

## **Geschützte Einreise von Flüchtlingen in Österreich**

Im Rahmen des Projekt „Entering Territory“ an dem die asylkoordination Österreich als Partner mitwirkt, wurden die legalen Einreisemodalitäten von Flüchtlingen recherchiert. Der Bericht stellt die Aufnahme von Kontingentflüchtlingen, die Asylantragstellung bei österreichischen Botschaften sowie die Visaerteilung für den Transit und für Kriegsflüchtlinge dar.

Anny Knapp

Juni 2011

## **Kontingentflüchtlinge**

### **Rechtliche Aspekte**

Eine rechtliche Basis für die Aufnahme von Kontingentflüchtlingen wurde im AsylG 1997 in § 9 (Asyl von Amts wegen), geschaffen. Nach der Neukodifizierung des Asylgesetzes im Jahr 2005 findet sich die amtswegige Anerkennung als Flüchtling und des Status des Asylberechtigten in § 3 Abs.4 AsylG 2005.

Der Asylrechtsexperte Josef Rohrböck definiert Kontingentflüchtlinge als „eine nach sozialen, ethnischen, rassischen, religiösen oder politischen Kriterien abgrenzbare Gruppe von Fremden, denen Verfolgung vergleichbarer Art und Weise droht und zu deren Übernahme (§ 9 AsylG 1997 spricht hier von Asylgewährung) sich ein Staat bereit erklärt. Kontingentflüchtlinge sind demnach eine Gruppe von Menschen, von denen man annimmt, dass ihnen „Gruppenverfolgung“ oder „gruppenähnliche“ Verfolgung droht.“<sup>1</sup>

Nach der Ankunft einer solchen Gruppe musste für jede einzelne Person ein Asylverfahren durchgeführt werden, das in der Praxis zwar nur oberflächlich war, nichtsdestotrotz einen hohen Administrationsaufwand verursachte, erläutert Rohrböck, der selbst im Innenministerium Asylanträge bearbeitete. Im Asylgesetz 1997 wurde daher eine spezielle Regelung in § 9 mit der Absicht eingeführt, komplexe Ermittlungen zu vermeiden, indem Asyl ohne weiteres Verfahren gewährt werden soll, wenn angenommen werden kann, dass die Person die Voraussetzungen für die Flüchtlingseigenschaft erfüllt. Der Begriff des „Kontingentflüchtlings“ wird im Asylgesetz nicht ausdrücklich erwähnt. § 9 enthält als

---

<sup>1</sup> [http://asylum-online.at/pages/asylg97/lawaust\\_asylg\\_para09.html](http://asylum-online.at/pages/asylg97/lawaust_asylg_para09.html)

Bedingung für die Asylgewährung von Amts wegen, dass die Republik Österreich sich völkerrechtlich dazu bereit erklärt hat. Eine Erklärung der Republik Österreichs im Sinne internationalen Rechts muss demnach auch die Bereitschaft beinhalten, den betreffenden Personen Asyl zu gewähren. Das Asylgesetz enthält keine Informationen, welche Institution für die Abgabe einer Erklärung zuständig ist und an wen sie gerichtet werden kann. Laut Rohrböck ist der Bundespräsident der Republik auf einen Vorschlag der Bundesregierung hin dazu ermächtigt.

### **Humanitäre Aufnahmeaktionen Österreichs:**

Zwischen 1972 und 2000 gab es einige Ausnahmesituationen, in denen Österreich sich zur Aufnahme einer bestimmten Anzahl von Flüchtlingen bereit erklärt hatte.

#### **Uganda**

1972 wurden 101 Flüchtlinge asiatischer Herkunft aus Uganda aufgenommen. Zu dieser Zeit wurde Kurt Waldheim Generalsekretär der Vereinten Nationen und die Aufnahme dieser Flüchtlinge sollte Österreichs humanitäre Politik unterstreichen. Diese Aktion wurde vom Wirtschaftsministerium und der Wirtschaftskammer betrieben. Sie sprachen sich für die Auswahl von Flüchtlingen mit hohen Qualifikationen aus, weil davon auch die österreichische Wirtschaft profitieren würde. War ursprünglich die Neuansiedelung von 50 Familien geplant, kamen zwischen 1972 und 1974 etwa 1500 Flüchtlinge. Von diesen verließen jedoch in der Folge 1400 Österreich und fanden Aufnahme in den Niederlanden, Schweden, Kanada und Großbritannien.<sup>2</sup>

#### **Chile**

Nach dem Putsch in Chile beschloss die Österreichische Regierung dem Ersuchen von UNHCR zu folgen und 200 bis 250 Flüchtlinge aus Chile und Argentinien zu übernehmen. Die Flüchtlinge aus Argentinien kamen erst 1976/77 mit Hilfe der UNO in Österreich an<sup>3</sup>. Zwischen November 1973 und Juli 1974 trafen nur 160 Flüchtlinge aus Chile in Österreich ein, etliche kamen jedoch individuell, da für die Einreise nach Österreich kein Visum erforderlich war. Insgesamt dürften etwa 1000 Chilenen von Österreich aufgenommen worden sein, viele der aus Argentinien gekommenen Flüchtlinge hatten bereits einen Konventionspass. Dieser verursachte jedoch Probleme eine Arbeitsbewilligung zu bekommen, da das Arbeitsamt einen von Österreich ausgestellten Konventionspass verlangte. Die Versorgung dieser Flüchtlingsgruppe wurde aufgrund fehlender Budgetmittel dem Wiener UN-Flüchtlingsfonds gegen Kostenersatz übertragen. Dieser organisierte zuerst private, später Einrichtungen des Innenministeriums für die Unterbringung.<sup>4</sup>

#### **Indochinaflüchtlinge**

1979 erhielt der österreichische Botschafter die Zustimmung des Innenministers, 100 bis 200 Flüchtlinge aus Indochina neu anzusiedeln, wenn UNHCR offiziell darum ersucht. Der Internationale Sozialdienst erklärte sich bereit, Patenfamilien zu suchen. UNHCR wurde schließlich die Übernahme von 200 Flüchtlingen zugesagt, allerdings sollte der Vertreter des

---

<sup>2</sup> Alizadeh Homayoun: Österreichische Flüchtlingspolitik der 70er Jahre. In: Asylland wider Willen, S 188 - 194

<sup>3</sup> Volf Partik-Paul: Der politische Flüchtling als Symbol der Zweiten Republik. Zur Asyl- und Flüchtlingspolitik seit 1945. In: Zeitgeschichte, Heft 11-12/1995

<sup>4</sup> Zierer, Brigitta: Politische Flüchtlinge in österreichischen Printmedien. (Abhandlungen zu Flüchtlingsfragen Band XXIII) Wien 1998, S 57

UNHCR Auswahlkriterien entwickeln. 196 Personen kamen noch im selben Jahr in Österreich an.

Nach der UN Konferenz 1979, in der Asyl für 260.000 Indochinaflüchtlinge gefordert wurde, wurde ein Kontingent von 100 Personen und kurz darauf noch eines für weitere 500 Personen bewilligt. Bis 1983 wurden rund 2000 Indochinaflüchtlinge in Österreich aufgenommen. Sie galten als prima-facie Flüchtlinge. Karitative Organisationen und Pfarren spielen dabei eine nicht unwesentliche Rolle. Die Caritas Oberösterreich sponserte die Aufnahme von 700 vietnamesischen Flüchtlingen.<sup>5</sup> Caritas Österreich entwickelte ein Programm für die Bootsflüchtlinge: Pfarren stellten Wohnungen zur Verfügung und boten Arbeitsmöglichkeiten für 500 Flüchtlinge an. Herr Bertram von der Caritas reiste im Auftrag des Innenministeriums nach Hongkong und Kuala Lumpur um 100 Flüchtlinge auszuwählen.

## Iraker

Eine weitere verfolgte Gruppe waren irakische Kurden. Österreich entsprach einem Appell des UNHCR im Jahr 1974 und beschloss, 100 Kurden, die in den Iran geflüchtet waren, Asyl zu geben, allerdings wollte Österreich keine politisch aktiven Personen aufnehmen. Irakische Flüchtlinge konnten sich in iranischen Flüchtlingslagern für die Aufnahme anmelden. Eine der damals nach Österreich ausgeflogenen Flüchtlinge erinnert sich an den „Februar 1976: Wir hatten nach rund einem halben Jahr ohne weitere Nachrichten schon fast auf die potentielle Chance in Österreich vergessen. Da kam die offizielle Zustimmung aus Österreich.“<sup>6</sup> Laut Ferdinand Hennerbichler waren auf diesem Flug nach Österreich 49 Akademiker und ihre Familien sowie Studenten aus einem iranischen Flüchtlingslager. Khabat Maruf, der 1978 als irakischer Flüchtling mit einem tunesischen Pass visumsfrei nach Österreich gekommen ist, betont in einem Interview die Vorreiterrolle Österreichs, das damals das erste Land gewesen sei, das Kurden als Volksgruppe anerkannt hat und nicht als Iraker oder Iraner. Seiner Erinnerung nach sind ungefähr 300 Kurden von verschiedenen Familien nach Österreich gekommen. Vorher sind Kurden nicht als Flüchtlinge, sondern als Studenten mit irakischen oder iranischen Pass.<sup>7</sup>

Als in Folge des ersten Golfkrieges tausende Kurden an der türkischen Grenze unter schwierigsten Bedingungen festsäßen, evakuierte Österreich 37 Familien, die von Innenminister Löschnak persönlich am Flughafen empfangen wurden. Sektionschef Dr. Matzka aus dem Kabinett des Innenministers erläutert die Vorgangsweise folgendermaßen: „Im Hinblick auf die Zusage des Herrn Bundesministers fanden zwei Missionen in die Türkei, nämlich vom 30. Mai bis 5. Juni und 30. August bis 9. September 1991, statt. Der Zweck der Missionen war, an Ort und Stelle (in der Österreichischen Botschaft Ankara sowie in Flüchtlingslagern nahe der irakischen Grenze) durch Erhebung der Verfolgungsgründe sowie der Integrationsfähigkeit, Personen für eine Aufnahme in Österreich auszuwählen. Aufnahmekriterium waren die Intensität der drohenden Verfolgung im Irak, der Bezug zu Österreich (Angehörige und Verwandte im Inland) sowie die soziale Hilfsbedürftigkeit. Als Ergebnis der Mission in die Türkei wurden bereits 201 Flüchtlinge kurdischer und chaldäischer Abstammung in Österreich aufgenommen. Das Kontingent für die Aufnahme von irakischen Flüchtlingen aus der Türkei war seinerzeit mit 200 Personen festgesetzt. Die Einreise der ersten Gruppe erfolgte am 21. Juni 1991. Die Gruppe, bestehend aus 108 Personen, wurde vorerst in die Bundesbetreuung aufgenommen, wo die anfängliche sozio-

---

<sup>5</sup> <http://www.caritas-linz.at/ueber-uns/geschichte/>

<sup>6</sup> Österreichisch-Kurdische Gesellschaft für Wissenschafts- und Kulturaustausch: 30 Jahre Kurden in Österreich. Musterbeispiel gelungener Integration. Dokumentation der Tagung vom Freitag, 2. Juni 2006

<sup>7</sup> Interview Khabat Marouf 21. August 2007

ethnische Betreuung mit Sprachausbildung erfolgte; der Prozess der berufs- und wohnungsmäßigen Integration dieser Personen ist bereits abgeschlossen.

Die zweite Gruppe, bestehend aus 93 Personen, traf am 11.10.1991 in Österreich ein. In diesem Zusammenhang ist auf den Umstand hinzuweisen, dass die Durchführung derartiger Missionen einerseits ein Novum auf dem österreichischen Flüchtlingssektor darstellt und andererseits die Rolle Österreichs als aktives Land in humanitären Angelegenheiten auf internationaler Ebene bestätigt.

Die Aufnahmequote für irakische Flüchtlinge aus dem Iran ist mit 100 Personen festgesetzt. Da eine Mission in den Iran nicht möglich war, werden jene Flüchtlinge in Österreich aufgenommen, die im Inland Verwandte bzw. Angehörige haben.<sup>8</sup>

Durch Intervention iranischer Organisationen in Österreich erhielten einige Iraner Einreisevisa Ende der 80iger Jahre und in den 90iger Jahren bei der österreichischen Botschaft in Bagdad. Auf Bitten des DKP Generalsekretärs wurden 15 extrem verfolgte Widerstandskämpfer aus dem Iran in zwei Etappen nach Österreich ausgeflogen<sup>9</sup>.

Zu Jahresbeginn 2011 konnten 31 „verfolgte Christen aus dem Irak, welche von Gewalttaten durch islamische Extremisten betroffen waren und ihr ursprüngliches Zuhause sowie Familienmitglieder oder nahe Verwandte verloren haben, nach Österreich einreisen.<sup>10</sup> In der Parlamentarischen Anfrage wird ein Interview mit Innenministerin Fekter im Kurier vom 23.12.2010 wiedergegeben, in dem sie nunmehr geänderte Voraussetzungen sieht, unseren humanitären Auftrag wahrzunehmen: „Das ist ein Paradigmenwechsel in der Asylpolitik, den wir so bisher nicht hatten. Volkswirtschaftlich betrachtet sind wir nicht sehr klug vorgegangen. Bisher haben wir unseren humanitären Auftrag dadurch erfüllt, dass wir jene betreut haben, die uns die Schlepper hereingebracht haben. Das ist mit einem enormen finanziellen Aufwand im Asylwesen und intensiven Behördenverfahren verbunden.“

Österreich hat sich an dem Resettlement für Iraker nicht beteiligt und die Aufnahme der Christen erfolgte nicht als Kontingentflüchtlinge im Rahmen des UNHCR Resettlements, sondern geht auf eine Initiative der christlichen Kirche zurück. Der von Innenministerin Fekter angesprochene Paradigmenwechsel lässt aber erwarten, dass eine Teilnahme Österreichs an Resettlement-Programmen nun nicht mehr ausgeschlossen wird.

## Kosovaren

Bereits zu Beginn des Krieges am Balkan wurden Kroatischen Flüchtlinge aufgenommen. Die Zeitschrift Profil berichtete: „Dieser Tage werden auf Bitte der kroatischen Regierung 2000 Frauen und Kinder aus dem Gebiet um Vukovar und Vinkovci in Österreich eintreffen“<sup>11</sup>

Die letzte Aufnahmeaktion war die Evakuierung von 5123 Kosovo-Albanern aus Mazedonien 1999 mithilfe von IOM. Diese Aufnahme war mit anderen EU-Staaten in Hinblick auf eine gemeinschaftliche Politik im Fall von Massenflucht abgestimmt. Eine dauerhafte Aufnahme war nicht geplant, sondern den Kriegsflüchtlingen vorübergehend Aufenthalt zu gewähren und damit Mazedonien zu bewegen, seine Grenzen für Flüchtlinge wieder zu öffnen.

---

<sup>8</sup> In: Freiheit in den Bergen. Amt der NÖ Landesregierung (Hg), Wien 1992, S 213

<sup>9</sup> Hans Hauser, Österreichische Kurdenhilfe 1991/1992, S 219 In: Azadi., S 215 – 226

<sup>10</sup> Parlamentarische Anfragebeantwortung 7233/AB XXIV. GP vom 23.02.2011

<sup>11</sup> Profil 50/9. Dezember 1991 „Heimat-los“ von Klaus Candussi, Irene Jancsy

Kriterien für die vorübergehende Aufnahme in Österreich waren familiäre Beziehungen zu in Österreich lebenden Angehörigen, daneben wurden auch einige Kosovaren zur medizinischen Behandlung in Österreich ausgewählt.

Das Aufenthaltsrecht der vertriebenen Kosovo-Albaner wurde per Verordnung bis 31.12.1999, anschließend bis 31.3.2000 gewährt. Nur bei besonderen humanitären Gründen gab es eine weitere Verlängerung, die Zustimmung des Aufnahme-Bundeslandes vorausgesetzt.<sup>12</sup>

Bei der Aufnahme von Kontingentflüchtlingen und anderen Aufnahmeaktionen wurden in der Regel Selektionskriterien angewandt, wobei Präferenzen für die Aufnahme von Familien feststellbar sind. Prima-facie Flüchtlinge erhielten nach ihrer Einreise rasch den Flüchtlingsstatus auch formell anerkannt. Lag bereits eine formelle Anerkennung vor, erwies sich dies als Hindernis für eine legale Beschäftigung.

### Transitstaat für Resettlement-Flüchtlinge

Mit der Aufnahme von Kontingentflüchtlingen in den 70iger Jahren als humanitäre Geste zeigte Österreich auch internationale Solidarität. Neuansiedlung erfolgte aufgrund von Anfragen internationaler Organisationen wie UNHCR oder dem Zwischenstaatlichen Komitee für Migration – später IOM. Österreich verstand sich vorwiegend als Erstaufnahmestaat, der aufgrund seiner geographischen Lage als Nachbarstaat von Ländern des ehemaligen Ostblocks zwar ein sicherer Hafen sein konnte, aber nicht in der Lage ist, all den Flüchtlingen eine neue Heimat zu bieten. Während des Kalten Krieges bis zum Ende der 80iger Jahre und auch in den Folgejahren wurde kein Selbstverständnis als Aufnahmeland entwickelt, Österreich sah sich vielmehr bis zum Ende des letzten Jahrhunderts als Transitstaat. 1981 gingen ein Drittel der 9072 Flüchtlinge, die die Voraussetzungen für Resettlement erfüllten, in die USA, 2389 nach Kanada und 2241 nach Australien. 1982 verließen 20.730 für Resettlement ausgewählte Flüchtlinge Österreich, einige davon Richtung Südafrika<sup>13</sup>.

Die Einstellung der Bevölkerung gegenüber Flüchtlingen hat sich in den letzten 20 Jahren zunehmend verschlechtert. Dazu trugen sowohl das Erstarken der Freiheitlichen Partei und ihre Anti-Ausländer-Politik, als auch im europäischen Vergleich relativ hohe Asylantragszahlen bei. Mit diesem Argument lehnte das Innenministerium bisher auch die Teilnahme an Resettlement-Programmen ab. Erst zum Jahreswechsel 2011 scheint diese Haltung nicht mehr strikt zu sein. Das Innenministerium stimmte der Einreisebewilligung für 31 irakischen Christen zu, um die der Kardinal Schönborn ersucht hatte. Im Interview mit dem Kurier läßt Innenministerin Fekter durchblicken, dass die *„humanere und kostengünstigere Variante... unseren humanitären Auftrag wahr(zu)nehmen“* ein zusätzliche Strategie darstellen wird. *„Das ist ein Paradigmenwechsel in der Asylpolitik, den wir so bisher nicht hatten. Volkswirtschaftlich betrachtet sind wir nicht sehr klug vorgegangen. Bisher haben wir*

---

<sup>12</sup> 133. Verordnung: Regelung des Aufenthaltsrechts kriegsvertriebener Kosovo-Albaner und Änderung der Niederlassungsverordnung 1999, 27.4.1999: „§ 1. Fremden, denen Österreich im Rahmen der international vereinbarten Aufnahmeaktion die Einreise gestattet, kommt ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht zu. Für die Gestattung der Einreise kommen Staatsangehörige der Bundesrepublik Jugoslawien, die glaubhaft machen, Kosovo-Albaner zu sein, sowie deren Ehegatten und minderjährige Kinder in Betracht, die aus dem Kosovo vertrieben wurden und anderweitig keinen Schutz finden; hiebei sind Fremde besonders zu berücksichtigen, die in Österreich niedergelassene Angehörige haben.“

<sup>13</sup> Wischenbart Rüdiger: Traiskirchen von innen. Flüchtlingspolitik zu Beginn der 80er Jahre. In: "Asylland wider Willen,.. S. 195-209.

*unseren humanitären Auftrag dadurch erfüllt, dass wir jene betreut haben, die uns die Schlepper hereingebracht haben. Das ist mit einem enormen finanziellen Aufwand im Asylwesen und intensiven Behördenverfahren verbunden.... Andere Länder machen das bereits wesentlich klüger, indem sie den humanitären Auftrag für Flüchtlinge besser managen. Das heißt, Zusammenarbeit mit den NGOs, mit UNHCR oder mit der Caritas.“<sup>14</sup>*

---

<sup>14</sup> Kurier vom 23.12.2010: Fekters Herz für Asylwerber

## Botschaftsanträge

Eine Möglichkeit des geschützten Zugangs von Flüchtlingen zum österreichischen Territorium war die Asylantragstellung bei österreichischen Berufsvertretungsbehörden.

### Rechtliche Regelungen:

Die rechtliche Regelung über die Asylantragstellung bei einer Botschaft wurde im AsylG 1991<sup>15</sup> eingeführt.

*§ 12 Abs 2 Fremde, die sich nicht im Bundesgebiet aufhalten, können Asylanträge auch bei österreichischen Berufsvertretungsbehörden im Ausland einbringen.*

Im AsylG 1997 regelt § 16 die legale Einreise von Asylwerbern und Familienangehörigen von Flüchtlingen:

*§ 16. (1) Asyl- und Asylerstreckungsanträge, die bei einer österreichischen Berufsvertretungsbehörde einlangen, in deren Amtsbereich sich die Antragsteller aufhalten, gelten außerdem als Anträge auf Erteilung eines Einreisetitels.*

*(2) Werden solche Anträge gestellt, hat die Vertretungsbehörde dafür Sorge zu tragen, daß die Fremden ein in einer ihnen verständlichen Sprache gehaltenes Antrags- und Befragungsformular ausfüllen; Gestaltung und Text dieses Formulars hat der Bundesminister für Inneres im Einvernehmen mit dem Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten und nach Anhörung des Hochkommissärs der Vereinten Nationen für Flüchtlinge so festzulegen, daß dessen Ausfüllen der Feststellung des maßgeblichen Sachverhaltes dient. Außerdem hat die Vertretungsbehörde den Inhalt der ihr vorgelegten Urkunden aktenkundig zu machen. Der Asylantrag ist unverzüglich dem Bundesasylamt zuzuleiten.*

*(3) Die Vertretungsbehörde hat dem Antragsteller oder der Antragstellerin ohne weiteres ein Visum zur Einreise zu erteilen, wenn ihr das Bundesasylamt mitgeteilt hat, daß die Asylgewährung wahrscheinlich ist.*

Mit der Novelle 2003, die das Asylverfahren umstrukturierte und die persönliche Einbringung des Asylantrags in einer Erstaufnahmestelle sowie ein Zulassungsverfahren einführt, wurde die Asylantragstellung bei Botschaften eliminiert, § 16 regelt seither nur noch „Anträge im Familienverfahren bei Berufsvertretungsbehörden“.<sup>16</sup>

Das neu kodifizierte AsylG 2005 sieht „Anträge im Familienverfahren bei Berufsvertretungsbehörden“ vor, erweitert die Familienzusammenführung jedoch auf subsidiär Schutzberechtigte.<sup>17</sup>

*§ 35. (1) Der Familienangehörige eines Fremden, dem der Status des Asylberechtigten oder des subsidiär Schutzberechtigten zuerkannt wurde und der sich im Ausland befindet, hat einen Antrag gemäß § 34 Abs. 1 bei der mit konsularischen Aufgaben betrauten österreichischen Berufsvertretungsbehörde im Ausland (Berufsvertretungsbehörde) zu stellen. Dieser Antrag gilt außerdem als Antrag auf Erteilung eines Einreisetitels.*

*(2) Befindet sich der Familienangehörige eines Fremden, dem der Status des subsidiär Schutzberechtigten zuerkannt wurde, im Ausland, ist diesem über Antrag nach der ersten Verlängerung der befristeten Aufenthaltsberechtigung des Fremden, dem der Status des subsidiär Schutzberechtigten bereits zuerkannt wurde, die Einreise zu gewähren, es sei denn, es wäre auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen, dass die Voraussetzungen für die Zuerkennung des Status des subsidiär Schutzberechtigten nicht mehr vorliegen oder in drei Monaten nicht mehr vorliegen werden. Darüber hinaus gilt Abs. 4.*

*(3) Wird ein Antrag nach Abs. 1 und Abs. 2 gestellt, hat die Berufsvertretungsbehörde dafür Sorge zu tragen, dass der Fremde ein in einer ihm verständlichen Sprache gehaltenes Antrags- und Befragungsformular ausfüllt; Gestaltung und Text dieses Formulars hat der Bundesminister für Inneres im Einvernehmen mit dem Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten und nach Anhörung des Hochkommissärs der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (§ 63) so festzulegen, dass das Ausfüllen des Formulars der Feststellung des maßgeblichen Sachverhalts dient. Außerdem hat die Berufsvertretungsbehörde den Inhalt der ihr vorgelegten Dokumente aktenkundig zu machen. Der Antrag im Familienverfahren ist unverzüglich dem Bundesasylamt zuzuleiten.*

<sup>15</sup> Asylgesetz 1991, BGBl. Nr. 8/1992

<sup>16</sup> Asylgesetz 1997 idF BGBl. Nr. 101/2003

<sup>17</sup> Asylgesetz 2005, BGBl. Nr.135/2009

*(4) Die Berufsvertretungsbehörde hat dem Fremden nach Abs. 1 oder 2 ohne weiteres ein Visum zur Einreise zu erteilen, wenn das Bundesasylamt mitgeteilt hat, dass die Gewährung des Status des Asylberechtigten oder des subsidiär Schutzberechtigten wahrscheinlich ist. Eine derartige Mitteilung darf das Bundesasylamt nur erteilen, wenn das zu befassende Bundesministerium für Inneres mitgeteilt hat, dass eine Einreise den öffentlichen Interessen nach Art. 8 Abs. 2 EMRK nicht widerspricht. Die Berufsvertretungsbehörde hat weiters den Fremden zu informieren, dass der Antrag erst nach persönlicher Stellung in der Erstaufnahmestelle als eingebracht gilt (§ 17 Abs. 2).*

Mit der Asylgesetz-Novelle 2009 änderte sich die Antragsstellung formal, statt eines Antrags auf denselben Schutz ist nunmehr ein Antrag auf ein Einreisevisum zu stellen.<sup>18</sup>

*§ 35 Abs.1 Der Familienangehörige eines Fremden, dem der Status des Asylberechtigten oder des subsidiär Schutzberechtigten zuerkannt wurde und der sich im Ausland befindet, kann zwecks Stellung eines Antrages auf internationalen Schutz gemäß § 34 Abs. 1 iVm § 2 Abs. 1 Z 13 einen Antrag auf Erteilung eines Einreisetitels bei der mit konsularischen Aufgaben betrauten österreichischen Berufsvertretungsbehörde im Ausland (Berufsvertretungsbehörde) stellen.*

Voraussetzung für die Asylgewährung ist gemäß §2 AsylG 1997 der Aufenthalt des Fremden in Österreich. Bei österreichischen Botschaften gestellte Anträge (§16) waren demnach als gegenstandslos abzulegen, wenn die Asylgewährung nicht wahrscheinlich war.

*§ 31. Asyl- und Asylerstreckungsanträge Fremder, denen nach Befassung des Bundesasylamtes die Einreise nicht gewährt worden ist (§§ 16 Abs. 3 und 17 Abs. 4), sind als gegenstandslos abzulegen.*

Das AsylG 2005 schreibt diese Vorgangsweise fort:

*§ 25. (1) Ein Antrag auf internationalen Schutz ist als gegenstandslos abzulegen  
1. im Familienverfahren, wenn dem Fremden nach Befassung des Bundesasylamtes die Einreise nicht gewährt wird;*

Zwischen Juni 1992 und April 2004 konnten Flüchtlinge Asylanträge bei österreichischen Botschaften stellen. Mit der Novelle 2003 wurde die Antragstellung auf Familienangehörige anerkannter Flüchtlinge beschränkt. In den Erläuterungen zur Regierungsvorlage der AsylG-Novelle 2003 wird dies damit begründet, „dass Asylwerber möglichst früh, also im ersten Land, in dem sie Schutz vor Verfolgung finden können, Gewährung von Asyl begehren sollen. Konsequenterweise werden daher die Auslandsverfahren in den Berufsvertretungsbehörden nur mehr Familienangehörigen Asylberechtigter offen stehen.“

Seit 2006 (AsylG 2005) können auch Familienangehörige subsidiär schutzberechtigter Personen ein Jahr nach der Statusgewährung einen Antrag stellen.

Die letzte rechtliche Änderung bei Botschaftsanträgen trat am 1.1.2010 in Kraft und setzte einen Schlussstrich unter Anträge auf internationalen Schutz bei Botschaften. Zum Zweck der Familienzusammenführung mit Asylberechtigten bzw. subsidiär Schutzberechtigten ist seither ein Visum für einen Antrag auf internationalen Schutz zu beantragen, außerdem wird ein Ausschlussgrund verankert, wenn für den Zusammenführenden ein Aberkennungsverfahren anhängig ist.

## **Probleme im Vollzug**

Das Botschaftsverfahren hatte erhebliche Defizite, wobei aus rechtsstaatlicher Sicht das fehlende Berufungsrecht gravierend ist.

Auf die im AsylG 1991 geschaffene Asylantragstellung gehen Walpurga Engelbrecht in einer Studie des UNHCR und Josef Rohrböck ein, auch die Studie der asylkoordination behandelt die Vollzugspraxis. Eine ausführliche Auseinandersetzung sucht man jedoch vergeblich.

---

<sup>18</sup> Asylgesetz 2005 idF BGBl 122/2009

Rohrböck vertritt die Ansicht, dass die Berufsvertretungsbehörden nicht in der Lage sind, Asylanträge abzuwickeln, d.h. Beweise aufnehmen und den gesamten Akt inklusive Dokumente nach Österreich weiterzuleiten. Er erwähnt etwa 1000 Anträge, die bei der Botschaft in Saudi-Arabien im Herbst 1992 gestellt wurden und bis 1994 noch nicht behandelt worden waren.<sup>19</sup>

In der UNHCR-Studie über die Auswirkungen des AsylG 1991 wird aufgrund der statistischen Daten über Botschaftsanträge festgestellt, dass solche Verfahren lange dauern.<sup>20</sup> Die Gründe für die Verzögerungen können auch außerhalb des Einflusses der Asylbehörde liegen, wie etwa in der Notwendigkeit, das Außenministerium damit zu befassen, der erforderlichen Zeit zur Übermittlung der Dokumente, Zugangsproblemen u.a. mehr. Innerhalb von zwei Jahren seit in Kraft treten des Asylgesetzes wurden nicht mehr als ein Dutzend Fälle mit der Asylgewährung positiv abgeschlossen, obwohl zahlreiche Anträge gestellt worden waren. UNHCR kommt daher zu dem Schluss, dass die Erfolgsaussichten in diesem Verfahren als äußerst gering eingestuft werden.

UNHCR zitiert ein Schreiben des Innenministeriums an das Außenministerium vom Mai 1992, in dem das BMI die Verwendung eines Formularmusters für solche Anträge empfiehlt, das vom Antragsteller ausgefüllt werden soll und dem schriftlich die Gründe für den Antrag angeschlossen werden sollten. Außerdem würde es dem Asylwerber frei stehen, als nützlich erachtete Dokumente beizulegen. Neben den notwendigen Angaben zur Person "wäre der Antragsteller formlos aufzufordern, in eigenen Worten schriftlich jene Gründe darzulegen, aus denen Asyl beantragt wird. Sollte der Asylwerber über Unterlagen verfügen, die ihm selbst für sein Vorbringen von Bedeutung erscheinen, so möge er diese Unterlagen beischließen.

Eine weiter detaillierte Einvernahme – allenfalls auch unter Beiziehung eines Dolmetschers – kann sodann unterbleiben. Es steht zu erwarten, dass sich auch die Zahl der bei den österreichischen Vertretungsbehörden eingebrachten Asylanträge in sehr engen Grenzen halten wird. Die oben vorgeschlagene Vorgangsweise dürfte im Übrigen noch weiter dazu beitragen, den allfälligen Arbeitsanfall für die österreichischen Vertretungsbehörden so gering wie möglich zu halten...“

Eine Einvernahme erachtet das BMI als nicht nötig. "Die Durchführung förmlicher Vernehmungen bzw. mündlicher Verhandlungen im Sinne des AVG sollte unterbleiben“, lautet die Anweisung in dem Schreiben.<sup>21</sup> Obwohl dies verfahrensrechtlich vorgesehen war, wurden Flüchtlinge nicht interviewt. UNHCR nimmt an, dass Asylwerber keine Unterstützung beim Ausfüllen des Formulars erhielten. Die schriftlichen Berichte der Flüchtlinge waren oft zu kurz und zu wenig substantiiert um eine begründete und umfassende Entscheidung treffen zu können. Voraussetzung für eine positive Erledigung sei zudem der Aufenthalt außerhalb des Herkunftsstaates, da nur bei solchen Personen die Flüchtlingseigenschaft im Sinne der GFK vorliegen könne.

Das Verfahren, das Verfolgungsrisiko aus der Distanz festzustellen, erwies sich als ineffektiv. Der für Botschaftsanträge beim Bundesasylamt zuständige Referent erklärte der asylkoordination bei einem Interview 1999, dass die Anträge oft nicht ausreichende Informationen über das Verfolgungsrisiko enthielten. Anfragen an die Botschaften um weitere

---

<sup>19</sup> Rohrböck, Josef: Das Asylgesetz 1991. Völkerrechtliche, verfassungs- und verfahrensrechtliche Probleme. Orac, Wien 1994 S187

<sup>20</sup> UNHCR: Flüchtlingsalltag in Österreich. Eine quantitativ-qualitative Analyse der Vollzugspraxis des Asylgesetzes 1991. Februar 1995, S 81 -84

<sup>21</sup> UNHCR: Flüchtlingsalltag S 82

Informationen würden aber kaum beantwortet, manchmal konnte mit dem Antragsteller kein Kontakt hergestellt werden. Neben den bereits von UNHCR festgestellten mangelhaften Unterlagen zur Beurteilung des Schutzbedürfnisses, dürfte auch die Tatsache, dass die meisten Flüchtlinge während ihres Aufenthalts in einem Drittstaat den Antrag stellten, zu einer negativen Prognose geführt haben. Der Aufenthalt in einem Drittstaat war für das Bundesasylamt ein Indikator, dass keine Verfolgungsgefahr mehr vorlag.

Ende März 2003, unmittelbar nach dem Kriegsbeginn im Irak, stellten rund 2000 Iraker Asylanträge bei der österreichischen Botschaft in Amman. Die österreichische Nachrichtenagentur APA führte ein Telefongespräch mit dem österreichischen Botschafter in Amman, Heinrich Querner, der von einer plötzlich hereingebrochenen Welle von derartigen Anträgen spricht, während es früher gar keine Asylanträge gegeben habe. Dabei handle es sich nicht um Flüchtlinge, die jetzt vor den kriegsereignissen aus dem Irak nach Jordanien gekommen sind, sondern um Iraker, die schon seit Jahren in Jordanien lebten. Jeder Antragsteller werde nun zu einem Gespräch in die Botschaft in Amman vorgeladen und die Anträge in das Bundesasylamt weitergeleitet, erklärt er die weitere Vorgangsweise.<sup>22</sup> In der Asylantragsstatistik scheinen 2003 insgesamt 1446 Asylanträge irakischer Asylsuchender auf, etwa gleich hoch ist die Anzahl der rechtswidrig eingereisten Iraker, sodass nicht davon auszugehen ist, dass die bei der Botschaft gestellten Anträge zu einer formalen Behandlung der Anträge führte.

Statistiken über Botschaftsanträge und deren Erledigungen wurden nicht geführt, einige Zahlen jedoch im Rahmen von parlamentarischen Anfragen öffentlich: Zwischen 1.1.1998 und 3.10.1999 wurden 491 Anträge als gegenstandslos abgelegt<sup>23</sup>, so Innenminister Schlögl.

Minister Strasser erklärte<sup>24</sup>, dass zwischen 1.10.2000 und 30.9. 2001 5359 Anträge registriert wurden, in 152 Fällen hat das Bundesasylamt die Asylgewährung für wahrscheinlich beurteilt und die österreichische Botschaft über die Erteilung eines Einreisevisums gem §16 Abs.3 AsylG informiert. Der Großteil der Antragsteller kam aus Afghanistan:

Nationalität	Asylanträge	Erlaubnis zur Erteilung eines Einreisevisums
Afghanistan	5.125	111
Angola	3	3
DR Kongo	11	6
Georgien	2	1
Iran	18	9
Jugoslawien	15	1
Kamerun	1	1
Pakistan	8	5
Ruanda	3	2
Sierra Leone	9	2
Somalia	13	7
Staatenlos	7	2
Türkei	19	2

<sup>22</sup> Der Standard, 8.4.03

<sup>23</sup> Parlamentarische Anfragebeantwortung 111/AB XXI.GP vom 1.2.2000

<sup>24</sup> Parlamentarische Anfragebeantwortung 3046/AB XXI.GP vom 10.01.2002

AsylwerberInnen aus weiteren 16 Herkunftsstaaten (Aserbaidschan, Estland, Israel, Kasachstan, Kolumbien, Mauretanien, Mazedonien, Myanmar, Rumänien, Russische Föderation, Sri Lanka, Tschad, Tschechien, Ukraine, Usbekistan und unbekannter Nationalität) erhielten kein Einreisevisum.

Im Jahr 1999 und 2000 wurden nur 1,7 Prozent aller Asylanträge und Asylerstreckungsanträge von Familienangehörigen bei österreichischen Botschaften gestellt.

### **Debatte um die Abschaffung der Asylantragstellung bei einer Botschaft**

Innenminister Ernst Strasser kündigte bereits während der parlamentarischen Debatten im November 2001 an, das Botschaftsverfahren zu streichen. Er betonte auch in einer parlamentarischen Anfragebeantwortung<sup>25</sup>, dass dieser Plan nicht in einem Spannungsverhältnis zur GFK stehe. Seiner Meinung nach würde das Botschaftsverfahren nicht mit dem Grundsatz des Schutzes in der Region der EU übereinstimmen, das immer mehr in den Vordergrund trete. Es würde auch keinen Sinn machen, Personen in andere Kontinente zu bringen, sie aus ihrer Kultur herauszureißen und nach Europa zu bringen. Außerdem wäre es schwerer, sie in ihr Herkunftsland zurückzuschicken, wenn sich die Situation geändert habe. Der EU würden Belastungen durch Integrationsmaßnahmen entstehen. Außerdem – so Minister Strasser – gebe es in den meisten EU-Staaten keine solche Möglichkeit, was zu einer unverhältnismäßigen Belastung für Österreich führt.

Die Möglichkeit der Asylantragstellung bei österreichischen Botschaften wurde ernsthaft beeinträchtigt, als eine größere Anzahl von Anträgen im Jahr 2001 in Islamabad/Pakistan gestellt wurde und Afghanen sich vor der Botschaft anstellten. Am 8. Oktober 2001 wurde daraufhin die österreichische Botschaft aus Sicherheitsgründen geschlossen. Der Außenminister und Österreichs Botschafter in Pakistan erklärten den Zustrom damit, dass unter den Afghanen falsche Informationen über die Möglichkeiten der Asylgewährung in Österreich zirkulierten. Es seien von der Botschaft 3000 Antragsformulare ausgegeben und unter den Flüchtlingen illegale Kopien verbreitet worden. Die Botschaft befürchtete, dass sie zu wenig Personal für die Bearbeitung der Anträge hätten und Unruhen unter den sich anstellenden Flüchtlingen entstehen könnten. Die pakistanische Polizei wurde zu Hilfe gerufen, um die Menge zu zerstreuen. Von der Botschaft wurden daraufhin Flugblätter verteilt, in denen die Aufnahme von afghanischen Flüchtlingen durch Österreich zum Gerücht erklärt wurde.<sup>26</sup>

Ob tatsächlich eine so große Anzahl von Afghanen nach Beginn der Bombardements einen Asylantrag zu stellen versuchte, ist unklar. Die monatliche Asylstatistik des BMI zeigt, dass bis Ende Mai 2001 bereits 4721 Asylanträge von Afghanen bei Botschaften gestellt worden waren, seither aber nur wenige neue Anträge registriert wurden. Während das BMI rund um die Schließung der Botschaft angab, dass rund 6000 Anträge gestellt worden sind, wird in einer später erstellten Statistik über Asylanträge des Jahres 2002 angemerkt, dass in den 39.354 Asylanträgen des Jahres 2002 nicht „jene 16.145 Anträge, die Ende 2001 an der österr. Vertretung in Islamabad eingebracht wurden“ enthalten sind.<sup>27</sup> Es stellt sich die Frage, warum diese Asylanträge nicht regulär in der Asylstatistik auftauchen. Völlig unklar ist folglich auch, ob diese Anträge jemals erledigt wurden.

---

<sup>25</sup> Parlamentarische Anfragebeantwortung 3046/AB XXI.GP vom 10.01.2002

<sup>26</sup> »Falter«, 12.10.2001, Seite 11

<sup>27</sup> [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_Asylwesen/statistik/files/Asylantrge\\_seit\\_1999.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asylwesen/statistik/files/Asylantrge_seit_1999.pdf)

In der bereits oben erwähnten parlamentarischen Anfrage erklärte Innenminister Strasser, dass das Bundesasylamt in 1,3 Prozent (68 Personen) der über 5000 Anträge die Erteilung eines Einreisevisums anordnete. Diese niedrige Anerkennungsquote bei Botschaftsanträgen verglichen mit Inlandsanträgen afghanischer Asylwerber zeigt einmal mehr, dass das System ineffizient war.

Eine seriöse Einschätzung über die Auswirkungen der Abschaffung von Botschaftsanträgen sei laut Innenminister Strasser nicht möglich, da verschiedene Faktoren die Anzahl der Anträge beeinflussen würden.

Die Erläuterungen zur Asylnovelle, mit der die Asylantragsstellung bei Botschaften abgeschafft wurde<sup>28</sup>, nehmen auf mögliche Schwierigkeiten, solche Verfahren zu führen, nicht Bezug. Stattdessen wird argumentiert, "dass Asylwerber möglichst früh, also im ersten Land, in dem sie Schutz vor Verfolgung finden können, Gewährung von Asyl begehren sollen". Während der parlamentarischen Debatte im Oktober 2003 behandelte keiner der Redner die Abschaffung der Botschaftsanträge, sie befassten sich u.a. mit der großen Anzahl von Asylanträgen und der Notwendigkeit der Verfahrensbeschleunigung sowie der Verhinderung von Asylmissbrauch. UNHCR äußerte "größtes Bedauern" in seiner Stellungnahme zu den Gesetzesänderungen.<sup>29</sup> "Somit werden Flüchtlinge auf der Flucht vor befürchteter Verfolgung oder vor Refoulement in Zukunft verstärkt auf Schlepperorganisationen angewiesen sein, um sich solchen Gefahren oder einer effektiven Bedrohung in einem Erstzufluchtland zu entziehen. Eine legale Einreise in Österreichisches Hoheitsgebiet wird oft nicht möglich sein, es sei denn enge Familienangehörige der Schutzsuchenden leben bereits dort."

Das Österreichische Rote Kreuz äußerte ähnliche Bedenken in seiner Stellungnahme vom 22. Mai 2003.

## **Visa für den Transit**

Es sollte nicht unerwähnt bleiben, dass Österreich zwischen 1968 und 1986 rund 300.000 Juden aus der ehemaligen Sowjetunion und Osteuropa die Auswanderung nach Israel und in die USA ermöglichte.<sup>30</sup>

Österreich stellte Transit-Visa aus. Von 1968 bis 1988 reisten rund 180.000 Juden und Russen legal nach Österreich ein. In den ersten 9 Monaten 1989 nutzten rund 47.000 Personen diese Möglichkeit, ihren Auswanderungsantrag außerhalb des Herkunftslands vorzubereiten, bis die USA die Antragsmodalitäten ab Oktober 1989 änderten.<sup>31</sup>

Sogar am Beginn des neuen Jahrtausends hatte Österreich die Funktion als Transitstaat nicht gänzlich eingebüßt. Im Jahr 2000 wurden insgesamt 2.284 Asylanträge von iranischen Staatsangehörigen gestellt, aber auch weiteren „1.445 auswanderungswilligen iranischen Christen ein Visum „D“ erteilt und damit die Möglichkeit eröffnet, das Verfahren zur

---

<sup>28</sup> Erläuterungen zur Regierungsvorlage zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Asylgesetz 1997, das Bundesbetreuungsgesetz, das Bundesgesetz über den unabhängigen Bundesasylsenat und das Meldegesetz abgeändert werden (AsylG-Novelle 2003)

<sup>29</sup> UNHCR Österreich: Stellungnahme zur Regierungsvorlage für ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 1997 (AsylG-Novelle 2003), das Bundesbetreuungsgesetz, das Bundesgesetz über den unabhängigen Bundesasylsenat und das Meldegesetz geändert werden. 18. Juni 2003, Seite 11

<sup>30</sup> Bauer, Werner T. Zuwanderung nach Österreich, Wien 2008

<sup>31</sup> Zierer Brigitta: Politische Flüchtlinge in österreichischen Printmedien. (Abhandlungen zu Flüchtlingsfragen Band XXIII) Wien 1998, S 56

Auswanderung in die USA von Österreich aus zu betreiben.<sup>32</sup> Diese reisten teilweise direkt von Teheran nach Wien Schwechat, teilweise über Istanbul - Sarajevo - Kroatien - Slowenien - Italien nach Österreich. Mit der amerikanischen Botschaft wurde vereinbart, dass ab 1. Februar 2001 nur mehr jene Christen Zugang zum Auswanderungsverfahren haben, die in Österreich keinen Asylantrag gestellt haben und auch nicht illegal eingereist sind. Laut Auskunft des Innenministers wurden im Jahr 2000 vom US - Konsulat in Wien 4.016 Visa für Iraner ausgestellt, von denen 2.457 Asylwerber oder ehemalige Asylwerber waren, sowie 1.559 Personen mit „D“-Visa.

## **Legale Einreise für Kriegsflüchtlinge**

Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs wurde die Visapflicht für Polen wieder eingeführt, ebenso reagierte die Republik auf die Verschärfung des Konflikts auf dem Balkan. Allerdings wurde Kriegsflüchtlingen die Einreise aus humanitären Gründen gestattet.

Mit einer Verordnung des Innenministers vom 20.11.1992 wurde – gestützt auf § 12 Aufenthaltsgesetz – Flüchtlingen, die direkt aus einem Kriegsgebiet kommen, ein humanitäres Aufenthaltsrecht erteilt. Diese Verordnung wurde just zu dem Zeitpunkt, als tausende Flüchtlinge aus dem Balkan Schutz suchten, im Oktober 2003 außer Kraft gesetzt. Eine neue Verordnung erlaubte schließlich doch die legale Einreise, wenn bereits der größere Teil der Familie in Österreich lebte und das Wohnsitz-Bundesland zustimmte.

Auch für Kosovo-Albaner war durch die Verordnung über ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht<sup>33</sup> die Einreise zu gestatten, wenn die Sicherheitsdirektion eine Zustimmung erteilte. Erlaubt wurde die Einreise für Mitglieder der Kernfamilie von bereits aufgenommenen Kriegsflüchtlingen oder AsylwerberInnen mit vorläufigem bzw. befristetem Aufenthaltsrecht sowie nahen Angehörige von rechtmäßig in Österreich niedergelassen Personen, wenn ihr Unterhalt gesichert war.

---

<sup>32</sup> Parlamentarische Anfragebeantwortung 1502/AB XXI.GP vom 15.01.2001

<sup>33</sup> Niederlassungsverordnung 1999