



## Ein Zeitreise durch das österreichische Asylwesen seit dem Fall des Eisernen Vorhangs

**Eines unserer Gründungsmitglieder und langjähriges Vorstandsmitglied ging mit dem Jahreswechsel in Pension. Grund genug einen Rückblick zu machen, was sich seit Herbert Langthalers Beginn der Tätigkeit im Asylbereich verändert hat. Gesetzesänderungen, EU-Richtlinien, Einführung der Grundversorgung bis hin zu Verbesserungen im Bereich des humanitären Bleiberechts ließen die Zeit nicht langweilig werden.**

*Von Anny Knapp*

### **1989 und die Folgen**

Der Fall des Eisernen Vorhangs 1989 bedeutete auch für Österreich eine Zäsur, nicht nur für die ehemaligen Staaten des Warschauer Pakts. Die befestigte Grenze fiel, Migration erhielt dadurch eine neue Dynamik. Flüchtlinge aus den sogenannten Ostblock-Staaten, insbesondere aus Bulgarien und Rumänien erreichten Österreich, das Innenministerium suchte nach neuen Unterbringungsplätzen. Dabei stießen sie auf eine ehemalige Kaserne in Kaisersteinbruch, einem kleinen Ort nahe der ungarischen Grenze. Der Unmut der Bevölkerung zeigte die geänderte Einstellung der Bevölkerung gegenüber Flüchtlingen auf. Sie waren nun nicht mehr willkommen, sondern wurden als Bedrohung wahrgenommen. Gegen die wachsende populis-

geschichte

tische Vereinnahmung der Flüchtlingsfrage und die Pläne führender Politiker Flüchtlinge abzuschieben, regte sich Widerstand. Eine Initiative zur Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt öffnete eine Schiene zur Legalisierung des Aufenthalts abseits der Anerkennung als Flüchtling.

### **Aufenthaltsgesetz versus Lichtermeer**

Die Abschottungspolitik manifestierte sich auch in Gesetzesnovellen, die es Flüchtlingen ab 1992 unmöglich machte, Asyl in Österreich zu erhalten. Das lag nicht nur der exzessiven Anwendung der Drittstaatsklausel, sondern auch an Barrieren beim Zugang zu einem regulärem Asylverfahren, z.B. durch Schnellverfahren bei sogenannten offensichtlich unbegründeten Anträgen. Eingeführt wurde auch ein Bundesbetreuungssystem, das Flüchtlinge, die nicht direkt aus ihrem Herkunftsland bzw. aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten eingereist waren, von staatlicher Fürsorge und Betreuung ausschloss. Flankiert wurde die Abschottungspolitik durch Änderungen im Fremdenpolizei- und Aufenthaltsgesetz, so dass auch reguläre Migration nach Österreich weitgehend unterbunden wurde. Dieses ambitionierte Abschreckungspaket der SP-geführten Regierung hat dazu beigetragen, dass das im Jänner 1993 abgehaltene Anti-Ausländer-Volksbegehren nicht der von der Haider-FPÖ erwartete große Erfolg wurde. Tausende Menschen zogen damals mit Lichtern auf den Heldenplatz und demonstrierten für eine liberalere „Ausländer- und Asylpolitik“.

Über die Südgrenze erreichten zahlreiche Flüchtlinge Österreich, die vor Krieg und Verfolgung im zerfallenden Jugoslawien flüchteten. Während kroatischen Flüchtlingen nur ein kurz befristetes Aufenthaltsrecht eingeräumt wurde, konnten

Flüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina ihr Aufenthaltsrecht immer wieder verlängern und erhielten schließlich auch Zugang zum Arbeitsmarkt. Ohne die Zivilgesellschaft wäre die Aufnahme und Integration der

## Flankiert wurde die Abschottungspolitik durch Änderungen im Fremdenpolizei- und Aufenthaltsgesetz.

bosnischen Flüchtlinge wohl deutlich schwieriger gewesen, waren es doch zahllose Menschen in Stadt und Land, die Wohnraum zur Verfügung stellten, bei der



Arbeitssuche halfen und Deutschkenntnisse förderten.

**Das europäische Asylsystem**

Die Aussichten auf den Beitritt Österreichs zur EU und das Schengener Übereinkommen hat weitere Gesetzesnovellen ausgelöst. Erwähnenswert ist die Anpassung an

durchführte. Ein nach langem Zögern umgesetztes Element eines fairen Verfahrens nach rechtsstaatlichen Grundsätzen war die Implementierung der Rechtsberatung. Damit war ab Ende 2011 eine kostenlose Rechtsberatung im Zulassungsverfahren, im Beschwerdeverfahren sowie bei Schubhaftverhängung staatlich finanziert. Mit der Einrichtung der Bundesagentur für Beratungs- und Unterstützungsleistungen BBU GmbH im Jahr 2020 wurde diese Rechtsberatung von NGOs, die dafür teilweise gefördert wurden, auf eine staatliche Einrichtung übertragen.

Nachdem sich die EU-Staaten 1999 in Tampere auf einen sogenannten Asylaquis geeinigt hatten, galt es auch für Österreich, das 1995 Mitglied geworden war, die in der Folge in Brüssel verhandelten Richtlinien im nationalen Recht umzusetzen. Eine der ersten Richtlinien war jene zum vorübergehenden Schutz bei Massenzustrom aus dem Jahr 2001, von der lange Zeit angenommen wurde, dass sie überflüssig sei. 2022 aber, als sich Millionen Menschen vor dem Krieg in der Ukraine in Sicherheit brachten, wurde diese Richtlinie erstmals aktiviert.

## Ein nach langem Zögern umgesetztes Element eines fairen Verfahrens nach rechtsstaatlichen Grundsätzen war die Implementierung der Rechtsberatung.

die EU-Mindestnormen im Asylverfahren im Jahr 1995, die den bisher bestehenden Rechtsschutz für Asylsuchende blass ausschauen ließen. So wurde das Berufungsverfahren dem Innenministerium entzogen und eine unabhängige Berufungsinstanz, der Unabhängige Bundesasylsenat, geschaffen, der ab 1998 auch öffentliche Verhandlungen vor zwei Richter\*innen

Herbert hat mit viel Hingabe unser Archiv gepflegt und laufend erweitert, weshalb wir eine eigene Bibliothek im Büro haben.





Immer wieder öffentlich Flagge zeigen.

Die erste Harmonisierungsphase der Asyl- und Migrationssysteme der EU-Mitgliedsstaaten waren nicht direkt anwendbare Rechtsakte. Zwischen 2003 und 2007 wurden EU-Richtlinien beschlossen, kurz auch als Aufnahme richtlinie und Verfahrensrichtlinie bezeichnet. 2003 wurde das Dubliner Übereinkommen als Dublin-Verordnung verabschiedet und ist damit direkt anzuwendendes Recht in allen Mitgliedsstaaten. Die Kritik an diesem System der Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylantrags ist bis heute nicht abgeebbt. Heute wird sogar von Entscheidungsträgern bemängelt, dass die Verteilung der Verantwortung innerhalb der EU nicht funktioniert und damit einer der jahrelang von NGOs und Anwälten aufgezeigten Kritikpunkte aufgegriffen.

Auf dem Weg von der Harmonisierung der Asylsysteme der EU-Staaten bis zum einheitlichen System gab es Evaluierungen und Novellierungen. Der Prozess hin zur Umwandlung der Richtlinien in direkt anwendbare Verordnungen ist aber deutlich ins Stocken geraten. Die Bemühungen zur Vereinheitlichung zeigen sich

etwa in der Einrichtung der Asylagentur EASO, die Schulungsprogramme für Asylbehörden durchführt und Mitgliedsstaaten mit disfunktionalem Asylsystem wie Griechenland bei Verfahren unterstützt. Nicht unerwähnt bleiben soll die Europäische Agentur zum Grenzschutz Frontex, die Länder dabei unterstützen soll, die Grenzen dicht zu machen und dabei auch selbst in menschenrechtlich heikle Operationen involviert ist.

#### **Die Einführung der Grundversorgung**

Ein heute wieder und noch immer virulentes Kapitel des österreichischen Asylregimes ist die Versorgung und Betreuung

## Die Kritik an diesem System der Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylantrags ist bis heute nicht abgeebbt.

von Asylsuchenden während des Asylverfahrens. Staatliche Versorgung wurde bis 2004 sehr restriktiv gewährt. Viele Asylsu-



Traiskirchen – ein Symbol für Österreichs Asylsystem.

chende waren obdachlos, auf die Unterstützung durch karitative oder private Initiativen angewiesen oder hatten in Flüchtlingsheimen der Bundesländer Aufnahme gefunden. 2004 trat eine Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern in Kraft, die Grundversorgung. Diese Umsetzung der EU Aufnahme-Richtlinie sichert seither allen Asylwerber\*innen sowie nicht abschiebbaren Fremden zumindest ein Dach über dem Kopf sowie Verpflegung und Krankenversicherung. Das Grundversorgungssystem sollte hilfsbedürftigen Fremden ein menschenwürdiges Leben er-

ungsplätzen entsprechen zu können. Flüchtlingsquartiere wurden geschlossen, wenn ihre Kapazitäten nicht ausgelastet waren, weil die Unterkunftgeber\*innen nur einen maximalen Tagsatz pro Asylsuchendem/r erhalten, der viel zu selten evaluiert wurde und der nicht kostendeckend ist, sofern man als Quartiergeber\*in ein menschenwürdiges Leben mit entsprechenden Qualitätsstandards sicherstellen will. Jedenfalls nicht menschenrechtlichen Standards entsprechend war die Situation von tausenden Flüchtlingen im Jahr 2015, als viele Asylsuchende aus Syrien und Afghanistan in Österreich angekommen sind. Die Erstaufnahmestelle Traiskirchen erinnerte an Bilder aus Griechenland, wo Flüchtlinge im Freien hausten. Auch Hallen mit Feldbetten waren für viele nicht nur ein Notbett für eine Nacht. Heute ist Traiskirchen wieder überbelegt. Ein wunder Punkt im Grundversorgungssystem sind die fehlenden Betreuungsplätze in den Bundesländern, in die Asylsuchende nach der Erstaufnahme und Zulassung ihres Asylverfahrens verlegt werden sollten.

## Auch Hallen mit Feldbetten waren für viele nicht nur ein Notbett für eine Nacht.

möglichen. Obwohl dieses Ziel auch auf das System der Sozialhilfe bzw. der Mindestsicherung zutrifft, fallen die Leistungen der Grundversorgung deutlich niedriger aus. Das System ist zu unflexibel, um dem sich ändernden Bedarf an Betreu-

### Langer Aufenthalt und Integration

Ein weiterer rechtlicher Meilenstein war die Abkehr vom Gnadenrecht bei der Gewährung eines humanitären Aufenthaltsrechts durch die Einführung eines Antragsrechts bis hin zur automatischen Prüfung von „(besonders) berücksichtigungswürden Gründen“ im Rahmen eines Asylverfahrens. Ein Mädchen namens Arigona Zogai, von dessen „Rehleinaugen“ (© Innenministerin Maria Fekter) sich der amtierende Innenminister Günther Platter nicht beeindruckt ließ und der die Familie Zogai 2008 in den Kosovo abschoß, war unmittelbarer Anlass für die bessere Implementierung des Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Nach wie vor stehen die Chancen auf einen Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen bei familiären Anknüpfungspunkten in Österreich deutlich besser als bei Personen, die nur ihre Aufenthaltsdauer und Integration(sbemühungen) geltend machen. Abschiebungen von Kindern, die hier aufgewachsen sind, finden nach wie vor statt, wie der Fall Tina 2021 zeigt. Ähnlich wie bei Arigo-

na regte sich heftiger Widerstand, beide Mädchen konnten letztlich wieder nach Österreich zurückkommen. Tina war auch Anstoß für die Ausarbeitung von Forderungen durch eine Expertenkommission, wie die Rechte von Kindern in Verfahren besser gewährleistet werden.

## Schwieriger wurde in den letzten Jahren auch die Familienzusammenführung.

Wesentliches Element des Schutzes und der Integration ist die Aufenthaltssicherheit. 2011 wurde in der EU Richtlinie über den Daueraufenthalt subsidiär Schutzberechtigten ermöglicht, eine unbefristet gültige Aufenthaltsberechtigung zu erhalten und die Wartezeit auf Einbürgerung damit zu verkürzen oder sich in anderen EU-Staaten niederzulassen. Deutlich restriktiver wurde das Aufenthaltsrecht bei Asylberechtigten. Ihnen wird seit 1. Juni 2016 erst nach drei Jahren ein un-



Die Medienarbeit ist im Asylbereich besonders wichtig, um über Mythen aufzuklären.



befristetes Aufenthaltsrecht erteilt. Schwieriger wurde in den letzten Jahren auch die Familienzusammenführung. Wird der Antrag der Familienangehörigen nicht binnen drei Monaten nach Asylgewährung gestellt, müssen ausreichende Unterhaltsmittel nachgewiesen werden. Familienangehörige von subsidiär Schutzberechtigten können sogar erst nach drei Jahren des Schutzstatus einen Antrag stellen.

2017 wurden Integration mit entsprechenden Beratungsangeboten standardisiert und ein Integrationsjahr eingeführt. Schutzberechtigte haben beim Österreichischen Integrationsfonds eine schriftliche Integrationserklärung abzugeben. Sozialhilfekürzungen stehen als Druckmittel zur Verfügung, sollten Kursangebote nicht angenommen werden.

## Jahreslanges Warten gehörte und gehört zum Alltag vieler Asylsuchender.

Schließlich soll noch ein kurzer Blick auf die vielbeschworene Integration geworfen werden. Eine Reihe von Projekten wurden und werden auf EU-, Bundes- und Landesebene gefördert, wobei der Erwerb der deutschen Sprache, Orientierungs- und Wertekurse und Arbeitsmarktintegration Schwerpunkte bilden. Meist stehen solche Angebote aber erst nach Zuerkennung eines Schutzstatus offen. Seit Juni

### **Ein menschenwürdiges Leben**

All die Jahre ist es den Asylbehörden nicht gelungen, die Verfahren so zu gestalten, dass die Entscheidungen rasch und möglichst korrekt sind. Jahreslanges Warten gehörte und gehört zum Alltag vieler Asylsuchender. Eine Phase, in der die Aufnahme einer legalen Beschäftigung nur selten bewilligt wurde, Mobilität und ein selbstbestimmtes Leben an finanziellen Mitteln scheiterte. Alleinstehende Asylsuchende mussten über Jahre getrennt von ihren Familien leben. Eine negative Draufgabe bildet die Änderung der bedarfsorientierten Mindestsicherung, die für Schutzberechtigte in den meisten Bundesländern eine

reduzierte Sozialhilfe ab 2016 mit sich brachte. Für Asylberechtigte verlängerte sich die Aufenthaltsdauer bis zum Erwerb der Staatsbürgerschaft von sechs auf zehn Jahre, es sei denn, es liegt eine gute Integration vor.

### **Aus welchen Ländern stammten die Schutzsuchenden?**

Schutzsuchende, die in Österreich ankamen, spiegelten immer die aktuellen Krisen und Kriege wider. Zu den größeren Flüchtlingsgruppen zählen seit 2002 bis heute Afghan\*innen, die über Jahre auch die größte Gruppe bildeten, unter ihnen oft auch unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Über Zehntausend Anträge bei der österreichischen Botschaft in Islamabad 2001 führten zur Schließung der Botschaft und in der Folge zur Abschaffung der Möglichkeit, bei einer österreichischen Botschaft einen Asylantrag zu stellen.

Auch der Krieg in Tschetschenien führte zahllose Flüchtlinge nach Österreich. Die Ankunft von Flüchtlingen aus dem Kosovo 1999 war eine kürzere Phase, an der bemerkenswert ist, dass Österreich über 5000 Flüchtlinge evakuierte, diese also legal einreisen konnten. Die Ankunft von Flüchtlingen im Jahr 2014/2015, vorwiegend aus dem Bürgerkriegsland Syrien bzw. Afghanistan und dem Irak wurde zum Mantra für politisch Verantwortliche, wonach sich so was nicht wiederholen dürfe. Über eine Million Flüchtlinge sind in der EU angekommen, allein in Österreich wurden etwa 88.000 registriert. Das Europäische Asylsystem (Dublin) kollabierte, Flüchtlinge wurden mit staatlicher Hilfe über Grenzen transportiert, der Bau von Zäunen wurde auch in Österreich angedacht, nicht so konkret, aber als Tür mit Seitenteilen.

### **Abschreckungspolitik**

Beim Thema Rückkehr/Abschiebungen sind scheinbar noch keine großen Durchbrüche gelungen, das Thema schwelgt seit über 30 Jahren, immer wieder wird die konsequente Umsetzung von negativen Entscheidungen von Seiten der Sicherheitsbehörden und der Politik gefordert. Es

## **Die große Anzahl an Novellen ist kaum überschaubar und verursacht Rechts-Unsicherheit.**

werden keine Kosten, Mühen und menschliches Leid gescheut, mit Frontex finanzierten Charterflügen Menschen außer Landes zu befördern. Abschreckend auf Schutzsuchende scheint diese Seite der EU-Politik nicht zu wirken.

Mit den oben beschriebenen Änderungen im Asylregime habe ich nur ein paar wenige mir besonders bedenkenswerte Maßnahmen erwähnt. Die große Anzahl an Novellen ist kaum überschaubar und verursacht Rechts-Unsicherheit. Sowohl die Behörden als auch Gerichte, Anwälte und NGOs sind permanent gefordert, ihr Wissen auf den neuesten Stand zu bringen.

Trotz all der Bemühungen, für Flüchtlinge wenig attraktiv zu sein, suchen Menschen Schutz bei uns. Manfred Matzka, 1991 Sektionschef in Innenministerium, zeichnete eine düstere Zukunft: „Die Situation für Flüchtlinge muss so unerträglich werden, dass niemand mehr nach Österreich flüchtet“. Gekommen sind sie trotzdem, vielen Asylwerber\*innen wurde Schutz gewährt und sie wurden wertvolle Mitglieder unserer Gesellschaft.