

Hintergrundwissen: Asylrecht und Asylverfahren

EU gibt Mindeststandards vor

Das Asylrecht wird heute nicht mehr ausschließlich von den Nationalstaaten geregelt, zunehmend spielen rechtliche Vorgaben der EU dabei eine Rolle. Unter dem Begriff des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) werden verschiedene Richtlinien und Verordnungen zusammengefasst, welche Mindeststandards für Asylverfahren, für die Versorgung und Betreuung während des Asylverfahrens und die Kriterien für die Anerkennung als Flüchtling oder subsidiär schutzberechtigte Person festlegen. Ziel der EU ist es, dass es tatsächlich EU-weit ein einheitliches Asylrecht gibt. Bisher werden die Rahmenbestimmungen der GEAS jedoch in den Mitgliedsstaaten noch sehr unterschiedlich interpretiert und angewendet.

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 europäische Mindestniveau sind, für Asylsuchende attraktiver erscheinen. In Österreich haben die EU-Vorgaben einige Verbesserungen bewirkt. Es wurde eine unabhängige zweite Instanz geschaffen, die Grundversorgung für alle AsylwerberInnen eingeführt und es besteht nun ein Anspruch auf kostenlose Rechtsberatung.

Das Asylverfahren

Das Asylverfahren ist im Wesentlichen in zwei Abschnitte gegliedert. Ein Zulassungsverfahren, bei dem geprüft wird, ob Österreich oder ein anderer Staat für die Prüfung der Fluchtgründe zuständig ist. Auch eindeutig begründete oder unbegründete Anträge können im Zulassungsverfahren bereits entschieden werden. Ist kein anderer Staat zuständig, wird der Asylantrag zur inhaltlichen Prüfung in Österreich zugelassen. Erst in diesem zweiten Abschnitt wird die Schutzbedürftigkeit des Asylsuchenden ermittelt.

Zulassungsprüfung

Der erste Abschnitt, das sogenannte Zulassungsverfahren, findet in einer Erstaufnahmestelle statt und wird vom Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) durchgeführt. Die 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 eines Staates für ein Asylverfahren. Grundsätzlich gilt nach dieser Dublin-Verordnung, dass der EU-Staat, der von einem Asylsuchenden zuerst betreten wurde, für das Verfahren zuständig ist. Dadurch sind tendenziell Staaten mit einer EU-Außengrenze (z. B. Italien, Griechenland, Spanien, Malta) oft für AsylwerberInnen zuständig, die in anderen Staaten (z. B. Österreich) einen Antrag auf Schutz stellen. Sie werden dann in diese Länder zurückgeschoben. Alle Menschen, die in die EU einreisen, werden in einer EU-weiten Datenbank registriert (Eurodac). Daher kann jeder Staat feststellen, ob ein Asylwerber bereits in einem anderen Staat registriert wurde, und ob daher dieser Staat für ein Verfahren zuständig wäre.

Von dieser Dublin-Verordnung gibt es Ausnahmen. Wer beispielsweise Familienangehörige in einem EU-Staat hat, die bereits als Flüchtlinge anerkannt sind, soll mit seinen Angehörigen zusammengeführt werden, wenn die Familienmitglieder dies wünschen. Es müssen allerdings nur engste Familienangehörige, also Ehegatten und minderjährige Kinder, berücksichtigt werden. Bei minderjährigen Kindern ohne Erziehungsberechtigten wird der Asylantrag in jenem Land geprüft, in dem das Kind erstmals einen Asylantrag stellt.

Abgesehen von der Dublin-Überprüfung wird auch überprüft, ob es auch einen „sicheren Drittstaat“ gibt, der für das Asylverfahren zuständig ist. Das bedeutet, es wird überprüft, ob auf der Fluchtroute einer Person ein sicherer Staat außerhalb der EU betreten wurde. Dann könnte der/die AsylwerberIn in diesen Staat zurückgeschoben werden.

Im Zulassungsverfahren durchläuft der/die AsylwerberIn verschiedene Verfahrenshandlungen. Nach der Ankunft in der Erstaufnahmestelle Traiskirchen, Thalham oder am Flughafen Schwechat 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.

Während des Zulassungsverfahrens gelten besondere Mitwirkungspflichten, unter anderem müssen sich AsylwerberInnen bis zur Einvernahme durch das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) in der Erstaufnahmestelle aufhalten. Hier soll vor allem rasch ermittelt werden, ob Österreich für das Verfahren zuständig ist. Nach den ersten Befragungen (mit Anwesenheitspflicht) dürfen Asylsuchende den Bezirk der Erstaufnahmestelle (Baden oder Vöcklabruck) nicht verlassen, während ein so genanntes Dublin-Verfahren läuft. Sie unterliegen der sogenannten Gebietsbeschränkung. Bei einem negativen Dublin-Bescheid kann ein Asylwerber Berufung einlegen; er oder sie kann aber während des Berufungsverfahrens in den zuständigen Staat abgeschoben werden.

Zugelassene Asylverfahren: Drei Entscheidungen in einem Verfahren

Wird der Antrag zur inhaltlichen Prüfung zugelassen, erhalten die Asylsuchenden ein vorläufiges Aufenthaltsrecht bis zum rechtskräftigen Abschluss des Asylverfahrens, was durch eine „weiße Karte“ (als eine Art Ausweis) dokumentiert wird. Nach der Verfahrenszulassung wird der Akt einer Außenstelle des Bundesasylamts zugeteilt und der oder die AsylwerberIn in ein Grundversorgungsquartier der Länder verlegt.

Nach einer persönlichen Einvernahme und weiteren Ermittlungen entscheidet das BFA, ob der Asylstatus zuzuerkennen ist, subsidiärer Schutz gewährt wird oder die Ausweisung unzulässig wäre. Dabei hat sich das BFA 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 Rasseⁱ Verfolgung befürchtet und den internationalen Schutz zur Verhinderung drohender Menschenrechtsverletzungen benötigt. Liegen diese Gründe nicht vor, wird vom BFA 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 schützens-

wertes Privat- und Familienleben entgegensteht. Gegen negative Entscheidungen des BFA kann vor dem Bundesverwaltungsgericht berufen werden. Dieser kann entscheiden, dass sich das BFA erneut mit dem Fall auseinandersetzen muss. Bei einer neuerlichen negativen Entscheidung kann beim Verfassungsgerichtshof berufen werden.

Seit 1. Oktober 2011 erhält jede/r AsylwerberIn bei negativer Entscheidung auch eine/n RechtsberaterIn, der oder die den Asylwerber bzw. die Asylwerberin über die Aussichten einer Beschwerde zu beraten hat und Hilfe im Beschwerdeverfahren geben soll, so etwa beim Schreiben der Beschwerde. Alle Angaben zu Fluchtgründen und möglicher Verfolgung sollen bei der ersten Vernehmung im Zulassungs- bzw. im Asylverfahren genannt werden. Neue Fakten können nur in Ausnahmefällen noch im Beschwerdeverfahren vorgebracht werden, dafür muss der/die AsylwerberIn jedoch nachweisen, dass ihm bzw. ihr dies im erstinstanzlichen Verfahren nicht möglich war, beispielsweise wegen einer schweren Traumatisierung.

Schubhaft

Obwohl AsylwerberInnen während der Prüfung ihres Asylantrags nicht abgeschoben werden dürfen, sind sie 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, bei denen ein Dublin-Verfahren durchgeführt wird; auch dann, wenn ein Asylantrag erst in Haft gestellt wird, wenn bereits eine Ausweisung oder ein Aufenthaltsverbot vorliegt oder AsylwerberInnen ihre Anwesenheits- und Meldepflichten missachten, droht Schubhaft in einem der polizeilichen Anhaltezentren. Grundsätzlich soll Schubhaft nur so lang zulässig sein wie unbedingt nötig und muss in Zusammenhang mit einer bevorstehenden Abschiebung stehen. Maximal darf die Schubhaft 6 Monate betragen, wirkt jedoch der Schubhäftling nicht bei den nötigen Verfahrenshandlungen mit, wie etwa bei der Beschaffung von Heimreisedokumenten, kann die Schubhaft bis zu 10 Monate aufrechterhalten werden.

Neuerungen im Asylverfahren ab 2016

Die schon im Herbst 2015 in Begutachtung geschickten Änderungen des Asylrechts sind mit 1. Juni 2016 in Kraft getreten.ⁱⁱ

Asyl auf Zeit

Schutzsuchende, die nach dem 15. November 2015 einen Asylantrag gestellt haben und bei denen erst nach dem 1. Juni 2016 eine positive Entscheidung über den Asylstatus ergangen ist, erhalten nicht wie bisher ein unbefristetes Aufenthaltsrecht. Ihr Aufenthaltsrecht wird vorerst auf drei Jahre befristet. Ist im Herkunftsland keine Änderung der Umstände eingetreten, sodass dem Flüchtling weiterhin die Gefahr von Verfolgung droht, wird amtswegig ein unbefristetes Aufenthaltsrecht erteilt. Darüber sind asylberechtigte Flüchtlinge zu informieren.

Grundlage für die Überprüfung des weiterbestehenden Schutzbedarfs bzw. die Einleitung von Aberkennungsverfahren sind Länderberichte der Staatendokumentation, die im Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) die allgemeine Situation und die Menschenrechtslage in den Her-

kunftsändern der Flüchtlinge aufarbeiten. Berichte zur aktuellen Situation soll es für die wichtigsten Herkunftsländer der Flüchtlinge jährlich geben. Nur wenn wesentliche und dauerhafte Änderungen der Umstände eingetreten sind, müsste das BFA ein Aberkennungsverfahren einleiten. Dieses Aberkennungsverfahren wegen grundlegend geänderter Umstände im Herkunftsland ist nichts Neues, dieser Beendigungsbestand ist auch in der Genfer Flüchtlingskonvention und im österreichischen Asylrecht enthalten, war aber bisher praktisch nicht relevant.

Die nunmehr nur befristete Aufenthaltsberechtigung wird sich nachteilig auf die Integration von Flüchtlingen auswirken. Flüchtlinge selbst müssen mit der Unsicherheit über ihre Zukunft zu Rande kommen, zu erwarten ist auch, dass Nachteile bei der Wohnungssuche, bei Mietverträgen und auch am Arbeitsmarkt entstehen. Jedenfalls ist diese aufenthaltsrechtliche Unsicherheit mit einer fördernden Integrationspolitik nicht in Einklang zu bringen.

Erschwerung des Familiennachzugs

Betroffen von den neuen Voraussetzungen für den Familiennachzug sind vor allem subsidiär Schutzberechtigte. Für sie gilt nun eine dreijährige Wartefrist, bevor Angehörige ihrer Kernfamilie die Zusammenführung beantragen können. Zusätzlich muss ein ausreichendes Einkommen, Krankenversicherung und eine ortsübliche Wohnung nachgewiesen werden. Die Folgen dieser Verschärfung der Kriterien sind vorhersehbar: Viele subsidiär Schutzberechtigte aus Afghanistan, dem Irak, zunehmend nun auch aus Syrien werden in die Zwangslage gebracht, entweder zu ihren Ehegatten und Kindern zurückzukehren, um ihre Familie zu schützen oder diese Schleppern anzuvertrauen, um sie nach Österreich zu bringen.

Notstandsverordnung

Besonders schwerwiegend ist die Ermächtigung zur Erlassung einer Notstandsverordnung, die von den Koalitionsparteien SPÖ und ÖVP als Abänderungsantrag zur Fremdenrechtsnovelle eingebracht wurde.

Anwalt Georg Bürstmayr hat zur Erklärung der Notverordnung einen Schalter als Bild gefunden. Wird der Schalter umgelegt (=die Notverordnung aktiviert), soll niemand mehr Asyl in Österreich beantragen können, ausgenommen werden nur Familienangehörige von Schutzberechtigten. Anlass für das Ingangsetzen der Notverordnung war 2016 das Erreichen einer Obergrenze von 37.500 Asylanträgen, für 2017 ist die Zahl 35.000. Asylsuchende sollen dann schon an der Grenze zurückgewiesen werden. Die Polizeibediensteten sollen dennoch berücksichtigen, ob eine Grundrechtsverletzung droht, ob also das Recht auf Leben, auf Schutz vor unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, oder der Schutz des Privat- und Familienlebens verletzt wären.

Wenn Asylsuchende im Landesinneren versuchen Asyl zu beantragen, werden sie in neu zu schaffende Registrierzentren, die sich wahrscheinlich an der Grenze befinden werden, zurückgebracht. Mit der Dublin-Verordnung ist das genauso wenig vereinbar wie mit der Grundrechte-Charta der EU. Zwar besteht die Möglichkeit, beim Landesverwaltungsgericht eine Maßnahmenbeschwerde nach der Zurückschiebung einzubringen, ohne rechtliche Unterstützung dürfte das aber eine Illusion bleiben.

Aussagen der Regierungsspitze zufolge liefen Ende 2016 bereits die Vorbereitungen für die Notstandsverordnung.

Positive Änderungen

Eine Erleichterung für die polizeiliche Befragung und Beschleunigung dürfte die Möglichkeit darstellen, zu einer Befragung oder Einvernahme einen/eine DolmetscherIn per Video zuzuschalten, wenn diese/r nicht binnen angemessener Zeit verfügbar ist.

Jenen Asylberechtigten, die nach dem 1. Juni 2016 eine positive Entscheidung erhalten haben, wird eine Karte für Asylberechtigte, mit der ihre Identität und ihr Aufenthaltsrecht dokumentiert wird, ausgestellt, eine der wenigen positiven Bestimmungen der Gesetzesänderung.

Das Motto „Integration Fordern und Fördern“ schlägt sich auch in dieser Novelle nieder. Schutzsuchende, denen Asyl- oder subsidiärer Status anerkannt wurde, sind verpflichtet, unverzüglich persönlich im Integrationszentrum des ÖIF (Österreichischer Integrationsfonds) des jeweiligen Bundeslandes zu erscheinen. Vorgesehen ist weiters, dass der ÖIF im Fall eines Aberkennungsverfahrens und eines damit eingeleiteten Rückkehrverfahrens dem BFA Auskunft über Kursteilnahme(n) und -erfolge zu erteilen hat.

Anny Knapp, Asylkoordination Österreich, <http://www.asyl.at/>

Bearbeitung durch Demokratiezentrum Wien

ⁱ Der Begriff „Rasse“ folgt einem mittlerweile nicht mehr anerkannten Rassenkonzept, wird aber in der aus dem Jahr 1951 stammenden Genfer Flüchtlingskonvention verwendet. Siehe dazu u.a.: UNHCR-Vertretung für Deutschland und Österreich: Richtlinien zum Internationalen Schutz. Zusammenstellung der bisherigen Ausgaben, Berlin, Jänner 2011, abrufbar unter:

http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_3/FR_int_vr_rl-Richtlinie_Zsf.pdf

ⁱⁱ Asylgesetznovelle (BGBl. I Nr. 24/2016)