzer Dauer ist. Sie erhalten ein befristetes Aufenthaltsrecht, das seit der letzten Gesetzesänderung nur mehr für 1 Jahr + 1 Tag (die EU-Richtlinie fordert mindestens 1 Jahr) ausgestellt wird. Das hat massive Benachteiligungen sowohl am Wohnungs- als auch am Arbeitsmarkt zur Folge.

### *Kein Reisedokument*

Im Gegensatz zu Asylberechtigten erhalten sie nur dann ein Reisedokument, wenn ihre Anwesenheit in einem anderen Staat dies aus humanitären Gründen erfordert. Dass darüber hinaus die Ausstellung auch im Interesse der Republik gelegen sein muss, wurde mittlerweile vom Verwaltungsgerichtshof als EU-rechtswidrig erkannt. Reisen ist trotzdem oft nicht möglich, weil die Gültigkeit des Reisedokuments für die Erteilung eines Visums zu kurz ist. Gerade im Hinblick auf die restriktive Anwendung der Dublin-Verordnung, die dazu führt,

dass Familien zerstreut in mehreren EU-Staaten leben, ist die Ausstellung eines Dauerreisedokuments erforderlich.

#### *Frist für Familienzusammenführung*

Die einjährige Wartefrist sollte generell entfallen und damit eine Gleichstellung mit Asylberechtigten erfolgen

- Mehrjährige Aufenthaltserlaubnis nach der ersten Verlängerung
- Ausstellung eines Dauerreisedokuments

### **NAG**

#### **Drittstaatsangehörige österreichischer StaatsbürgerInnen**

*Angehörige von ÖsterreicherInnen wurden illegalisiert, ÖsterreicherInnen sind gegenüber EU-BürgerInnen schlechtergestellt.*

Im Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz wurde die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung für Drittstaatsangehörige an die Voraussetzung geknüpft, dass der Antrag vor Einreise im Herkunftsstaat gestellt wird und der Lebensunterhalt gesichert sein muss. Ehegatten von ÖsterreicherInnen dürfen erst dann eine Beschäftigung aufnehmen, wenn ihnen die Niederlassungsbewilligung erteilt wurde. Zahlreiche AsylwerberInnen, die während der oft Jahre dauernden Asylverfahren geheiratet haben, stellt die neue Gesetzeslage vor eine unlösbare und bedenkliche Situation. Jene, die bereits im Jahr 2005 einen Niederlassungsantrag gestellt haben und zu diesem Zweck ihren Asylantrag zurückgezogen haben, wurden „illegalisiert“, zahlreiche Anträge wurden 2005 von den Fremdenpolizeilichen Behörden nicht mehr erledigt oder nicht mehr angenommen, nach dem neuen Gesetz erfüllen sie jedoch entweder die Voraussetzung der Antragstellung im Herkunftsland oder/und das Unterhaltskriterium nicht.

Da eine ausreichende Information der Betroffenen unterblieben oder – noch schlimmer – in etlichen Fällen auch falsche Informationen erteilt wurden, ist Antragstellern aus 2005 nach der alten Rechtslage die Niederlassung zu erteilen.

Die neue Rechtslage stößt aber auch auf Bedenken, weil sie eine gleichheitswidrige Behandlung von EU Bürgern vorsieht. Während Drittstaatsangehörige von EU-BürgerInnen, die in Österreich leben, eine Niederlassung erteilt wird, wird diese den Gatten von ÖsterreicherInnen nur unter den beschriebenen Voraussetzungen erteilt. Diese Benachteiligung von ÖsterreicherInnen muss saniert werden.

- Das Recht auf Familienleben von ÖsterreicherInnen mit einem Drittstaatsangehörigen darf nicht durch schikanöse und gleichheitswidrige Bestimmungen untergraben werden.

### **Bleiberecht**

AsylwerberInnen warten meist jahrelang, bis über ihren Asylantrag entschieden wird. Der Rückstau an offenen Akten wird trotz personeller Aufstockung beim Bundesasylamt und beim Asylgerichtshof noch Jahre in Anspruch nehmen. Jahrelange Unsicherheit und prekäre Lebensverhältnisse wirken nicht nur integrationshemmend und verursachen Dequalifikation, sondern beeinträchtigen auch die Gesundheit. Die derzeit einzige Form, nach negativem Ausgang des Asylverfahrens ein weiteres Aufenthaltsrecht zu erlangen, ist die Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen, für die jedoch jene Gründe ausschlaggebend sind, die im Asylverfahren geprüft wurden. Das Ausmaß an Integration, ein weiterer wesentlicher Aspekt, kann bei AsylwerberInnen kaum zum Tragen kommen, nachdem ihre Integration in zentralen Bereichen wie Beschäftigung, Wohnen, Ausbildung systematisch verhindert wird.

Wird von der Asylbehörde festgestellt, dass eine Ausweisung unzulässig ist, kann es nicht im Ermessen des Innenministers liegen, einen Aufenthaltstitel zu erteilen, vielmehr muss sich daraus ein Rechtsanspruch ableiten.

- Nach 5 Jahren Aufenthalt soll ein gesichertes Aufenthaltsrecht erteilt werden
- Anträge auf ein „Bleiberecht“ sollen bei Vorliegen von Gründen jederzeit gestellt werden können und sind in einem zweinstanzlichen Verfahren zu prüfen
- Das Bleiberecht bedeutet unbeschränktem Zugang zum Arbeitsmarkt. Es sollen integrationsfördernde Maßnahmen angeboten werden
- Abschiebungsstopp bei Personen, bei denen die Voraussetzungen für ein Bleiberecht vorliegen könnten

### **Staatsbürgerschaftsgesetz: Verschärfte Einbürgerungsbestimmungen**

Die Verschärfungen treffen besonders schutzbedürftige Flüchtlingen und langjährig subsidiär Schutzberechtigte, selbst wenn sie ein hohes Maß an Integration erreicht haben. Ältere Flüchtlinge, Behinderte, Kranke oder alleinstehende Flüchtlinge mit minderjährigen Kindern können einen Zeitraum von 3 Jahren, in dem sie aus eigenen Mitteln ihren Unterhalt bestritten haben, wohl nie erreichen, damit bleibt ihnen die Staatsbürgerschaft und die volle Integration in die österreichische Gesellschaft verwehrt. Der Nutzen dieser Ausgrenzungspolitik ist fraglich.

- Erleichterung der Einbürgerung für Schutzberechtigte und Berücksichtigung der besonderen Lebensumstände

### **Staatssekretariat**

Schutz von Flüchtlingen umfasst nicht nur ein Aufenthaltsrecht, sondern ein Bündel an sozialen Rechten. Besonders deutlich wurden die vielfältigen Aspekte und Herausforderungen anlässlich der Integrationsplattform, die vom Innenministerium geleitet wurde. Um Integrationspolitik zu definieren und zu koordinieren braucht es eine den Ministerien übergeordnete Stelle. Verbleiben die Agenden beim Innenministerium, besteht die Gefahr, dass die Aufnahme von Flüchtlingen und die Integration übergebürlich stark aus dem Blickwinkel der Sicherheitspolitik erfolgt.

- Bündelung der Kompetenzen in einem Staatssekretariat