

2. Rechtliche und alltagspraktische Bedingungen einer Asylwirklichkeit

Um die im Fokus stehende Asylwirklichkeit historisch zu verorten und sich deren Bedeutungen anzunähern, werden nachfolgend relevante Rahmenbedingungen, institutionelle Strukturen, aber auch Prozesse und Handlungsorientierungen in relevanten Rechts- und Alltagsbereichen im Asylkontext nachgezeichnet. Abseits der einleitenden Einbettung in einen größeren historischen Kontext liegt der Schwerpunkt dabei auf den Bedingungen des Asylalltags bzw. Asylverfahrens, die für den Zeitraum der empirischen Erhebung zwischen den Jahren 2010 bis 2012 relevant waren bzw. Gültigkeit hatten. Auf dieser Grundlage können Kontinuitäten und Brüche zur aktuellen Situation gedacht werden.

2.1 Historische Verortung: widerwilliges Asylland Österreich

Um den Zugang Österreichs zu Geflüchteten und damit auch die Entwicklungen des Asylsystems in Österreich bzw. die aktuellen Bedingungen zu verstehen, ist vorab auf das historisch gewachsene Selbstverständnis Österreichs im Immigrationskontext zu verweisen: Auch wenn 2010 fast ein Fünftel und 2021 mehr als ein Viertel der österreichischen Bevölkerung über einen sogenannten ›Migrationshintergrund‹¹ verfügte (Statistik Austria 2021: 23, 2022a), haben Österreich bzw. die österreichische Politik bis heute Schwierigkeiten, sich als Einwanderungsland zu verstehen. Dies spiegelt sich auch im Asylkontext und im Umgang mit Geflüchteten wider. Bis in die 1980er Jahre, d.h. v.a. während des Kalten Krieges, kann Österreich als »Asylland wider Willen« (Heiss, Rathkolb 1995) verstanden werden, die nationale Asylpolitik war Teil einer »aktiven Neutralitätspolitik« (Volf 1995: 429). Verfolgt wurde eine politische Strategie, durch die mittels relativ großzügiger, jedoch

1 Der einer dynamischen und zu Recht kritisch geführten Debatte unterliegende Begriff ›Person mit Migrationshintergrund‹ wird hier entsprechend der Definition der Statistik Austria verstanden, d.h., darunter gefasst werden die Personen, deren Eltern nicht in Österreich geboren wurden (Statistik Austria 2020).

auch zeitlich begrenzter Aufnahme bzw. Transitgewährung sogenannter Opfer der kommunistischen Diktatur die neutrale Position im Westen gestärkt werden wollte (Fassmann, Münz 1996: 212; Götzelmann 2010: 47; Schumacher, Peyrl 2006: 185f.; Volf 1995: 425ff.): Dieser Zugang bestimmte den Umgang mit den zur damaligen Zeit relevanten Fluchtbewegungen u.a. infolge des ungarischen Volksaufstandes (1956), des Prager Frühlings (1968) und später des Umbruchs in Polen (Solidarność 1981), wo jeweils zwischen rund 150.000 und 200.000 Menschen² nach bzw. über Österreich flüchteten (Volf 1995: 418).

Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK, BGBl. 1955/55), die in einem ersten Schritt Rechte für Flüchtlinge etablierte, wurde zwar bereits im Jänner 1955 ratifiziert, Fluchtbewegungen wurden jedoch zuerst noch weiterhin politisch und weniger rechtlich abgewickelt: Die Überprüfung der Flüchtlingseigenschaft erfolgte mithilfe fremdenpolizeilicher Verfahren, Erlasse des Innenministeriums regelten die Überprüfung der Konventionsflüchtlingseigenschaft (Götzelmann 2010: 47). Erst 1968 wurden das erste Asylgesetz und damit ein rechtsstaatliches Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft mit Bescheidausstellung und Berufungsmöglichkeit geschaffen (Götzelmann 2010: 47; Karaçay et al. 2010: 214); Unterstützungs- und Schutzansprüche wurden ab diesem Zeitpunkt an die Einbringung eines Asylantrags gekoppelt (König, Rosenberger 2010b: 20). Die Wirkungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), die 1964 mit dem BGBl. 1964/59 in Verfassungsrang gehoben wurde und die die Berücksichtigung entsprechender Normen in der Gesetzgebung und Rechtsprechung festschrieb, traten in Österreich ebenfalls verspätet ein: Dies betrifft v.a. Art. 3 EMRK zum Verbot der Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung, der für Flüchtlinge speziell als Non-Refoulement-Gebot (d.h. als Grundsatz der Nichtzurückweisung) von Relevanz ist, aber auch Art. 8 EMRK, der das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens regelt und Schutz infolge sogenannter Integrationsgründe ableitbar macht. Erst 1985 führte ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs (VfGH, VfSlg. 10737/1985) dazu, dass Art. 8 EMRK für Betroffene auch in der Praxis eine erste Perspektive eröffnete (Karaçay et al. 2010: 215; Perchinig 2010: 147).

Zu Beginn der 1990er Jahre, nach dem Fall des Eisernen Vorhangs und infolge der sogenannten Jugoslawienkriege, verdoppelte sich die Immigration in Westeuropa (Bauböck, Perchinig 2003: 12). Das Innenministerium wurde nicht nur im Asyl-, sondern auch im Migrationsrecht zum wesentlichen Akteur, Aspekte nationaler Sicherheit und direkter Immigrationskontrolle wurden wichtig. Die Unter- teilung in ›echte‹ und ›falsche‹ bzw. ›missbräuchliche‹ Flüchtlinge verstärkte sich,

2 Genaue Angaben sind nicht vorhanden, die Anzahl der Geflüchteten und derer, die tatsächlich einen Asylantrag stellten, weist große Diskrepanzen auf (Volf 1995: 418; Fassmann, Münz 1996: 212).

der Begriff der ›Wirtschaftsflüchtlinge‹ wurde prominenter, ›Asylmissbrauch‹ zum Schlagwort (u. a. Österreichisches Parlament 1991: 4749ff.). Auf europäischer Ebene verschob sich der Diskurs hin zum ›Migrationsmanagement‹, der Aufbau einer ›Festung Europa‹ bildete einen Schwerpunkt politischer Bemühungen. Ab Inkrafttreten des Schengenregimes 1993 waren Asylsuchende, um Europa bzw. ihr Zielland zu erreichen, vermehrt auf Fluchthelfer:innen bzw. sogenannte ›Schlepper‹ angewiesen, Reiserouten wurden gefährlicher (u. a. Last et al. 2017; McGauran 2010: 127f.; Schumacher, Peyrl 2006: 23).

Restriktive Tendenzen auf europäischer Ebene spiegelten sich auch in der österreichischen Gesetzgebung wider – v. a. im Asylgesetz von 1991 (BGBl. 1992/8), im Einwanderungsgesetz (BGBl. 1992/466) und im Fremdenengesetz (BGBl. 1992/838), die 1992 in Kraft traten (Fassmann, Münz 1996: 209; Karaçay et al. 2010: 219). Für Einwander:innen, die nicht unmittelbar Schutz vor Verfolgung suchten, gingen damit Einschränkungen einher (z. B. Antragsstellung im Ausland, Nachweis einer Unterkunft und entsprechender Mittel, erschwerte Bedingungen der Familienzusammenführung) (Perchinig 2010: 148). Für Asylsuchende wurde v. a. die Drittstaatenregel relevant – wenn anzunehmen war, dass die Person in einem anderen Staat der Durchreise sicher sei, war bzw. ist der Asylantrag zurückzuweisen. Hinzu kamen Einschränkungen in Zusammenhang mit der aufschiebenden Wirkung von Rechtsmitteln, Schnellverfahren wurden eingeführt (Karaçay et al. 2010: 219; Schumacher, Peyrl 2006: 186). Die Abwicklung von Asylanträgen wurde dem mit dem Asylgesetz 1991 neu errichteten Bundesasylamt (BAA) zugetragen, das Innenministerium blieb, wie bisher, Berufungsinstanz, eine unabhängige richterliche Kontrolle der Vorbringen fand nicht statt (Götzelmann 2010: 48). Gleichzeitig wurde das Bundesbetreuungsgesetz verabschiedet, das in einem ersten Schritt die Versorgung und Betreuung von hilfsbedürftigen, d. h. mittellosen, Flüchtlingen regelte, wobei dabei v. a. der bundesweite Verteilungsgedanke im Vordergrund stand und nicht menschenrechtliche Überlegungen (König, Rosenberger 2010b: 19ff.). Die gewährten Leistungen waren bzw. sind auch heute noch an bestimmte Konditionalitäten (Hilfsbedürftigkeit, Mitwirkung an der Identitätsfeststellung etc.) gebunden, ein Rechtsanspruch auf Unterstützung wurde nicht begründet (König, Rosenberger 2010b: 24).

Infolge des sogenannten »Österreich zuerst«-Volksbegehrens im Jahr 1992, das auch als »Anti-Ausländervolksbegehren« bekannt wurde und eine restriktive Asyl- und Migrationspolitik forderte (Österreichische Mediathek 1992), fand im Jänner 1993 das »Lichtermeer« (Österreichische Mediathek 1993) statt, bei dem Hunderttausende gegen die xenophobe Stimmung im Land demonstrierten. Mitte der 1990er Jahre kam es zu fremdenfeindlichen Briefbombenanschlägen u. a. gegen Roma, die Themen Migration und Minderheiten erhielten auch im Nationalratswahlkampf 1994 weitere gesellschaftspolitische Brisanz (Bauböck, Perchinig 2003). Infolge dieser Entwicklungen wurden die Kritik und der Druck von Seiten

der NGOs im Bereich Migration und Asyl, die starke menschenrechtliche Bezüge aufwiesen und sich professionalisierten, lauter, was schlussendlich auch Auswirkungen auf die Neufassungen des Asyl- und Fremdenrechts im Jahr 1997 hatte (Bauböck, Perchinig 2003; Schumacher, Peyrl 2006: 186f.).

Der Beitritt zur EU stellte 1995 einen weiteren Meilenstein der asylrechtlichen bzw. -politischen Ausrichtung Österreichs dar. Österreichs Ostgrenze (bis 2004) wurde zur EU-Außengrenze, europäische Entwicklungen und Rechtsvorschriften wurden mit dem Zeitpunkt des EU-Beitritts auch formal zu einer wichtigen Quelle österreichischen Rechts. Im Oktober 1997 trat das Dubliner Übereinkommen³ für Österreich in Kraft: Asylwerber:innen wurden in der Wahl des Aufnahmelandes eingeschränkt, bis auf wenige Ausnahmen war grundsätzlich der EU-Staat der Erstbetretung für die Prüfung des Asylantrags zuständig. Mit dem Vertrag von Amsterdam (BGBl. III 1999/83) und damit einhergehenden Rechtsakten u.a. in Zusammenhang mit der Auflistung von Drittstaaten mit Visumpflicht bei Einreise und der Absicherung der Schengen-Außengrenzen durch strenge Einreisekontrollen und einheitliche Standards, wurde auf europäischer Ebene ein weiterer wesentlicher Schritt für eine gemeinsame europäische Asyl- und Einwanderungspolitik gesetzt (Karaçay et al. 2010: 221; Schumacher, Peyrl 2006: 21f.). Auch diese Entwicklungen spiegelten sich wider im Fremden- und Asylgesetz von 1997, das internationale bzw. europäische Verpflichtungen umsetzte und auf Integration statt Neuzuzug abzielte. Defizite des nationalen Rechts wurden durch Urteile des EGMR korrigiert (Perchinig 2010: 149). Die Entscheidungsbefugnis des BAA wurde auf subsidiären Schutz bzw. die Ausweisung der Antragsteller:innen ausgeweitet. Über den subsidiären Schutzstatus wurde erstmals soziale Absicherung möglich, basierend auf Art. 8 EMRK konnte über eine Einzelfallkommission eines eingerichteten Beirats für Asyl und Migration unter bestimmten Umständen humanitäres Aufenthaltsrecht gewährt werden (asylkoordination österreich et al. 2010: 3f.). Langansässigen Nicht-Österreicher:innen, d.h. unter Umständen auch Asylwerber:innen, wurde so mehr Aufenthaltssicherheit gewährt (Perchinig 2010: 149; Schumacher, Peyrl 2006: 187). Darüber hinausgehend wurde mit dem Asylgesetz 1997 der Unabhängige Bundesasylsenat (UBAS) als eigenständige Berufungsinstanz eingerichtet, gleichzeitig wurden jedoch auch Berufungsfristen verkürzt (Götzelmann 2010: 50; Karaçay et al. 2010: 221; Schumacher, Peyrl 2006: 187).

Trotz Reformen und partieller Verbesserungen machte Österreich jedoch auch Ende der 1990er Jahre kein nachhaltiges Zugeständnis an die europäischen Ausrichtungen im Asyl- und Migrationskontext, die sich insbesondere hinsichtlich menschenrechtlicher Aspekte progressiver darstellten als die Bedingungen auf nationa-

3 Darauf folgten 2003 die Dublin II-Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin II) bzw. 2013 – und seit Jänner 2014 bis heute (2023) gültig – die Dublin III-Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin III).

ler Ebene. Umgesetzt wurde nur das unbedingt Notwendige, Österreich blieb ein »widerwilliger Mitgliedsstaat« (Perchinig 2010: 144f.). Dass sich Österreich weiterhin nicht damit auseinandersetzte, Zielort und somit mehr als Transitraum für Migrant:innen und Flüchtlinge zu sein, zeigte sich auch im sogenannten »Bosnierge-setz« von 1996 (BGBl. 1996/299): Geflüchteten aus Bosnien-Herzegowina wurde, mit der Absicht, sie nach Ende der kriegesischen Auseinandersetzungen wieder in ihre Heimat zurückzuschicken, temporärer Aufenthalt, nicht aber langfristiger Flüchtlingsstatus gewährt (Bauböck, Perchinig 2003: 10; Schumacher, Peyrl 2006: 187).⁴

1999 erwies sich die Rechtspraxis als tödlich: Während seiner Abschiebung wurde der nigerianische Asylwerber Marcus Omofuma infolge der Knebelung durch die Polizei getötet (Österreichische Mediathek 1999).⁵ Als eine der wenigen Konsequenzen⁶ wurde der Menschenrechtsbeirat am Bundesministerium für Inneres eingerichtet, dessen ursprüngliche Idee auf den Beginn der 1990er Jahre zurückging, als das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) bereits dessen Einrichtung empfohlen hatte. Bis Juni 2012 am Bundesministerium für Inneres und seither im Rahmen des nationalen Präventionsmechanismus bei der Volksanwaltschaft angesiedelt (Bundesministerium für Inneres o.J.d), war bzw. ist es dessen Aufgabe, die Realisierung menschenrechtlicher Standards zu überwachen, die Umsetzungspraxis des Asyl- und Fremden- bzw. Migrationsrechts ist dabei immer wieder im Fokus (v.a. in Zusammenhang mit Abschiebungen, Schubhaft etc., aber auch mit Problemen der Ver-

-
- 4 Erst später wurde dem größten Teil aufgrund der Unmöglichkeit der Rückkehr ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht erteilt (Schumacher, Peyrl 2006: 187). Einen ähnlich explizit vorübergehenden Schutz, wenn auch in anderer Ausgestaltung der damit verbundenen Rechte, gewährt der »Vertriebenenstatus« Menschen, die ab Februar 2022 die Ukraine verließen – die dafür grundlegenden Beschlüsse sind jedoch, anders als die »Bosnierge-setze«, auf europäischer und nicht ausschließlich auf nationaler Ebene angesiedelt (Rat der Europäischen Union 2022).
 - 5 Auf den Tod von Markus Omofuma folgte eine ganze Reihe xenophober und gewalttätiger Vorfälle in Zusammenhang mit der Polizei: 2003 starb Cheibani Wague nach einem Polizeieinsatz, der ehemalige Asylwerber Bakary J. wurde 2006 von der Polizei misshandelt, als weitere Opfer der darauffolgenden Jahre werden Yankuba Ceesay, Mike Brennan, Richard Ibe-kwe, Johnson Okpara, Edwin Ndupu und Essa Touray genannt (u.a. Inou 2010; Paya 2020; Bonvalot 2020). Gerade infolge der Tode von George Floyd, Rayshard Brooks und Daniel Prude 2020 in den USA wurde der Umgang der Polizei mit Minderheiten und BIPOC auch in Österreich wieder verstärkt diskutiert und u.a. auch von Seiten des Innenministerium auf die »tragischen Fälle mit Marcus Omofuma, Bakary J. und Cheibani Wague« (z.B. Bundesministerium für Inneres 2020; Bonvalot 2020) verwiesen.
 - 6 Der damalige Innenminister Karl Schlögl weigerte sich zurückzutreten, die drei Polizisten wurden zu acht Monaten bedingter Haft für fahrlässige Tötung unter besonders gefährlichen Verhältnissen verurteilt (no-racism.net 2002).

fahrendsdauer; vgl. entsprechende Berichte: Bundesministerium für Inneres o.J.; Volksanwaltschaft o.J.).

Der weitere Weg der EU wurde insbesondere vom Treffen des Europäischen Rats in Tampere 1999 geprägt, bei dem die gemeinsame europäische Asylpolitik ausgerichtet wurde. Neben dem Bekenntnis zur GFK und anderen Menschenrechtsdokumenten (EMRK, CAT etc.) wurde dabei v.a. auf die Stärkung des Rechts auf Asyl, die Einführung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems (GEAS) sowie die Steuerung von Migrations- und Fluchtbewegungen abgezielt. Eine Intensivierung der Integrationsbestrebungen während der Aufnahme (u.a. früher Zugang zum Arbeitsmarkt bzw. Bewegungsfreiheit für Asylwerber:innen) wurde ebenso thematisiert wie die Gewährung weitreichenderer sozioökonomischer Rechte auch bei subsidiärer Schutzgewährung (European Council on Refugees and Exiles 2001). Zu Beginn des neuen Jahrtausends wurden mehrere EU-Richtlinien verabschiedet, die der Harmonisierung des Asyl- und Migrationssystems, aber auch der sogenannten ›Lastenteilung‹ dienten. Dies sind v.a. die Anerkennungs- bzw. Qualifikationsrichtlinie (2004/83/EG)⁷, die Mindestnormen für die Bestimmung eines Schutzstatus bzw. Asylanerkennungskriterien festlegt, die Aufnahmerichtlinie (2003/9/EG)⁸, die Mindeststandards für die Aufnahme und Versorgung von Asylwerber:innen setzt, sowie die Verfahrensrichtlinie (2005/85/EG)⁹, die auf Mindeststandards im Verfahren abzielt (Limberger 2010: 44f.; zu den Neufassungen vgl.: Peyrl et al. 2017: 221f.). Diese beeinflussten nicht nur Österreichs Asylpolitik und die nationalen rechtlichen Regelungen, sondern verstärkten auch die große Dynamik und Komplexität in diesem Rechtsbereich (Schumacher, Peyrl 2006: 15).

Eine Asylgesetz-Novelle führte 2003¹⁰ zu massiven Einschränkungen und zur Stärkung der Befugnisse der Polizei sowie zur Begrenzung von Verfahrensrechten (Karaçay et al. 2010: 226). Im Bereich der Versorgung bzw. der Gewährung sozialer Rechte wurde 2004 mit dem Inkrafttreten der Grundversorgungsvereinbarung – Art. 15a B-VG (BGBl. I 2004/80) ein wichtiger Schritt gesetzt: In Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie werden Asylwerber:innen bzw. »hilfs- und schutzbedürftige Fremde« (Art. 2 Abs. 1 GVV) seither nach Quoten auf die Bundesländer aufgeteilt und betreut.¹¹ Die Leistungen der Vereinbarung umfassen v.a. Unterbringung, Verpflegung, Taschengeld, medizinische Versorgung, Information, Beratung und

7 2011 wurde eine Neufassung der Richtlinie verabschiedet (Richtlinie 2011/95/EU).

8 2013 kam es zu einer Neufassung der Richtlinie 2013/33/EU.

9 Hier kam es 2013 zu einer Neufassung (Richtlinie 2013/32/EU).

10 Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 1997 (AsylG-Novelle 2003), das Bundesbetreuungsgesetz, das Bundesgesetz über den unabhängigen Bundesasylsenat und das Meldegesetz geändert werden, BGBl. I 2003/101.

11 Dieser Vereinbarung ging ein sehr angespanntes Verhältnis zwischen NGOs und dem Bundesministerium für Inneres voraus, hunderte Asylwerber:innen wurden von Seiten des Ministeriums auf die Straße gesetzt – was von NGO-Seite u.a. als »Kriegserklärung an die

soziale Betreuung, Tagesablaufstrukturierung, Schulbesuch, Bekleidung und Rückkehrberatung (Art. 6 GVV sowie Limberger 2010: 54, vgl. im Detail Kapitel 2.3). Trotz Konflikten und weitreichender Kritik (König, Rosenberger 2010b: 26ff.; Limberger 2010) konnten über diese Umsetzung der Aufnahme richtlinie dennoch gewisse Rechtsunsicherheiten für Asylwerber:innen beseitigt (König, Rosenberger 2010b: 18 bzw. 26) und »erhebliche und bleibende Verbesserungen für Flüchtlinge« (Limberger 2010: 60) umgesetzt werden. Die Rede war von einem »Wendepunkt bei der Versorgung von AsylwerberInnen« (Limberger 2010: 47). Nichtsdestotrotz standen auch hier nicht menschenrechtliche oder bedürfnisorientierte Aspekte im Zentrum, sondern wiederum vorrangig die Verteilung von Asylsuchenden sowie finanzielle Überlegungen und die Absicht, Aufgaben zwischen Bund und Ländern aufzuteilen (König, Rosenberger 2010b: 37f.).

Das Fremdenrechtspaket 2005 (BGBl. I 2005/100), das noch heute gültige, jedoch vielfach novellierte Gesetze, konkret das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 sowie das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz 2005, schuf, ging mit weiteren »massiven Verschärfungen im Asyl- und Fremdenrecht« (Einwallner 2010: 68; Schumacher, Peyrl 2006: 15) einher. In der Folge zeigte sich eine sich zuspitzende Dynamik. 2008 wurde der Asylgerichtshof eingerichtet, der den UBAS ersetzte (Asylgerichtshof-Einrichtungsgesetz, BGBl. I 2008/4), wobei dies v.a. aus Effizienzüberlegungen heraus geschah, Verfahrensqualität sowie Schutzaspekte wurden hintangestellt (Rohrböck 2008). Gleichzeitig wurde aus ähnlichen Überlegungen der Weg über den Verwaltungsgerichtshof als Höchstgericht abgeschafft (Karaçay et al. 2010: 231) – dieser war erst ab 2014 infolge der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 (BGBl. I 2012/51) und mit Schaffung des Bundesverwaltungsgerichts (BVwG) anstelle des Asylgerichtshofs wieder gangbar. Durchgehend offen stand der außerordentliche Rechtsweg über den Verfassungsgerichtshof als höchstgerichtliche Instanz. Auch wenn sich der Verwaltungsgerichtshof ebenso nur mit Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung beschäftigt, sind am Verfassungsgerichtshof die Erfolgsaussichten nochmals geringer, da nur grobe Mängel in Bezug auf Verfassungsrechte behandelt werden – von einer echten und weiteren Chance auf Zuerkennung der Schutzgewährung kann in keinem Fall gesprochen werden (Schumacher et al. 2010: 288). Darüber hinausgehend wurde mit der Gesetzesnovelle 2008 der faktische Abschiebeschutz gelockert, die Gründe für eine Inschubhaftnahme wurden ausgeweitet, um Folgeanträge zu erschweren – dies war nicht nur in Bezug auf das Recht auf ein faires Verfahren bedenklich, sondern führte auch auf Seite der Asylwerber:innen zu steigender Unsicherheit (Einwallner 2010: 71ff.). Aberkennungsgründe für den subsidiären Schutzstatus wurden erweitert – vermieden werden sollte dadurch, dass Personen mit diesem

Flüchtlingshelfer« beschrieben wurde (König, Rosenberger 2010b: 27f. mit Bezug auf Kurier, 21.9.2002).

Rechtsstatus trotz Straffälligkeit Zugang zu bestimmten Rechten (wie Zugang zum Arbeitsmarkt etc.) haben bzw. nicht abgeschoben werden konnten (Republik Österreich Parlament 2009). Nicht nur wurden grundlegende Rechte aberkannt, sondern es eröffnete sich vielmehr auch ein Teufelskreis, der illegalisierte Arbeit bzw. wiederholte Straffälligkeit begünstigte (Einwallner 2010: 74). Abseits dessen ist besonders für den vorliegenden Kontext die sogenannte »Bleiberechtsnovelle«¹² aus 2009 hervorzuheben (asylkoordination österreich et al. 2010: 3f.): Der Verfassungsgerichtshof judizierte, dass mögliche Verletzungen des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens im Sinne des Art. 8 EMRK einer Einzelfallprüfung unterzogen werden müssen (Einwallner 2010: 68), zwei Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen, für die auch ein Antragsrecht bestand, wurden geschaffen (§ 44 Abs. 4 und § 43 Abs. 2 NAG 2005 i.d.F. vom 1.1.2010¹³). Trotz mehrerer Kritikpunkte war damit eine Verbesserung verbunden, da diejenigen, deren Ausweisung eine Verletzung von Art. 8 EMRK darstellte, direkt eine Niederlassungsbewilligung erhielten und mit zunehmender Normierung mehr Erwartbarkeiten geschaffen wurden (asylkoordination österreich et al. 2010: 4).¹⁴ Zusätzlich wurde für Personen, die vor dem 1.5.2004 einreisten und die mindestens die Hälfte des Aufenthalts rechtmäßig in Österreich verbracht hatten, eine Altfallregelung geschaffen (Schumacher et al. 2012: 176; § 44 Abs. 4 NAG 2005 i.d.F. vom 1.1.2010; für Kritik von Seiten der NGOs vgl. z.B. asylkoordination österreich 2009). Ebenfalls 2009 trat auf europarechtlicher Ebene der Vertrag von Lissabon in Kraft, wodurch auch die EU-Grundrechtecharta (GRC) primärrechtliche Wirkung entfaltete und v.a. auch die Rechtsverbindlichkeit des Rechts auf Asyl (Art. 18 GRC) bekräftigt wurde (Gil-Bazo 2008: 34; Stern, Tohidipur 2014: 777). 2012 entschied der österreichische Verfassungsgerichtshof, dass die Rechte der GRC auch über Individualbeschwerde

12 Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz geändert werden, BGBl. I 2009/29.

13 Der Bezug auf die jeweiligen Fassungen wird v.a. dann angeführt, wenn sich grundlegende Inhalte geändert haben, ansonsten kann davon ausgegangen werden, dass sich die relevanten Inhalte bzw. Grundzüge nicht wesentlich geändert haben. Ähnliches gilt für Referenzen auf das Handbuch zum Fremden- und Asylrecht, das bereits in siebter Auflage vorliegt (Schumacher, Peyrl 2006; Schumacher et al. 2010, 2012; Peyrl et al. 2017, 2018) – dieses führt grundlegende Regelungen in allen Auflagen an und verweist auf jeweils relevante Neuerungen. Da für die empirische Forschung v.a. die Zeit bis 2012 besonders relevant ist, werden vorrangig die Auflagen 2006 sowie gegebenenfalls 2010 und 2012 zitiert. Verweise auf die Auflagen 2017 bzw. 2018 deuten auf besonders hervorzuhebende Kontinuitäten oder Brüche seit der empirischen Erhebung hin.

14 Durch die notwendige Interessenabwägung blieb jedoch weiterhin Unsicherheit bestehen, v.a. Gründe, die eine mögliche Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit bzw. des öffentlichen Interesses darstellten, wozu insbesondere auch Verstöße im Bereich des Asyl-, Fremdenpolizei- und Einwanderungsrechts zählten, wurden bzw. werden gegen das Menschenrecht auf Privat- und Familienleben gestellt.

höchstgerichtlich durchsetzbar sind (VfSlg. 19.632/2012; Bundeskanzleramt o.J.). Nichtsdestotrotz wurde im Asylbereich in weiterer Folge der Trend, Rechte von Asylsuchenden zu beschränken und Verfahren zu verkomplizieren, auf nationaler, aber auch auf europäischer Ebene weiter verfolgt (für die europäische Ebene: Gill, Good 2019b: 7). Die Instabilität der Gesetze im Asylkontext zeigte sich in Österreich durch weitere umfassende Fremdenrechtsänderungsgesetze, z.B. 2011 (BGBl. I 2011/38, auch: Wiener, Benndorf 2011), 2015 (BGBl. I 2015/70), 2017 (BGBl. I 2017/145) und 2018 (BGBl. I 2018/56).

Zivilgesellschaftliche Kritik an den rechtlichen Rahmenbedingungen und den Bedingungen im Asylkontext wurde lange Zeit in der Öffentlichkeit fast ausschließlich von Seiten der NGOs vorgebracht. In asylpolitischen Mobilisierungen traten »Flüchtlinge kaum als AkteurInnen bzw. SprecherInnen, sondern eher nur als »Betroffene« bzw. »Fälle« in Erscheinung« (Langthaler, Trauner 2009: 182). Anders stellte sich die Situation zum Ende der empirischen Erhebungen, die dieser Arbeit zugrunde liegen, im Herbst 2012 dar, als es, auch in Solidarität mit Protesten in mehreren europäischen Städten, v.a. in Wien zu den sogenannten »Refugee¹⁵-Protesten« kam (Alvarado-Dupuy 2013; asyl aktuell 2013; Ataç 2013, 2016; Gatt 2013; z.B. Mokre 2015; orf.at 2012a, 2012c). In zeitlicher Folge zu einer Dauerkundgebung, in der sich als »Reaktion auf ihre prekäre Lebenssituation [...] somalische Flüchtlinge in Österreich zusammengeschlossen [hatten], um gemeinsam für ihre Rechte zu protestieren« (Abd, Eberl 2012), kam es zu Demonstrationen und Aktionen, in denen Asylsuchende die Bedingungen in der überfüllten Erstaufnahmestelle Traiskirchen¹⁶ anklagten und Aufenthalts-, Wohn- und Arbeitsrechte einforderten. Am 24.11.2012 organisierten Asylwerber:innen und Unterstützer:innen einen rund dreißig Kilometer langen Protestmarsch von Traiskirchen nach Wien. In der Folge wurde im Wiener Votivpark ein mehrwöchiges Protestcamp errichtet, das nach der polizeilichen Räumung in der Besetzung der Votivkirche und einem Hungerstreik der Teilnehmer:innen mündete (Mokre 2015: 11ff.). Folgen und Geschehnisse in Zusammenhang mit den Refugee-Protesten sind weitreichend und reichen von der Zuerkennung eines Schutzstatus bis zu Verfahren und Verurteilungen als »Schlepper« (Mokre 2018: 206ff.). Der politische Erfolg der Bewegung, gerade wenn die auf nationaler und europäischer

15 Der Begriff »Refugees« war gerade im Rahmen der Proteste bzw. auch später im Sommer 2015 präsent – als Selbst- und Fremdbezeichnung und gewissermaßen als Gegenpol zum im deutschsprachigen Raum konnotierten Begriff der Flüchtlinge bzw. Asylwerber:innen. Entsprechend wird in den angesprochenen Kontexten vorrangig dieser Begriff verwendet.

16 Im November 2022 lag die Belagszahl in Traiskirchen bei über 2.000 Personen (noe.orf.at 2022) – das waren weit mehr Personen als 2012 (orf.at 2012a). Auch wenn die Situation medial und von NGO-Seite weitreichend thematisiert und die Bedingungen angeprangert werden, zeichnen sich zehn Jahre später keine Hinweise ab, dass die problematischen Unterbringungsbedingungen zu ähnlichen Protesten von Seiten der Asylwerber:innen führen.

Ebene sich in weiterer Folge insgesamt verschlechterten Bedingungen für Geflüchtete betrachtet werden, muss schlussendlich als wenig erfolgreich gewertet werden, wenn auch zumindest für eine gewisse Zeit öffentliche Sichtbarkeit und Diskursverschiebungen hergestellt werden konnten (Mokre 2018: 216ff.).

Nach der empirischen Erhebung sind, ohne an dieser Stelle näher darauf einzugehen, neben den rezenten Entwicklungen infolge des Kriegs in der Ukraine seit Februar 2022 (vgl. z.B. Massenzustrom-Richtlinie 2001/55/EG; Rosenberger, Lazareva 2022: 7ff.; Expertenrat für Integration 2022: 3ff.), v.a. die Fluchtbewegungen 2015, im »langen Sommer der Migration« (Hess et al. 2016; Kasperek, Speer 2015), die damit einhergehende »Verwaltungskrise« und die damals vielfach bemühte »Willkommenskultur« sowie damit einhergehende Nachwirkungen zu nennen. Für eine – wenn auch begrenzte – Zeit veränderten sich Rahmenbedingungen, teilweise auch Verfahrenspraktiken und Rechtsgrundlagen, zivilgesellschaftliche Reaktionen, Diskurse und Selbstverständnisse. Jedoch spätestens 2016 zeigten sich u.a. infolge der Kölner Silvesternacht¹⁷ (Becker 2022: 165ff.) Brüche – in weiterer Folge wurde in vielen Bereichen wieder an historische Kontinuitäten angeknüpft bzw. wurden Entwicklungen in mehreren Bereichen fortgeschrieben bzw. weitere Restriktionen eingeführt, was sich u.a. auch in den Fremdenrechtsänderungsgesetzen 2015, 2017 bzw. 2018 widerspiegelte (zu den Folgen des Sommers 2015 z.B. Buckel et al. 2021; Rosenberger, Müller 2020). Auch die Fortführung der »Verworrenheit und Komplexität« der Bestimmungen, die bereits infolge des FrAG 2011 vom VwGH kritisiert wurden (asylkoordination österreich 2011), erschwerte bis heute nicht nur die Rechtsanwendung und Beratungsleistungen, sondern auch die selbstständige Aneignung von Wissen zu rechtlichen Bestimmungen und Handlungsanforderungen durch Asylsuchende selbst.

2.2 Rechtliche und administrative Realitäten und Zuständigkeiten in Theorie und Praxis

Vor dem Hintergrund dieser historischen Skizze des größeren Rahmens, der v.a. die Zeit bis 2012 mitbestimmte, werden nachfolgend die rechtlichen und administrativen Bedingungen sowie institutionellen Zuständigkeiten dargestellt, die den Alltag von Asylwerber:innen in dem für die Forschung relevanten Zeitraum prägten.

17 In der Folge national und international weitreichend beachtet, kam es in der Silvesternacht 2016 u.a. in Köln zu sexuellen Übergriffen durch überwiegend aus den Maghreb-Staaten kommenden Männern, die in der Folge »vielfältigen, dieser Silvesternacht zugeschriebenen Bedeutungen stehen dabei in einer Spannung zu der lange Zeit herrschenden Uneindeutigkeit der präzisen Sachverhalte« (Becker 2022: 165). Diskurse und Debatten verschoben sich, spätestens mit diesem Ereignis muss von einem Ende der sogenannten zeitweiligen »Willkommenskultur« gesprochen werden.

In ausgewählten Punkten wird auf rezentere Entwicklungen verwiesen. Der Fokus liegt dabei einerseits auf dem Asylverfahren sowie dem Unterstützungs- bzw. Beratungsumfeld und andererseits auf den Versorgungs- und Alltagsbedingungen, die im Rahmen der sogenannten Grundversorgung (Wohnen, Verpflegung, Arbeit und Bildung, Gesundheit und Soziales) rechtlich normiert sind. Fokussiert wird dabei auf die grundlegenden Bedingungen und Regelungen für erwachsene Personen. Abweichungen davon, v.a. jene, die für besonders vulnerable Gruppen oder minderjährige Geflüchtete gelten, werden nicht im Detail dargestellt. Auch wenn Grundtendenzen v.a. seit dem Fremdenrechtspaket 2005 über einen längeren Zeitraum und in vielen Bereichen sogar bis heute gleichgeblieben sind, veränderten sich mit den Jahren Zuständigkeiten, einzelne Rechtsnormen und deren Umsetzung in der Rechtspraxis je nach Zeitpunkt der Antragsstellung und der Dauer des Verfahrens. Teilweise wurden infolge rechtlicher Änderungen andere Verfahrensschritte möglich bzw. notwendig, unter Umständen variierten sogar Prüfinhalte und Instanzenzüge, insbesondere Zugänge zu Rechtsberatungsstellen waren je nach Zeitpunkt unterschiedlich ausgestaltet. Nichtsdestotrotz ist es möglich, über die nachfolgende relativ grobe Skizzierung Tendenzen darzulegen, die grundsätzliche Prozesse und Herausforderungen im Asylkontext zum damaligen, aber auch zum heutigen Zeitpunkt verständlich machen.

2.2.1 Der Asylantrag und mögliche Schutzgründe

»Most European refugees are [...] among the most powerful, daring, well-resourced and economically mobile of the persecuted«
(*El-Enany 2013: 14*)

Die Stellung eines Asylantrags bzw. eines »Antrags auf internationalen Schutz« (§ 2 Abs. 1 Z 13 AsylG 2005)¹⁸ setzt voraus, dass sich die schutzsuchende Person bereits in Österreich befindet, was, angesichts strikter Kontrollen der EU- bzw. Schengen-Außengrenzen, aber auch der Dublin-Verordnung, meist eine illegale Einreise

18 Nachfolgend werden die Begriffe »Asylantrag«, »Antrag auf Asyl« und die Terminologie des AsylG 2005 – »Antrag auf internationalen Schutz« – gleichgesetzt. Das Asylgesetz definiert dabei wie folgt: »Im Sinne dieses Bundesgesetzes ist ein Antrag auf internationalen Schutz: das – auf welche Weise auch immer artikulierte – Ersuchen eines Fremden in Österreich, sich dem Schutz Österreichs unterstellen zu dürfen; der Antrag gilt als Antrag auf Zuerkennung des Status des Asylberechtigten und bei Nichtzuerkennung des Status des Asylberechtigten als Antrag auf Zuerkennung des Status des subsidiär Schutzberechtigten« (§ 2 Abs. 1 Z 13 AsylG 2005).

voraussetzt. Folglich ist ein Antrag auf Asyl bereits von Beginn an voraussetzungsreich, erfordert ökonomische, aber auch psychische, physische und meist auch soziale Ressourcen (z.B. El-Enany 2013: 12f.). Die Antragsstellung selbst, die zu einem faktischen Abschiebeschutz führt, ist hingegen niederschwellig, es reicht aus,

»wenn ein Fremder gegenüber einem Sicherheitsorgan, einer Sicherheitsbehörde oder einer Erstaufnahmestelle auf welche Weise auch immer zu erklären gibt, in Österreich Schutz vor Verfolgung zu suchen« (Schumacher, Peyrl 2006: 192).

Ist der Asylantrag gestellt, wird das Ansuchen auf mehreren Ebenen geprüft (Schumacher, Peyrl 2006: 206 bzw. unter Berücksichtigung der Änderungen bis zum FrAG 2011: Schumacher et al. 2012: 258f.; danach: Peyrl et al. 2018: 269ff.). Zentrale Prüfebene ist dabei, erstens, der Schutz nach den Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention bzw. dem Protokoll von 1967 (BGBl. 1974/78 bzw. § 3 AsylG 2005), wonach ein Flüchtling eine Person ist, die

»aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will« (Art. 1A Abs. 2 GFK).

Für die Interpretation dieser Definition greift das Recht auf die nationale und internationale Rechtsprechung zurück, auch dem UNHCR-Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaften und damit verbundenen Richtlinien (UNHCR 2013 [2011]) kommt ein wichtiger Stellenwert zu. Zentral sind dabei die Aspekte der wohlbegründeten Furcht vor aktueller Verfolgung, d.h., für die Schutzgewährung muss eine bestimmte Intensität der Verfolgung erreicht werden (im Sinne der Unzumutbarkeit des Verbleibs im Herkunftsland), die Gefahr muss aktuell sein und es müssen »die individuellen Wahrnehmungen unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Verfolgerstaat nachvollziehbar (›wohlbegründet‹) sein« (Schumacher, Peyrl 2006: 168). Dabei wird die Verletzung elementarer Menschenrechte (Recht auf Leben, Integrität, Freiheit) berücksichtigt, der Verstoß gegen andere Menschenrechte kann in dem Zusammenhang schutzrelevant werden, sofern die Verfolgung in den Bereichen ein bestimmtes Ausmaß erreicht (Schumacher, Peyrl 2006: 169). Eine innerstaatliche Fluchtalternative – d.h. die Möglichkeit, in anderen Teilen des Herkunftsstaates Schutz zu finden – ist auszuschließen. Wie die Definition zeigt, sind für die Schutzgewährung jedoch nur ganz bestimmte Gründe relevant, da diese in Zusammenhang mit ›Rasse‹

(ethnische Gruppe, Minderheit), Religion, Nationalität (hier sind Überschneidungen zur Kategorie der ›Rasse‹ möglich), der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe (z.B. Berufsstand, Geschlecht, sexuelle Orientierung, infolge der Rechtsprechungen z.B. auch Zwangsverheiratung, FGM/C¹⁹ oder Homosexualität etc.) oder einer politischen Überzeugung stehen müssen (Schumacher, Peyrl 2006: 175ff.). Dennoch: Präzise Definitionen für die in der Konvention festgeschriebenen Fluchtgründe fehlen, höchstgerichtliche Interpretationen bleiben in und v.a. auch zwischen den verschiedenen schutzgewährenden Staaten Europas inkongruent, was sich auch in unterschiedlichen Anerkennungsraten widerspiegelt (Gill, Good 2019b: 11f.; Kapitel 2.4).

Sofern es zu keiner Asylgewährung im Sinne der GFK kommt, wird, zweitens, geprüft, ob gegen das Non-Refoulement-Gebot verstoßen werden würde, wenn die Schutzgewährung ausbliebe. D.h., wenn eine Abschiebung u.a. zu einem Verstoß gegen Art. 2 EMRK (Recht auf Leben) und Art. 3 EMRK (Verbot der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung) bzw. das Verbot der Todesstrafe (6. und 13. Zusatzprotokoll der EMRK) führen würde, wird subsidiärer Schutzstatus gewährt (§ 8 AsylG 2005; Schumacher, Peyrl 2006: 206 bzw. 324). Eine individuelle Verfolgung muss in diesem Zusammenhang nicht geltend gemacht werden.

Drittens wird, in einem letzten Schritt, auch der Verstoß gegen Art. 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) geprüft. Während in diesem Zusammenhang bis zum 1.4.2009 (Stichwort: Bleiberechtsnovelle, vgl. Ausführungen in Kapitel 2.1) »die Erteilung einer humanitären Aufenthaltsgenehmigung angeregt werden [konnte]« (Schumacher, Peyrl 2006: 206), jedoch weder eine Verpflichtung zur Gewährung noch ein Antragsrecht bestanden und die Zuerkennung des humanitären Aufenthaltsrechts der Zustimmung des Bundesministeriums für Inneres bedurfte (Schumacher, Peyrl 2006: 131f.), änderte sich dies mit der Novelle im Jahr 2009: Verletzungen von Art. 8 EMRK wurden ab diesem Zeitpunkt im Rahmen der Schutzprüfung anhand von neun definierten Kriterien (Dauer und Art des Aufenthalts, tatsächliches Bestehen eines Familienlebens, Schutzwürdigkeit des Privatlebens, Integrationsgrad, Bindung zum Herkunftsstaat, strafgerichtliche Unbescholtenheit, Verstöße gegen die öffentliche Ordnung) geprüft, ein Rechtstitel wird seither amtswegig erteilt (§ 11 Abs. 3 NAG 2005 i.d.F. vom 1.1.2010 bzw. § 10 Abs. 2 Z 2 AsylG 2005 i.d.F. vom 1.1.2010; auch Schumacher et al. 2012: 168ff.).²⁰

19 Female Genital Mutilation/Cutting.

20 Heute (Stand November 2022) ist die amtswegige Erteilung eines Titels aus Gründen der Verletzung von Art. 8 EMRK im Asylgesetz geregelt (§ 55 AsylG 2005 i.d.F. vom 1.11.2022).

2.2.2 Asylverfahren und Asylbehörden

Damit die dargelegten Schutzgründe geprüft werden können, muss der Asylantrag »eingbracht« werden (§ 17 AsylG 2005), d.h., die Person hat sich persönlich in eine Erstaufnahmestelle (EAS)²¹ zu begeben, das Asylverfahren wird in Gang gesetzt.²² Bevor der Asylantrag inhaltlich bearbeitet wird, ist das sogenannte Zulassungsverfahren zu durchlaufen. Geprüft wird dabei, ob angesichts der Dublin-Verordnung die Zuständigkeit Österreichs vorliegt, die Einreise über einen sicheren Drittstaat erfolgte oder aber andere Gründe für eine Zurückweisung des Antrags (z.B. Folgeantrag ohne neue Gründe) geltend gemacht werden müssen. Im Idealfall dauert diese Überprüfung maximal zwanzig Tage, außer es ergeben sich Hinweise, dass generell ein anderes Land zuerst betreten wurde.²³ Ist dies der Fall, kommt es zu sogenannten Konsultationen nach dem Dublin-Verfahren, um zu klären, ob nicht das Erstland für die Prüfung des Antrags zuständig ist (Schumacher, Peyrl 2006: 194ff.). Erst wenn dies nicht der Fall ist, d.h. der Antrag zugelassen wird, findet eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Antrag statt. Bei nicht zum Aufenthalt berechtigten Personen kann es (zur Sicherung der Abschiebung) zur In Schubhaftnahme kommen, v.a. wenn der Asylantrag voraussichtlich zurückzuweisen ist. Dieses »Dammkesschwert Schubhaft« bleibt auch an späteren Stellen des Verfahrens, v.a. bei negativen (Erst-)Entscheidungen bzw. Folgeanträgen oder unter Umständen ebenso bei mangelnder Mitwirkung im Verfahren, aufrecht (Schumacher, Peyrl 2006: 216f. bzw. 315f.).

Der Beginn des Asyl- bzw. Zulassungsverfahrens hat für die Person Folgen auf mehreren Ebenen: Zum einen besteht in einem ersten Schritt, wenn auch kein Aufenthaltsrecht, dennoch faktischer Abschiebeschutz,²⁴ d.h., die Person kann nicht in ein anderes Land aus- bzw. zurückgewiesen werden. Eine erste Verbriefung der Identität erfolgt in einer »Verfahrenskarte« (§ 50 AsylG 2005). Diese verweist bereits im Zulassungsverfahren auf zumindest einige grundlegende Rechte: die Berechtigung zum Aufenthalt in der Erstaufnahmestelle bzw. die Versorgung in der Bundesbetreuung (§ 50 Abs. 1 AsylG 2005). Gleichzeitig ist die Person zur Mitwirkung verpflichtet und hat sich einem entsprechenden Prozedere zu unterwerfen: Im Rahmen einer sogenannten »erkennungsdienstlichen Behandlung« (§ 44 AsylG 2005 i.d.F.

21 Bzw. aktuell auch zu einer Regionaldirektion (Peyrl et al. 2017: 259).

22 Auch wenn sich die Behörden bzw. deren Benennung änderten, sind die Grundzüge des Verfahrens bzw. der Antragsstellung bis heute vergleichbar – für Unterschiede im Zeitverlauf vgl. Schumacher, Peyrl (2006: 190ff.); Schumacher et al. (2012: 241ff.); Peyrl et al. (2018: 269ff.).

23 Da Österreich über keine EU-Außengrenze mehr verfügt, d.h. das Land nur schwer als erstes Land der EU betreten werden kann, ist dies häufig der Fall.

24 Dieser kann in Ausnahmefällen aberkannt werden.

vom 1.1.2010, § 24 BFA-VG) wird nicht nur die Identität festgestellt, sondern es werden auch Fingerabdrücke genommen. Die Person, deren Kleidung, Gepäck und Dokumente werden durchsucht, eine ärztliche Untersuchung ist möglich (Stichwort: »Technische Straße«; Schumacher, Peyrl 2006: 200f.). Während des Zulassungsverfahrens ist die Bewegungsfreiheit eingeschränkt: Die Person darf die zugewiesene Betreuungsstelle (EAST) bzw. den Bezirk, in dem sie versorgt wird, nicht ungerechtfertigt (z.B. für Ladungen oder medizinische Zwecke) verlassen (§ 12 Abs. 2 AsylG 2005; Schumacher, Peyrl 2006: 201).

Auch wenn sich in den letzten Jahren einzelne Normen und Praktiken in Zusammenhang mit der Antragsstellung geändert haben, bleibt eines bis heute gleich: Mit der Antragsstellung wird aus einer äußerst heterogenen Gruppe von Menschen die scheinbar homogene Gruppe der »Asylwerber«. Anders als andere Personen, die sich mit einer Forderung oder einem Anspruch an das Recht wenden und weiterhin über eine im Alltag nutzbare Identitätskarte verfügen, die diese Mobilisierung des Rechts nicht symbolisiert, können sich Asylwerber:innen meist nur noch über die von der Behörde ausgestellte Verfahrenskarte ausweisen. Diese materialisiert die Identität als »Asylwerber«, bildet durch unterschiedliche Farben der Karten den Stand des Verfahrens ab²⁵ und trägt v.a. die mit dem Status verbundenen Zuschreibungen nach außen, Aspekte der Identität, die nicht mit dem Status als »Asylwerber« in Verbindung stehen, treten in den Hintergrund (Binder, Tošić 2003: 453f.; Fritzsche 2012: 365).

In weiterer Folge spielen im Verfahren v.a. Einvernahmen und Befragungen eine wesentliche Rolle, wobei bestimmte Fristen einzuhalten sind, innerhalb derer die Person zu hören ist (u.a. § 19 AsylG 2005; Schumacher, Peyrl 2006: 201ff.). Je nach Verfahrensstand werden diese von unterschiedlichen Akteur:innen durchgeführt: Im Zulassungsverfahren erfolgt die Erstbefragung durch Organe des öffentlichen Sicherheitsdiensts. Angesichts der Bedingungen von Flucht bzw. der Zustände im Herkunftsland, eventuellen Traumatisierungen bzw. schlechten Erfahrungen mit uniformierten und gegebenenfalls auch bewaffneten Behördenvertreter:innen ist gerade die Polizei als Akteurin der Erstbefragung umstritten, die Herstellung »eine[r] vertrauensvolle[n], für die Effizienz des Verfahrens förderliche[n] Atmosphäre« (Schumacher, Peyrl 2006: 201) scheint fraglich. Nach der Zulassung, d.h. im inhaltlichen Verfahren, werden die Einvernahmen von Referent:innen der Asylbehörden (zum Zeitpunkt der Forschung dem Bundesasylamt), die über keine juristische

25 Entsprechend werden die Karten häufig auch im Zulassungsverfahren als »grüne Karte« oder im inhaltlichen Verfahren als »weiße Karte« referenziert, für aktuelle Kartengestaltungen nach Verfahrensstand vgl. BFA (o.J.b).

Ausbildung verfügen müssen, durchgeführt (Dahlvik 2018: 56).²⁶ Nach Zulassung zum Verfahren werden die Asylwerber:innen einem Bundesland zugewiesen, das weitere Verfahren findet an einer dezentralen Außenstelle statt – zum Zeitpunkt der empirischen Forschung waren sechs solcher Stellen über Österreich verteilt (Schumacher, Peyrl 2006: 190).²⁷ Gegebenenfalls werden im Laufe des Verfahrens medizinische²⁸, psychologische bzw. psychiatrische oder linguistische Gutachten oder Sachverständigenberichte erstellt (z.B. Ammer et al. 2013: 221ff. bzw. 347f.; asylkoordination österreich o.J.a; Fritsche, Rienzner 2017). An den unterschiedlichen Stellen des Verfahrens ist eine Rechtsberatung möglich bzw. vorgesehen, wobei sich deren Ausmaß und Qualität sowie auch der Zugang zu unentgeltlicher Beratung im Laufe der Zeit änderten (Kapitel 2.2.4).

Mit fortschreitendem Verfahrensstand werden in den meisten Fällen weitere Rechte gewährt – der faktische Abschiebeschutz weicht einem vorläufigen Aufenthaltsrecht, das auch in einer neuen Karte (»weiße Karte«) verbriefte wird. Theoretisch besteht nach einer Zeit ein (bis heute sehr restriktiver) Zugang zum Arbeitsmarkt, die Bewegungsfreiheit wird ausgeweitet und begrenzt sich nicht mehr nur auf den Wohnbezirk, eine Aufnahme in die Grundversorgung der Länder ändert die alltäglichen Lebensbedingungen (Kapitel 2.3).

Das Verfahren folgt in seinen Grundsätzen dem Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz²⁹ (AVG) (vgl. für nachfolgende Ausführungen auch: Schumacher, Peyrl 2006: 334ff. bzw. entsprechende Gesetzesstellen des AVG): Mündliche Vorbringen werden in einer »Niederschrift« (§ 14 AVG) festgehalten, wobei »bei Weglassung alles nicht zur Sache Gehörigen der Verlauf und Inhalt der Verhandlung richtig und verständlich wiedergegeben wird« (§ 14 AVG) bzw. wiedergegeben werden soll (Kapitel 2.2.3). Bei Verfahrenshandlungen und bei Untersuchungen durch Sachverständige müssen Asylwerber:innen persönlich erscheinen (§ 15 Abs. 1 Z 2 AsylG 2005), darüber hinausgehend ist eine rechtliche Vertretung möglich und kann prinzipiell durch jede volljährige und handlungsfähige Person (z.B. auch durch Rechtsberater:innen von NGOs) erfolgen, eine anwaltliche Unterstützung

26 Ab 1.1.2014 trat an die Stelle des BAA das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) (BFA-Einrichtungsgesetz). Auch hier wurden die Qualifikationen der Referent:innen bzw. Case-Owner kritisiert (u.a. Rechnungshof Österreich 2019: 58; derstandard.at 2017).

27 Nach der Restrukturierung der Behörden sind seit 2014 die Regionaldirektionen des BFA für die Verfahren zuständig, die, teilweise mit regionalen Außenstellen, in jedem Bundesland eingerichtet sind (Peyrl et al. 2017: 257).

28 Besonders relevant – und umstritten – sind bei minderjährigen Antragsteller:innen sogenannte Altersfeststellungen, d.h. Untersuchungen zur Feststellung des »wahren« Alters (weiterführende Referenzen: asylkoordination österreich o.J.a.).

29 Darüber hinausgehend finden sich im Asylgesetz (AsylG 2005) bzw. seit 1.1.2014 auch im BFA-Verfahrensgesetz verfahrensrechtliche Bestimmungen, in zweiter Instanz ist auch das Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (VwGVG) relevant.

ist nicht notwendig (§ 10 AVG). Als Spezifikum des Asylverfahrens darf auch eine (nicht rechtlich vertretende) Vertrauensperson zu den Einvernahmen mitgenommen werden (§ 19 Abs. 5 AsylG 2005). Im Rahmen der notwendigen Einhaltung der sogenannten Verfahrensgrundsätze (Schumacher, Peyrl 2006: 342ff.) ist für den vorliegenden Kontext neben dem Grundsatz der Erforschung der materiellen Wahrheit (§ 37 AVG) und der Manuduktionspflicht (§ 13a AVG) – als Anleitungs- und Aufklärungspflicht zu konkreten Verfahrenshandlungen (Grill 2019: 175f.) – v.a. der Grundsatz des rechtlichen Gehörs hervorzuheben: Antragsteller:innen haben das Recht, zu allen Ermittlungsergebnissen ihre Sichtweise einzubringen. Das Prinzip der Unbeschränktheit der Beweismittel (§ 46 AVG) gilt; d.h., jedweder Beweis, der zweckdienlich erscheint, kann vorgebracht werden (d.h. auch Zeitungsausschnitte, Fotos, Gedächtnisprotokolle etc.), die Behörde hat aber auch selbst Recherchen (z.B. im Herkunftsland) anzustellen bzw. kann solche beauftragen (Schumacher, Peyrl 2006: 355). Wesentlich sind auch die Grundsätze der »Amtswegigkeit« und der »materiellen Wahrheit«: Die Behörde kann den Gang des Verfahrens in weiten Teilen selbst bestimmen und entscheidet über die Einvernahme von Zeug:innen oder die Bestellung von Sachverständigen. Gleichzeitig ist es ihre Pflicht, »den rechtlich relevanten, den ›wahren‹ Sachverhalt [...] vollständig zu ermitteln« (Schumacher, Peyrl 2006: 342f.), eine Außerstreitstellung bestimmter Punkte oder eine nur einschränkende Ermittlung sind nicht möglich. Dabei gilt auch, dass eine Auseinandersetzung mit Beweisansprüchen (d.h. entsprechenden Vorbringen der Asylwerber:innen) verpflichtend ist. Der sogenannte »Grundsatz der freien Beweiswürdigung« gilt; d.h., die Behörde hat das Recht, »nach freier Überzeugung zu beurteilen, ob eine Tatsache als erwiesen anzunehmen ist oder nicht« (§ 45 Abs. 2 AVG, auch: Hengstschläger, Leeb 2005: Rz 3), sie kann selbst entscheiden, welchem Vorbringen bzw. Beweis sie »Glauben schenkt und welchem nicht« (Schumacher, Peyrl 2006: 354).

Nach einem abgeschlossenen Ermittlungsverfahren in erster Instanz ergeht eine Entscheidung in Bescheidform – diese stellt u.a. den Verfahrensverlauf und die Beweiswürdigung dar, beurteilt diese rechtlich und schließt mit einem entsprechenden Spruch sowie der Rechtsbelehrung, d.h. Informationen über Berufungs- bzw. Beschwerdefristen³⁰, aufschiebende Wirkungen, etwaige Kosten etc. Die Tatsache, dass die Amtssprache auch im Asylverfahren Deutsch ist (u.a. Matti, Rienzner 2013: 3), hat zur Folge, dass während des Verfahrens, v.a. in den Verhandlungen, Dolmetscher:innen herangezogen werden (Kapitel 2.2.3). Gleichzeitig führt dies dazu, dass Entscheidungen in den wesentlichen Aspekten nur auf Deutsch ausgestellt werden – lediglich Spruch und Rechtsbelehrung, nicht aber Begründung

30 Im Verfahren bis zur Einrichtung des Asylgerichtshofs 2008 war das Rechtsmittel der Berufung einzulegen, danach das der Beschwerde.

und Verfahrensgang, werden in einer dem:der Antragsteller:in verständlichen Sprache ausgeführt (Fritzsche 2016b: 182).

Bei negativem Ausgang des Verfahrens kann innerhalb einer bestimmten Frist (meist 14 Tage) eine Beschwerde bzw. Berufung eingebracht werden. Die Fristenberechnung ist nicht immer einfach und orientiert sich am Tag der Zustellung des Bescheids, der je nachdem, ob der Brief persönlich übergeben oder bei der Post hinterlegt wurde, variiert. Entsprechend ist zur Wahrung der Frist Wissen um die rechtliche Berechnungslogik notwendig (Schumacher, Peyrl 2006: 369ff.). Sofern innerhalb dieses definierten Zeitraums eine Berufung bzw. Beschwerde verfasst und eingebracht wird, bleibt die Person im Status ›Asylwerber‹, d.h. rechtmäßig im Land, und darf nicht abgeschoben werden.³¹ Die Beschwerde bzw. Berufung muss nur wenige Formerfordernisse erfüllen, ist jedoch schriftlich einzubringen und zu begründen (Schumacher, Peyrl 2006: 378ff.). Neue Tatsachen dürfen im Beschwerde- bzw. Berufungsverfahren nur bedingt vorgebracht werden (§ 40 AsylG 2005 i.d.F. vom 1.1.2010³²; Schumacher, Peyrl 2006: 210; Peyrl et al. 2018: 299). Um eine begründete Berufung bzw. Beschwerde einzubringen, müssen die Argumentation der Behörde für die negative Entscheidung ebenso wie die Sachverhalte, die in der Entscheidung berücksichtigt wurden, bekannt sein. Da diese Informationen lediglich auf Deutsch zur Verfügung stehen, sind Unterstützer:innen, Rechtsberater:innen oder Anwäl:innen fast unabdingbar. Generell ist die Herstellung von Rechts- und Sprachkundigkeit während des gesamten Verfahrens Voraussetzung, um das in Art. 47 GRK verbrieftete Recht auf ein faires Verfahren gewährleisten zu können (Grill 2019: 173ff.).

Die Behandlung der Beschwerde bzw. Berufung fand bis 2008 beim UBAS, seit 2008 beim Asylgerichtshof statt, seit 1.1.2014 ist dafür das BVwG zuständig (Peyrl et al. 2017: 287f.; Schumacher et al. 2012: 264ff.; Schumacher, Peyrl 2006: 210f.). Das Setting der dort stattfindenden mündlichen Verhandlungen unterscheidet sich insbesondere seit 2008 mit der Einrichtung des Asylgerichtshofs vom erstinstanzlichen Verfahren und erhielt einen gerichtlicheren bzw. ›offizielleren‹ Charakter. Während beim UBAS meist von Einzelpersonen verhandelt bzw. entschieden wurde, geschah dies beim Asylgerichtshof meist in Senaten, die aus zwei Richter:innen bestanden (Schumacher et al. 2012: 240). Beide zweitinstanzlichen Einrichtungen waren, anders als das heutige BVwG, gänzlich auf Asylverfahren spezialisiert, die Entscheider:innen bzw. Senate für einzelne Ländergruppen zuständig. Die

31 Es gibt jedoch Gründe, die im Zulassungs- oder im inhaltlichen Verfahren eine Aberkennung dieser Wirkung bedingen, wie z.B. eine festgestellte Herkunft aus einem sicheren Herkunftsstaat, Folgeanträge, Aufenthaltsverbote, ›offenkundig‹ falsche Angaben etc. (vgl. u.a. Schumacher, Peyrl 2006: 208f. bzw. auch § 12a AsylG 2005).

32 Ab 1.1.2014 wurde dieser Sachverhalt inhaltlich ident in § 20 BFA-VG normiert.

zweitinstanzlichen Entscheidungen beenden den ordentlichen Rechtsweg im Asylverfahren. Für Beschwerden bzw. seit 2014 (außerordentliche) Revisionen bleiben nur noch die Höchstgerichte (VfGH bzw. bis 2008 und wieder ab 2014 auch der VwGH). Für den außerordentlichen Instanzenzug wird nur in Ausnahmefällen aufschiebende Wirkung (d.h. die Verlängerung des Status ›Asylwerber‹ bzw. des faktischen Abschiebeschutzes) gewährt. Gleichzeitig besteht für die Einbringung der Beschwerde bzw. Revision (BVwG) Anwalt:innenpflicht, dies geht mit Kosten einher, Verfahrenshilfe wird nur bei entsprechend aussichtsreichen Vorbringen³³ gewährt (Peyrl et al. 2018: 301; Schumacher, Peyrl 2006: 211). Abbildungen 1 und 2 illustrieren übersichtlich den Verfahrensablauf für die Zeit ab Einrichtung des Asylgerichtshofs 2008 bis 2013³⁴ sowie – für einen Vergleich – den im Jahr 2022 geltenden Verfahrensablauf. Trotz der sichtbar neu benannten Zuständigkeiten und unterschiedlichen Terminologien bleiben v.a. die Komplexität des Prozesses, die Möglichkeiten des Vor und Zurück im Verfahren und die an mehreren Zeitpunkten mögliche Abschiebung bzw. In Schubhaftnahme sichtbar. Die in Abbildung 2 dargestellte Verschränkung des Verfahrens mit der Grundversorgung und damit einhergehenden Alltagsbedingungen galt dabei in ähnlicher Form auch zuvor, der Instanzenweg zum Verwaltungsgerichtshof jedoch war erst wieder ab 2014 möglich.

Im Laufe der Verfahren werden die Vorbringen von Asylwerber:innen hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit definierten Schutzgründen beurteilt und in der Folge rechtlich bewertet. Dabei spielen Erzählungen in Einvernahmen und deren Übersetzung in Schriftform eine wichtige Rolle. Wie diese Prozesse in der Praxis ausgestaltet sind und welche Herausforderungen damit einhergehen, wird nachfolgend dargelegt.

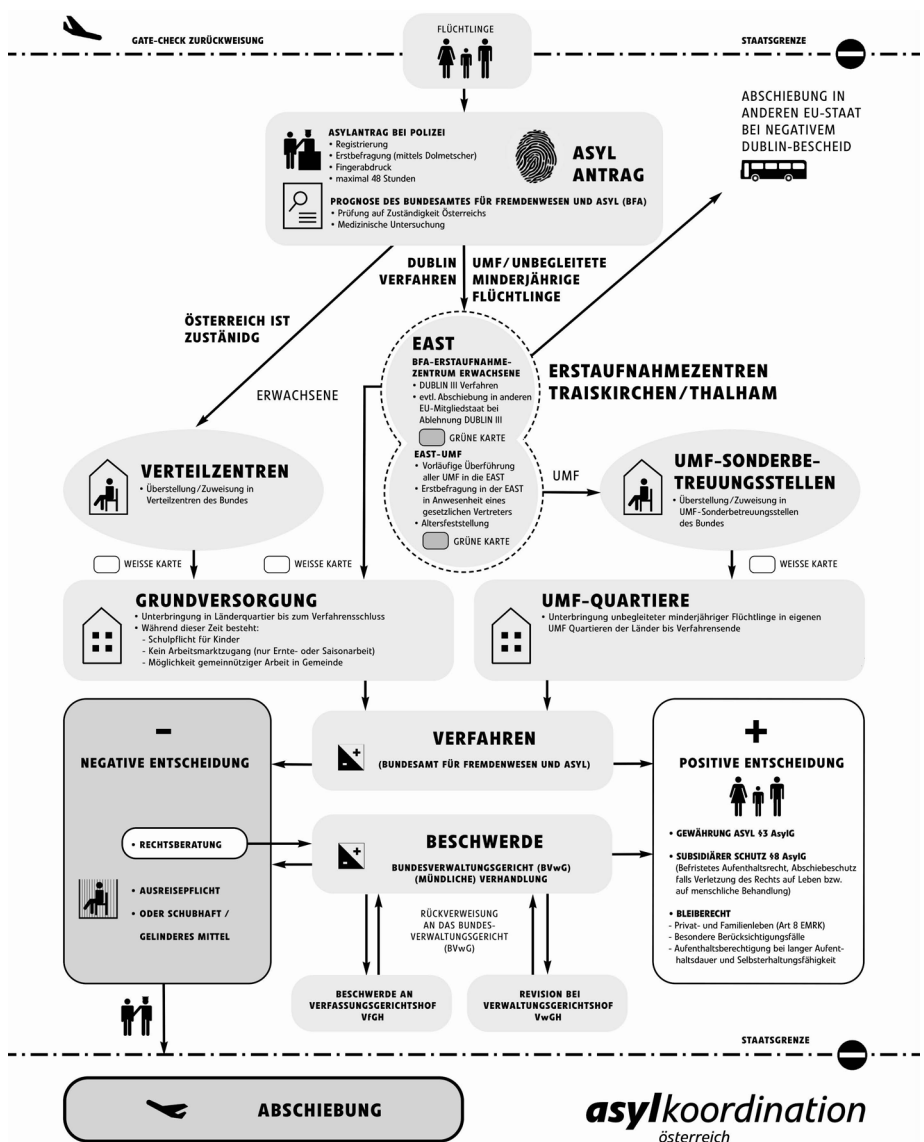
33 In diesen Fällen wird unter Umständen auch aufschiebende Wirkung zuerkannt (Schumacher, Peyrl 2006: 210).

34 Detailspekte der Abbildung, die für die Forschung von nachgeordnetem Interesse sind, wurden im Text nicht behandelt. Die Rahmenbedingungen und Abläufe der Grundversorgung werden in einem nachfolgenden Kapitel diskutiert. Ab 1.1.2014 löste das Bundesverwaltungsgericht den Asylgerichtshof ab.

Abbildung 1: Asylverfahren in Österreich von 2008 bis 2013



Abbildung 2: Asylverfahren in Österreich im Jahr 2022



2.2.3 Die Herstellung glaubwürdiger Erzählungen als Entscheidungsgrundlage

»Vom Recht auf den eigenen Roman. Jeder und jede hat das Recht, die eigene Geschichte in der eigenen Sprache zu erzählen. Jeder und jede hat das Recht auf den eigenen Roman. Jeder und jede hat das Recht zu bestimmen, was die eigene Sprache und die eigene Geschichte ist.«

(Streeruwitz 2011)

Ein Ziel des Asylverfahrens ist es, zu entscheiden, »wer überhaupt zum Kollektiv derer mit (über fundamentale Menschenrechte hinausgehenden) Rechtsansprüchen gehören soll« (Lahusen, Schneider 2017: 11f.) bzw. ob eine »Zugehörigkeit zur Rechtsgemeinschaft« (Arndt 2015: 118) geltend gemacht bzw. anerkannt werden kann. Wenn dies in einem Verwaltungsverfahren geprüft wird, geht damit (auch) die Zuweisung eines bürokratischen Labels einher (Zetter 2007) – eine Herausforderung, wie Lahusen und Schneider feststellen, da sich die Asylbehörden »im Spannungsfeld konfligierender Anforderungen und Ansprüche von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung [bewegen], die im Verwaltungshandeln beständig kleingearbeitet werden müssen« (Lahusen, Schneider 2017: 8). Sozialwissenschaftliche Forschungsarbeiten, die sich mit der Asylgewährung bzw. im Speziellen dem Asylverfahren beschäftigen, richten ihren Blick daher auch häufig auf das Verwaltungshandeln, d.h. die »street level bureaucracy« (Lipsky 1980) und damit einhergehende Herausforderungen (z.B. Scheffer 2001; Schneider, Lahusen 2017; Gill, Good 2019a; für Österreich: Dahlvik 2018). Analysen fokussieren auf Prozesse, in denen »case-loads« abgearbeitet werden (Schneider, Wottrich 2017: 87), bzw. auf die Art und Weise, wie Entscheidungen im Verfahren zustande kommen, wie Interaktionsprozesse im Rahmen von Verhandlungen ausgestaltet sind und wie »Interpretationen, Klassifikationen und Kategorisierungen« (Lahusen, Schneider 2017: 12) stattfinden. Arndt nennt drei Aspekte, die es überhaupt erst ermöglichen, in Asylverfahren die Legitimität von Schutzansprüchen auszuhandeln – notwendig sind die »Person der AsylbewerberIn als ein Rechte einforderndes bzw. seinen Opferstatus bezeugendes *Subjekt*, [die] *interaktiv[e] Herstellung ihrer (Un-)Glaubwürdigkeit* und [die] *Beurteilbarkeit* der Verhandlungssache durch eine zur Entscheidung befugte Instanz« (Arndt 2015: 118 – Hervorhebung im Original). Entsprechend relevant ist es, den Blick darauf zu richten, wie Glaubwürdigkeit hervorgebracht wird, in welchem Rahmen »Fluchtvorbringen«, d.h. erzählte Fluchtgründe, beurteilt

werden und, nicht zuletzt, unter welchen Bedingungen Asylwerber:innen handeln bzw. handeln können.

Während in der Erstbefragung zu Beginn des Zulassungsverfahrens wenig Platz für die Darlegung von Schutzgründen ist, weil auf die Reiseroute und Identitätsfeststellung der Person abgezielt wird, ändert sich dies im weiteren inhaltlichen Verfahren: Für eine mögliche Schutzgewährung müssen die Bedingungen im Herkunftsland, die Gründe und Umstände der Flucht, aber auch die eigene Identität und Biographie dargelegt werden. Dabei fehlen im Asylverfahren – anders als in gängigen Verwaltungsverfahren – meist grundlegende Informationen und Dokumente, die das Vorbringen belegen können. Auf Basis mündlicher und oft lückenhafter Anhörungen werden Fakten produziert (Schneider, Wottrich 2017: 90), um das Vorbringen in eine eindeutige Entscheidung überführen zu können (Affolter 2017: 167; Lahusen, Schneider 2017: 12; Scheffer 2003: 458). Um dies möglich zu machen, kommt den Aspekten der Glaubwürdigkeit bzw. der Glaubhaftmachung des Vorbringens ein wesentlicher Stellenwert zu. Die Glaubwürdigkeitsprüfung bzw. der Prozess der Glaubhaftmachung – als Form der »Beweisführung, bei der eine Tatsache schon dadurch glaubhaft gemacht wird, wenn dies der Richter:in/dem Richter als wahrscheinlich erscheint« (BMDW 2020) – stellen zentrale »Legitimationsmomente asylrechtlicher Verhandlungen« (Arndt 2015: 129) dar. Die Bedingungen, unter denen dies stattfindet, können als »culture of disbelief« (Jubany 2011; Affolter 2017: 154f.) beschrieben werden: Über bestimmte Methoden der Gesprächsführung bzw. mittels unterschiedlicher Prüfvorgänge (Gyulai et al. 2013; Gyulai et al. 2015; Schneider, Wottrich 2017; UNHCR 1995, 2013a, 2013 [2011]) werden die mündlichen Erzählungen bzw. »Behauptungen« hinterfragt, um in der Folge deren Glaubwürdigkeit zu bewerten. Anders als im Strafverfahren kommt im Asylverfahren dem Grundsatz »in dubio pro reo« kaum Bedeutung zu, d.h. es kann nicht davon ausgegangen werden, dass im Zweifel zu Gunsten der Person entschieden wird – vielmehr geht es darum, »so lange zu fragen, bis einen die gesuchstellende Person von der »Wahrheit« der Geschichte überzeugt hat« (Affolter 2017: 155). Als »wahr« wird dabei das erachtet, was glaubhaft, d.h. für die beurteilende Person plausibel, verständlich und nachvollziehbar erscheinend vorgebracht und in der Folge als glaubwürdig kategorisiert wird (UNHCR 2013 [2011]: Z 195 und 204).

Scheffer (2003) zeigt in seiner Untersuchung der Praxis des deutschen Asylsystems sehr anschaulich, welche Prüfungsanforderungen und Prüfkriterien in der Entscheidungsfindung angewandt werden. Notwendig ist demnach, dass Asylwerber:innen Teilnehmer- oder Mitgliedschaftskompetenz zeigen, was u.a. über Aussagenabgleiche oder die Kontrastierung mit ähnlichen Fällen (Fallpaare), Standardversionen oder Vorzeigefällen geprüft wird. Für ihn kumuliert das Verfahren zu einer Wissensprüfung, die sich eines »spezialisierten Prüfwissens [bedient], daß sich nicht einfach per Verfolgung erwerben und bedienen läßt; [...]

[eine] Prüfung [...], auf die sich vorbereiten muß, wer bestehen will« (Scheffer 2003: 456). Dabei werden v.a. an die Art und Weise, wie Fluchtgründe vorgebracht werden, hohe Anforderungen³⁵ gestellt: Im Zentrum der Anhörungen bzw. der Glaubwürdigkeitsprüfung steht das »Wiedererzählen« (Busch 2015: 292ff.) von Erlebtem, an das ein ganz bestimmter Maßstab angelegt wird. Gefordert werden Lückenlosigkeit, Kohärenz in der Darstellung, Konsistenz, Detailliertheit, die korrekte Verwendung von Zahlen, Daten, Orten und Zeiten, Authentizität in der Art und Weise der Schilderung bzw. eine Erzählform, die der Vorstellung des:der Entscheider:in, was glaubhaft ist, entspricht (Arndt 2015: 130ff.; Blommaert 2001: 414; Busch 2015; Danström, Whyte 2019: 175; Doornbos 2005: 109; UNHCR 1995). Notwendig wird auch ein entsprechendes Vokabular – denn »[i]t's All About Naming Things Right« (Spotti 2019). Die Erfüllung dieser Bedingungen ist schwierig, da u.a. kulturelle Erwartungen, Übersetzungs- bzw. Akkulturationsprozesse eine Rolle spielen (u.a. Noll 2006) bzw. die Replikation der (angenommenen) Erwartungen nicht aufgesetzt erscheinen darf (Arndt 2015: 132). Sichtbare Emotionen nehmen einen wichtigen Stellenwert ein – aber auch diese sind an einem (kulturell erwarteten) Mittelmaß zu orientieren (Jubany 2011: 86): Eine emotionslose Schilderung eines Übergriffs erscheint ebenso wenig glaubwürdig wie ein allzu dramatischer Bericht. Dabei ist hervorzuheben, dass im Asylverfahren keine Eins-zu-eins-Kommunikation stattfindet: Da die meisten Asylwerber:innen der Amts- bzw. Verfahrenssprache »nicht hinreichend kundig« (§ 39a AVG) sind, ergibt sich ein rechtlicher Anspruch auf die Beiziehung von Dolmetscher:innen, nicht aber »auf Dolmetschung in der ›Erstsprache‹ oder einer Sprache ›der Wahl‹« (Matti, Rienzner 2013: 3). Die Rede ist von einer verständlichen Sprache, »deren Kenntnis vernünftigerweise vorausgesetzt werden kann und in der er [der Asylwerber] sich verständigen kann« (EU-Verfahrensrichtlinie zit. in Matti, Rienzner 2013: 4). Diese Einschränkung der Sprachwahl lässt nicht nur Sprachvarietäten³⁶, sondern auch Mehrsprachigkeit außer Acht. Es wird davon ausgegangen, dass einer Person eine einzige (Standard-)Sprache zugeordnet werden kann, was aber den mehrsprachigen Realitäten vieler Asylwerber:innen widerspricht (Blommaert 2009; Busch 2010; Maryns 2013; Matti, Rienzner 2013: 4f.; Slezak 2010). Die Situation spitzt sich angesichts der Tatsache, dass für manche Sprachen auf Laiendolmetscher:innen (häufig ehemalige Asylwerber:innen) zurückgegriffen werden muss (z.B. Somali, aber auch teilweise Tschetschenisch³⁷, Igbo etc.), nochmals zu. Diese verfügen zwar

35 Diese ähneln sich in der Praxis unterschiedlicher Staaten (Jubany 2011: 89).

36 Z.B.ritisches Englisch vs. nigerianisches Englisch.

37 Wobei hier auch mehrfach Russisch als Sprache gewählt wird.

über die notwendigen Sprachkenntnisse, nicht aber über spezifisches Wissen zu Übersetzungs- bzw. Dolmetschprozessen.³⁸

Mit Blick auf die Ausgestaltung des Verfahrens und die zur Verfügung stehenden (linguistisch-kommunikativen) Ressourcen ist somit von narrativen Ungleichheiten auszugehen. Wie Narrative bewertet werden, orientiert sich u.a. an kultur- und gesellschaftsspezifischen Standards und lokalen Ideologien (Blommaert 2009: 444ff.). In der Beurteilung der Narrative spielen laut Busch mehrere Fiktionen eine Rolle, v.a. die Annahmen, dass der Erfahrungshorizont universell, die Erzählsituation machtfrei, Sprachideologien inexistent seien und dass Erinnerungen repliziert werden können – dies ist insofern problematisch, als Erzählungen eigentlich Rekonstruktionen darstellen bzw. (mit Bezug auf Foucault) als »Technik des Selbst« verstanden werden können, wodurch »das Selbst [...] gleichsam im Erzählen geschaffen [wird]« (Busch 2015: 304; Doornbos 2005: 118).³⁹

Damit die mündlich vorgebrachten Narrative für das Recht nutzbar werden, kommt in weiterer Folge der Transformation von Wort zu Schrift (Scheffer 1998) ein besonderer Stellenwert zu. Nur durch die Verschriftlichung von Gesagtem in Protokollen und Niederschriften ist es möglich, Wissen bzw. Erzähltes für andere bzw. weitere Instanzen zugänglich zu machen. Protokolle haben auch hier, wie in anderen Verfahren, Kontroll-, Beweis-, aber auch Garantiefunktion (Capus et al. 2014: 226). Gleichzeitig ist jedoch jede Transformation von Sprache in Schrift selektiv und erfordert Modifikationen, alleine schon durch Stilglättungen bzw. eine unzureichende Darstellung des Interaktions- bzw. Gesprächsablaufs können sich Inhalte von Erzählungen verändern. Lesbarkeit und Vollständigkeit stehen zueinander in einem Zielkonflikt (Capus et al. 2014: 230ff.). Die Art und Weise der Verschriftlichung, der:die Protokollant:in und dessen:deren Interpretation des Gesprochenen bzw. die (impliziten) Ziele, die mit der Niederschrift verfolgt werden, bestimmen die Wirkung von Protokollen im weiteren Verfahren mit und haben daher auch Einfluss auf die Beurteilung der Glaubwürdigkeit und schlussendlich die Zuerkennung eines Schutzstatus (Capus et al. 2014: 238ff.; Dahlvik 2013; Gibb 2019; Kolb 2010). Scheffer stellt diesbezüglich fest, dass der direkte Eindruck der Person aus den mündlichen Verfahren durch Niederschriften »im-mobilisiert« (Scheffer 2003: 424) werde; Kolb sieht Protokolle im Asylverfahren als »Ergebnis einer Selektion und folgenden Neuvertextung von Inhalten« (Kolb 2010: 98) und Busch spricht – mit Bezug auf Foucault – von Protokollen als einer weiteren »Technik der Machtausübung«

38 Eine Ausbildung für (Laien-)Dolmetschen im Asylverfahren bzw. ein Trainingshandbuch gibt es in Österreich erst seit 2015. Die Kurse sind mit mehreren hundert Euro für alle Module relativ hochpreisig, die Ausbildung wird von den Behörden nicht vorausgesetzt (UNHCR o.J.; Verband Österreichischer Volkshochschulen o.J.).

39 In gänzlich anderem Kontext, aber besonders eindrücklich wird die Unmöglichkeit, konsistente Erzählungen zu replizieren in dem Film »Sylvia Kristel – Paris« gezeigt (Boer 2003).

(Busch 2015: 298). Abgebildet werde nicht die Wirklichkeit bzw. Erzähltes, vielmehr handle es sich um eine Realitätsfiktion, wobei das Niedergeschriebene im Laufe des Verfahrens auch immer wieder de-kontextualisiert werde, d.h. der Kontext des Zustandekommens ausgeblendet und so getan werde, als ob der Text die mündliche Erzählung eines einzigen Akteurs wirklich abbilde (Busch 2015: 295).

Auch für die Überprüfung des Vorbringens wird zentral auf verschriftlichtes Wissen zurückgegriffen: Da die Entscheider:innen meist weder die relevanten Länder besucht haben noch in den geschilderten Situationen dabei waren (Doornbos 2005: 105; Scheffer 2003: 455), müssen sich diese externen Wissens bedienen: Länderberichte, sogenannte Country of Origin Information (COI) bzw. Berichte der Staatendokumentation (BFA o.J.c) oder externer Expert:innen und Gutachten dienen in Asylverfahren als wichtige Ressourcen bzw. Schablonen, um das Vorgebrachte abzugleichen, Glaubwürdigkeit und Schutzrelevanz zu bewerten und Wissenslücken des Rechts bzw. der Entscheider:innen zu schließen (Dahlvik 2018: 135ff.; Feneberg et al. 2022; Fritsche, Rienzner 2017: 38; Gyulai 2011). Diese Inklusion von v.a. deutsch- und englischsprachigen Sonderwissensbeständen ist dabei insbesondere aus zwei Gründen nicht unproblematisch: Einerseits müssen Länderberichte, um das Recht auf Parteigehör zu garantieren, den Asylwerber:innen kenntlich gemacht werden. In der Praxis werden diese entweder ausgehändigt oder aber von Dolmetscher:innen in den Verhandlungen mündlich übersetzt (Matti, Rienzner 2013: 10f.). Dabei spielen Verkürzungen und (sprachliche und soziokulturelle) Übersetzungsprozesse eine Rolle, die vollständige Lektüre der häufig mehrere Seiten langen und mit weitreichenden Zitaten und Verweisen abgesicherten Texte ist in der Praxis häufig nur den Rechtsvertretungen möglich. Andererseits wird durch die Einbeziehung von Expert:innenberichten und Gutachten die Plausibilität von Entscheidungen im Rechtssystem durch die Bezugnahme auf Informationen des Wissenschaftssystems begründet, ohne dass dabei jedoch etwas über die eigentliche Qualität der Daten ausgesagt wird. Damit geht die Gefahr einher, dass Ergebnisse im Vertrauen auf eine ›objektive‹ Wissenschaftlichkeit einfach übernommen werden oder Übersetzungsherausforderungen zwischen Sprachen und Disziplinen zu falschen Schlussfolgerungen führen (Rehbinder 2009: 90). Wenn in der Bewertung des Vorgebrachten mit derartigem Sonderwissen argumentiert wird, kann dieser Argumentation darüber hinausgehend meist nur mit der gleichen Wissenskategorie (z.B. Gegengutachten) begegnet werden. Um angesichts anderslautender Gutachten die eigene Glaubwürdigkeit oder den Schutzanspruch zu argumentieren, aber auch um mehrseitige Länderberichte einfach nur zu verstehen, müssen sich Asylwerber:innen externer Expertise bedienen, ihre Handlungsmöglichkeiten, der Argumentation zu begegnen, sind somit eingeschränkt bzw. voraussetzungsreich (z.B. Fritsche, Rienzner 2017: 46).

Fallgeschichten und Glaubwürdigkeit sowie schlussendlich darauf aufbauende Entscheidungen in Asylverfahren entstehen somit im Zusammenspiel von Asyl-

werber:innen, Rechtsvertreter:innen, Dolmetscher:innen und Entscheider:innen, sie werden bestimmt durch die Transformation von mündlich Vorgebrachtem in Text und die (selektive) Beiziehung unterschiedlicher Wissensformen, von denen asylrechtlich relevante Normen nur einen Teil ausmachen. Dabei sind weder Entscheider:innen eine neutrale dritte Instanz noch Dolmetscher:innen ausschließlich unparteiische Mittler:innen, die Kommunikationssituation wird von einer Vielzahl möglicher Rollen aktiv mitgestaltet: Entscheider:innen können in der Art der Kommunikation und der Beurteilung der mündlichen Vorbringen bisherige Erfahrungen nutzen, sie bewegen sich in unterschiedlichen Spannungsfeldern zwischen individuellen Zugängen und strukturellen bzw. auch politischen Zwängen (Dahlvik 2016: 195ff., 2018: 59). Sie greifen auf sogenanntes »notorisches Wissen« zurück – wobei relativ vage bleibt, wo die Offenkundigkeit dieser Wissensart wurzelt (Hengstschläger, Leeb 2005) und auch welchen Einfluss dieses auf die alltägliche Befragungspraxis hat. Ermessensspielräume, der Rückgriff auf Gerüchte, informelle Wissensbestände und je individuelle Formen von Rechtsverständnis bzw. Rechtsbewusstsein spielen in der behördlichen Asyl- und Migrationspraxis – auch über nationalstaatliche Grenzen hinweg – insgesamt eine relevante Rolle (Eule et al. 2020: 99ff.). Dolmetscher:innen können sich als Verbündete der Asylsuchenden oder aber als Stellvertreter:innen der Entscheider:in verstehen, als kulturelle Übersetzer:innen oder auch als Expert:innen bzw. Sachverständige (ohne dass sie – auch rechtlich – diesen Status tatsächlich innehaben) herangezogen werden (Arndt 2015: 124ff.; Dahlvik 2019; Doornbos 2005: 117; Gibb, Good 2014; Matti, Rienzner 2013: 6). Auch Rechtsvertreter:innen fungieren nicht nur als Unterstützer:innen und juristische Übersetzer:innen (Arndt 2015: 127), sondern gestalten Narrative und Verfahren wesentlich mit (Fuchs 2017; Matti, Rienzner 2013). Im Verfahren treffen schlussendlich unterschiedliche Rechtskulturen und -verständnisse aufeinander, Rollenkompetenzen der Beteiligten sind ungleich verteilt: Während Einvernahmesituationen für Asylwerber:innen »ein singuläres Ereignis, dessen Regeln ihnen nicht bekannt sind« (Arndt 2015: 123), darstellen, sind die Abläufe für alle anderen Beteiligten Bestandteil einer beruflichen Routine. Gerade im Asylverfahren stehen die den Professionalist:innen eröffneten Rückzugsmöglichkeiten auf Berufsrollen bzw. berufliche Teilidentitäten in Kontrast zu den Forderungen, die an die Asylwerber:innen gestellt werden: Die Notwendigkeit, Fluchtgründe und die Furcht vor aktueller Verfolgung »wohlbegründet« darzulegen (Schumacher, Peyrl 2006: 168), stellt einen »umfassende[n] Zugriff auf die Biographie« (Thielen 2009: Abs. 7) der Person dar, intime und v.a. auch belastende Erfahrungen müssen erzählt werden, die Person muss sich tendenziell als ganzer Mensch einbringen (Fritsche 2016b: 169). Angesichts dieser ungleichen Voraussetzungen, die Involvierung einer Vielzahl an Akteur:innen auf unterschiedlichen Ebenen und die komplexen Bedingungen, unter denen Fluchtgründe dargelegt und beurteilt werden, sind Asylentscheidungen

somit weit mehr als »simply the application of a set of legal rules to particular cases in a social, economic and cultural void« (Gill, Good 2019b: 19).

2.2.4 Rechtsinformation, -beratung und -vertretung

Mit Blick auf die angesprochene Asymmetrie im Verfahren und die Relevanz von (rechtlichem, sprachlichem und kulturellem) Spezialwissen wird offensichtlich, dass, um im Recht handeln und schlussendlich auch Ansprüche geltend machen zu können, Unterstützung unabdingbar ist. Neben informellen Informationen aus dem sozialen Umfeld der Asylsuchenden und mehr oder minder weitreichenden Beratungsleistungen von NGOs ist v.a. eine institutionalisierte Form der Rechtsberatung bzw. auch -vertretung relevant, die den Zugang zu rechtlichem Wissen strukturell gewährleisten und damit auch das Recht auf ein faires Verfahren garantieren kann. Proaktive Wissensvermittlung ist insbesondere dann notwendig, wenn Asylsuchende als Personen gesehen werden, die »aus einer Durchschnittsbetrachtung heraus mittellos, selbst mit Grundzügen der Rechtsordnung unvertraut und schon in sprachlicher Hinsicht daran gehindert [sind], die maßgebliche Rechtslage zu verstehen« (Stern 2012b: 2). Rechtsberatung und Rechtsvertretung dienen – zumindest theoretisch – dazu,

»AsylwerberInnen die wirksame Geltendmachung ihrer Interessen im Verfahren im Allgemeinen, und ihrer Parteienrechte im Besonderen in vollem Umfang zu ermöglichen. Rechtsberatung soll AsylwerberInnen in die Lage versetzen, informierte Entscheidungen treffen und damit ihre Interessen selbst wahren zu können. Rechtsvertretung dient dazu, stellvertretend diese Entscheidungen umzusetzen und Rechte geltend zu machen, wenn AsylwerberInnen aus eigenem dazu nicht oder nicht vollständig in der Lage sind. DisponentInnen über die Tätigkeit sind immer die AsylwerberInnen.« (Stern 2012b: 42)

Rechtlich geregelt sind im nationalen Asylrecht (u.a. in Ableitung auch europarechtlicher Vorgaben – Grill 2019; Stern 2012b), neben mündlichen Belehrungen und Anleitungen im Verfahren u.a. im Rahmen der Manuduktionspflicht (§ 13a AVG), v.a. die Aushändigung von schriftlichem Material und der Zugang zu Rechtsberatung: Zu Beginn des Verfahrens ist Asylwerber:innen »ein schriftliches Informationsblatt in einer ih[nen] verständlichen Sprache auszufolgen« (u.a. § 15 Abs. 4 AsylG) bzw. wird neben der Erstinformation auch ein Informationsblatt über Rechte und Pflichten ausgegeben (vgl. für aktuelle Versionen: BFA o.J.a). Abseits der Tatsache, dass Information in Schriftform Alphabetisierung voraussetzt bzw. bei geringer Schulbildung eine Herausforderung darstellen kann (Plutzar et al. 2008: 46; Plutzar 2010: 189), wurden gerade auch im Zeitraum der empirischen Erhebung relevante Informationsblätter mehrfach kritisiert: So beschäftigte sich das Netzwerk SprachenRechte bereits 2004 bzw. 2006 mit der Verständlichkeit

der Erstinformations- und Merkblätter (Plutzar et al. 2008; Plutzar 2009, 2010), die in adaptierter Form nach wie vor einen wichtigen Stellenwert einnehmen. In dem Zusammenhang kamen mehrere Stellungnahmen bzw. Gutachten aus dem linguistischen, psychiatrischen, psychotherapeutischen und ethnologischen Bereich zu dem Schluss, dass die Informationsblätter »von den AsylwerberInnen [nicht] verstanden werden können« (Kronsteiner 2004: 3). Aus psychiatrischer Sicht wurden die Informationsblätter sogar als »nicht nur untauglich, sondern in vielen, vielleicht sogar in allen Fällen kontraproduktiv« (Friedmann 2004) bewertet. Das linguistische Gutachten stellte damals fest, dass die Informations- und Merkblätter nicht dazu beitragen, »dass AsylwerberInnen so informiert werden, dass sie mit Hilfe dieser Texte sinnvoll handeln können« (Menz 2004: 2) bzw. – so das psychotherapeutische Gutachten – diese »nicht dazu geeignet [sind], die AsylwerberInnen ausreichend über den Ablauf eines Asylverfahrens aufzuklären und sie zu befähigen entsprechend, in ihrem eigenen Sinne, zu handeln und ihr Recht auf Schutz vor Verfolgung geltend zu machen« (Kronsteiner 2004: 3). Trotz inhaltlicher, formaler und sprachlicher Änderungen scheinen auch in den adaptierten Versionen zentrale Kritikpunkte der Gutachter:innen kaum berücksichtigt worden sein (European Union Agency for Fundamental Rights 2010b: 22; Plutzar 2010: 176): Dies gilt z.B. für die wesentlichen Kritikpunkte in Bezug auf das psychiatrische Gutachten, das u.a. die geforderte pro-aktive Thematisierung von psychischen Problemen und Traumata kritisiert sowie die »[r]aue[n] Töne« u.a. in Zusammenhang mit der Aufforderung, Eingriffe in die sexuelle Selbstbestimmung »sofort mit[zuteilen]«, anspricht (BFA 2022a: 4).⁴⁰ Ebenso aufrecht erscheint ein Großteil der Kritikpunkte des ethnologischen Gutachtens, das die schriftliche Form der Wissensvermittlung allgemein kritisiert, ebenso die »schicht- und kulturgebundene Sprache, [und ein] implizit kulturell determiniertes Rechtsverständnis« (Kronsteiner 2004: 3) problematisiert. Zusätzlich ist, trotz diesbezüglicher Kritik des linguistischen Gutachtens, auch in späteren Versionen weiterhin eine große Textdichte bzw. eine fach- und amtssprachliche Ausdrucksweise ersichtlich (wie z.B. im Informationsblatt in der Fassung BFA 2022a: Bescheid, Abschiebeschutz,

40 Sprachlich scheinen diese Befunde auch für die sogenannten »Refugee Guides« (Bundesministerium für Inneres o.J.e) – ein Versuch des Bundesministerium für Inneres, Informationen im Asylkontext auf ein verständlicheres Niveau herunterzubrechen – zu gelten. Auch die dortigen Formulierungen scheinen weniger auf Handlungsermächtigung durch Information denn auf Regelgehorsam zu fokussieren: So unterteilt der im Winter 2015 herausgegebene und weiterhin zugängliche »Refugee Guide« zwar mit »Informationen/Rechte/Pflichten/Werte« (eigene Hervorhebung), bedient sich jedoch weitgehend des Imperativs (»Sie müssen«, »Helfen Sie!«, »Zeigen Sie!« »Nehmen Sie auf andere Menschen Rücksicht« etc.), stellt Grundregeln und die Bitte bzw. Aufforderung, sich an die Regeln und ausgewählten Werte zu halten, in den Vordergrund.

Zulassungsverfahren, Erstaufnahmestelle, Schubhaft etc.).⁴¹ Fischer et al. kommen zu dem Schluss, dass die »Informationsblätter [...] daher kaum zur Aufklärung der AsylwerberInnen bei[tragen], sondern [...] vielmehr der behördlichen Absicherung, den Informationspflichten nachgekommen zu sein, [dienen]« (Fischer et al. 2010: 118).

Neben den Informationsblättern ist die Beigabe von Rechtsberater:innen rechtlich geregelt. Die inhaltliche Unterstützung umfasst dabei im Zulassungsverfahren v.a. im Falle einer beabsichtigten Zurück- bzw. Abweisung die Zurverfügungstellung von Informationen an die Asylwerber:innen »über ihr Asylverfahren und ihre Aussichten auf Zuerkennung des Status des Asylberechtigten oder des subsidiär Schutzberechtigten« (§ 64 Abs. 4 AsylG 2005 i. d. F. vom 1.1.2010 bzw. § 49 Abs. 2 BFA-VG); im zugelassenen Verfahren betrifft die rechtlich normierte Unterstützung (ursprünglich in § 66 AsylG i.d.F. vom 1.1.2010 und später v.a. in § 49 BFA-VG geregelt) allgemein Fragen, die das Asylrecht und das -verfahren betreffen, die Bereitstellung von Dolmetscher:innen sowie gegebenenfalls die Rückkehrberatung. Bis 30.9.2011 wurde diese Art der Beratung lediglich »auf Verlangen« (§ 66 AsylG 2005 i.d.F. vom 1.1.2010) geleistet, d.h., entsprechendes Wissen um die Existenz dieser Möglichkeit war notwendig, um die Unterstützung überhaupt in Anspruch nehmen zu können – in der Praxis kam es auch dazu, dass die Leistungen »mangels ausreichender Verfügbarkeit nicht erfüllt werden konnt[en]« (Stern 2012b: 39). Mit 1.10.2011 wurde in Bezug auf die erste Instanz formuliert, dass »eine beratende Unterstützung eingerichtet werden [kann]«, die »nach Maßgabe der faktischen Möglichkeiten« agiert, wobei darauf normalerweise kein Rechtsanspruch bestand bzw. bis heute nicht besteht (§ 65 Abs. 1 AsylG 2005 i.d.F. vom 1.10.2011 bzw. § 49 BFA-VG Abs. 1; auch: oesterreich.gv.at 2022; Asylum Information Database 2022i). Im Beschwerde- bzw. Berufungsverfahren wurde erst nach einem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs im Oktober 2010 (VfSlg 19.188/2010) und infolge des FrÄG 2011 der kostenlose und amtswegige Zugang zu Rechtsberatung für das Verfahren normiert (Stern 2012b: 2; Wiener, Benndorf 2011). Externe Dienstleister bzw. NGOs wurden mit der Rechtsberatung im Beschwerdeverfahren beauftragt, wobei einer der damaligen Dienstleister (Verein Menschenrechte Österreich) von mehreren Seiten aufgrund seiner Nähe zu den Behörden und der schwachen inhaltlichen Arbeit v.a. hinsichtlich des Schutzes der Rechte von Asylsuchenden weitreichend kritisiert wurde (Asylum Information Database 2022i). Mittlerweile wurde, mit 1.1.2021, sowohl die erst- als auch die zweitinstanzliche Rechtsberatung über die Errichtung der Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen (BBU) verstaatlicht

41 Im Rahmen einer Befragung der EU-Grundrechteagentur gab zusätzlich ein wesentlicher Teil der Befragten Asylwerber:innen an, sich nicht mehr an eine Aushändigung dieser Informationsblätter erinnern zu können (European Union Agency for Fundamental Rights 2010b: 21).

(BBU-G). Während u.a. hinsichtlich der Ausbildung der Berater:innen und qualitativer Standards im Vergleich zum zuvor »dysfunctional legal aid system« (Asylum Information Database 2022i) Verbesserungen erkennbar sind – die Rede ist von einer Rechtsberatung mit »[p]raktische[r] Qualität trotz struktureller Mängel« (Reyhani 2022) – bleibt Kritik insbesondere hinsichtlich grundrechtlicher Aspekte und der Unabhängigkeit der verstaatlichten Beratung⁴² weiterhin aufrecht (Asylum Information Database 2022i; Frik 2021).

Eine qualitativ hochwertige und unabhängige Rechtsberatung ist notwendig, um ein faires Verfahren zu gewährleisten und damit die Wahrnehmung von Rechten, aber auch (Mitwirkungs-)Pflichten zu unterstützen. Besonders eine Unterstützung, die früh im Verfahren ansetzt, kann nicht nur die Qualität von Entscheidungen und die Fairness des Verfahrens, sondern auch die Wahrnehmung von Rechten durch Asylwerber:innen stärken (Grill 2019: 174). Adäquate Wissensvermittlung sollte dabei auch Ressourcen und Befindlichkeiten der Antragsteller:innen berücksichtigen: Psychischer Stress, Angst, eine begrenzte Aufnahmefähigkeit bei Ankunft, aber auch die Tatsache, dass Informationsweitergabe Zeit braucht bzw. zur richtigen Zeit und in einem vertrauensvollen Setting erfolgen muss, damit die Inhalte nicht nur gehört, sondern auch verstanden werden, sind relevante Aspekte (Plutzar et al. 2008: 54f.; UNHCR 2013b: 25f.). Im Idealfall ist Information »im Überfluss vorhanden [...], damit Asylsuchende die Chance haben sie wahrzunehmen« (Plutzar 2010: 193). Mit Blick auf die Ausführungen ist festzustellen, dass systematische und nachhaltige Unterstützung von Asylwerber:innen durch unabhängige und qualifizierte Rechtsberater:innen insbesondere bis 2011 als in weiten Teilen unzureichend gewertet werden muss (Ammer, Köhler 2010: 165ff.; ECRE/ELENA Oktober 2010; European Union Agency for Fundamental Rights 2010a, 2010b; Plutzar et al. 2008; Plutzar 2009, 2010; Stern 2012a, 2012b). Ab 2011 kann, v.a. infolge der Einführung der amtswegigen Rechtsberatung mit dem FrÄG 2011 (und damit gegen Ende der empirischen Erhebungen dieser Forschung), von einer stetigen Verbesserung im Laufe der Zeit gesprochen werden. Nichtsdestotrotz werden teilweise bis heute u.a. eine mangelnde Sicherstellung des Zugangs zu Berater:innen v.a. im erstinstanzlichen Verfahren, begrenzte Ressourcen, aber auch Zweifel an der Qualität und Unabhängigkeit der Beratung problematisiert (Stern 2012b: 3 bzw. 74; UNHCR 2013b: 34 bzw. 52ff.; Asylum Information Database 2022i; ECRE 2019; Frik 2021; Grill 2019). Lücken wurden und werden – wenn auch unter geänderten Rahmenbedingungen – durch NGOs, die häufig auf die Ressourcen von Ehrenamtlichen zurückgreifen, gefüllt, wobei sich Zugänge zu

42 Im Dezember 2022 äußerte auch der Verfassungsgerichtshof erhebliche Bedenken und beschloss, die Konformität der verstaatlichten Beratung mit verfassungs- und grundrechtlichen Vorgaben zu prüfen (Reyhani 2022).

rechtlicher Unterstützung auch in Abhängigkeit der Unterbringungsform (European Union Agency for Fundamental Rights 2010b: 15; Fritsche et al. 2019: 142ff.) und gerade abseits von Ballungszentren schwierig gestalten können (asylkoordination österreich o.J.b; Asylum Information Database 2022b; European Union Agency for Fundamental Rights 2010a: 10ff., 2010b: 13ff., 30f.). Das Ziel einer soliden und v.a. unabhängigen Rechtsberatung und -vertretung, die effektiv selbstbestimmte Handlungsmöglichkeiten von Asylwerber:innen unterstützt, den skizzierten und komplexen Anforderungen im Asylverfahren gerecht wird und grundrechtlichen Anforderungen gänzlich entspricht, ist somit trotz positiver Entwicklungen auch 2022 noch nicht erreicht (Asylum Information Database 2022i).

2.3 Die Grundversorgung: die Strukturierung des Alltags

Neben den Regelungen und Praktiken, die das Asylverfahren bzw. die Handlungsmöglichkeiten vor dem Recht bestimmen, setzen v.a. die Normen der Grundversorgung einen engen Rahmen, der die Bedingungen in den Bereichen Wohnen und Verpflegung, Arbeit und Bildung, Gesundheit und Partizipation festlegt.⁴³ Zugangsbestimmungen zu und Leistungen der Grundversorgung sind auf nationaler Ebene v.a. in der Grundversorgungsvereinbarung des Bundes (GVG-B 2005), der Grundversorgungsvereinbarung – Art. 15a B-VG (GVV) sowie den Grundversorgungsgesetzen der einzelnen Bundesländer geregelt. Diese können auch als Übersetzung der staatlichen »Pflicht, die grundlegenden Menschenrechte der hier aufhaltigen Menschen zu schützen, woraus sich eine Verantwortung für die Gewährleistung grundlegender Versorgung hilfsbedürftiger Personen wie der Asylsuchenden ableitet« (Frahm 2013: 464), verstanden werden.

Im Zulassungsverfahren wird die Grundversorgung in den Bundesbetreuungsstellen gewährt.⁴⁴ Nach Zulassung zum Verfahren erfolgt die Überstellung in Einrichtungen der Länder. Für Asylwerber:innen besteht dabei weder Wahlfreiheit in Bezug auf den Ort noch eine in Bezug auf die Region der Unterbringung, die Zuweisung erfolgt nach Quoten, um eine »bevölkerungsadäquate Verteilung der AsylwerberInnen auf die Bundesländer« (König, Rosenberger 2010b: 26; Art. 1 Abs. 4 GVV) zu gewährleisten. Über eine Koordinationsstelle werden die Asylsuchenden nach Zustimmung der jeweiligen Länder »verteilt« und einzelnen Quartieren zugewiesen. In

43 Die Ausführungen können nicht auf die Situation der seit 2022 in der Grundversorgung versorgten Ukrainer:innen mit dem Rechtsstatus »Vertriebene« umgelegt werden, da für diese u.a. im Bereich der Arbeit andere Bedingungen gelten.

44 Teilweise und v.a. in Abhängigkeit der Übernahme in Quartiere der Länder werden Asylwerber:innen auch noch nach Zulassung zum Verfahren in Unterkünften des Bundes betreut.

der Praxis ist die Erfüllung der Quoten durch manche Bundesländer eher die Ausnahme – 2009 nahmen lediglich drei der neun Bundesländer (Nieder- und Oberösterreich sowie Wien) ausreichend (bzw. mehr) Asylwerber:innen als erforderlich auf, teilweise lag (z.B. Kärnten) das Minus bei bis zu 40 Prozent (König, Rosenberger 2010b: 33). Auch in den letzten Jahren blieben in den meisten Bundesländern die zur Verfügung gestellten Plätze hinter der eigentlich vereinbarten Anzahl, wohingegen v.a. Wien seine Quoten übererfüllte (Asylum Information Database 2022j). Dabei ist der Anteil der Asylwerber:innen an der Gesamtbevölkerung in den jeweiligen Bundesländern relativ gering – 2009 lag ihr Anteil im Verhältnis zum Bevölkerungsstand (Statistik Austria 2019, eigene Berechnung) österreichweit bei 0,28 Prozent, von 0,35 Prozent in Wien bis zu 0,17 Prozent in Kärnten – d.h. bei maximal 35 Asylwerber:innen pro 10.000 Einwohner:innen. Auch wenn die Anzahl der Personen in Grundversorgung – zwar weniger durch Asylwerber:innen als durch Vertriebene aus der Ukraine – sich 2022 ungefähr vervierfachte (Bundesministerium für Inneres 2022), liegen die Anteile im österreichweiten Durchschnitt dennoch bei nur rund einem Prozent.

Um Grundversorgung gewährt zu bekommen, müssen laut Gesetz drei Voraussetzungen erfüllt sein (Art. 2 GVV; Limberger 2010: 51f.; Schumacher, Peyrl 2006: 218) – Hilfs- und Schutzbedürftigkeit sowie Unterstützungswürdigkeit:

»Hilfsbedürftig ist, wer den Lebensbedarf für sich und die mit ihm im gemeinsamen Haushalt lebenden unterhaltsberechtigten Angehörigen nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln beschaffen kann und ihn auch nicht oder nicht ausreichend von anderen Personen oder Einrichtungen erhält.« (Art. 2 Abs. 1 GVV)

In dieser Formulierung ist keine Definition enthalten, was den Lebensbedarf ausmacht, bzw. auch nicht begründet, warum dieser bei Asylwerber:innen anders angesetzt ist als bei Personen mit Sozialhilfe bzw. Mindestsicherungsbezug – deren Leistungen der Gesetzgeber eigentlich »als das Minimum zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Lebens angenommen [hat]« (Frahm 2013: 472) und bei denen »[b]ei jeder Einschränkung [...] die Gefahr einer Verletzung grundlegender Menschenrechte [besteht]« (Frahm 2013: 470). Für die Beurteilung der Hilfsbedürftigkeit werden Vermögen oder auch Einkünfte aus Erwerbstätigkeiten angerechnet, alleine der Besitz eines Fernsehgeräts oder anderer Wertgegenstände verweist auf fehlende Hilfsbedürftigkeit (Frahm 2013: 465).

Schutzbedürftig sind sogenannte »Fremde«, d.h. nicht österreichische Staatsbürger:innen, zu denen u.a. Asylwerber:innen, aber unter bestimmten Umständen auch Asylberechtigte bzw. Personen mit subsidiärem Schutzstatus oder rezent auch »Vertriebene« (§ 62 AsylG 2005) gezählt werden; auch Personen mit negativem Asylbescheid fallen in die Gruppe der Schutzbedürftigen, wobei hier der Zugang in der Praxis unterschiedlich ausgestaltet ist (Art. 2 Abs. 1 GVV; Limber-

ger 2010: 52; Schumacher, Peyrl 2006: 218ff.). Unterstützungswürdigkeit ist dann nicht gegeben, wenn eine (bestimmte) gerichtlich strafbare Handlung begangen wurde, teilweise führen auch disziplinäre Verstöße bereits zum Ausschluss aus der Grundversorgung (Frahm 2013: 465; Schumacher, Peyrl 2006: 220f.). Je nach Praxis bzw. Bundesland können Leistungen der Grundversorgung eingeschränkt oder entzogen werden, wenn z.B. Beschäftigungsangebote abgelehnt, Geldleistungen zweckwidrig verwendet werden, grobe Verstöße gegen die Hausordnung vorliegen oder gegebenenfalls auch wenn im Verfahren falsche Angaben getätigt werden oder angenommen wird, dass durch die Person bzw. deren Verhalten, die »Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung« gefährdet sei – der Ermessensspielraum für die »Entlassung« aus der Grundversorgung ist dabei relativ groß (§ 3 GVG-B 2005; Frahm 2013: 465; König, Rosenberger 2010a: 273; Limberger 2010: 58f.). Die Standards zur Leistungsgewährung bzw. -einschränkung der Versorgung sind, abseits der drei Kriterien, nicht weiter fixiert, länder- bzw. quartierbezogene Unterschiede die Praxis (Asylum Information Database 2022h; Frahm 2013: 465f.). Im Rahmen von Kontrollen – u.a. unter Einbeziehung der Fremdenpolizei – werden z.B. die Anwesenheit in den Unterkünften und die Hilfsbedürftigkeit der Person überprüft. Diese Praxis wird gerade in Hinblick auf mögliche Traumatisierungen der Leistungsbezieher:innen als problematisch gewertet (asylkoordination österreich 2010; König, Rosenberger 2010b: 37).

Die Erbringung der Grundversorgung erfolgt als Sach- und Geldleistung – Ersteres betrifft nicht nur die Zurverfügungstellung einer Unterkunft, sondern unter Umständen auch Verpflegung oder die Versorgung mit Artikeln des täglichen Bedarfs (Asylum Information Database 2022e; Peyrl et al. 2018: 323ff.; Schumacher, Peyrl 2006: 217f.). Politisch werden auch rezent immer wieder Bestrebungen, ausschließlich auf Sachleistungen zu setzen, laut (Haselbacher, Hattmansdorfer 2018: 384). Im Gesetz sind für die einzelnen Leistungen bestimmte Höchstsätze vorgesehen, die seit 2004 nur bedingt wertangepasst wurden, lediglich 2012 und 2016 kam es jeweils zu einer leichten Erhöhung der Tagsätze (Frahm 2013: 466; Asylum Information Database 2022e; Limberger 2010: 55f.):

Für Wohnen und Verpflegung wurden in einer organisierten Unterkunft zum Zeitpunkt der empirischen Erhebung pro Tag 17 Euro an die Quartiersgeber ausbezahlt (2022: maximal 21 Euro), bei Privatwohnenden lag der Mietzuschuss bei monatlich 110 Euro für Einzelpersonen bzw. 220 Euro für Familien (2022: maximal 150 bzw. 300 Euro); wenn keine Vollverpflegung erfolgt oder die Person privat wohnt, wird ein Verpflegungsgeld ausbezahlt, das zum relevanten Zeitpunkt 180 Euro für Erwachsene und 80 Euro für Minderjährige betrug (2022: maximal 215 bzw. 100 Euro). Dazu kommen noch (je nach Wohnform bzw. Bundesland) 40 Euro Taschengeld sowie unter bestimmten Bedingungen zehn Euro Freizeitgeld monatlich, 150 Euro Bekleidungsgeld bzw. – bei Schulbesuch – 200 Euro Schulgeld pro Jahr. Freizeit-, Bekleidungs- und auch Schulgeld wurden bzw. werden nicht immer bar, sondern

mehrfach auch über Gutscheine bzw. nach Vorlage von Rechnungen (z.B. Kinokarte) ausbezahlt. Fahrtkosten werden v.a. für behördliche Ladungen übernommen.

Angesichts dieser Zahlen bleibt »fraglich, ob die gewährten Leistungssätze ausreichen, den minimalen Lebensstandard, der für ein menschenwürdiges Leben nötig ist, zu gewährleisten« (Frahm 2013: 472) und ob nicht – gerade im Vergleich zu den Sätzen der Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung⁴⁵ – aus menschenrechtlicher Sicht Menschen zweiter Klasse versorgt werden.

Die konkrete Ausgestaltung und Praxis der Grundversorgung in den einzelnen Lebens- und Alltagsbereichen ist kaum systematisch erforscht. Für Österreich liefert v.a. der von Rosenberger (2010) herausgegebene Sammelband zur Unterbringung eine detaillierte, v.a. politikwissenschaftliche Analyse. 2021 führte die asylkoordination österreich eine bundesweite Befragung zur Grundversorgung durch, die über Kontinuitäten und Veränderungen informiert (Asylum Information Database 2022d), ergänzend zeigt z.B. auch die Forschung von Haselbacher und Hattmansdorfer (2018) mit Fokus auf den ländlichen Raum, wie Herausforderungen und Problembereiche auch in den letzten Jahren weniger einer Lösung als einer Zuspitzung zugeführt wurden. Nachfolgend werden die wesentlichsten Bedingungen der stark durch das Recht und die Rechtspraxis normierten Bereiche Wohnen und Verpflegung, Bildung und Arbeit, Gesundheit und Partizipation dargestellt.

2.3.1 Wohnen und Verpflegung

Was die Bedingungen im Bereich Wohnen und Verpflegung betrifft, muss zwischen den Betreuungsstellen des Bundes und der Länder unterschieden werden. In Bezug auf Ersteres und mit Blick auf den empirischen Kontext sind v.a. die räumlich an eine Erstaufnahmestelle (EAS) angegliederten Bundesbetreuungsstellen⁴⁶ und dabei v.a. die in der Nähe von Wien gelegene Bundesbetreuungsstelle Traiskirchen von Relevanz (für Details: Kapitel 7.3.2ff.). In der Beschreibung dieses historischen Orts, der auch als Symbol für den österreichischen Umgang mit Flüchtlingen gesehen werden kann (Fischer et al. 2010; Hofer 2013: 30ff.; Langthaler 2008; Wischenbart 1995; für eine auch künstlerisch-kreative Auseinandersetzung: Engelbert et al. 2010), zeichnet sich ein Bild, das – wie Marlene Streeruwitz formuliert – einen Ort zeigt, »in dem alle rechtens handeln, aber für niemanden und auf keiner Seite ein Zustand von Sicherheit als Voraussetzung für Glück entstehen kann«

45 Für 2022 liegen die Geldleistungen für privat wohnende Grundversorgungsbezieher:innen mehr als die Hälfte unter den Vergleichswerten der Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe (Asylum Information Database 2022e).

46 2010 gab es fünf Bundesbetreuungsstellen (Fischer et al. 2010: 105), v.a. in Folge des FrAG 2015, wurden weitere Verteiler-, Betreuungs- und Sonderbetreuungsstellen geschaffen, in denen die Asylwerber:innen durch den Bund betreut wurden (Asylum Information Database 2022j).

(Streeruwitz 2010: 11). Die Wohn- und Versorgungsbedingungen in den Bundesbetreuungseinrichtungen werden als eine Zuspitzung der Praxis in den Ländern dargestellt, Mobilitätseinschränkungen, weitreichende Kontrollen, große Einschränkungen der Privatsphäre und strikte Hausordnungen, räumliche und soziale Abschottung sowie auch eine Sozialbetreuung, die stark vom individuellem Engagement abhängt, werden beschrieben (Fischer et al. 2010: 119f.). Der Fokus in der Ausgestaltung der Versorgungs- und Unterbringungsleistungen liegt v.a. auf Pflichten der Asylwerber:innen, die Gewährleistung von Rechten wird in den Hintergrund gerückt (Fischer et al. 2010: 116). Die Möglichkeit der selbstbestimmten Nahrungszubereitung ist nicht gegeben. Rechtlich ist der Aufenthalt in diesen Betreuungseinrichtungen begrenzt und auf wenige Tage ausgerichtet, entsprechend sind die Bedingungen auch nicht für einen längeren Aufenthalt ausgelegt (Asylum Information Database 2022j). Nichtsdestotrotz führen fehlende Plätze, Verzögerungen in der Überverantwortung an die Länder immer wieder zu längeren Aufenthalten, im Jahr 2009 war ein beträchtlicher Teil der Asylwerber:innen sogar bis zu sechs Monate in den EASt untergebracht (Fischer et al. 2010: 117).

In den Bundesländern unterscheiden sich die Bedingungen je nach Art der Unterbringung. Die Quartiere setzen sich aus organisierten – meist von NGOs und teilweise vom Land betriebenen – Sammelunterkünften, gewerblichen Quartieren (v.a. Pensionen, nicht ausgelastete Gasthöfe) sowie, meist im Ausnahmefall und an bestimmte Bedingungen geknüpft, privaten Unterkünften zusammen (König, Rosenberger 2010a: 277). Die Möglichkeit individueller Unterbringung in Privatquartieren wurde in den letzten Jahren v.a. außerhalb Wiens immer weiter zurückgedrängt (Asylum Information Database 2022j; Haselbacher, Hattmansdorfer 2018: 378).

Im großstädtischen Raum, d.h. in Wien, befinden sich die größeren Quartiere weniger in Randlage, womit auch ein Zugang zu Infrastruktur gegeben und Mobilität prinzipiell leichter möglich ist, Letztere ist in der Praxis jedoch durch die damit verbundenen Kosten eingeschränkt (Sirdjani 2010: 251). Im ländlichen Raum sind v.a. gewerbliche Unterkünfte (d.h. Pensionen) geographisch häufig abgelegen (Alataby, Singer 2010: 141; Haselbacher, Hattmansdorfer 2018). In Bezug auf die Wohnbedingungen werden teilweise schlechte bauliche, aber auch hygienische Zustände beschrieben, die Größe der Wohnräume kann beträchtlich variieren (Alataby, Singer 2010: 136; Asylum Information Database 2022d; Dossier 2014a, 2015; Fritsche et al. 2019: 46ff.; Haselbacher, Hattmansdorfer 2018: 379; Knapp 2018: 80; Krois 2021). Demgegenüber stehen jedoch auch positive Beispiele mit qualitativ hochwertige(n) Betreuungsbedingungen, die auf eine entsprechende Landespolitik bzw. einen engagierten Umgang der mit der Betreuung beauftragten NGOs zurückgeführt werden (z.B. Bergthaller, Moser 2010: 220).

Die Möglichkeit, eine private Unterkunft zu mieten, ist oft voraussetzungsreich, je nach Bundesland ist die Erlaubnis, eigenständig Wohnraum anzumieten, an bestimmte Bedingungen geknüpft, z.B. an Deutschkenntnisse (Asylum Information

Database 2022e; Fritsche et al. 2019: 45f.; König, Rosenberger 2010b: 36). Entsprechend unterschiedlich zeigen sich die Anteile derer, die privat wohnen: 2008 waren österreichweit ca. 46 Prozent privat untergebracht – wobei die Zahlen zwischen neun Prozent in Vorarlberg und fast 70 Prozent in Wien variieren (König, Rosenberger 2010a: 278; Sirdjani 2010: 256), auch 2021 bzw. 2022 liegen diese Anteile zwischen einem und 50 Prozent, Wien liegt weiterhin bei überdurchschnittlichen 70 Prozent privater Unterbringung (Asylum Information Database 2022j). Bereits die geringen Mietzuwendungen verweisen auf die häufig vorhandene Prekarität der privaten Unterkünfte: Überbelag, beengte Wohnverhältnisse und der Rückgriff auf (illegale) Subwohnungsmärkte stehen der Autonomie, die durch eigenen Wohnraum entsteht, gegenüber (Aigner 2016; Frahm 2013: 472; Fritsche et al. 2019: 44ff.; Reininger, Reinprecht 2022; Zschiedrich 2016). In nicht organisierten Quartieren ist Sozialberatung im Rahmen der Auszahlung der Grundversorgungsleistungen in einer Beratungsstelle oder über mobile Betreuung, die im schlechtesten Fall nur einmal monatlich vor Ort ist, möglich (Al-ataby, Singer 2010: 141; Fritsche et al. 2019: 142f.).

Je nach geographischer Lage unterscheiden sich nicht nur die Mobilitätskosten und die Anbindungen an die Infrastruktur, sondern auch die sozialen, kulturellen, religiösen und bildungsbezogenen sowie medizinischen Angebote und Möglichkeiten (Fritsche et al. 2019: 41f. sowie diverse Fallstudien in Rosenberger 2010). Wenn keine Selbstverpflegung, die mit den jeweiligen Verpflegungssätzen auskommen muss, möglich ist, wird Verpflegung bereitgestellt, d.h., es wird »ausgekocht«. Das Ausmaß der Einrichtungen mit Vollverpflegung variiert je nach Bundesland, in den letzten Jahren ist eine Tendenz zu mehr Selbstverpflegung erkennbar, auch wenn weiterhin in sechs Bundesländern ebenso Quartiere mit Vollverpflegung zu finden sind (z.B. Eilen, Fichtinger 2010: 269; Asylum Information Database 2022d). Aufgrund mangelnder Selbstbestimmung in der Ernährungsaufnahme wird das »Auskochen« immer wieder kritisiert (Frahm 2013: 471) bzw. ist teilweise auch von einer damit einhergehenden »Hospitalisierung« (Eilen, Fichtinger 2010: 269) die Rede. Wer nicht privat wohnt, hat Hausordnungen zu befolgen, die, so König und Rosenberger, v.a. »kontrollieren und disziplinieren« (König, Rosenberger 2010a: 286), in einzelnen Bundesländern werden diese auch als »Produktionsmaschine für Verstöße« (König, Rosenberger 2010a: 285) beschrieben.

Die Bedingungen der Unterbringung werden aus menschenrechtlicher Perspektive u.a. in Bezug auf das Recht auf angemessenen Wohnraum, Nahrung und Gesundheit sowie das Recht auf Familien und Privatleben als problematisch gesehen (Frahm 2013: 471). Geforderte Mindeststandards im Bereich der Unterbringung wurden, mit explizitem Verweis auf die »Achtung der Menschenwürde«, zwar 2014 auf der LandesflüchtlingsreferentInnenkonferenz beschlossen (LandesflüchtlingsreferentInnenkonferenz 2014). Jedoch stellt auch 2021 ein Vergleich dieser Mindeststandards mit den Maßstäben in betreuten Wohnformen der Wohnungslosenhilfe für die Unterbringung in der Grundversorgung »deutlich schlechter[e]

Standards« (Krois 2021: 26) fest, die menschenwürdige Qualität der Wohnversorgung für Grundversorgungsbezieher:innen wird weiterhin in Frage gestellt.

2.3.2 Bildung und Arbeit

Der Zugang zu Bildung während des schulpflichtigen Alters (inklusive des verpflichtenden Kindergartenjahres) ist grundsätzlich gegeben.⁴⁷ Darüber hinausgehend zeigen sich mehrere Hürden: Der Krippenbesuch für Kleinkinder, aber auch die Nachmittagsbetreuung in Horten sind gerade im ländlichen Raum bzw. für Kinder, deren Eltern (wie bei den meisten Asylwerber:innen der Fall) nicht arbeiten, nicht überall ohne weiteres möglich (Fritsche et al. 2019: 84ff.), der Zugang zu Weiterbildungen ist für Asylwerber:innen damals wie heute alles andere als selbstverständlich (Asylum Information Database 2022a; Fritsche et al. 2019: 154ff.; König, Rosenberger 2010a: 291f.). Integrationsunterstützung ist politisch vorrangig an positive Bescheide gebunden, dies gilt auch für Deutschkurse, wobei das Ausmaß diesbezüglicher Angebote ebenso durch das (regional bzw. lokal unterschiedliche) Engagement von Ehrenamtlichen und durch die zur Verfügung gestellten finanziellen Ressourcen mitbestimmt wird (Asylum Information Database 2022a; Fritsche et al. 2019: 154ff.; König, Rosenberger 2010a: 291f.; UNHCR 2013c: 17).

Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist sehr beschränkt bzw. faktisch fast unmöglich: Asylwerber:innen unterliegen dem Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG), d.h. unselbstständige Arbeit kann nur mit einer Beschäftigungsbewilligung ausgeübt werden und ist frühestens drei Monate nach Zulassung zum Asylverfahren im Rahmen eines Ersatzkräfteverfahrens möglich. Bis 2021 waren die Möglichkeiten der Arbeitsaufnahme aufgrund des sogenannten Bartenstein-Erlasses (11.5.2004 GZ 435.006/6-II/7/2004) auf Saisonarbeit, die v.a. in touristischen Gebieten möglich ist, beschränkt. 2021 wurde der Erlass vom Verfassungsgerichtshof aus formalen Gründen für gesetzeswidrig erklärt (V 95–96/2021-12; Verfassungsgerichtshof Österreich 2022).⁴⁸ Auch restriktiv gehandhabt wird die selbstständige Berufsausübung, die im Großen und Ganzen auf freie Gewerbe begrenzt ist (Al-ataby, Singer 2010: 139; im Detail auch: Ammer 2011; Fritsche et al. 2019: 57; König, Rosenberger 2010a: 292; Limberger 2010: 45f.). Eine Ausnahme bilden sogenannte Remunerationstätigkeiten, d.h. gemeinnützige Hilfsarbeiten, wie z.B. die Reinigung der Quartiere oder Arbeiten für die Gemeinde, die bis zu einem gewissen Freibetrag geleistet werden

47 Dennoch werden geflüchtete Kinder im manchen Fall erst Monate nach der Asylantragstellung eingeschult (Fritsche et al. 2019: 154).

48 Gleiches gilt für den Hartinger-Klein-Erlass aus 2018, der die seit 2012 mögliche Annahme einer Lehrstelle für unter 25-Jährige abschaffte. Auch dieser wurde 2021 vom Verfassungsgerichtshof zeitgleich mit dem Bartenstein-Erlass aufgehoben (E 2420/2020-17; Verfassungsgerichtshof Österreich 2022).

dürfen (Limberger 2010: 60); wird der Freibetrag überschritten, wird dies auf die Grundversorgungsleistungen angerechnet (Asylum Information Database 2022c).

Angesichts der Restriktionen ist von einer hohen Dunkelziffer irregulärer Arbeit (»Schwarzarbeit«) auszugehen (z.B. Al-ataby, Singer 2010: 140; Hofer 2013: 59ff.). Gleichzeitig bleiben die Bedingungen der Grundversorgung auch für den Erwerbsverlauf nach Anerkennung der Schutzwürdigkeit nicht ohne Folgen: Auch nach Zuerkennung eines Rechtsstatus ist (trotz rechtlicher Möglichkeiten) die Arbeitsaufnahme u.a. aufgrund sprachlicher Herausforderungen, fehlender Netzwerke oder Diskriminierung nicht einfach (z.B. Langthaler 2016; UNHCR 2013c: 61ff.), das lange Warten im Asylverfahren kann die Arbeitsintegration auch bei Vorliegen eines Schutzstatus nochmal erschweren (Hainmueller et al. 2016).

2.3.3 Gesundheit

Die Gesundheitsversorgung wird im Rahmen der Grundversorgung (Art. 6 Abs. 1 Z 4 bis 7) v.a. über eine volle Krankenversicherung und Rezeptgebührenbefreiung geleistet. Bei Bedarf erfolgt in der Erstaufnahmestelle eine medizinische Untersuchung, von der Krankenkasse nicht abgedeckte Leistungen werden nach Einzelfallprüfung übernommen, nicht weiters definierte »Maßnahmen für pflegebedürftige Personen« (Art. 6 Abs. 1 Z 7) werden im Gesetz berücksichtigt. Trotz dieser grundsätzlich guten Basis, die nicht zwischen medizinischen Leistungen für Asylwerber:innen und solchen für andere Versicherte unterscheidet, kommt es immer wieder zu faktischen Zugangseinschränkungen, z.B. durch die geographische Lage der Unterkünfte (Biffl 2012: 89f.; Frahm 2013: 466). Während Asylwerber:innen lange Zeit nur Versicherungsersatzbelege in Papierform ausgestellt wurden, wird mittlerweile v.a. in Wien eine elektronische Versicherungskarte (E-Card) ausgegeben – womit auch eine symbolische Gleichstellung beim Besuch von Ärzt:innen stattfindet und Asylwerber:innen nicht unmittelbar als solche identifizierbar sind (Asylum Information Database 2022f).

Eine rezente Studie verweist aus Perspektive der Geflüchteten auf eine grundsätzlich weitreichende Zufriedenheit mit dem österreichischen Gesundheitssystem. Fehlendes Gesundheits- bzw. medizinisches Systemwissen, Verständigungsschwierigkeiten und Wartezeiten (v.a. zu Psychotherapeut:innen) werden jedoch als Zugangsbarrieren beschrieben (Kohlenberger et al. 2019a, 2019b). Aufgrund der großen Relevanz der Behandlung von psychischen Krankheiten und Traumatisierungen bzw. eines tendenziell schlechteren Gesundheitszustands von Asylwerber:innen (Kohlenberger et al. 2019b: 254) ist insbesondere der Zugang zu therapeutischer bzw. fachärztlicher Versorgung relevant. Mittlerweile verfügen zwar alle Bundesländer über Behandlungseinrichtungen für traumatisierte Asylsuchende und Folteropfer, jedoch kommt es insbesondere hier aufgrund von Ressourcenknappheit weiterhin zu längeren Wartezeiten (Asylum Information

Database 2022f). In Anerkennung der Dringlichkeit, dass Menschen mit Flucht- und Migrationserfahrung insbesondere Wissen über und einen niederschweligen Zugang zu psychosozialer Unterstützung benötigen, der auch mehrsprachige Realitäten berücksichtigt, beauftragte das Gesundheitsministerium 2021 eine Expert:innengruppe mit der Erarbeitung eines Rahmenkonzepts, das in Zukunft Verbesserungen bringen soll (Fellinger et al. 2021). Problematisch – auch für das Vertrauen in Gesundheitseinrichtungen – erweist sich hingegen die seit 2018 gültige Anweisung an Krankenanstalten, Asylbehörden über eine bevorstehende Entlassung illegalisierter Personen zu informieren (Asylum Information Database 2022f).

2.3.4 Soziale, kulturelle und politische Partizipation

Wie bereits ausgeführt, bestimmt die räumliche Lage der Unterkünfte den Zugang zu Rechts- bzw. Sozialberatung, medizinischer Versorgung, aber auch zu Aus- und Weiterbildungseinrichtungen mit. Ebenso beeinflusst das soziale Umfeld die Möglichkeiten sozialer, kultureller und gegebenenfalls auch politischer Partizipation und Integration (Fritsche et al. 2019: 142ff.; Haselbacher, Hattmansdorfer 2018: 379; Johansson, Schiefer 2016: 77; König, Rosenberger 2010a: 281f.). Strikte Hausordnungen (Wulz 2010) und abgelegene Orte, die Exklusion materialisieren, erweisen sich insgesamt als problematisch, wie sich dies z.B. zugespitzt in den auch medial und von zivilgesellschaftlichen Organisationen stark kritisierten Unterkünften auf über 1000 Meter Seehöhe auf der (mittlerweile geschlossenen) Saualm (Asylwerber:innenheim Wölfnitz) in Kärnten und dem Bürglkopf im Tirol, als Ort der »Abschottung und Isolation« (#fairlassen o.J.; Asylum Information Database 2022d; König, Rosenberger 2010a: 281f.), zeigt.⁴⁹

Auch abseits solch exkludierender Orte sind insgesamt kaum Bestrebungen erkennbar, die eine soziale, kulturelle oder gar politische Teilhabe von Asylsuchenden fördern würden. Soziale Integration und Teilhabe sind eng an das zivilgesellschaftliche Engagement der Mehrheitsbevölkerung gebunden. Dabei bestimmt das Verhältnis der Bevölkerung zu Asylsuchenden die Bereitschaft mit, diese zu unterstützen bzw. in die Gemeinschaft aufzunehmen. Nicht nur zum Zeitpunkt der empirischen Erhebung stellte sich die Stimmung gegenüber Asylsuchenden als problematisch dar, Vorurteile waren bzw. sind weit verbreitet: In einer Studie des UNHCR aus 2011 brachte fast die Hälfte der Befragten Asylwerber:innen mit negativen Begriffen wie »Schmarotzer«, »Asylmissbrauch« und Kriminalität in Verbindung (UNHCR 2011). Nichtsdestotrotz wurden und werden jedoch auch immer

49 Die Unterkunft auf der Saualm wurde 2012 geschlossen, jene auf dem Bürglkopf ist seit 2014 (wieder) als sogenanntes Rückkehrzentrum geöffnet, ein Zusammenschluss mehrere NGOs fordert schon seit längerem deren Schließung.

wieder zivilgesellschaftliches Engagement und damit verbundene Bemühungen, die soziale und kulturelle Partizipation der Schutzsuchenden zu fördern, sichtbar – gerade in kleineren Sozialräumen und im Kontext negativer Asylentscheidungen oder bevorstehender Abschiebungen von als ›gut integriert‹ wahrgenommenen Schutzsuchenden bilden sich immer wieder Kollektive, die die neu zugezogenen Menschen als Nachbar:innen und Gemeindemitglieder wahrnehmen und unterstützen (Haselbacher, Hattmansdorfer 2018: 381f.; Haselbacher, Rosenberger 2018; Rosenberger et al. 2018). Wie integrativ oder desintegrativ sich die Bedingungen für Asylsuchende darstellen, ist oft lokal sehr unterschiedlich und steht auch mit diskursiven und politischen Entwicklungen bzw. Positionierungen, aber auch herkunftsbezogenen, religiösen oder genderbezogenen Differenzlinien und verbreiteten Rassismen in Verbindung – dies zeigt sich auch in den Entwicklungen der letzten Jahre, wenn die Refugee-Proteste 2012, die ›Willkommenskultur‹ 2015 und deren Bruch sowie daran anschließende perpetuierte Zuschreibungen an v.a. muslimische männliche Geflüchtete oder die (sich wandelnde und auch an gender-, herkunfts- und religionsbezogenen Differenzlinien orientierte) Integrationsbereitschaft im Kontext des Kriegs in der Ukraine in den Blick genommen werden (Becker 2022: 239ff.; Dietze 2016; Haselbacher, Hattmansdorfer 2018: 381ff.; Mazal et al. 2022; Ngosso 2022; Pehm 2010; Rosenberger, Lazareva 2022: 3f.; Rosenberger, Müller 2020: 103ff.; Simsa 2016; Steinhilper, Fleischmann 2016).

Auch die niedrigen Sätze für Freizeit- und Taschengeld, die soziale und kulturelle Teilhabe befördern sollten, erschweren kulturelle und soziale Integration (Frahm 2013: 473; Fritsche et al. 2019: 111f.). Insgesamt können materielle Desintegration, arbeitsrechtliche Exklusion und räumliche Segregation als ein »Draußen im Drinnen« (Rosenberger 2012 – mit Bezug auf Kronauer 2010) verstanden werden. Auch ein vor wenigen Jahren durchgeführtes Action-Research-Projekt zur Partizipation von Personen mit Fluchtgeschichte in Österreich kommt zum Schluss, dass für Schutzsuchende Mitgestaltung und Mitbestimmung kaum möglich seien, die Rede ist u.a. von »Entsubjektivierung und Anerkennungsmissachtung« (Berner 2022: 70), die u.a. mit (Alltags-)Rassismen, Infantilisierung und mangelnder Unterstützung in Verbindung stehen. Politisch haben Asylwerber:innen faktisch keine Stimme, wenn überhaupt, sind es zivilgesellschaftliche Organisationen, die als deren Fürsprecher:innen agieren (König, Rosenberger 2010b: 38). Selbstorganisierte Vernetzung, z.B. über Refugee Community Organisations (RCO), ist meist entlang von Herkunfts- bzw. ethnischen Linien organisiert und voraussetzungsreich, wobei RCOs finanziell nur auf wenig Unterstützung zählen und so Partizipation von Asylsuchenden nur bedingt fördern können (Langthaler, Trauner 2009).⁵⁰

50 Bestrebungen, eine Ombudsperson für Bewohner:innen in Grundversorgungsunterkünften einzurichten, gibt es erst rezent und nur vereinzelt (Asylum Information Database 2022d).

Die Befunde zu den Rahmenbedingungen und der Ausgestaltung des Alltags bzw. der Versorgung sind auch dahingehend problematisch, dass über die Grundversorgungsvereinbarung nicht nur europarechtliche Vorgaben umgesetzt werden, sondern auch ein Rahmen geschaffen werden sollte, in dem das Menschenrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum gewährleistet werden kann (Frahm 2013: 5). Diesen Bezug stellt auch die GVV selbst her, wenn in Art. 6 von einer »Unterbringung in geeigneten Unterkünften *unter Achtung der Menschenwürde* und unter Beachtung der Familieneinheit« (Art. 6 Abs. 1 Z 1 GVV – eigene Hervorhebung, auch: Frahm 2013: 467) die Rede ist. Die Umsetzung dieser Zielsetzung ist angesichts der dargelegten Praxis jedoch mehr als in Frage zu stellen: Von der Grundversorgung kann – v.a. auch solange keine Angleichung an die Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe erfolgt – weiterhin als »Mangelverwaltung« (Schmidinger, Gysi 2008: 146) gesprochen werden. Rosenberger und König kommen in ihrer Analyse des Grundversorgungssystems zum Schluss, dass die Praxis, die mit ihren minimalen Standards als Wohlfahrtssystem organisiert ist und persönliche Freiheiten einschränkt, für ein Leben in Würde nicht ausreicht (Rosenberger, König 2012: 537). Das Versorgungssystem für Asylwerber:innen kann als »organisierte Desintegration« (Täubig 2009), die über die Begriffe »Desintegration, Dezentralität, Disziplinierung« (König, Rosenberger 2010a) gefasst werden kann, beschrieben werden. Im Zentrum stehen »Ruhe, Ordnung und Sicherheit« (König, Rosenberger 2010a: 284), Bedürfnisse werden normiert und geregelt, der Alltag wird durch ein Zusammenspiel der »Exklusionsdimensionen Zeit, Raum und Kontrolle« (Kröll et al. 2010: 160) geprägt. Was für die Bedingungen der »Zwangsplatzierung« (Täubig 2019: 319) von Asylsuchenden in Deutschland gilt, scheint auch für Österreich zutreffend: Soziale Segregation wird gefördert, Barrieren im Zugang zu Arbeit, Bildung aber auch Spracherwerb und Einschränkungen in der Bewegungsfreiheit zielen verstärkt auf ein Nebeneinander als ein Miteinander ab. Quartiere können als »Ort[e] der *Gouvernementalität*, in denen staatliche Herrschaft ausgeübt wird« (Haselbacher, Hattmansdorfer 2018: 376 mit Bezug auf Turner, Hervorhebung im Original), verstanden werden – das Versorgungssystem als Ganzes wird zur totalen Institution, die Einschränkungen und Verbote und der weitreichende Verlust sozialer Rollen und Rechte kommen dem bürgerlichen Tod gleich (Goffman 2018 [1973]; Täubig 2009: 51 bzw. 240ff.).

2.4 Exkurs: Schutzgesuche, Asylwerber:innen und Anerkennungen in Zahlen

Die Zahl der Personen, die in Österreich einen Antrag auf internationalen Schutz stellten, zeigte insbesondere in den letzten Jahren eine große Dynamik. Die Darstellung einiger zentraler Kennzahlen im Zeitverlauf soll dazu beitragen, die Situation

zum Zeitpunkt der Forschung zur heutigen Situation in Relation zu setzen und so besser interpretierbar zu machen.

Von rund 114.000 Zuwander:innen, die 2010 nach Österreich kamen, waren knapp zehn Prozent Asylwerber:innen⁵¹ (Statistik Austria 2011b: 8). Nach einem Höhepunkt im Rahmen der Fluchtbewegungen 2015, als gut 41 Prozent der rund 214.000 zugewanderten Personen einen Asylantrag stellten (Statistik Austria 2016: 8), ging deren Anzahl die folgenden Jahre wieder zurück. Im Jahr 2019 lag der Anteil an Asylwerber:innen unter den insgesamt gut 150.000 Zuwander:innen bei knapp neun Prozent, nach der Covid-19-Pandemie stieg dieser Anteil unter rund 154.000 Zuwander:innen auf knapp 26 Prozent (Asylum Information Database 2022g; Statistik Austria 2022b: 32ff.).⁵² Im Jahr 2022 war der Absolutwert der Asylanträge bereits im September mit fast 72.000 Anträgen fast doppelt so hoch wie im gesamten Jahr zuvor. Auch wenn bis Oktober 2022 rund 84.000 Ukrainer:innen in Österreich registriert wurden bzw. sich knapp 57.000 in Grundversorgung befanden (ÖIF 2022), sind die Asylantragszahlen kaum durch ukrainische Staatsangehörige, die ihr Land infolge des Krieges verließen, beeinflusst. Diese Gruppe, denen auch ohne Asylantrag ein temporärer Vertriebenenstatus (§ 62 AsylG 2005) zuerkannt wird (BFA 2022b) und deren Situation sich von jenen der Asylwerber:innen unterscheidet (Becker 2022: 239ff.; Mazal et al. 2022; Rosenberger, Lazareva 2022), scheint bis September 2022 nur mit 581 Anträgen in der Asylstatistik auf (Bundesministerium für Inneres 2022: 8).

Während Vertriebene aus der Ukraine 2022 vorrangig weiblich sind (Mazal et al. 2022; ÖIF 2022), sind Asylwerber:innen insgesamt vermehrt männlich (Bundesministerium für Inneres 2019: 9, 2022: 2): Im Jahr 2010 stellten 7.768 Männer (71 Prozent) und 3.244 Frauen (29 Prozent) einen Asylantrag in Österreich (Bundesministerium für Inneres 2010: 3), 2015 lag der Anteil an Frauen bei 28, 2019 bei 34 und 2022 bei nur neun Prozent (Bundesministerium für Inneres o.J.a, 2015: 4, 2019: 9, 2022: 2). Der größte Anteil (21 Prozent) fiel 2010 mit 2.322 Anträgen auf Bürger:innen der Russischen Föderation (v.a. Tschetschenien), gefolgt von Afghanistan (1.582 Anträge bzw. 14 Prozent), dem Kosovo (622 Anträge bzw. sechs Prozent) und Nigeria (573 Anträge bzw. fünf Prozent) (Bundesministerium für Inneres 2010: 6ff.). In den letzten Jahren änderte sich diese Zusammensetzung, v.a. durch die Entwicklungen im

51 Die Zahlen sind als Annäherung zu verstehen, da nicht immer zwischen Asylanträgen neu zugezogener Personen und Asylanträgen von Nachgeborenen, Mehrfach-Antragsteller:innen oder Personen im Familiennachzug unterschieden wird (vgl. z.B. auch Bundesministerium für Inneres 2022: 2).

52 Insbesondere 2020 ist infolge der Covid-19-Pandemie auch in Bezug auf Migrations- und Fluchtbewegungen insgesamt als außergewöhnliches Jahr zu betrachten (Statistik Austria 2022b: 32). Aufgrund der besonderen Situation zu Pandemie-Hochzeiten auch im Bereich Migration und Asyl werden die Jahre 2020 und 2021 nachfolgend nicht berücksichtigt.

Nahen und Mittleren Osten stiegen die Zahlen der Antragsteller:innen aus Afghanistan und Syrien (Bundesministerium für Inneres 2019: 5, 2022: 5ff.), 2021 wurden zwei Drittel aller Asylanträge von Staatsangehörigen dieser Länder gestellt (Asylum Information Database 2022g). 2022 zählte auch Indien zu den Top-Fünf-Nationen. Als Erklärungen für die insgesamt steigenden Zahlen, v.a. auch indischer Staatsbürger:innen, die kaum Chancen auf Asyl haben (Bundesministerium für Inneres 2022: 5ff.), wurden 2022 die Visafreiheit in Serbien, wirtschaftliche Gründe, ein lediglich kurzer Transitaufenthalt vor Weiterreise (Asylum Information Database 2022g; Langthaler, Gratz 2022: 4) oder aber auch der Glaube »an ein faires Verfahren in Österreich mit funktionierendem Rechtsstaat« (Knaus im Interview: derstandard.at 2022) diskutiert (zur medialen Diskussion z.B. auch: heute.at 2022; Simoner 2022; Zwins 2022). Ebenso wurde argumentiert, »dass die Aussagekraft von der Menge der Asylanträge einfach nicht mehr dieselbe ist, wie früher« (Gahleitner-Gertz im Interview: Panny 2022). Dass die Asylstatistiken 2022 nur bedingt vergleichbar sind bzw. andere Entwicklungen widerspiegeln als 2019 oder 2010, legt auch der Blick auf die Anzahl der Personen in Grundversorgung nahe: 2019 und 2022 waren ähnlich viele Asylwerber:innen in Grundversorgung – wenn die Menschen aus der Ukraine, die keine Asylanträge stellten, herausgerechnet werden, liegt der Wert in beiden Jahren bei gut 18.000 Personen (Gahleitner-Gertz 2022; Panny 2022). Dieser Anteil war im Jahr 2010 mit knapp 22.000 Menschen ähnlich hoch, v.a. wenn berücksichtigt wird, dass der Wert aus 2010 auch Nicht-Asylwerber:innen⁵³ umfasst (Bundesministerium für Inneres 2022: 50). Durch die jedoch insgesamt steigende Anzahl der Menschen in Grundversorgung, v.a. infolge des Kriegs in der Ukraine, aber auch der Inflexibilität des Systems bei Veränderungen der Antragszahlen (asylkoordination österreich 2022a), ist der Druck im Unterbringungsbereich jedoch besonders hoch und wird politisch und medial weitreichend thematisiert, NGOs sprechen von einer »Unterbringungskrise« (asylkoordination österreich 2022b), die jedoch v.a. als »Verteilerproblem« (Gahleitner-Gertz 2022) und damit als eigentlich politisch steuerbar gesehen wird.

Der Anteil rechtskräftig positiver Entscheidungen (erste und zweite Instanz) lag im Jahr 2010, ohne Berücksichtigung von Refoulement- oder sonstigen Entscheidungen⁵⁴, bei rund 18 Prozent (Bundesministerium für Inneres 2010: 15), von den Refoulement-Entscheidungen wurden ebenfalls rund 18 Prozent positiv erledigt (Bundesministerium für Inneres 2010: 24). 2019 – d.h. vor der Covid-19-Pandemie

53 Während der Anteil an Nicht-Asylwerber:innen in Grundversorgung 2022 v.a. durch Personen aus der Ukraine bestimmt wird, die den größten Teil an Grundversorgungsbezieher:innen ausmachen, ist für 2010 davon auszugehen, dass der Anteil an Nicht-Asylwerber:innen relativ gering war.

54 Darunter fallen Gegenstandslosigkeit des Antrags, Zurückweisung oder Einstellung des Verfahrens (Bundesministerium für Inneres 2010: 41).

und dem Krieg in der Ukraine – erhöhte sich der Anteil positiver Erledigungen im Bereich Asyl und subsidiärer Schutz auf insgesamt 40 Prozent, zwölf Prozent der Entscheidungen zu humanitären Aufenthaltstiteln wurden positiv erledigt, d.h., die Erfolgsaussichten lagen insgesamt bei rund 30 Prozent (Bundesministerium für Inneres 2019: 28).⁵⁵ Für 2022 verweisen die Zahlen auf eine Anerkennungsrate im Bereich Asyl und subsidiärer Schutz von rund 30 Prozent, im Bereich anderer berücksichtigungswürdiger Gründe, was auch Aufenthaltstitel aus Gründen des Art. 8 EMRK umfasst, liegt die Quote bei neun bzw. zehn Prozent,⁵⁶ wodurch die Erfolgsaussichten auch 2022 insgesamt ebenfalls bei gut 30 Prozent zu liegen kommen (Bundesministerium für Inneres 2022: 25ff.).

Dabei variieren die Chancen auf eine positive Entscheidung grundsätzlich nach Herkunftsstaat und zeigen sich im Zeitverlauf dynamisch: Eine erste Annäherung geben die in Abbildung 3 dargestellten Daten von Eurostat⁵⁷, über die die Prozentsätze positiver Entscheidungen (Asyl gemäß GFK, subsidiärer Schutz und humanitärer Status gesamt) an allen erstinstanzlichen Entscheidungen im Jahresvergleich berechnet werden können.

Der Ländervergleich der Daten zeigt, dass die Chancen auf einen Schutzstatus in erster Instanz für Staatsangehörige der Russischen Föderation und Syrien sowie tendenziell auch für Nigeria in den letzten Jahren deutlich gestiegen sind – die Schutzraten für Personen aus Afghanistan zeigen sich relativ unstat – im Jahr 2019 sank der Anteil positiver Entscheidung in Österreich auf 57 Prozent und lag damit zwar noch immer höher als 2010, jedoch deutlich niedriger als in den Referenzjahren davor oder danach. Im Ländervergleich zeigen sich v.a. in Italien verhältnismäßig hohe Anerkennungsdaten, Ungarns restriktive Politik wird auf mehreren Ebenen sichtbar. Mitzudenken ist dabei, dass sich die Zahlen der Anträge auch zwischen den Staaten beträchtlich unterscheiden: In Ungarn sind sie insgesamt sehr niedrig, die Anzahl der entschiedenen Verfahren liegt häufig bei unter 50 Fällen pro Jahr und Nationalität. Antragszahlen unterscheiden sich auch nach Ankunftsstaat: Entscheidungen zu Anträgen von russischen Staatsbürger:innen waren in den dargestellten Zeiträumen in Italien weit seltener als in Österreich oder Deutschland, Anträge aus Nigeria dafür weit häufiger. Nichtsdestotrotz und bei zusätzlicher Berücksichtigung, dass zweitinstanzliche Entscheidungen zu erhöhten Schutzraten führen kön-

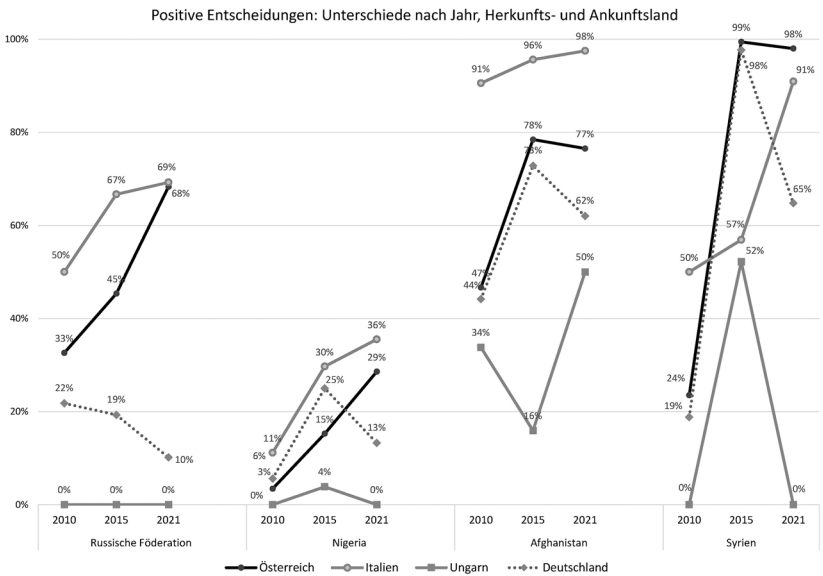
55 Die Darstellung der Statistik ist nicht einheitlich, ebenso wurden im Jahr 2010 noch Re-foulement-Entscheidungen, nach rechtlichen Änderungen humanitäre Aufenthaltstitel bzw. im Jahr 2022 Entscheidungen infolge berücksichtigungswürdiger Gründe, wie in § 56 AsylG 2005, angeführt. Diese können jedoch insofern einander gegenübergestellt werden, als die unterschiedlichen Titel Sachverhalte berücksichtigen, die mit einem besonders langen Aufenthalt, Integration oder Art. 8 EMRK in Verbindung stehen.

56 Die Statistik unterscheidet in Bezug auf diesen Titel zwischen Personen mit und ohne Asyl-antrag (Bundesministerium für Inneres 2022: 25).

57 Verwendeter Datensatz: migr_asycdfsta vom 29.11.2022.

nen, zeigt sich, dass der Zeitpunkt und Ort der Asylantragsstellung die erstinstanzlichen Erfolgsaussichten, die auch in den jeweils gegenwärtigen Asylalltag und auf Handlungsorientierungen der Antragsteller:innen wirken können, von großer Relevanz sind.

Abbildung 3: Positive Entscheidungen 2010, 2015 und 2021 im Vergleich nach Jahr, Herkunfts- und Ankunftsland (Datenbasis: Eurostat)



© Eigene Darstellung

Dass Beschwerden bzw. Berufungen gegen erstinstanzliche Entscheidungen im Rahmen der Forderung nach Schutz eine wichtige Rolle spielen, zeigt sich in Österreich dadurch, dass seit Einrichtung des Asylgerichtshofs 2008 bis Dezember 2010 20 Prozent aller erstinstanzlichen Entscheidungen aufgehoben wurden, 68 Prozent wurden bestätigt⁵⁸ (Republik Österreich Asylgerichtshof 2010: 4). Auch wenn die Gesamtzuständigkeiten des BVwG etwas anders gelagert und nicht direkt vergleichbar sind, zeigt sich auch in den letzten Jahren die Relevanz von Rechtsmitteln im Asyl- und Fremdenrechtskontext: Der Fachbereich Fremdenwesen und Asyl des BVwG bestätigte im Jahr 2019 (1.2.2019 bis 31.1.2020) nur knapp 50 Prozent der Entscheidungen der ersten Instanz (BVwG 2020: 35), im Jahr 2021 (1.2.2021 bis 31.1.2022) sank dieser Anteil auf rund 39 Prozent (BVwG 2022: 35).

58 Der Rest auf 100 Prozent wird mit »Sonstige« angegeben.

Darüber war v.a. um das Jahr 2010 die Verfahrensdauer ein relevantes Problem: Mit Stichtag 2.4.2009 waren gemäß dem Bundesministerium für Inneres in erster Instanz 3186 Verfahren länger als ein Jahr, davon 1001 Verfahren länger als drei Jahre bzw. davon 441 Verfahren länger als fünf Jahre anhängig (Bundesministerium für Inneres 2009). In den Folgejahren verbesserte sich – auch infolge der Einrichtung des Asylgerichtshofs bzw. später des BVwG – die Situation zumindest hinsichtlich der sehr lang andauernden Verfahren, die asylkoordination österreich zeigte sich zu Beginn der Dekade optimistisch, dass Verfahren innerhalb der gesetzlichen Frist von jeweils sechs Monaten pro Instanz machbar sein würden.⁵⁹ Diese Tendenz bestätigte sich dahingehend, dass erstinstanzlich in den letzten Jahren tendenziell eine durchschnittliche Verfahrensdauer von weniger als sechs Monaten angegeben wird (Asylum Information Database 2022i; Bundesministerium für Inneres 2022: 6). Anzumerken ist jedoch auch, dass teilweise starke Anstiege an beschleunigten Verfahren für Personen, deren Vorbringen bzw. Herkunft eine Schutzgewährung unwahrscheinlich machen (für Details vgl. § 18 BFA-VG), verzeichnet werden und dies entsprechende Auswirkungen auf den Durchschnittswert haben kann (Asylum Information Database 2022g, 2022i). Auch zu Hochzeiten der Covid-19-Pandemie zeigten sich Ausreißer hinsichtlich der erstinstanzlichen Verfahrensdauer (Asylum Information Database 2022i). Mit Blick auf die Dauer bis zur Rechtskraft in zweiter Instanz zeigen sich jedoch weiterhin in einer relevanten Anzahl an Fällen Wartezeiten von mehreren Jahren – im Jahr 2021 warteten z.B. 5712 Personen seit mehr als drei Jahren auf den Abschluss des Verfahrens in zweiter Instanz (Asylum Information Database 2022i).

59 E-Mail-Auskunft der asylkoordination österreich auf Anfrage vom 11.6.2012.

