

**Stellungnahme**

# AGENDA ASYL

zum Konzept des BMI

„Flexible Steuerung bei Aufnahme und Betreuung von Asylwerbern“

**asylkoordination** Diakonie  Flüchtlingsdienst  
österreich

Integrationshaus 

**SOS**  
MITMENSCH

**volkshilfe.**

## GRUNDSÄTZLICHES

Durch das Konzept des Innenministeriums werden viele Fragestellungen offen gelassen, die vor einer Beschlussfassung eines neuen Konzeptes über die Betreuung mit bedacht werden müssen. Agenda Asyl möchte hiermit einige dieser Fragestellungen beleuchten und unsere Positionen dazu darstellen.

*Wir weisen darauf hin, dass im vorliegenden Konzept des Bundes die Betrachtungen im Lichte der Verfahrensrichtlinie und der Aufnahmerichtlinie NEU ab 15.07.2015 zu kurz greifen bzw. nicht mit bedacht wurden!*

*Insgesamt erscheint das Konzept sehr unpräzise (Erstbefragungen), zu wenig tiefgreifend analysiert (Gründe für Erhöhungen in der GV) oder (bewusst?) oberflächlich (Auswirkungen der neuen Richtlinien).*

*Unklar erscheint uns ebenfalls das zukünftige Verhältnis Bund – Länder im Bereich der Unterbringungskompetenzen. Hier wird es – wenn es zu keiner weiteren Klärung kommen sollte – zu einer massiven Ausweitung Richtung Bundeseinrichtungen zu kommen!*

Agenda Asyl vertritt ebenfalls die Meinung, „dass ein Zusammenwirken aller bei der Lösung dieser gesamtstaatlichen Aufgabe zu einer für alle besseren Lösung führt“ (Konzept S.7) Es ist jedoch festzuhalten, dass bis zum jetzigen Zeitpunkt seitens des Bundes keine strukturierte Einbindung der Flüchtlingsorganisationen stattgefunden hat!

## KRITISCHE HINTERFRAGUNG DES URSPRUNGS DES KONZEPTE

Das Konzept wird mit der Rechtfertigung präsentiert, dass Europa – und damit auch Österreich – mit einer steigenden Anzahl an AsylwerberInnen konfrontiert ist. Es werden Zahlen genannt, die ein Plus von 73,2 % im August 2014 im Vergleich zu August 2013 darstellen, jedoch nicht erwähnt, dass für den Zeitraum Jänner bis September die Zunahme im Vergleich zum Vorjahr niedriger, nämlich bei 27 Prozent liegt. Eine derart kurzfristige Betrachtungsweise ist keine taugliche Basis für grundlegende strukturelle Änderungen, wenngleich allgemein erwartet wird, dass dieser Trend anhalten wird. Es sei erwähnt, dass Österreich in der Vergangenheit eine um ein Vielfaches höhere Antragsstellung gehabt hat. 2002 waren es 39.354 Asylanträge, 2003 32.359 Anträge, 2004 24.634 Anträge. Mit dem Asylrechtspaket 2005 war ein Rückgang der Anträge verbunden, der es notwendig machte, bestehende Flüchtlingsquartiere zu schließen. Da die 2004 beschlossenen Tagessätze nicht äquivalent zur Inflation erhöht worden sind, ist die Neu-Anmietung von geeigneten Grundversorgungsobjekten und eine qualitative Betreuung erschwert.

Die derzeitige Problemstellung von zu wenigen Quartieren hat nach Einschätzung von Agenda Asyl 3 Ursachen:

1. Nichtevaluierung der Tagessätze in einer Inflationsäquivalenz
2. Fehlende Anreize und Möglichkeiten für Asylsuchende und Schutzberechtigte, aus den Grundversorgungsquartieren auszuziehen (fehlender Zugang zu Erwerbstätigkeit, inadäquate Unterstützungsleistungen für privat Wohnende)
3. Verfahrensdauer: Durch die Schaffung des BFA und die damit einhergehende Überforderung in den alltäglichen Aufgaben des Amtes kam es zu einer Verzögerung in den Verfahren, die

dazu führt, dass die Erstaufnahmestellen überfüllt sind, und dass sich Asylsuchende länger in der Landesbetreuung befinden. Diese Problematik kann nicht durch zusätzliche Kompetenzen des BFA gelöst werden, so wie im Konzept vorgesehen, und unten näher beleuchtet werden wird.

Die Ursache der derzeitigen Unterbringungskrise liegt nicht im Bereich der Asylanträge, sondern darin, dass durch die Neustrukturierung der Asylbehörde zum BFA und der Übernahme zusätzlicher fremdenpolizeilicher Aufgaben es zu einem teilweisen Stillstand bei der Verfahrensführung gekommen ist und mehr AsylwerberInnen aufgrund ausbleibender Entscheidungen durch das Grundversorgungssystem zu versorgen sind! Erst seit August ist ein starker Anstieg der Asylanträge aufgrund des Bürgerkriegs in Syrien zu verzeichnen.

## RECHTSSTAATLICHE BEDENKEN/EINKLANG MIT EU-RICHTLINIEN

Erste Probleme des neuen Konzeptes sehen wir in den **Modalitäten des Aufgriffes und der Erstbefragung**. Angenommen, jemand wird in Ulrichsberg aufgegriffen und ersucht um Asyl. Die Erstbefragung und die erkennungsdienstliche Behandlung müssen vor Ort stattfinden. Es stellt sich die Frage, ob jede PI einen **Zugriff auf das EURODAC-System** hat, bzw. wie die erkennungsdienstliche Daten erfasst und dem BFA RD OÖ weitergeleitet werden sollen. Zusätzlich sieht die Verfahrensrichtlinie Neu in Art. 4 (3) vor, dass die Antragsstellerin bzw. der Antragssteller nur von Personen befragt wird, die allgemeine Kenntnisse über Probleme erworben haben, die die Fähigkeit der Antragsstellerin bzw. des Antragstellers, angehört zu werden, beeinträchtigen können, beispielsweise Anzeichen dafür, dass die Antragsstellerin bzw. der Antragsteller in der Vergangenheit möglicherweise Folter erlebt hat. *Ist jede Polizeiwache in der Lage diese Kriterien zu erfüllen?* Wenn dem nicht so ist, werden weitergehende Schulungsmaßnahmen erforderlich. Die VerfahrensRL sieht zwar in Art. 34 vor, dass eine Anhörung im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung von Bediensteten anderer Behörden als der Asylbehörde durchgeführt werden kann, schreibt aber die **Sicherstellung einer Grundschulung in internationalen Recht, Menschenrechte, Unionsrecht im Asylbereich und Gesprächsführungstechniken** vor.

Eine weitere Hürde wird sich in der sprachlichen Verständigung ergeben. Ein Zugriff auf DolmetscherInnen wird für die meisten Polizeidienststellen schlichtweg unmöglich sein.

Sollte es sich um einen **UMF** handeln, müsste sichergestellt werden, dass ein **Vertreter/Rechtsberater** schon bei der Erstbefragung anwesend sein kann, wie in der Aufnahme richtlinie wie auch Verfahrensrichtlinie vorgesehen.

Nach der Erstbefragung und erkennungsdienstliche Behandlung, soll die elektronische Akte an das BFA – in **unserem Beispiel** RD OÖ übermittelt werden, zum Zweck einer ersten **Prognoseentscheidung**. Hier stellt sich die Frage, wie schnell eine Entscheidung über Zulassung oder Nicht-Zulassung und/oder Sicherungsmaßnahme getroffen werden kann. *Wo verbleibt die Antragsstellerin bzw. der/die AntragsstellerIn in dieser Zeit?* Rechtsstaatlich bedenklich erscheint eine Anhaltung bzw. Inhaftierung in einem PAZ oder auf der Polizeiinspektion bis zur Prognoseentscheidung, vor allem im Hinblick auf die Aufnahme richtlinie neu, wonach der MS eine Person nicht nur deswegen in Haft nimmt, weil sie/er um Asyl angesucht hat.

Diese Neuerung im Zulassungsverfahren würde eine rechtliche Anpassung des Asylgesetzes erforderlich machen, da nach der derzeit geltenden Regelung ein Antrag erst bei der Ankunft in die EASt als eingebracht gilt. Das Konzept sieht vor, dass erst nach der Prognoseentscheidung die

Überstellung in ein **Bundesverteilungsquartier** oder auch in eine EAST erfolgt. Das neue Konzept des Zulassungsverfahrens führt zu einer Auslagerung der Erstbefragung von aufgegriffenen Schutzsuchenden auf Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes, die nicht über die erforderliche Struktur (zB Dolmetscher, Fingerprintgeräte,...) und Erfahrung im Umgang mit schutzsuchenden Menschen verfügen.

Nicht ausreichend durchdacht erscheint die geplante Vorgangsweise, nach der bei aufgegriffenen Asylsuchenden zuerst die Prognoseentscheidung zu treffen sein wird, bevor die Frage der Unterbringung und Versorgung geklärt ist. Es ist nicht zu erwarten, dass die Prognoseentscheidung binnen weniger Stunden getroffen werden kann, insbesondere wenn eine größere Anzahl von AsylwerberInnen zu befragen sind, Akten angelegt werden müssen und die schutzsuchenden Personen zu versorgen sind. Zweifelhaft ist weiters, ob die von verschiedenen Dienststellen beim Journaldienst in der EAST einlangenden Akten umgehend bearbeitet werden können, sodass rasch festgestellt werden kann, ob ein Transfer in die EAST zu erfolgen hat oder die AsylwerberInnen in ein Verteilerzentrum zu bringen sind.

Nicht im Konzept behandelt ist die Frage, was nach der Überprüfung des „besonderen Betreuungsbedarfes“ geschieht. Bei der Zuteilung an Versorgungsstellen sollte bei **festgestelltem erhöhtem Betreuungsbedarf** auf die Bedürfnisse Bedacht genommen werden. Unklar ist, ob diese besondere Betreuungsform weiterhin im Rahmen der Landes-Grundversorgung angeboten werden soll oder in den Bundesverteilungszentren vorgesehen wird. Zudem ist völlig unklar in welcher Form und in welchem Ausmaß die medizinische Erstabklärung, die derzeit in der EAST erfolgt, vorgesehen wäre.

Durch die sowohl in der EU-Aufnahmerichtlinie, als auch in der EU-Verfahrensrichtlinie vorgesehenen Rechtsgarantien zur **Rechtsberatung und -Vertretung** im Asylverfahren sowie auch bei Einschränkungen/Entzug von Grundversorgungsleistungen soll sichergestellt werden, dass Asylsuchende sowohl in Bundes- wie auch in Landesbetreuung effektiven Zugang zu Rechtsberatung und Vertretung haben. Es ist zu befürchten, dass diese Rechtsgarantien in den „Fast-Track-Verfahren“ ausgehöhlt werden. Bei Fast-Track-Verfahren wird keine Übernahme in Landesbetreuung erfolgen, sondern bleiben die AsylwerberInnen bis zum Abschluss des Verfahrens in den Verteilerquartieren.

Rechtsstaatlich bedenklich erscheint das im Konzept herauslesbare Vorhaben, bei Erhalt einer **rechtskräftig negativen Entscheidung**, die Landesgrundversorgung zu beenden und die betreuten Personen in die Bundesgrundversorgung ('größere Quartiere') zurückzuführen! Es ist zu befürchten, dass diese größeren Quartiere als geschlossene Schubhaftzentren eingerichtet werden, was die Ergreifung von außerordentlichen Rechtsmitteln wie Beschwerden an den Verwaltungs- oder Verfassungsgerichtshof erheblich erschweren würde.

#### MEHRBELASTUNG DER BFA RD STATT ENTLASTUNG

Beschleunigte Verfahren erwiesen sich in der Vergangenheit oft als besonders fehleranfällig und wurden in der Folge im Berufungsverfahren als unrechtmäßig beurteilt und in die erste Instanz zurückverwiesen, weshalb der Gesetzgeber die Sonderbestimmungen bei offensichtlicher Unbegründetheit wieder abgeschafft hat. Es muss daher damit gerechnet werden, dass die sog. „Fast-Track-Verfahren“ zu einer Mehrbelastung der RD führen wird.

Es ist auch zu erwarten, dass die RD in die Prognoseentscheidungen einbezogen werden, beispielsweise durch die Weiterleitung der Akten an die Erstaufnahmestelle sowie die Weiterleitung an die für die Verfahrensführung zuständige RD, durch allenfalls erforderliche ergänzende Befragung der AsylwerberInnen.

#### EINBINDUNG DER GEMEINDEN / AUSWIRKUNGEN AUF DERZEITIGE BETREUUNGSSTRUKTUREN

Die vorgesehene Einbindung der Gemeinden lässt unbeantwortet, wie Beratung und Betreuung der AntragsstellerInnen bei Einführung von Gemeindequoten unter Einhaltung von Qualitätsstandards in der Betreuung erfolgen kann. Das Konzept lässt durchblicken, dass die Gemeinden sich aussuchen können, ob rein unterbringungstechnische Leitungen erfolgen, oder auch die Beratung und Betreuung durch die Gemeinden erfolgen. Eine richtlinienkonforme qualitative Beratung/Vertretung und Betreuung - sei es rechtlich oder sozial – wird nur mit erheblichen Aufwand zu gewährleisten sein, wenn Menschen auch in abgelegeneren Orten untergebracht werden. Wenn die Beratung und Betreuung nicht direkt durch die Gemeinden selbst gewährleistet werden kann, werden enorme Reisekosten entstehen, entweder für die AntragstellerInnen selbst durch die Anfahrt zu Beratungsorganisationen und dadurch Mehrkosten für die Grundversorgung zahlende Stelle, die die Reisekosten übernehmen müssen, oder für die beratende Organisation, die dann Großteils auf mobile Beratung umstellen müsste. Anstatt der im Konzept behaupteten Entlastung der Transporte wird es im Gegenteil zu einem beträchtlichen Mehraufwand kommen.

Viele Probleme, die sich bei der Quartiersuche in der Praxis ergeben und gegen das Konzept der Gemeindequoten sprechen, werden im Konzept ausgeblendet. Standorte, gerade in kleineren Gemeinden, ohne entsprechende Infrastruktur wie öffentliche Verkehrsmittel oder Einkaufsmöglichkeiten, sind aufgrund nicht vorhandener Mobilität der AsylwerberInnen ungeeignet. Die grundsätzlich bestehende Bewegungsfreiheit der AsylwerberInnen und die Wahrnehmung von Rechten wie etwa jenes auf Behandlung physischer und psychischer Beschwerden, auf Bildung, freie Religionsausübung u.a. würde durch entlegene Unterbringung de facto unterlaufen.

Fraglich ist auch, ob eine Gemeindequote nur im Rahmen der Länderunterbringung Gültigkeit besitzt oder diese auch bei Bundeseinrichtungen einzuhalten ist!

Gemeindequoten können nicht verhindern, dass der Betrieb von Flüchtlingsunterkünften in den Gemeinden auf Widerstand stossen könnte. Die Umsetzung eines derartigen Verteilungsschlüssel wird unter Umständen sogar zur Reduktion bestehender Plätze führen, wenn die vorgesehene Gemeindequote übererfüllt wird.

Dieses Konzept der Verteilung von Flüchtlingsunterkünften beurteilt Agenda Asyl als konterproduktiv und wird daher strikt abgelehnt.

#### MASSIVE AUSWEITUNG RICHTUNG BUNDESEINRICHTUNGEN

Das Konzept erweckt an diesem Punkt die Vermutung, das Innenministerium möchte möglichst viele AntragsstellerInnen während des gesamten Asylverfahrens und darüber hinaus in Bundesbetreuung belassen. Die bewährten Betreuungskonzepte der NGO's würde diesen AsylwerberInnen nicht mehr zugute kommen. Rechte von AsylwerberInnen (auf umfassende Unterstützung im Verfahren, Familienzusammenführung etc.) können bei ausbleibender Zuweisung in Landesbetreuung kaum berücksichtigt werden!

Bei genauer Analyse des Konzeptes „Flexible Steuerung bei Aufnahme und Betreuung von Asylwerbern“ in Verbindung mit Aussagen von Vertretern des BMI ist mit einer deutlichen Kompetenzverschiebung weg von den Ländern hin zum Bund zu rechnen.

Mit dem neuen Konzept sind 7 verschiedene Unterbringungsvarianten des Bundes möglich

1. Erstaufnahmestellen
2. Verteilungsquartiere
3. Dublinquartiere
4. Abschiebezentren
5. Quartiere für besonderer Betreuungsbedarf
6. Schubhaft
7. Notversorgungsquartiere

Diese Neukonzeption der Kompetenzen machen wahrscheinlich eine Änderung der 15a – Vereinbarung erforderlich, da dem Bund eine stärkere Rolle bei der Zuweisung in Landesbetreuung sowie bei der Versorgung von nicht abschiebbaren Fremden zukommt. Eine klare Trennung der Aufgaben von Bund und Ländern ist eine wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren der Grundversorgung. Das bisher zumindest theoretisch vorgesehene Erzielen eines Einvernehmens über die in die Landesbetreuung zuzuweisenden AsylwerberInnen würde durch den Automatismus – die Zuweisung durch den Bund aufgrund der aktuellen Quotenerfüllung – entfallen. Welche Folgen es sowohl für das Land als auch für die AsylwerberInnen haben könnte, wenn das BMI eine Zuweisung in Landesbetreuung vornimmt, entsprechend geeignete Unterbringungsplätze in diesem Bundesland jedoch fehlen geht aus dem Konzept nicht hervor. Der neue Zuweisungsautomatismus kann Situationen wie derzeit in Traiskirchen und den Betreuungsstellen des Bundes nicht verhindern, dass nämlich nicht ausreichend Betreuungsplätze in den Ländern vorhanden sind. Es würde sich das Traiskirchen-Szenario dann in mehreren Verteilungszentren wiederholen.

#### FEHLENDES GESAMTKONZEPT

Um eine nachhaltige Lösung zu erreichen, braucht es ein Gesamtkonzept von der Asylantragstellung bis zur Integration nach Abschluss der Verfahren. Zu überdenken wäre, ob die Versorgung von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten in Grundversorgung beibehalten werden soll und ob Integrationsmaßnahmen nicht bereits vor der Zuerkennung des Schutzstatus angeboten werden sollten. Bei den Integrationsleistungen für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte ist es jedoch zu Kürzungen bei Projekten gekommen und auf die vermehrten Anerkennungen aufgrund der syrischen Kriegsflüchtlinge wurde unzureichend reagiert; zudem hat auch das AMS Kursmaßnahmen massiv reduziert. Eine Folge davon ist die unfreiwillige Belegung von Grundversorgungsplätzen, die dringend für neue AsylwerberInnen benötigt werden. Eine grundlegende Neukonzeption wäre für die Gruppe der subsidiär Schutzberechtigten erforderlich, denen gemäß der EU Statusrichtlinie die Kernleistungen der Sozialleistungen wie StaatsbürgerInnen zustehen. Sie müssten demnach Zielgruppe der bedarfsorientierten Mindestsicherung und entsprechender Integrationsprogramme sein.

**(siehe dazu: Grundsatzpapier Agenda Asyl zur Integration von asylberechtigten und subsidiär schutzberechtigten Flüchtlingen in Österreich)**

## MÖGLICHE ALTERNATIVLÖSUNGEN

Um eine Lösung des Engpasses bei der Unterbringung anzubieten, wären zusätzlich einige Möglichkeiten denkbar, einige auch in Verbindung miteinander:

1. Erhöhung der Tagessätze auf Inflationsbasis rückwirkend seit dem Jahr 2004 und ab dem Jahr 2014 eine jährliche Valorisierung. Dadurch könnten Quartierbetreiber leichter geeignete Objekte finden und anmieten, dies in bewährter Weise mit vorangehenden Gesprächen mit der Bevölkerung und den Gemeinden.
2. Erleichterung beim Zugang zu privatem Wohnen, insbesondere durch Erhöhung der Unterstützungsleistungen für Grundversorgungsbezieher, die privat wohnen.
3. Effektiver Arbeitsmarktzugang für AsylwerberInnen nach 6 Monaten
4. Der Bund könnte weitere Betreuungsstellen betreiben und die bestehenden rd 1000 Betreuungsplätze (in der EAST Ost, EAST West, Betreuungsstellen Süd, Nord und Mitte) im Bedarfsfall aufstocken.

Die derzeit bestehenden Unterbringungskapazitäten des Bundes würden für die Führung von rund 6000 Dublin-Verfahren ausreichen, wenn diese binnen 2 Monaten abgewickelt sind. Bei einer straffen Verfahrensführung wäre ein Ausbau der Betreuungsplätze für AsylwerberInnen im Zulassungsverfahren nicht erforderlich.

Somit bestünde keine Notwendigkeit mehr, Bundesverteilungsquartiere zu errichten, die bestehenden EAST wären entlastet, und größere Veränderungen wären nicht notwendig.

Zudem ist damit gesichert, dass Massenlager wie Traiskirchen der Vergangenheit angehören.

5. Alternativvorschlag zu den EAST: Abschaffung des Konzepts der EAST. Zuständig für alle Erledigungen wären die jeweiligen RD des BFA. Mit der Konzeptionierung eines Bundesquartieres in Zusammenhang zu jeder RD, wo Personen mit Dublin-Sachverhalt oder bei Nicht-Zulassung untergebracht werden könnten, würde sich die derzeitige Konzentration in Traiskirchen längerfristig abschwächen und die Unterbringungsfrage auf mehrere Standorte verteilen. Bei diesem Regionalisierungskonzept wäre zu bedenken, dass sich aufgrund der Einreisewege der AsylwerberInnen sehr unterschiedliche Auslastungen der RD und der mit dieser verbundenen Unterbringungseinrichtung ergeben
6. Die Festschreibung von Subquoten auf Bezirks- oder Gemeindeebene erachten wir als wenig zielführend, wie das Beispiel der nicht erfüllten Länderquoten deutlich zeigt. Bezirkshauptmannschaften, die bereits jetzt Kontakte zu den Bürgermeistern und Quartieren im Bezirk pflegen, könnten als zusätzliche Körperschaft eingebunden und bestehende Strukturen der Vernetzung und Kooperation genutzt werden.

## SONSTIGE ANMERKUNGEN

- Nicht im Quotensystem erfaßt sind derzeit die Zielgruppe UMF (unbegleitete minderjährige Fremde) und andere AsylwerberInnen mit besonderem Betreuungsbedarf. Die Aufnahme und Betreuung dieser vulnerablen Gruppe erfordert in der Regel durch den höheren Betreuungsaufwand und andere Anforderungen an den Unterbringungsstandort höhere Mittel als im Grundversorgungssystem vorgesehen. Dies wäre im Zuge der Beratungen zu berücksichtigen. Entweder werden ergänzende Landesquoten für Personen mit erhöhtem Betreuungsbedarf vereinbart oder den Bundesländern die zusätzlichen Kosten refundiert. Die Errichtung von Notunterkünften wird grundsätzlich bejaht. Diese sollen aber von den Ländern geplant werden und in einen gesamtösterreichischen Notfallplan zusammengefasst werden.

- Die Akzeptanz von AsylwerberInnenunterkünften steigt deutlich an, wenn ausreichend professionelles Betreuungspersonal vorhanden ist. Der bisherige Betreuungsschlüssel mit 1:170 ist absolut unzureichend!
- Um eine bessere Koordination aller im Asylsystem beteiligter Parteien zu garantieren ist ein „Asylbeirat“ bestehend aus Bundes- und LändervertreterInnen, Städte- und Gemeindebunndelegierten sowie NGO VertreterInnen einzurichten.
- Begrüßt und als notwendig erachtet werden Erleichterungen im Bereich der Gebäudewidmungen

**Abschließend möchten wir eindringlich darauf hinweisen, dass auch auf die Standards in der Unterbringung Rücksicht zu nehmen ist. Menschenunwürdige Quartiere sind auch in einer Notsituation inakzeptabel. (siehe dazu: Positionspapier Agenda Asyl – Empfehlungen zur Sicherstellung menschenwürdiger Grundversorgung)**