



UNHCR
The UN Refugee Agency

UNHCR-Empfehlungen zu den Themen Flucht und Asyl in Österreich

ACHT UNHCR-EMPFEHLUNGEN ZU DEN THEMEN FLUCHT UND ASYL IN ÖSTERREICH

Seit dem Jahr 2015 haben etwa 170.000 Menschen in Österreich um Asyl angesucht und bislang mehr als 90.000 Schutz erhalten. Die Aufnahme dieser Menschen stellte für Österreich eine große Herausforderung dar, die von den staatlichen Institutionen und der Zivilgesellschaft jedoch auf beachtliche Weise gemeistert wurde. Während die Zahl der Asylanträge nach dem außergewöhnlichen Jahr 2015 stark zurückgegangen ist und mittlerweile wieder auf dem Niveau von vor 2015 liegt, dominieren die Themen Flucht und Migration den politischen und öffentlichen Diskurs bis heute. Gleichzeitig wurden in Österreich in der jüngeren Vergangenheit eine Reihe von Maßnahmen gesetzt, die nach Ansicht des UN-Flüchtlingshochkommissariats UNHCR den Integrationsprozess von schutzberechtigten Personen erheblich erschweren und nicht dazu beitragen, gute und dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge zu erreichen.

Am 17./18. Dezember 2019 wird in Genf das erste Globale Flüchtlingsforum stattfinden. Ziel dieses hochrangigen Treffens der Staaten und anderer in den Flüchtlingsschutz involvierten Akteure soll es sein, konkrete Beiträge zur Umsetzung des im Dezember 2018 von der UN-Generalversammlung angenommenen UN-Flüchtlingspakts zu leisten und gute Praktiken im Sinne eines solidarischen Flüchtlingsschutzes untereinander auszutauschen.

Vor diesem Hintergrund und im Lichte der bevorstehenden Nationalratswahlen möchte UNHCR mit den nachfolgenden Empfehlungen allen für den österreichischen Nationalrat kandidierenden Parteien konkrete Vorschläge unterbreiten, in welchen Bereichen und auf welche Weise der Flüchtlingsschutz in Österreich bzw. mit Hilfe von Österreich in den Hauptaufnahmeländern gestärkt werden kann. Außerdem ruft UNHCR die politischen Parteien dazu auf, mit den Themen Flucht und Asyl verantwortungsvoll umzugehen und öffentliche Diskussionen dazu stets mit Bedacht zu führen. Debatten, die auf dem Rücken von Flüchtlingen ausgetragen werden, verstärken fremdenfeindliche Tendenzen, gegen die sowohl der Staat als auch die Zivilgesellschaft entschieden auftreten sollten.

1. Flüchtlinge bei ihrer Integration in Österreich unterstützen

In Österreich haben seit Anfang 2015 bislang mehr als 90.000 Menschen einen Schutzstatus erhalten. Das sind ungleich mehr als in den Jahren davor, weshalb die Integration dieser Personen in Österreich inzwischen zur wohl größten Herausforderung im Asylsystem wurde. Als Reaktion auf die wachsende Zahl von Schutzberechtigten wurden verschiedene Maßnahmen gesetzt, die anfangs durchaus erfolgreich waren. So konnte etwa mit der Einführung sogenannter Kompetenz-Checks beim Arbeitsmarktservice (AMS) von Fall zu Fall festgestellt werden, welche Schritte für eine bestmögliche und nachhaltige Arbeitsmarktintegration vonnöten sind. Dies führte wiederum dazu, dass die Zahl der Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigten, die einen Job gefunden haben, laut dem AMS stetig wächst und die Zahl der als arbeitssuchend gemeldeten Schutzberechtigten seit April 2019 rückläufig ist.

Insbesondere seit dem Jahr 2018 wurden bedauerlicherweise jedoch auch zunehmend Maßnahmen gesetzt, die aus Sicht von UNHCR die Integration von Schutzberechtigten nicht fördern, sondern behindern. Zu nennen sind dabei vor allem Budgetkürzungen für Deutschkurse und für spezifische Programme für Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte (z.B. Kompetenzchecks, Integrationsjahr, Jugendcollege). Auch der Ausschluss von schutzberechtigten Personen, die weniger als fünf Jahre lang in Österreich leben, vom Zugang zu gemeinnützigen Wohnungen durch eine Novelle des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes fällt darunter. Schließlich wurde die Wartefrist für Flüchtlinge, bevor sie um Einbürgerung ansuchen können, auch wenn sie alle übrigen Voraussetzungen wie ausreichendes Einkommen und Unbescholtenheit erfüllen, von sechs auf zehn Jahre verlängert. Dass Flüchtlinge somit gleich behandelt werden wie alle anderen Nicht-ÖsterreicherInnen widerspricht Art. 34 der Genfer Flüchtlingskonvention, wonach deren Einbürgerungsverfahren beschleunigt werden soll.

UNHCR appelliert daher an alle Parteien, die **Integrationsunterstützung** für Schutzberechtigte in Österreich in Zukunft wieder zu **verstärken** und den Fokus dabei vor allem auf **Spracherwerb, Ausbildung, Arbeitsmarktintegration und die Schaffung von leistbarem und angemessenem Wohnraum** zu legen.

Ein weiterer wesentlicher Aspekt für Schutzberechtigte und ein Gelingen ihrer Integration betrifft die **Sozialhilfe**, insbesondere unmittelbar nach der Schutzzuerkennung. Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte sind in dieser Zeit oftmals auf eine besondere Starthilfe angewiesen, um am Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft Fuß fassen zu können. Das erst jüngst beschlossene Sozialhilfe-Grundsatzgesetz, das für bestimmte Gruppen von Sozialhilfebeziehenden zu teils erheblichen finanziellen Einbußen führt, ist aus Sicht von UNHCR aufgrund des Kriteriums, ausreichende Sprachkenntnisse nachweisen zu müssen, jedoch teils völker- und europarechtswidrig, weshalb UNHCR dafür eintritt, mittels einer entsprechenden Novelle Flüchtlinge und österreichische Staatsangehörige im Hinblick auf den Bezug von Sozialhilfe wieder gleichzustellen. Da sich subsidiär Schutzberechtigte nach Ansicht von UNHCR in einer vergleichbaren Lage wie Flüchtlinge befinden (Flucht aus der Heimat wegen Menschenrechtsverletzungen; Schutz und legaler Aufenthalt in Österreich), sollte zudem die für subsidiär Schutzberechtigte eingeführte Beschränkung der Sozialhilfe auf das Niveau der Grundversorgung wieder aufgehoben werden. UNHCR ist davon überzeugt, dass Schutzberechtigte auf diese Weise die beste Möglichkeit haben, aktive Mitglieder der Gesellschaft zu werden und zu dieser sowohl wirtschaftlich und zivilgesellschaftlich als auch kulturell beizutragen.

2. Flüchtlinge über Resettlement in Österreich aufnehmen

Nach jüngsten Schätzungen von UNHCR benötigen im Jahr 2020 1,44 Millionen Flüchtlinge in mehr als 60 Erstaufnahmeländern weltweit einen **Resettlement**-Platz, um in einem sicheren Land Schutz zu finden und sich dort dauerhaft integrieren zu können. Während der globale Bedarf an Resettlement-Plätzen stetig wächst, geht die Zahl der verfügbaren Resettlement-Plätze sowie jener Flüchtlinge, die auf diese Weise Schutz gefunden haben, seit dem Jahr 2016 kontinuierlich zurück (von ca. 126.000 auf nicht ganz 56.000 im vergangenen Jahr).

Resettlement ist – neben lokaler Integration und freiwilliger Rückkehr – eine von drei dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge und ist für besonders schutzbedürftige Personen wie z.B. Überlebende von Gewalt und Folter, gefährdete Frauen und Mädchen, Flüchtlinge mit medizinischen Bedürfnissen oder Behinderungen oder auch gefährdete Kinder und Jugendliche vorgesehen. Gleichzeitig entlastet Resettlement Erstaufnahmeländer, die bereits eine große Zahl von Flüchtlingen aufgenommen haben.

Österreich hat seit Ende 2017 keinen Flüchtling mehr über Resettlement aufgenommen, obwohl die seit dem Jahr 2014 durchgeführten Programme (in Österreich „Humanitäre Aufnahmeprogramme“ genannt) sehr erfolgreich waren. Auf diese Weise fanden bis 2017 1.900 syrische Flüchtlinge auf legalem Weg ein sicheres Zuhause in Österreich. UNHCR ruft daher dazu auf, dass Österreich wieder Resettlement-Plätze anbietet und ab dem Jahr 2020 gemeinsam mit UNHCR regelmäßig Resettlement-Programme durchführt.

Zusätzlich wird angeregt, **alternative Aufnahmemöglichkeiten** wie privat unterstützte Aufnahmeprogramme oder Arbeits- und StudentInnenvisa für Flüchtlinge, insbesondere aus Erstaufnahmeländern mit einer großen Flüchtlingspopulation, vorzusehen. All diese legalen Zugänge zu Schutz und Sicherheit würden irreguläre Flucht- und Migrationsbewegungen mit den damit einhergehenden Risiken für Flüchtlinge und Migranten eindämmen helfen und damit auch Schleppern ihre Geschäftsgrundlage entziehen.

3. Qualitätsvolle Asylverfahren sicherstellen

Österreich verfügt seit vielen Jahrzehnten über ein solides Asylverfahren. Die erst jüngst beschlossene Schaffung einer **Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen (BBU)**, die u.a. ab dem Jahr 2021 die Rechtsberatung und Rechtsvertretung von Asylsuchenden übernehmen soll, ist aus Sicht von UNHCR in Bezug auf Fragen der Unabhängigkeit, Transparenz und Qualität jedoch bedenklich. UNHCR hat daher angeregt, die Rechtsberatung und Rechtsvertretung von Asylsuchenden nicht in die Kompetenz der BBU zu überführen. Dieser Appell wird uneingeschränkt aufrechterhalten und UNHCR spricht sich dafür aus, das BBU-Errichtungsgesetz dementsprechend zu ändern und auch in Zukunft AkteurInnen aus der Zivilgesellschaft und deren Expertise als Unterstützung und gegebenenfalls hilfreiches Korrektiv in das Asylsystem einzubinden.

Nach dem Abbau der Verfahrensrückstände, die durch den erheblichen Anstieg von Asylanträgen in den Jahren 2015 und 2016 begründet waren, legt das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) seit einiger Zeit einen Schwerpunkt seiner Arbeit auf Verfahren zur **Aberkennung von internationalem Schutz** wegen mutmaßlich geänderter Umstände im Herkunftsland. Betroffen sind dabei u.a. auch Personen aus den Ländern Afghanistan, Irak und Somalia – also Herkunftsstaaten, bei denen UNHCR keine dauerhafte Verbesserung der Lage erkennen kann. Im Hinblick darauf, dass eine Aberkennung des Flüchtlingsschutzes wegen „geänderter Umstände“ nach Ansicht von UNHCR lediglich dann erfolgen sollte, wenn den Flüchtlingen in ihrem Herkunftsstaat eine dauerhafte Lösung offensteht, tritt UNHCR dafür ein, in diesem Bereich mit größter Vorsicht und Sensibilität zu agieren. Allein die Einleitung bzw. Durchführung eines Aberkennungsverfahrens (unabhängig vom Ausgang dieses Verfahrens) ist für die betroffenen Personen mit großer Unsicherheit verbunden und kann enorme negative Auswirkungen auf ihr Leben in Österreich haben.

Darüber hinaus wird empfohlen, für Maßnahmen der **Qualitätssicherung** allen Instanzen im Asylverfahren eine adäquate **personelle und finanzielle Ausstattung** zukommen zu lassen, die es den zuständigen Behörden und Gerichten erlaubt, rasche und gleichzeitig qualitätsvolle Entscheidungen zu treffen.

4. Den Schutz von geflüchteten Kindern in Österreich verbessern

Unbegleitete und von ihren Familien getrennte asylsuchende Kinder erhalten in Österreich unmittelbar nach ihrer Ankunft zwar sofort eine gesetzliche Vertretung für ihr Asylverfahren, nicht jedoch eine/n Obsorgeberechtigte/n, der/die das Kindeswohl in allen Lebensbereichen vertreten kann und als wichtige Kontaktperson zur Wahrung ihrer Interessen fungiert. Die Bestellung von Obsorgeberechtigten erfolgt vielmehr oft erst Wochen oder sogar Monate nach ihrer Ankunft – eine Praxis, die nach Ansicht von UNHCR den internationalen Kinderschutz-Standards widerspricht, zu denen sich Österreich mit der Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention verpflichtet hat.

UNHCR empfiehlt daher, dass eine an Schutzstandards orientierte **Obsorge** für alle unbegleiteten Kinder und Jugendlichen direkt nach ihrer Ankunft gewährleistet wird.

5. Rasche Familienzusammenführung für alle Schutzberechtigten in Österreich ermöglichen

Mit den Verschärfungen beim **Recht auf Familienzusammenführung** für Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte im Jahr 2016 wurde es für die Betroffenen deutlich schwieriger, nach ihrer Flucht die Einheit mit ihren Familien wiederherzustellen. Diese Situation unterminiert nach Ansicht von UNHCR den international und national anerkannten Schutz der Familieneinheit. Sie kann außerdem negative Auswirkungen auf die Integration der betroffenen Schutzberechtigten in Österreich haben, die oftmals in Sorge über die Lage ihrer Familienmitglieder sind, die sich vielleicht noch in Kriegsgebieten oder in einer prekären Situation in einem Erstaufnahmeland befinden. Weiters ist zu bedenken, dass ohne praktikable, legale und sichere Einreisemöglichkeiten Familienmitglieder oftmals gefährliche und irreguläre Fluchtwege beschreiten, um zu ihren Angehörigen in Österreich zu gelangen.

UNHCR ruft daher dringend dazu auf, die **dreijährige Frist für Ange-**

hörige von subsidiär Schutzberechtigten abzuschaffen, die diese momentan nach Zuerkennung des Schutzstatus abwarten müssen, bevor sie einen Antrag auf Familienzusammenführung stellen können. Subsidiär Schutzberechtigten sollten aufgrund ihrer vergleichbaren Lage vielmehr dieselben Rechte wie Flüchtlingen eingeräumt werden.

Außerdem plädiert UNHCR für einen großzügigeren Familienbegriff, der berücksichtigt, dass engste soziale Bindungen und Abhängigkeit von Unterstützung auch im erweiterten Familienkreis bestehen können.

6. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem solidarisch unterstützen und weiterentwickeln

Die Asylantragszahlen in der Europäischen Union (EU) sind in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen, sodass nunmehr die Gelegenheit bestünde, ein krisensicheres „Gemeinsames Europäisches Asylsystem“ zu schaffen. UNHCR vertritt die Auffassung, dass das Hauptaugenmerk bei diesem Prozess auf effizienten und fairen **Asylverfahren** sowie innereuropäischer **Solidarität** und geteilter Verantwortung liegen und ein tragfähiger Verteilungsmechanismus unter den Mitgliedstaaten etabliert werden sollte, um ungleiche Belastungen auszugleichen.

Zudem zeigt die weiterhin hohe Zahl an Todesopfern und Vermissten im Mittelmeer die Dringlichkeit auf, die **Seenotrettung** wieder aufzunehmen und den wichtigen Beitrag von Nichtregierungsorganisationen zur Seenotrettung nicht zu behindern.

UNHCR appelliert an Österreich, sich konstruktiv und solidarisch in flüchtlingsrelevante Verhandlungen auf EU-Ebene einzubringen, insbesondere auch zur Etablierung einer temporären Regelung zur effizienten Ausschiffung und Weiterverteilung von im Mittelmeer geretteten Flüchtlingen und Migranten. Österreich sollte sich zudem dafür einsetzen, dass die europäische Unterstützung für libysche Institutionen an die Einhaltung menschenrechtlicher Standards geknüpft und die derzeitige Praxis in Libyen, Migranten und Flüchtlinge für unbegrenzte Zeit in Haft zu nehmen, beendet wird. Ebenso sollte der Zugang zu Asyl in Europa weiter gewährleistet werden.

7. Eine stärkere Rolle im internationalen Flüchtlingschutz wahrnehmen

Ende 2018 befanden sich weltweit fast 71 Millionen Menschen auf der Flucht vor Verfolgung, Krieg, Gewalt oder Menschenrechtsverletzungen innerhalb und außerhalb der Grenzen ihrer Herkunftsländer. Rund 84 Prozent der Flüchtlinge unter dem Mandat von UNHCR leben in sogenannten Entwicklungsländern. Diese Länder benötigen solide, planbare und nachhaltige Unterstützung, um Flüchtlingen ein neues Leben in Sicherheit zu ermöglichen.

Im Dezember 2018 wurde der UN-Flüchtlingspakt von nahezu allen UN-Mitgliedstaaten – darunter auch Österreich – mit dem Ziel angenommen, die Erstaufnahmeländer von Flüchtlingen sowie Flüchtlinge selbst besser und nachhaltiger zu unterstützen. Zu diesem Zweck wird am 17. und 18. Dezember 2019 in Genf das erste **Globale Flüchtlingsforum** stattfinden, wo Staaten zum einen Beispiele von gelungenem Flüchtlingschutz austauschen und zum anderen Beiträge anmelden sollen, mit denen sie die Erreichung der Ziele des UN-Flüchtlingspakts in der Praxis unterstützen wollen.

Seitens Österreichs erhofft sich UNHCR verstärkte Integrationsunterstützung für Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte (siehe Pkt. 1), ein neues Resettlement-Programm (siehe Pkt. 2) und substantiell erhöhte finanzielle Mittel für **humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit**. In diesem Zusammenhang könnte Österreich auch dadurch ein Zeichen setzen, dass UNHCR von Gesetzes wegen als **spendenbegünstigte Organisation** definiert wird.

8. Staatenlosigkeit bekämpfen

UNHCR hat von der UN-Generalversammlung die Aufgabe übertragen bekommen, sich dem Thema Staatenlosigkeit anzunehmen und unter anderem die #IBelong-Kampagne ins Leben gerufen, um Staatenlosigkeit bis zum Jahr 2024 zu beenden. Eine in Österreich in den Jahren 2015 und 2016 von UNHCR durchgeführte umfassende Bestandsaufnahme über die Lage staatenloser Menschen hat u.a. ergeben, dass die Schaffung eines zugänglichen, fairen und effizienten Verfahrens zur **Feststellung von Staatenlosigkeit** im Einklang mit internationalen Standards notwendig wäre, um sicherzustellen, dass staatenlose Personen als solche identifiziert werden und folglich ihre Rechte aus dem Übereinkommen von 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen, das Österreich ratifiziert hat, in Anspruch nehmen können.

Zudem erneuert UNHCR seine Empfehlung, das **Staatsbürgerschaftsgesetz** dahingehend zu novellieren, dass Kinder, die in Österreich staatenlos geboren werden und keine andere Staatsbürgerschaft erwerben können, rasch und unbürokratisch die österreichische erhalten.

UNHCR steht im Rahmen seiner Möglichkeiten gerne zur Verfügung, die Umsetzung der genannten Empfehlungen mit seiner Expertise zu unterstützen.

August 2019
UNHCR