

UNHCR-Empfehlungen

an die nächste österreichische
Bundesregierung



UNHCR
The UN Refugee Agency

UNHCR-EMPFEHLUNGEN AN DIE NÄCHSTE ÖSTERREICHISCHE BUNDESREGIERUNG

Österreich ist ein Land mit langer Tradition beim Flüchtlingsschutz und hat dies auch mit der Aufnahme von mehr als 110.000 Flüchtlinge aus der Ukraine, von denen sich ca. noch 70.000 im Land befinden, jüngst wieder unter Beweis gestellt. Darüber hinaus haben in den Jahren 2022 und 2023 beinahe 45.000 Personen nach einem Asylverfahren Schutz in Österreich erhalten, zumeist Menschen aus Syrien und Afghanistan.

Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass Österreich über ein solides und rechtsstaatliches Asylsystem einschließlich einem Zugang zu den Höchstgerichten verfügt. Darüber hinaus ist im Asylbereich eine ausgesprochen engagierte Zivilgesellschaft aktiv, die einen ebenso wichtigen Beitrag für faire und effiziente Asylverfahren leistet.

Die Gewährung von Schutz für Menschen auf der Flucht ist nicht nur eine humanitäre Aufgabe und rechtliche Verpflichtung, sondern bietet gleichzeitig die Gelegenheit, die Talente und Potenziale der Betroffenen zu nützen und zum Wohle der Gesellschaft weiterzuentwickeln. Insbesondere zu Beginn des Aufnahme- und Integrationsprozesses sind damit aber auch Herausforderungen für sowohl staatliche Institutionen als auch NGOs und private Initiativen verbunden, sei es etwa bei der Unterbringung und Versorgung von Personen mit besonderen Bedürfnissen oder bei der Unterstützung des Integrationsprozesses von Flüchtlingen, subsidiär Schutzberechtigten und Flüchtlingen aus der Ukraine.

Angesichts der bevorstehenden Nationalratswahlen möchte UNHCR auf Grundlage seiner langjährigen Erfahrungen und der Erkenntnisse aus seiner Arbeit in Österreich Vorschläge zur Stärkung des Asyl- und Integrationssystems unterbreiten und hofft, dass diese Eingang ins nächste Regierungsprogramm finden werden.

DIE EMPFEHLUNGEN IM ÜBERBLICK

1 Flüchtlingsschutz durch strukturelle Maßnahmen stärken

- Dauerhafte Schaffung der Stelle eines/einer Flüchtlingskoordinators/Flüchtlingskoordinatorin

2 Qualitätsvolle Asylverfahren sicherstellen

- Einbindung von UNHCR, NGOs und der Wissenschaft bei der Umsetzung des EU-Asylpakts in Österreich
- Fokus vor allem auf die Identifizierung von Vulnerabilitäten, Grenzverfahren, den neuen unabhängigen „Monitoring“-Mechanismus und Rechtsberatung legen
- Überarbeitung des Aus- und Fortbildungsprogramms für Akteur*innen im Asylsystem
- Modernisierung des Grundversorgungs-Systems durch u.a. Etablierung einheitlicher Standards und adäquaten Quartieren für verschiedene Personengruppen (z.B. UMF, Ältere, Kranke, Pflegefälle)
- Frühzeitiges „Profiling“ der Asylsuchenden samt daran anschließender passender Unterbringung
- Finanzielle Unterstützung von Gemeinden als Anreiz für die Aufnahme von Asylsuchenden und Flüchtlingen

3 Flüchtlinge und Vertriebene bei ihrer Integration in Österreich unterstützen

- Systematische Einbindung von Asylsuchenden und Schutzberechtigten in sie betreffende Entscheidungsprozesse
- Bessere Unterstützung von ehrenamtlichen Initiativen von Schutzberechtigten für Schutzberechtigte

- Längerfristige Perspektive beim Aufenthalt für alle Flüchtlinge aus der Ukraine
- Systemwechsel von der Grundversorgung zur Sozialhilfe für eine bessere soziale Absicherung
- Angleichung der Rechte von subsidiär Schutzberechtigten an jene von Asylberechtigten (Flüchtlinge)
- Deutschkursangebot für alle zum Verfahren zugelassene Asylsuchende
- Rascher Zugang für asylsuchende Kinder und Jugendliche zum Schulsystem
- Ausdehnung der Ausbildungspflicht auf Asylsuchende
- Vereinfachung der Nostrifikations-Verfahren
- Gezielte Maßnahmen zur Unterstützung der Arbeitsmarktintegration von Schutzberechtigten
- Schaffung neuer oder Ausbau bestehender Strukturen zur besseren Unterstützung von Schutzberechtigten bei der Wohnungssuche
- Erleichterte Einbürgerung von Schutzberechtigten durch Berücksichtigung ihrer besonderen Situation und Bedürfnisse
- Reduktion der Kosten für die Einbürgerung
- Einheitliche Vorgehensweise in ganz Österreich

4 Den Schutz von geflüchteten Kindern in Österreich verbessern

- Obsorge ab Tag 1
- Evaluierung der Umsetzung der Empfehlungen der Kindeswohlkommission

5 Rasche Familienzusammenführung für alle Schutzberechtigten in Österreich ermöglichen

- Abschaffung der 3-Jahres-Frist für subsidiär Schutzberechtigte
- Vereinfachung der Verfahren

6 Österreichs Stellung als verlässlicher Partner beim globalen Flüchtlingsschutz ausbauen

- Ausbau der finanziellen Unterstützung für UNHCR
- Wiedereinführung eines Humanitären Aufnahmeprogramms
- Einbeziehung von Flüchtlingen in Programme zur Anwerbung von Arbeitskräften
- Unterstützung beim Kapazitätsaufbau in Drittstaaten

7 Den Schutz von Staatenlosen verbessern

- Einrichtung eines Staatenlosen-Feststellungsverfahrens
- Rasche Einbürgerung von in Österreich staatenlos geborenen Kindern
- Erleichterte Einbürgerung Staatenloser

DIE EMPFEHLUNGEN IM DETAIL

1. Flüchtlingsschutz durch strukturelle Maßnahmen stärken

In Reaktion auf die große Fluchtbewegung nach Europa und Österreich im Jahr 2015 und die damit verbundenen Herausforderungen bei der Unterbringung von Asylsuchenden schuf die damalige Bundesregierung die Funktion eines Flüchtlingskoordinators. Mit Hilfe des Flüchtlingskoordinators konnte unter anderem mehr Bewusstsein unter Bürgermeister*innen zur Schaffung von mehr Grundversorgungsplätzen erreicht werden. Ein weiterer wichtiger Erfolg des Flüchtlingskoordinators war die Vernetzung und Förderung von unzähligen zivilgesellschaftlichen Initiativen, die Schutzsuchende und Schutzberechtigte ehrenamtlich unterstützten. Dessen ungeachtet gab es diese Funktion nur bis September 2016.

Unmittelbar nach Ausbruch des Krieges in der Ukraine wurde ein neuer Flüchtlingskoordinator mit dem Ziel bestellt, die Abstimmung von Maßnahmen zur Unterbringung der Flüchtlinge zwischen den Ministerien und mit den Bundesländern, Vertreter*innen der Wirtschaft, NGOs und sonstigen betroffenen Einrichtungen, wie beispielweise Blaulichtorganisationen, sicherzustellen. Während diese Funktion anfangs beim Bundeskanzleramt angesiedelt war, ist sie seit 1. Juli 2022 im Bundesministerium für Inneres beheimatet.

Aus Sicht von UNHCR hat sich die Einsetzung und die Arbeit eines Flüchtlingskoordinators beide Male sehr bewährt. Aus diesem Grund wird empfohlen, diese Funktion nicht nur vorübergehend vorzusehen, sondern als ständige Einrichtung mit entsprechenden Ressourcen zu etablieren. Zudem sollte sich die Zuständigkeit eines Flüchtlingskoordinators nicht auf eine bestimmte Gruppe von Flüchtlingen beschränken, sondern umfassend ausgestaltet sein.

2. Qualitätvolle Asylverfahren sicherstellen

Durch den Beschluss des Asyl- und Migrationspaktes auf EU-Ebene und die damit verbundene Notwendigkeit, den Pakt bis Juni 2026 in Österreich umzusetzen, steht das österreichische Asylsystem vor teils größeren Veränderungen. UNHCR hat die jahrelangen Verhandlungen sowohl im Rat der Europäischen Union als auch im Europäischen Parlament stets eng begleitet und steht gerne auch den zuständigen Akteur*innen in Österreich mit seiner entsprechenden Expertise zur Verfügung. Zudem empfiehlt UNHCR, bei der Umsetzung des EU-Paktes in Österreich jedenfalls auch die Zivilgesellschaft und Wissenschaft einzubinden, um das österreichische Asylsystem unter Berücksichtigung aller vorhandenen Expertise zukunftsfit zu machen.

Aus Sicht von UNHCR sollte bei bevorstehenden Änderungen im österreichischen Asylsystem insbesondere auf die Identifizierung von Vulnerabilitäten sowie deren entsprechende Berücksichtigung sowohl in der Grundversorgung als auch im Asylverfahren Wert gelegt werden. Zudem sollten Grenzverfahren alle notwendigen Rechtsschutzstandards enthalten, nicht auf unbegleitete Minderjährige, Opfer von Menschenhandel sowie Personen mit psychischen Erkrankungen (insbesondere Traumafolge-Erkrankungen) angewandt werden und keinesfalls zu einer De-facto-Haftsituation von Asylsuchenden führen. Eine wichtige Neuerung stellt der „Monitoring“-Mechanismus dar, der derart ausgestattet werden sollte, dass dadurch eine effektive unabhängige Kontrolle der Einhaltung von Menschenrechtsstandards möglich ist. Schließlich bietet der EU-Pakt die Gelegenheit, den effektiven Zugang zu Rechtsberatung von Asylsuchenden auf alle erstinstanzlichen Verfahren vor dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl auszudehnen, was zu einer wesentlichen Effizienzsteigerung von Asylverfahren führen könnte.

Die verschiedenen Rechtsakte des EU-Paktes enthalten eine Reihe von Bestimmungen zu Mindestqualifikationen von relevanten Akteurinnen und Akteuren im Asylverfahren sowie zur Notwendigkeit von speziellen Schulungen und regelmäßigen Fortbildungen. UNHCR

bietet gerne seine Unterstützung bei der Entwicklung von Aus- und Fortbildungsplänen sowie einschlägigen Schulungen an. Ebenso beteiligt sich UNHCR auch in Zukunft weiterhin gerne an Maßnahmen der Qualitätssicherung im Asylverfahren, im Grundversorgungsbe- reich und im Dolmetschwesen.

Auch im Bereich der Grundversorgung von Asylsuchenden sollte die Gelegenheit genutzt werden, 20 Jahre nach der Verabschiedung der Grundversorgungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern an einer Weiterentwicklung zu arbeiten. So haben die letzten Jahre immer wieder gezeigt, dass die vereinbarte Aufteilung von Asylsuchenden oder bestimmten Gruppen von Asylsuchenden, wie etwa unbegleiteten Kindern und Jugendlichen oder Personen mit erhöhtem Betreuungsbedarf, nicht durchgehend funktioniert hat. Ein Grund dafür war regelmäßig dem Umstand geschuldet, dass nicht genug bzw. keine spezialisierten bzw. geeigneten Unterbringungseinrichtungen zur Verfügung standen oder sich Gemeinden ablehnend gegenüber der Eröffnung einer neuen Einrichtung geäußert haben. Dem könnte beispielsweise durch ein Programm zur finanziellen Unterstützung von Gemeinden für jede*n aufgenommene*n Asylsuchende*n entgegengetreten werden, was gleichzeitig zu einer gerechteren Verteilung von Asylsuchenden über das gesamte Bundesgebiet führen würde. Außerdem wäre es aus Sicht von UNHCR sinnvoll, wenn sich einzelne Bundesländer auf bestimmte Aufnahmebedürfnisse spezialisieren würden (z.B. von LGBTI+-Geflüchteten). Angesichts des Umstands, dass die Unterbringungs- und Betreuungsstandards je nach Bundesland sehr unterschiedlich sind, appelliert UNHCR, im Rahmen der Umsetzung der neuen EU-Aufnahmerichtlinie eine österreichweite Vereinheitlichung dieser Standards vorzunehmen. In diesem Zusammenhang wäre auch sicherzustellen, dass die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen zur Einhaltung der Standards zur Verfügung stehen.

Zur Vermeidung eines verstärkten Zuzugs von Schutzberechtigten nach Abschluss ihres Asylverfahrens in Ballungsräume, allen voran nach Wien, regt UNHCR an, Maßnahmen zur Feststellung der Potenziale von zum Asylverfahren in Österreich zugelassenen Asylsuchenden bereits zu Beginn des Asylverfahrens zu setzen. Die allermeisten Geflüchteten konnten vor Beginn des Kriegs oder der Verfolgung, wegen der sie fliehen mussten, selbst ihren Lebensunterhalt bestreiten.

Viele bringen berufliche Qualifikationen mit. Diese Qualifikationen sollten frühzeitig erhoben und bereits bei der Zuweisung in Einrichtungen der Landesgrundversorgung berücksichtigt werden. So könnten zum Beispiel Personen mit landwirtschaftlichen Kenntnissen in Regionen mit entsprechendem Personalbedarf oder Personen mit pflegerisch-medizinischer Ausbildung im Einzugsbereich von Gesundheitseinrichtungen untergebracht werden. Diese Maßnahmen würden den von UNHCR empfohlenen effektiven Arbeitsmarktzugang für Asylsuchende nach spätestens sechs Monaten in Österreich fördern und eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration jener Personen vorbereiten, denen in Österreich später Schutz gewährt wird.

3. Flüchtlinge und Vertriebene bei ihrer Integration in Österreich unterstützen

Seit 2015 haben mehr als 175.000 Menschen einen Schutzstatus in Österreich erhalten. Darüber hinaus haben etwa 70.000 Flüchtlinge aus der Ukraine Schutz in Österreich gefunden, wobei viele Studien (siehe etwa eine UNHCR-Umfrage von Anfang 2023 oder zuletzt die „Kurzbefragung Ukrainer:innen“ im Auftrag der Caritas von Jänner 2024) zeigen, dass ein großer Teil dieser Flüchtlinge beabsichtigt, aufgrund der Sicherheitslage und der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Ukraine längerfristig in Österreich zu bleiben. Fragen der Integration und Inklusion all dieser Menschen und zukünftiger Flüchtlinge sind damit von großer Bedeutung.

Österreich verfügt über ein System der Integrationsunterstützung, das Schutzberechtigten etwa in Form von Deutsch- und Orientierungskursen, Sozialberatung und Unterstützung bei der Arbeitsmarktintegration grundsätzlich ermöglicht, hier Fuß zu fassen. Gleichzeitig besteht nach Meinung von UNHCR in gewissen, im Folgenden näher beschriebenen Bereichen weiterhin Änderungsbedarf.

Partizipation von Flüchtlingen

Entscheidungen zu Maßnahmen, die Asylsuchende und Schutzberechtigte in Österreich betreffen, werden in der Regel ohne deren direkte Einbindung getroffen. Stattdessen sind es Flüchtlingshilfsorganisationen, die – etwa im Rahmen von Begutachtungsverfahren für Gesetzesvorhaben oder in Gesprächen mit Entscheidungsträger*innen – versuchen, die Sichtweisen von Asylsuchenden und Schutzberechtigten einzubringen. Der direkte Austausch mit Betroffenen könnte aber wesentlich dazu beitragen, deren Herausforderungen und Anliegen zu verstehen und gemeinsame Lösungen dafür zu finden. Folglich wäre es wichtig, Strukturen zu schaffen, um die Betroffenen und deren Expertise systematisch in (politische) Entscheidungsprozesse mit dem Ziel einzubinden, auf die verschiedenen Bedürfnisse unterschiedlicher Gruppen bestmöglich reagieren und adäquate Lösungsansätze identifizieren zu können.

Zudem sollte das gesellschaftliche und politische Engagement von Schutzberechtigten in Österreich, die oftmals im Verborgenen und ehrenamtlich wichtige Vernetzungs- und Unterstützungsarbeit für andere Geflüchtete leisten, besser unterstützt werden. So könnte das Bereitstellen von nachhaltiger finanzieller Unterstützung, die niederschwellig zugänglich ist, diesen Initiativen wertvolle Hilfestellung dabei bieten, nachhaltig Hilfe für andere Geflüchtete und damit einen Beitrag zu Inklusion und Integration zu leisten.

Systemwechsel für Flüchtlinge aus der Ukraine

Wenngleich die Aktivierung der EU-Richtlinie zum vorübergehenden Schutz und deren Umsetzung in Österreich seitens UNHCR sehr begrüßt wurden, da sie den Betroffenen einen raschen und relativ unbürokratischen Zugang zu Schutz und sozialen bzw. wirtschaftlichen Rechten gewährten, vertritt UNHCR die Auffassung, dass es mit fortschreitender Dauer des Krieges immer wichtiger wird, Flüchtlingen aus der Ukraine längerfristig Rechtssicherheit in Bezug auf ihren Aufenthalt in Österreich zu gewähren.

Ein erster Schritt in diese Richtung wurde mit der Möglichkeit der Erteilung einer „Rot-Weiß-Rot – Karte plus“ für Flüchtlinge aus der Ukraine, die gut am Arbeitsmarkt integriert sind, gemacht. Aufgrund der

umfassenden Voraussetzungen für die Erteilung dieses Aufenthaltstitels bleibt jedoch zu befürchten, dass lediglich ein geringer Anteil der in Österreich aufhältigen Flüchtlinge aus der Ukraine davon Gebrauch machen wird können. Weitere Schritte für alle anderen Flüchtlinge aus der Ukraine werden daher notwendig sein und sollten so rasch wie möglich erfolgen, um Rechtssicherheit zu schaffen und ihre Aussichten auf soziale und wirtschaftliche Inklusion zu verbessern. Dabei müssten beispielsweise ältere Personen, Personen mit besonderen Bedürfnissen oder auch all jene Flüchtlinge umfasst werden, die noch keine gut bezahlten Jobs finden konnten.

Damit einhergehend sollte insofern ein Systemwechsel verbunden sein, als das Grundversorgungssystem, auf das hilfsbedürftige Flüchtlinge aus der Ukraine angewiesen sind, lediglich für einen temporären Aufenthalt in Österreich konzipiert und nicht auf einen Einstieg ins Erwerbsleben ausgerichtet ist. Es hat sich folglich als untauglich erwiesen, die Inklusion von Flüchtlingen aus der Ukraine zu fördern. UNHCR ist überzeugt, dass eine längere Bleibeperspektive und ein Umstieg ins Regelsystem der Sozialhilfe nicht nur von Vorteil für Flüchtlinge aus der Ukraine, sondern auch für potenzielle Arbeitgeber*innen wären, die aufgrund der befristeten Aufenthaltsberechtigungen von Ukrainer*innen bislang davon absahen, diese anzustellen.

Gleiche Rechte für alle Schutzberechtigten

Das Asylsystem in Österreich sieht derzeit drei Kategorien von Schutzberechtigten vor, die unterschiedliche Rechte und Möglichkeiten haben: Asylberechtigte, subsidiär Schutzberechtigte und Vertriebene aus der Ukraine. UNHCR vertritt bereits seit langer Zeit die Auffassung, dass alle Menschen, die aufgrund von Krieg, Gewalt, Verfolgung oder Menschenrechtsverletzungen nicht in ihr Heimatland zurückkehren können und in Österreich Schutz erhalten haben, gleichbehandelt werden und somit dieselben Rechte genießen sollten.

Eine Angleichung der Rechte hätte auch Vorteile für all jene Behörden, die sich mit Anträgen von Schutzberechtigten (z. B. auf Sozialhilfe, Familienbeihilfe, Kinderbetreuungsgeld, Pflegegeld, etc.) befassen müssen, da sie auf alle Personengruppen dieselben Prozedere und Prüfungsmaßstäbe anwenden könnten. Zudem würden im Asylverfahren wichtige Ressourcen eingespart werden, wenn in Fällen, in

denen bereits vom Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl subsidiärer Schutz zuerkannt wird, nicht durchgehend weitere (Beschwerde-) Verfahren mehr angestrengt werden, um allenfalls Asyl zu erhalten.

Spracherwerb, Bildung und Arbeitsmarktintegration stärker fördern

Ein umfassendes Deutschkursangebot für alle Schutzberechtigten in Österreich setzt aktuell erst zum Zeitpunkt der Schutzgewährung ein. Während des Asylverfahrens hingegen sind Asylsuchende grundsätzlich auf freiwillige Angebote von Ländern, Gemeinden oder zivilgesellschaftlichen Initiativen angewiesen. Auch von der gesetzlich eingeräumten Möglichkeit, Asylsuchenden mit hoher Anerkennungswahrscheinlichkeit Deutschkurse bereits während des Asylverfahrens anzubieten, wird – zusätzlich zum Umstand, dass an die Berechnung der „hohen Anerkennungswahrscheinlichkeit“ sehr hohe Standards angelegt werden – in der Praxis kaum Gebrauch gemacht.

Nach Ansicht von UNHCR ist der frühzeitige Spracherwerb im Zufluchtsland der Schlüssel zu einer konstruktiven Teilhabe sowie einer raschen Integration in die Aufnahmegesellschaft. Ein gezieltes Deutschkursprogramm für alle zum Verfahren zugelassenen Asylsuchenden wäre daher zum Wohle aller Beteiligten und könnte allenfalls bestehenden Vorbehalten in der lokalen Bevölkerung gegenüber Schutzsuchenden vorbeugen. In diesem Zusammenhang wäre es auch wichtig, praktische Barrieren für den Besuch von Deutschkursen, wie etwa Erreichbarkeit oder fehlende Kinderbetreuung, abzubauen.

Im Rahmen der Fluchtbewegung aus der Ukraine stellte das österreichische Bildungssystem – wenngleich mit erheblichen Anstrengungen – unter Beweis, dass es in der Lage war, mehrere tausend schulpflichtige Kinder binnen kurzer Zeit in Schulen aufzunehmen. Vor allem für Kinder auf der Flucht ist es von besonderer Bedeutung, rasch einem strukturierten Tagesablauf nachzugehen und die Zeit ohne Schulbesuch so kurz wie möglich zu halten. Aus diesem Grund tritt UNHCR dafür ein, schulpflichtigen asylsuchenden Kindern so schnell wie möglich und im Einklang mit der neuen EU-Aufnahmerichtlinie spätestens zwei Monate nach Asylantragstellung Zugang zu Unterricht zu gewähren.

Hinsichtlich der nicht mehr schulpflichtigen Jugendlichen sollte die gesetzlich normierte Ausbildungspflicht auf Asylsuchende, die zum Verfahren in Österreich zugelassen sind, ausgedehnt werden, wie das erst jüngst erfreulicherweise auch für Flüchtlinge aus der Ukraine erfolgte. Dies würde es ermöglichen, Jugendliche aus diesen Personengruppen über die allgemeine Schulpflicht hinaus zu qualifizieren, ihnen eine Tagesstruktur zu geben und die Gefahr zu minimieren, dass diese ihre Bildungslaufbahn frühzeitig abbrechen. Mit einem Mindestmaß an beruflicher und schulischer Qualifizierung könnte zudem vermieden werden, dass fehlende Qualifikationen, die später vielleicht kaum oder überhaupt nicht mehr nachgeholt werden können, entsprechende Folgen sowohl für die Betroffenen als auch für den österreichischen Arbeitsmarkt nach sich ziehen.

Im Sinne einer bestmöglichen Nutzung der vorhandenen Talente und Potenziale von Schutzberechtigten sollten weitere Anstrengungen unternommen werden, um die Feststellung und Anerkennung von Qualifikationen früher, schneller, effizienter und unbürokratischer abzuwickeln sowie damit verbundene Kosten weitestgehend zu reduzieren. Damit wäre sowohl schutzberechtigten Personen als auch dem österreichischen Arbeitsmarkt mit seinem Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften geholfen.

Wenngleich derzeit Monat für Monat über 2.000 Asylberechtigte, subsidiär Schutzberechtigte und Vertriebene aus der Ukraine eine Arbeit aufnehmen, ist in letzter Zeit aufgrund der vielen Schutzgewährungen die Zahl der Geflüchteten, die beim AMS als arbeitslos oder arbeitssuchend vorgemerkt oder in Schulung sind, stark angestiegen. Gezielte Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration, etwa durch Kompetenz-Checks, die Einführung von Jugendcolleges oder Erleichterungen bei der Absolvierung von Praktika, sind wichtige Aspekte für eine nachhaltige Arbeitsaufnahme und zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Abhängigkeit von sozialer Unterstützung, die erhalten, aber früher eingesetzt und zudem ausgebaut werden sollten.

Leistbares Wohnen für Schutzberechtigte

Die im langjährigen Schnitt vermehrten Schutzgewährungen in Österreich bringen für Schutzberechtigte in Österreich die Herausforde-

rung mit sich, leistbaren Wohnraum zu finden. Insbesondere Familien mit Kindern stehen diesbezüglich vor großen Schwierigkeiten. Viele Schutzberechtigte zieht es daher in Ballungszentren, allen voran nach Wien, wo sie sich aufgrund des größeren Angebots an Wohnungen und mit der Hoffnung auf Unterstützung durch Mitglieder ihrer Gemeinschaft bessere Chancen erwarten.

Für Schutzberechtigte ist es auf dem privaten Wohnungsmarkt jedoch oft schwer, eine leistbare und geeignete Wohnung zu finden, sei es aufgrund von Ablehnung durch Vermieter*innen, der eingeschränkten Flexibilität bei der Suche bedingt durch die Dringlichkeit, mit der Flüchtlinge nach Anerkennung ihres Status wegen der Entlassung aus der Grundversorgung eine Wohnung finden müssen, aufgrund ihrer Beschäftigungslosigkeit als Folge eingeschränkter Möglichkeiten bei der Arbeitsaufnahme während des Asylverfahrens und dem daraus resultierenden Fehlen eines geregelten Einkommens, oder der Unmöglichkeit, eine Kautions hinterlegen, da Ersparnisse von Schutzberechtigten während des Asylverfahrens auf die Grundversorgung angerechnet werden.

Da Wohnen für jede und jeden ein elementares Grundbedürfnis darstellt und prekäre Wohnsituationen bzw. Wohnungslosigkeit negative Auswirkungen auf fast alle anderen Integrationsbereiche hat, wäre es wichtig, Schutzsuchende nach ihrer Anerkennung in Österreich bei der Suche nach angemessenem und leistbarem Wohnraum bestmöglich zu unterstützen und den Zugang zu diesem Wohnraum zu erleichtern.

Erleichterte Einbürgerung von Flüchtlingen

Die spezielle Regelung im österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetz zur Einbürgerung von Asylberechtigten verlangt einen zumindest zehnjährigen rechtmäßigen und ununterbrochenen Aufenthalt in Österreich, bevor sie einen Antrag auf Einbürgerung stellen können. Subsidiär Schutzberechtigte können mit diesem Status sogar erst nach 15 Jahren rechtmäßigen und ununterbrochenen Aufenthalts in Österreich einen Antrag auf Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft stellen. Zudem gelten für Schutzberechtigte dieselben

Voraussetzungen zum Erwerb der Staatsbürgerschaft (z. B. Deutschkenntnisse, hinreichend gesicherter Lebensunterhalt) wie für andere Antragsteller*innen und haben sie dieselben – im europäischen Vergleich sehr hohen – Kosten zu tragen. Für Asylberechtigte sind somit im Widerspruch zu Artikel 34 der Genfer Flüchtlingskonvention keinerlei Regelungen für eine erleichterte Einbürgerung vorgesehen.

Flüchtlingen ist es in Österreich in der Regel verwehrt, während des Asylverfahrens einer Beschäftigung nachzugehen oder Aus- und Fortbildungsmaßnahmen zu besuchen. Folglich können sie sehr häufig erst ab dem Zeitpunkt der Gewährung von Asyl mit dem Aufbau einer neuen Existenz in Österreich beginnen. Aus diesem Grund sind sie oft für einen gewissen Zeitraum auf den Bezug von Sozialhilfe angewiesen.

Von Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sind stets auch Menschen betroffen, die aufgrund von Alter, Krankheit oder Behinderung benachteiligt sind. Immer länger anhaltende Konflikte führen zudem dazu, dass die Zahl von schutzbedürftigen Menschen aus Herkunftsländern oder Erstasylländern ohne funktionierendem Bildungssystem nach Österreich kommen. Diesen Flüchtlingen fällt es aber erfahrungsgemäß schwerer, die für eine Einbürgerung geforderten Kenntnisse und das nötige Einkommen nachzuweisen. Nur wenige können allerdings von den sehr eng gefassten Ausnahmen von den Erteilungsvoraussetzungen profitieren.

Weiters sind Asylberechtigte im Staatsbürgerschaftsverfahren mit einer Reihe von praktischen Herausforderungen konfrontiert, die von Bundesland zu Bundesland verschieden und teils vom Sachbearbeiter bzw. von der Sachbearbeiterin abhängig sein können. So werden oft Identitäts- und Personenstandsdocuments oder Strafregisterbescheinigungen aus Erstasylländern und teilweise sogar aus dem Verfolgerstaat verlangt, die Schutzberechtigte nicht beschaffen können.

Unter Berücksichtigung dieser Umstände sollten nach Ansicht von UNHCR daher entsprechende gesetzliche Ausnahmebestimmungen für Flüchtlinge vorgesehen und die hohen Gebühren, die mit der Er-

langung der österreichischen Staatsbürgerschaft einhergehen, für Flüchtlinge reduziert werden. Ebenso sollten die gesetzlich normierten Wartefristen sowohl für Flüchtlinge als auch für subsidiär Schutzberechtigte verkürzt und die Dauer des Asylverfahrens miteingerechnet werden. Schließlich sollte die Umsetzung des Staatsbürgerschaftsgesetzes in der Praxis in ganz Österreich vereinheitlicht und auf die spezielle Situation von Geflüchteten verstärkt Rücksicht genommen werden. All das könnte wesentlich zu einem rascheren und erfolgreichen Integrationsprozess von Flüchtlingen in Österreich beitragen.

4. Den Schutz von geflüchteten Kindern in Österreich verbessern

Unbegleitete und von ihren Familien getrennte asylsuchende Kinder und Jugendliche sind in Österreich zu Beginn ihres Asylverfahrens weiterhin auf sich alleine gestellt, da ihnen keine Obsorgeberechtigten zur Seite gestellt werden. Die Zeit ohne rechtliche Vertretung für Belange abseits des Asylverfahrens und ohne konkrete Bezugsperson kann viele Monate und selbst mehr als ein Jahr dauern. Wesentlicher Grund dafür ist der Mangel an altersgerechten Unterbringungsplätzen in vielen Bundesländern in Verbindung mit der Praxis, Obsorgeberechtigte frühestens nach Überstellung der Kinder und Jugendlichen in die Landesgrundversorgung zu bestellen.

Nach Ansicht von UNHCR widerspricht die beschriebene Praxis internationalen Kinderschutz-Standards, zu denen sich Österreich mit der Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention verpflichtet hat. UNHCR empfiehlt daher, dass alle unbegleiteten asylsuchenden Kinder und Jugendlichen unmittelbar nach ihrer Ankunft Obsorgeberechtigte zur Seite gestellt bekommen, die ihr Kindeswohl in allen Lebensbereichen sicherstellen können. Dies könnte im Rahmen von neu zu schaffenden Clearing-Stellen erfolgen, in denen Kinder und Jugendliche

altersadäquat untergebracht und von professionellem Personal betreut werden, bis sie in die Obhut der Kinder- und Jugendhilfe übergeben werden.

Im Juli 2021 hat die „Unabhängige Kommission für den Schutz der Kinderrechte und des Kindeswohls im Asyl- und Fremdenrecht“ ihren Bericht veröffentlicht und eine Reihe von Empfehlungen ausgesprochen. UNHCR empfiehlt eine Überprüfung dahingehend, inwieweit diese Empfehlungen umgesetzt wurden bzw. ob es noch entsprechenden Handlungsbedarf gibt.

5. Rasche Familienzusammenführung für alle Schutzberechtigten in Österreich ermöglichen

Ein strikter Rechtsrahmen für die Familienzusammenführung für Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutz sowie eine Reihe von praktischen Hürden haben für die Betroffenen oftmals komplizierte und langwierige Verfahren zur Folge, um nach ihrer Flucht die Familienzusammenführung zu erreichen. So bedarf es für eine Familienzusammenführung einer persönlichen Vorsprache bei einer österreichischen Vertretungsbehörde, was Personen in jenen Ländern, wo es keine österreichische Vertretungsbehörde gibt, bisweilen vor unüberwindbare Hürden stellt. Zudem brauchen Familienmitglieder nach herrschender Auslegung der Rechtslage zur Ausstellung eines Visums ein Reisedokument. Familienmitglieder, die selbst bereits aus ihrem Heimatland in ein Nachbarland fliehen mussten, haben zum Teil aber keine Möglichkeit, ein Reisedokument zu erhalten.

UNHCR ist der Ansicht, dass diese Hürden den international und national anerkannten Schutz der Familieneinheit untergraben und auch negative Auswirkungen auf die Integration der betroffenen Schutzbe-

rechtigten in Österreich haben. Denn wer in Sorge über die Situation von Familienmitgliedern ist, die sich möglicherweise noch in Kriegsgebieten oder in einer prekären Situation in einem Erstaufnahmeland befinden, kann den Fokus nicht auf den Erwerb von Deutschkenntnissen oder die Arbeitssuche richten. Darüber hinaus ist zu beachten, dass Familienmitglieder ohne praktikable, legale und sichere Einreisemöglichkeiten oft gefährliche und irreguläre Fluchtwege beschreiten, um zu ihren Angehörigen in Österreich zu gelangen.

UNHCR empfiehlt daher dringend, die Rechtsgrundlage für Verfahren zur Familienzusammenführung dahingehend anzupassen, dass gegebenenfalls eine Vorsprache vor Vertretungsbehörden anderer Staaten oder bei internationalen Organisationen jene vor einer österreichischen Vertretungsbehörde ersetzen kann. Ebenso sollte Österreich bei Bedarf den Betroffenen für die Einreise zum Zweck der Familienzusammenführung ein Reisedokument ausstellen können. Zudem sollten bürokratische Hürden in den Verfahren so weit wie möglich abgebaut werden, um die Trennung von Familienmitgliedern nicht unnötig zu verlängern. Schließlich wiederholt UNHCR seine langjährige Empfehlung der Abschaffung der dreijährigen Wartezeit für Angehörige von Personen mit subsidiärem Schutz, die sie derzeit nach der Zuerkennung des Schutzstatus abwarten müssen, bevor sie einen Antrag auf Familienzusammenführung stellen können.

Im Sinne einer besseren Planbarkeit beim Nachzug von Familienangehörigen von Schutzberechtigten, etwa in Bezug auf ausreichenden leistbaren Wohnraum, vorhandene Schulplätze oder ein angepasstes Deutschkursangebot wäre ein verstärkter Austausch relevanter Informationen und statistischer Daten zwischen den zuständigen Stellen wünschenswert, um zeitgerecht entsprechende Planungsschritte setzen zu können und allfällige Ressourcenknappheit bestmöglich zu vermeiden.

6. Österreichs Stellung als verlässlicher Partner beim globalen Flüchtlingsschutz ausbauen

Österreich hat sich in den vergangenen Jahren zu einem wichtigen finanziellen Beitragsgeber für die weltweite humanitäre Arbeit von UNHCR entwickelt und UNHCR hofft, dass dieser eingeschlagene Weg fortgesetzt und die finanzielle Unterstützung weiter ausgebaut wird.

Als zusätzliche Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Österreich und UNHCR würde sich die Wiedereinführung eines Resettlement-Programms bzw. Humanitären Aufnahmeprogramms für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge anbieten, wie z.B. für Überlebende von Gewalt und Folter, gefährdete Frauen und Mädchen, Flüchtlinge mit medizinischen Bedürfnissen oder Behinderungen oder auch gefährdete Kinder und Jugendliche. Nach jüngsten Schätzungen von UNHCR benötigen im Jahr 2025 fast drei Millionen Flüchtlinge weltweit einen Resettlement-Platz, um in einem sicheren Land Schutz zu finden und sich dort dauerhaft integrieren zu können. Österreich hat sehr erfolgreich in den Jahren 2014 bis 2017 Humanitäre Aufnahmeprogramme für 1.900 syrische Flüchtlinge durchgeführt und es wäre wünschenswert, wenn ein derartiges Programm wiederaufgenommen werden könnte.

Außerdem sollten die aktuell geplanten Anwerbungsprogramme für Arbeitskräfte in Drittstaaten auch Flüchtlinge, die in Erstaufnahmeländern leben, für derartige Programme berücksichtigen. Denn weltweit fallen inzwischen mehr als 30 Millionen Flüchtlinge in den Zuständigkeitsbereich von UNHCR und viele von ihnen bringen Talente und Fähigkeiten mit sich, sodass die Anwerbung von Arbeitskräften sehr gut mit Aspekten des Flüchtlingsschutzes kombiniert werden könnten. Einige EU-Mitgliedstaaten sind in dieser Hinsicht bereits aktiv geworden und UNHCR kann entsprechendes Know-how den österreichischen Behörden zur Verfügung stellen.

Schließlich sollte sich Österreich nach Ansicht von UNHCR verstärkt in den Aufbau von Asylsystemen in Erstaufnahme- und Transitstaaten einbringen, wie dies derzeit etwa in den Ländern des Westbalkans der Fall ist. Auf diese Weise könnte ein wichtiger Beitrag dazu geleistet werden, dass Menschen auf der Flucht schneller Zugang zu Schutz erhalten. Gleichzeitig ist darauf Bedacht zu nehmen, dass Staaten mit neuen Asylsystemen nicht überfordert werden, indem die Verantwortung für den Flüchtlingsschutz auf sie abgewälzt wird, sondern diese vielmehr bestmöglich und im Sinne der internationalen Solidarität unterstützt werden.

7. Den Schutz von Staatenlosen verbessern

Die UN-Generalversammlung hat UNHCR die Verantwortung übertragen, sich um das Thema Staatenlosigkeit zu kümmern. Durch die von UNHCR initiierte „#IBelong-Kampagne“ mit der Zielsetzung, Staatenlosigkeit bis 2024 zu beenden, konnten global gesehen einige Fortschritte erreicht werden.

Österreich hat die zentralen internationalen Abkommen zu Staatenlosigkeit ratifiziert. Seit April 2022 können hier staatenlos geborene Kinder mit Erreichen des 18. Lebensjahrs über einen Zeitraum von drei statt vormals nur zwei Jahren die österreichische Staatsangehörigkeit unter erleichterten Bedingungen beantragen. Auf diese Weise wird das Minimalerfordernis des Übereinkommens zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961 erfüllt. Da die Bestimmung langjährig nie angewandt wurde, stellen seit kurzem mehrere Bundesländer entsprechende Informationen online zur Verfügung, um sie bekannter zu machen. Zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention bedarf es aber weiterer Schritte des Gesetzgebers: Kinder, die in Österreich staatenlos geboren werden und keine andere Staatsbürgerschaft erwerben können, sollten schnell und unbürokratisch eingebürgert werden. Denn gerade für Kinder und Jugendliche stellt Staatenlosigkeit nicht nur ein rechtliches Problem, sondern auch eine besonders große psychische Belastung dar. Ebenso sollten die gesetzlich

normierten Wartefristen zur Einbürgerung für Staatenlose generell verkürzt werden, da das Übereinkommen von 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen ihre erleichterte Einbürgerung vorsieht.

Keine Fortschritte gab es in Österreich hingegen bei der von UNHCR bereits 2016 ausgesprochenen Empfehlung, ein zugängliches, faires und effizientes Verfahren zur Feststellung von Staatenlosigkeit im Einklang mit internationalen Standards einzurichten. Aus Sicht von UNHCR ist ein derartiges Verfahren nötig, um zu prüfen, ob Personen, die angeben, staatenlos zu sein, oder die als staatenlos registriert wurden, auch tatsächlich staatenlos sind sowie um die Rechte Staatenloser sicherzustellen. Immer mehr Staaten teilen diese Auffassung: In den letzten zehn Jahren hat sich die Anzahl der Staaten mit Verfahren zur Feststellung von Staatenlosigkeit fast verdoppelt – von einem Dutzend auf mehr als 30 Staaten, die Hälfte davon in Europa.

Im Oktober 2024 wird eine Globale Allianz zur Beendigung der Staatenlosigkeit ins Leben gerufen, deren Sekretariat bei UNHCR angesiedelt sein wird und die bis zum Jahr 2030 Lösungen für Staatenlosigkeit beschleunigen will. UNHCR hofft, dass sich Österreich maßgeblich an dieser Initiative beteiligen und ihre Ziele in Österreich sowie außenpolitisch unterstützen wird.

August 2024
UNHCR