



Migration und Asyl im Regierungs- programm: Ein Auftrag an die Zivilgesellschaft

Nach der Präsentation des Regierungsprogramms beurteilte die *asylkoordination* das Migrations- und Asylkapitel als „ernüchternde Enttäuschung“. Eine differenzierte Analyse der 117 Punkte und Unterpunkte zeigt, dass darin noch viel mehr steckt. Der Ernüchterung folgt eine nüchterne asylpolitische Analyse und was sich daraus für eine engagierte Zivilgesellschaft, die an einer menschenrechtsorientierten Migrations- und Asylpolitik interessiert ist, ableiten lässt.

Von Lukas Gahleitner-Gertz

Der Präsentation des Regierungsprogramms folgte eine wochenlange mediale Diskussion über die explizit im Asylkapitel verankerte „Sicherungshaft“. Zu Recht: Das Zugeständnis und Bekenntnis des kleineren Regierungspartners zur legislativen Umsetzung einer Willkürhaft sind fatal. Der politische *Diskurs* wurde verschoben durch die Bereitschaft einer als menschenrechtsorientiert bekannten Partei, einen weiteren Haftgrund, ohne Nähe zu einer Abschiebung oder Begehung eines strafrechtlichen Delikts, basierend auf einer nicht fassbaren Gefährlichkeitsprognose gesetzlich zu verankern. Dieser Effekt wird bleiben und wird die Grünen zukünftig unweigerlich verfolgen.

Duftnoten: Politisch fatal, reale Auswirkungen überschaubar

Damit hat Sebastian Kurz auch schon sein Ziel erreicht: Er hat einen Punkt geschaffen, mit dem er den kleineren Regierungspartner genussvoll durch die politische Arena prügeln kann. Bemerkenswert ist hier zweierlei: Es gab überschaubare Empörung gegenüber der ÖVP, die die Einführung einer derartigen Haft fordert. Es ist nach wie vor nicht klar, welche Konstellationen eine derartige „Lösung“ überhaupt

erfassen soll. Im Regierungsprogramm wird auf „einzelne Fälle in der Vergangenheit“ verwiesen. Gemeint ist offenbar der sogenannte „Dornbirn-Fall“ im Jänner 2019. Was nicht gesagt wird: Für eine Inhaftnahme des mutmaßlichen Täters wären die bisherigen Schubhaftmöglichkeiten ausreichend gewesen. Darüber hinaus ist eine verfassungskonforme Umsetzung der Willkürhaft legislativ nicht greifbar. Eine Inhaftnahme von Fremden erfordert nach den verfassungsgesetzlichen Vorgaben auch weiterhin eine gewisse „Nähe“ zur Abschiebung oder Ausweisung.¹ Der Mangel an Vorschlägen zur konkreten Umsetzung ist daher auch darauf zurückzuführen, dass unsere Verfassung in Bezug auf einen weiteren Haftgrund, der nur auf Nichtösterreicher*innen anwendbar sein soll, nicht mehr hergibt, als es ohnehin schon gibt.² Egal: Sebastian Kurz hat sich dem Vernehmen nach persönlich dafür eingesetzt, dass der Begriff „Sicherungshaft“ explizit im Regierungsprogramm angeführt wird. Ziel erreicht, Duftnote gesetzt.

Für Kopfschütteln sorgte von Anfang an ein in der Geschichte österreichischer Koalitionsregierungen bis dato unbekannter „Modus zur Lösung von Krisen im Bereich Migration und Asyl“: Er sieht explizit vor, dass die Bundesregierung „versucht“, besonderen Herausforderungen im Migrationsbereich „gemeinsam und zeitgerecht“ zu begegnen. Gelingt keine „gemeinsame“ Lösung, kann es zu einem unterschiedlichen Abstimmungsverhalten der beiden Koalitionspartner kommen. Es wurde also ein koalitionsfreier Raum geschaffen, der unter gewissen Voraussetzungen zur Anwendung kommen kann. In der Realität bedeutet das: Die ÖVP könnte dann gemeinsam mit der FPÖ Gesetze im Migrations- und Asylbereich beschließen,

ohne dass die ÖVP damit gegen den Koalitionsvertrag verstoßen würde. Die Grünen können aufgrund der Mandatsverhältnisse keine Sachkoalitionen mit anderen Parteien schaffen. Eine Mehrheit ohne Einbeziehung von ÖVP oder FPÖ gibt es derzeit nicht. Die Nutzung dieses koalitionsfreien Raumes durch die ÖVP würde, realistisch betrachtet, freilich nur einmal funktionieren, bis die Grünen gezwungen wären, die Koalition zu beenden. Egal, Sebastian Kurz hat sein Ziel erreicht: Er hat ein weiteres Instrument, das Ende der Koalition zu provozieren und er wäre nicht schuld daran, denn er hat sich an Vereinbarungen gehalten. Duftnote gesetzt.

Das Festhalten an der Verstaatlichung der Rechtsberatung

Während die von der ÖVP gesetzten Duftnoten den kleineren Regierungspartner mehr beschäftigen werden als die Schutzsuchenden und die im Asylbereich tätigen Organisationen, ist das Einknicken der Grünen bei der Verstaatlichung der Rechtsberatung im Asylwesen mit unmittelbar spürbaren Folgen verbunden. Die *asylkoordination* hat sich als Trägerin der Kampagne *#fairlassen* gemeinsam mit 40 an-

Verfassungskonforme Umsetzung der Willkürhaft ist legislativ nicht greifbar.

deren Organisationen für eine Rücknahme der von der Ibiza-Koalition beschlossenen Verstaatlichung der Rechts- und Rückkehrberatung ab 01.01.2021 eingesetzt.

Im Regierungsprogramm findet sich ein Bekenntnis zur Umsetzung der sogenannten *BBU* (*Bundesagentur für Betreu-*

¹ Vgl. Gutachten von Prof. Merli im Auftrag des Parlamentsklubs der NEOS, April 2019

² Vgl. Adel Naim-Reyhani (Ludwig Boltzmann Institut) in: Salzburger Nachrichten, „Der lange Weg zur Sicherungshaft“, 10.01.2020



ungs- und Unterstützungsleistungen). Es soll nun aber auch ein „Qualitätsbeirat“ unter „Einbeziehung der Zivilgesellschaft“ zur „zusätzlichen Absicherung der Unabhängigkeit der Rechtsberatung“ eingerichtet werden. Gelernte Österreicher*innen werden allerdings bei der Einführung von „Beiräten“ skeptisch: Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen, dass diese oft nur als Feigenblatt dienten, die strukturellen Unzulänglichkeiten und grundrechtswidrigen Praxen nicht annähernd ausreichend begegneten, geschweige denn diese ausgleichen konnten.

Rechtsberatung und -vertretung durch eine im vollständigen Eigentum des Innenministeriums stehende Agentur ist schlicht grundrechtswidrig. Die enge personelle und strukturelle Verzahnung und finanzielle Abhängigkeit der BBU vom Innenministerium (BMI) stellt die Grundrechtskonformität zukünftiger Rechtsberatung infrage. Zumal das BMI gleichzeitig Oberbehörde des die Entscheidungen in erster Instanz erlassenden Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl (BFA) ist. Es besteht die Gefahr des Entstehens

einer „Black Box“. Missstände im Asylverfahren werden nur schwer erkennbar. Der Zugang der Zivilgesellschaft als „public watchdog“ zu Schutzsuchenden wird weiter eingeschränkt.

Im Interesse der Geflüchteten wird die *asylkoordination* genau darauf achten, dass die Unabhängigkeit der Abteilung Rechtsberatung innerhalb der neu geschaffenen Agentur mit Leben erfüllt wird. In der noch abzuschließenden Rahmenvereinbarung zwischen Agentur und Innen- bzw. Justizministerium müssen die menschenrechtsorientiert handelnden Akteur*innen insbesondere auf folgende Elemente achten: genaue Definition von Qualitätskriterien und Leistungsumfang der Beratungsleistungen, regelmäßige externe (!) Evaluierung der Rechtsberatung und -vertretung, besonders in Bezug auf Einhaltung der Qualitätskriterien, angemessene Qualifikation der Rechtsberater*innen, ausreichende Finanzierung und garantierte Weisungsfreiheit der Leitung der Rechtsberatung gegenüber dem Innenministerium. Die Beachtung dieser Punkte ist unabdingbar, wird

aber die grundrechtswidrige Struktur der verstaatlichten Rechtsberatung bloß abmildern und nicht beheben. Das Gesetz wird aber – wie viele andere Projekte der Ibiza-Koalition – ohnehin noch Gegenstand höchstgerichtlicher Verfahren werden.

Fazit: Visionslos, lieblos und fatal für Schutzsuchende

Das Migrations- und Asylkapitel ist in seinen Eckpfeilern eine Fortschreibung der mittlerweile seit Jahrzehnten bekannten populistischen und kurzsichtigen Migrations- und Asylpolitik. Die Absicht, „grenznahe Asylantragsverfahren im Binnen-Grenzkontrollbereich“ zu schaffen, hätte in Kombination mit der verstaatlichten Rechtsberatung fatale Auswirkungen auf Rechtsschutz und das Recht auf gesellschaftliche Teilhabe von Schutzsuchenden. Ob diese grenznahen Zentren tatsächlich auch kommen, steht auf einem anderen Blatt. Die Erinnerungen an den Widerstand der lokalen Bevölkerung gegen das Flüchtlingslagerprojekt der damaligen Innenministerin Fekter im südburgenländischen Eberau 2010 sind noch wach. Das Projekt ist damals gescheitert. Die Idee, Lager in spärlich besiedelten Gebieten zu bauen, ist also nicht neu und steht in konsequenter Linie mit der verfolgten menschenrechtsfeindlichen Politik der Isolierung. Neben dem von Türkis-Blau beschlossenen Ausschluss von Asylwerber*innen von der Lehre ist auch ein Ausbau der Unterbringung nicht abschiebbarer Personen in abgeschiedenen Rückkehrzentren vorgesehen. Die Message ist klar: Asylwerber*innen sollen nicht in Kontakt mit der engagierten Zivilgesellschaft kommen, die mit ihrer lästigen Solidarität Behördenhandeln hinterfragt.

Der Ton des Asyl- und Integrationskapitels ist zumindest ansatzweise ein ande-

rer als jener unter der Ibiza-Koalition. Hat der einzige entlassene Innenminister der 2. Republik, Herbert Kickl, die Europäische Menschenrechtskonvention noch als „seltsame rechtliche Konstruktion“ bezeichnet, die „uns“ daran hindere, „zu tun, was notwendig sei“,³ findet sich nun zumindest ein Bekenntnis zur Einhaltung derselben.⁴ Zivilgesellschaftliche Initiativen werden im Integrationskapitel als „Partnerinnen“ der Regierung bezeichnet und eine „offene Aufnahmegesellschaft“ als Grundvoraus-

3 ORF, „Report“, Innenminister Kickl im Interview, 22.01.2019
4 Regierungsprogramm 2020-2024, S. 196

Asylwerber*innen sollen nicht in Kontakt mit der engagierten Zivilgesellschaft kommen.

setzung für gelingende Integration genannt, die auch gefördert werden soll.

Auffallend ist jedoch die Sorg- und Lieblosigkeit. Es ist bezeichnend, dass es die Regierung für notwendig erachtet, ein Bekenntnis zur Einhaltung fundamentaler Grund- und Menschenrechte, die noch dazu in Österreich verfassungsrechtlich abgesichert sind, ablegen zu müssen. Sicher nicht zufällig ist dabei, dass sich die Regierung nur zur Einhaltung von „Mindeststandards“ verpflichtet. Geradezu symptomatisch, dass die „Genfer Flüchtlingskonvention“ verkürzt und falsch als „Genfer Konvention“ bezeichnet wird – auch hier wurden die „Flüchtlinge“ geradezu wörtlich herausgestrichen. Ein wohl gut gemeintes Zeichen – das explizite Bekenntnis zum absolut geltenden Folterverbot – wird dadurch konterkariert, dass dieses nicht als „Non-Refoulement-Gebot“, sondern falsch als sinnentleertes „Non-Refoulement-Verbot“ Eingang in das Regierungsprogramm gefunden hat. Nur ein

Achtsamkeitsfehler, der aber insbesondere deswegen auffällt, weil es sich bei dem Punkt grundsätzlich um einen der wenigen positiven Punkte aus menschenrechtlicher Sicht handeln könnte.

Ein Auftrag für die Zivilgesellschaft

So sehr die Enttäuschung vieler Mitstreiter*innen für eine menschenrechtsorientierte Migrations-, Integrations- und Asylpolitik über Verhandlungsgeschick oder -willen der Grünen nachvollziehbar ist, so leicht ist das Verhandlungsergebnis aber auch erklärbar. Das Wahlprogramm der Grünen war in punkto Asyl und Migration überschaubar und visionslos: Während sie im Umwelt- und Klimabereich geradezu für die Sache brannten, erschöpfte sich die

gesellschaft. Klar ist, das jahrzehntelange Drehen an der Verschärfungsschraube im Asylbereich werden wir nicht durch Stillhalten und Angst vor rechten Populist*innen lösen. Vielmehr muss selbstbewusst der Zugang zu effektivem Rechtsschutz für Schutzsuchende gefordert werden. Dessen Gewährleistung und die gesetzliche Verankerung menschenrechtlicher Garantien sind keine humanitäre Aktion. Es geht darum, garantierte Rechte einzufordern, Vorschläge zu machen und diese auch im gesellschaftlichen Diskurs zu verbreiten. Gegenwind dazu wird es geben (aber den gibt es sowieso).

Konkrete weitere Schritte

Im Asylkapitel finden sich neben den übelriechenden Duftnoten einer Asylpolitik, deren unverhohlenes Ziel es ist, keine Asylverfahren auf österreichischem Boden mehr führen zu müssen, auch vage positive Aspekte. Diese gilt es aufzugreifen und voranzutreiben, um zu verhindern, dass bloß die restriktiven Punkte des Programms zur Umsetzung kommen und die positiven Ansätze in Vergessenheit geraten.

So ist vorgesehen, den Schutz und die Rechtsstellung von geflüchteten Kindern zu verbessern: „Schnelle Obsorge für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge durch die Kinder- und Jugendhilfe und Berücksichtigung des Kindeswohl im Asylverfahren“. Der Status quo ist unbefriedigend: Die Hälfte der unbegleiteten Flüchtlingskinder in Österreich verschwindet.⁵ Ein Grund liegt darin, dass sich die involvierten Behörden – BFA und Bezirkshauptmannschaften – in Bezug auf Obsorgefragen der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge für nicht zuständig erklären. Das bedeutet, dass also keine Person oder Behörde für

Die Hälfte der unbegleiteten Flüchtlingskinder in Österreich verschwindet.

Programmatik im Asylbereich in substanzlosen Forderungen nach „Hilfe vor Ort“ und einer derzeit unrealistischen, wenn auch sinnvollen Europäisierung der Asylpolitik. Von ihren Wahlkampforderungen im Asylbereich sind die Grünen durch den Abschluss des Regierungsprogramms nicht einmal signifikant abgewichen.

Gleichzeitig ist die ÖVP in ihrem selbstverschuldeten Trauma der staatlichen Flüchtlingsmanagementkrise von 2015 gefangen. Das Asylkapitel trägt eine deutlich türkise Farbe und soll – angesichts der niedrigen Asylantragszahlen geradezu irrational – offenkundig weiterhin der Angstbewirtschaftung dienen.

Aus dieser Analyse ergibt sich ein Auftrag an die asylpolitisch aktive Zivilge-

⁵ Der Standard, „Die Hälfte der unbegleiteten Flüchtlingskinder verschwindet in Österreich“, 06.02.2020



Pflege, Erziehung und rechtliche Vertretung dieser Minderjährigen verantwortlich ist. Jeder Lösungsansatz bisher ist unter anderem an Kostengründen gescheitert. Das Vorhaben der Regierung ist daher zu begrüßen. Es muss dafür gesorgt werden, dass rechtliche Verantwortung von den Behörden nicht mehr auf Kosten des Kindeswohls wie eine heiße Kartoffel hin- und hergeschoben wird. Die Obsorgeübernahme muss ab Asylantragsstellung gewährleistet werden.

Ein weiterer positiver Ansatzpunkt ist das Vorhaben „Prüfung der Umsetzung des Empfehlungsschreibens des Fachzirkels ‚Polizeiliche Erstbefragung im Asylverfahren‘“. In diesem ist ein standardisiertes Clearingverfahren in der Ersteinvernahme vorgesehen, das auf die Identifizierung vulnerabler Personengruppen fokussiert und diese somit erleichtern soll. Ein UN-Team, das im Oktober 2018 Österreich besuchte, hat erhebliche Missstände festgestellt. Der bisherige Fokus liege ausschließlich auf der Reiseroute und auf der Identifizierung von Personen, die aus si-

cheren Drittstaaten eingereist seien. Daraus ergebe sich eine Atmosphäre des Misstrauens in der Ersteinvernahme, die eine unbedingt erforderliche Identifizierung von vulnerablen Personen (LGBTQ, Opfer von Menschenhandel, Minderjährige, kranke Menschen) verunmögliche. Dies sei nach Ansicht des UN-Teams auch auf die mangelnde Kooperation der Behörden mit spezialisierten zivilgesellschaftlichen Organisationen zurückzuführen. Eine Umsetzung der im Empfehlungsschreiben des Fachzirkels angeführten Maßnahmen würde daher jedenfalls zu einer Verbesserung der Situation von vulnerablen Schutzsuchenden führen.

Unsere Hand ist ausgestreckt. Wir laden die politisch Verantwortlichen und Behörden zur Zusammenarbeit ein. Die Zusammenarbeit muss auf Augenhöhe erfolgen und wir werden ein Bekenntnis zur menschenrechtskonformen Umsetzung durch die Behörden einfordern. Die ernüchternde Enttäuschung haben wir hinter uns gelassen. Jetzt wollen wir Resultate sehen.