

MigrantInnen, die sich langfristig irregulär in Österreich aufhalten

Praktiken und Herausforderungen

Martin Stiller und Lukas Humer

Die Meinungen, die in dieser Studie geäußert werden, sind die der Autoren und reflektieren nicht unbedingt die Position des österreichischen Bundesministeriums für Inneres, der Europäischen Kommission und/oder der Internationalen Organisation für Migration (IOM). Die verwendeten Bezeichnungen und die Darstellung von Material in der gesamten Studie bedeuten keinerlei Stellungnahme seitens der IOM bezüglich des rechtlichen Status eines Landes, eines Territoriums, einer Stadt oder Region, dessen Behörden oder hinsichtlich ihrer Grenzen.

IOM ist dem Prinzip verpflichtet, dass menschenwürdige und geregelte Migration den MigrantInnen und der Gesellschaft zugutekommt. Als zwischenstaatliche Organisation zielt IOM gemeinsam mit ihren PartnerInnen in der internationalen Gemeinschaft darauf ab, Unterstützung bei der Bewältigung von operationellen Migrationsherausforderungen anzubieten, das Verständnis über Migration zu erhöhen, soziale und ökonomische Entwicklung durch Migration zu fördern sowie die Menschenwürde und das Wohlergehen von MigrantInnen aufrechtzuerhalten.

Herausgeber: Nationaler Kontaktpunkt Österreich
im Europäischen Migrationsnetzwerk
Internationale Organisation für Migration
Landesbüro für Österreich
Nibelungengasse 13/4, 1010 Wien
Tel.: +43 1 585 33 22 0
E-Mail: iomvienna@iom.int, emnaustria@iom.int
Internet: www.austria.iom.int, www.emn.at

Titelbild: pxhere 2020

Design: LoiblMonnerjahnPartner, Wien

Für den Druck wurde umweltfreundliches Papier verwendet.

Zitiervorschlag: Stiller, M. und L. Humer, 2020. *MigrantInnen, die sich langfristig irregulär in Österreich aufhalten. Praktiken und Herausforderungen*. Internationale Organisation für Migration (IOM), Wien.

ISBN 978-3-9504928-0-4 (Taschenbuch), Deutsche Ausgabe

ISBN 978-3-9504928-1-1 (Taschenbuch), Englische Ausgabe

ISBN 978-3-9519793-8-0 (PDF), Deutsche Ausgabe

ISBN 978-3-9519793-9-7 (PDF), Englische Ausgabe

© November 2020, Internationale Organisation für Migration (IOM)



Einige Rechte vorbehalten. Diese Publikation wird unter der [Creative Commons Namensnennung-Nichtkommerziell-Keine Bearbeitung 3.0 IGO Lizenz](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode) (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) zur Verfügung gestellt.*

Weitere Angaben entnehmen Sie bitte den [Urheberrechts- und Nutzungsbedingungen](#).

Diese Publikation darf nicht für Zwecke, die in erster Linie auf kommerziell relevante Vorteile oder auf eine Vergütung abzielen, verwendet, veröffentlicht oder weitergegeben werden, mit Ausnahme von Bildungszwecken, z. B. zur Aufnahme in Lehrbücher.

Genehmigungen: Anfragen zur kommerziellen Nutzung oder zu weiteren Rechten und Lizenzen richten Sie bitte an publications@iom.int.

* <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>

MigrantInnen, die sich langfristig irregulär in Österreich aufhalten

Praktiken und Herausforderungen

Martin Stiller und Lukas Humer

Zusammenfassung	IV
1. Einleitung	I
2. Österreichischer Kontext	5
3. Kategorien von irregulär in Österreich aufhaltigen Personen	7
4. Duldung von irregulär aufhaltigen Personen und Maßnahmen zur Verhinderung oder Beendigung eines irregulären Aufenthalts	12
5. Rechte und Leistungen	21
6. Zusammenarbeit zwischen den österreichischen Behörden	28
7. Auswirkungen der COVID-19-Pandemie	30
8. Ausblick	33
9. Studienergebnisse	35

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	IV
1. Einleitung	I
1.1 Themenaufriß und Ziele der Studie	I
1.2 Definitionen	2
1.3 Methodologie	3
2. Österreichischer Kontext	5
2.1 Politische und rechtliche Entwicklungen	5
2.2 Öffentliche Debatten	6
3. Kategorien von irregulär in Österreich aufhältigen Personen	7
4. Duldung von irregulär aufhältigen Personen und Maßnahmen zur Verhinderung oder Beendigung eines irregulären Aufenthalts	12
4.1 Duldung	12
4.2 Verlängerung der Ausreisefrist	14
4.3 (Freiwillige) Rückkehr	15
4.4 Regularisierung des Aufenthalts	18
5. Rechte und Leistungen	21
5.1 Rechte und Leistungen für Personen ohne Aufenthaltsrecht, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abschiebbar sind	22
5.2 Rechte und Leistungen für andere irregulär aufhältige Personen	23
5.3 Zugang zu Leistungen	24
5.3.1 Kooperation der betroffenen Personen	24
5.3.2 Überprüfung des Aufenthaltsstatus	25
5.3.3 Wissenschaftliche Beurteilung	26

5.4 Herausforderungen bei der Erbringung von Unterstützungsleistungen	26
6. Zusammenarbeit zwischen den österreichischen Behörden	28
6.1 Austausch und Zusammenarbeit	28
6.2 Interinstitutionelle Debatte	29
7. Auswirkungen der COVID-19-Pandemie	30
7.1 Herausforderungen im Bereich der Rückkehr	30
7.2 Auswirkungen auf Unterstützungsleistungen	30
8. Ausblick	33
8.1 Geplante Änderungen auf nationaler Ebene	33
8.2 Wünschenswerte Maßnahmen auf EU-Ebene	33
9. Studienergebnisse	35
Anhänge	36
A.1 Liste der Abkürzungen und Übersetzungen	36
A.2 Quellenverzeichnis	39
Verzeichnis der Abbildungen und Infobox	
Abbildung 1: Anzahl der in Österreich ausgestellten Duldungskarten (2016–2020)	8
Abbildung 2: Anzahl der ehemaligen AsylwerberInnen, die untergetaucht sind (2015–2020)	9
Abbildung 3: Karte für Geduldete, Vorder- und Rückseite	13
Infobox: Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes vom 27. Februar 2020 (A8/2019)	29

ZUSAMMENFASSUNG

Irreguläre Migration ist in Österreich ein wiederkehrendes Thema in der politischen und medialen Debatte. Dabei liegt der Schwerpunkt überwiegend auf der Unterbindung weiterer irregulärer Migration nach Österreich und der Rückkehr von bereits irregulär aufhältigen MigrantInnen, insbesondere von abgelehnten AsylwerberInnen. Allerdings gibt es in Österreich keine (rechtliche/praktische) Unterscheidung in kurz- beziehungsweise langfristig irregulär aufhältige Personen.

Eine Kategorisierung der in Österreich irregulär aufhältigen Personen ergibt sich dementsprechend nicht aus der Dauer des Aufenthalts – wie im Rahmen dieser EMN-Studie vorgesehen –, sondern aus den Umständen der Irregularität. Demnach gibt es in Österreich AsylwerberInnen, die sich dem Verfahren entzogen haben und sich weiterhin in Österreich aufhalten. Weiters sind in Österreich Personen aufhältig, deren Aufenthaltsrecht geendet hat und die somit in eine „irregularisierte“ Situation gekommen sind. Eine weitere Kategorie sind jene Personen, gegen die zwar eine Rückkehrentscheidung erlassen wurde, die aber aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht vollzogen werden kann. Der Aufenthalt dieser Personen wird in weiterer Folge geduldet. Schließlich gibt es in Österreich auch noch jener MigrantInnen, die gegenüber den Behörden nicht in Erscheinung treten.

Aufgrund des spezifischen Charakters der irregulären Migration ist keine genaue Zahl der irregulär in Österreich aufhältigen Personen bekannt. Die in der Studie dargestellten Statistiken und Zahlen pro definierte Kategorie können nur einen gewissen Ausschnitt der tatsächlichen Situation darstellen.

Das österreichische Recht sieht insbesondere für Personen, die aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abschiebbar sind und daher geduldet werden eine Möglichkeit des Aufenthalts sowie einen Zugang zu sozialen Leistungen vor. Diesen Personen wird eine Karte für Geduldete ausgestellt, die unter anderem als Identitätsnachweis im Verfahren vor dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl dient. Trotz Duldung ist der Aufenthalt einer Person nicht rechtmäßig, sondern wird von der Rechtsordnung lediglich hingenommen. Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl geht bei der Ausstellung von Karten für Geduldete sehr restriktiv vor, was auch zu der paradoxen Situation führen kann, dass MigrantInnen zwar nicht abgeschoben werden können, sie aber auch nicht geduldet werden. Weiters besteht in Österreich die eingeschränkte Möglichkeit der Regularisierung eines Aufenthalts, etwa durch die Erteilung eines Aufenthaltstitels aus berücksichtigungswürdigen Gründen. Für geduldete Personen gibt es speziell die Möglichkeit, die „Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz“ zu erhalten. Nach Erteilung eines dieser Aufenthaltstitel ist in weiterer Folge auch der Umstieg in das Regime des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes (NAG)¹ möglich.

Im Hinblick auf Zugang zu (Grundversorgungs-)Leistungen kommt der Duldung enorme Bedeutung zu, da geduldete Personen als sogenannte hilfs- und schutzbedürftige Fremde von der Grundversorgung umfasst sind. Mit unter anderem der Wohnversorgung und der gesetzlichen Krankenversicherung deckt die Grundversorgung zwei wesentliche Lebensbereiche ab. Irregulär aufhältige Personen, die nicht geduldet sind oder gegenüber den Behörden nicht in Erscheinung treten, haben hingegen keinen Zugang zu Grundversorgungsleistungen sowie keinen

¹ BGBl. I Nr. 100/2005, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 24/2020.

oder nur sehr eingeschränkten Zugang zu staatlichen Sozialleistungen. Sie sind in der Praxis auf die Dienste von Nichtregierungsorganisationen oder kirchlichen Einrichtungen angewiesen. VertreterInnen der Zivilgesellschaft betonen die Notwendigkeit, umfassendere finanzielle und personelle Ressourcen bereitzustellen, um die soziale Situation und insbesondere die häufige Wohnungslosigkeit der betroffenen Personen adressieren zu können.

Der politische Fokus liegt in Österreich hingegen auf der Rückkehr irregulär in Österreich aufhältiger MigrantInnen, insbesondere von abgelehnten AsylwerberInnen. Zur Beendigung eines (langfristigen) irregulären Aufenthalts wird seitens der österreichischen politischen EntscheidungsträgerInnen unter anderem auf die freiwillige Rückkehr gesetzt. Diese Rückkehrprogramme können grundsätzlich unabhängig von der Dauer des Aufenthalts in Anspruch genommen werden. VertreterInnen von Nichtregierungsorganisationen wiesen jedoch darauf hin, dass die Wahrscheinlichkeit der freiwilligen Rückkehr mit der Dauer des irregulären Aufenthalts abnimmt. Daher brauche es für diese Gruppe maßgeschneiderter Rückkehrprogramme.

Um die gegenwärtige Situation für irregulär in Österreich aufhältige Personen zu verbessern, wurde von ExpertInnen vorgeschlagen, gemeinsame Standards auf europäischer Ebene auszuarbeiten. Diese einheitlichen Standards sollten sowohl die Kriterien für die Zuwanderung nach Europa, für einen einheitlichen Aufenthaltstitel und eine koordinierte Rückkehrstrategie umfassen.

I. EINLEITUNG

I.1 Themenaufriß und Ziele der Studie

Aufgrund der österreichischen Rechtslage ist das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl verpflichtet, gegen Drittstaatsangehörige, die sich irregulär in Österreich aufhalten, eine Rückkehrentscheidung zu erlassen. Ein irregulärer Aufenthalt kann etwa daraus resultieren, dass die betroffenen Personen die Aufenthaltsbedingungen nicht mehr erfüllen oder diese nie erfüllt haben.

Ebenso findet sich in der europäischen Rückführungsrichtlinie² die Verpflichtung der EU-Mitgliedstaaten, eine Rückkehrentscheidung gegen Drittstaatsangehörige zu erlassen, die sich irregulär in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, sofern keine zwingenden Gründe dagegensprechen oder ein Verfahren zur Verlängerung eines Aufenthaltstitels anhängig ist (Art. 6 Rückführungsrichtlinie). Die Rückführungsrichtlinie legt somit gemeinsame EU-Standards unter anderem für die erzwungene Rückkehr fest. Die Einhaltung der Verpflichtung zur Erlassung von Rückkehrentscheidungen zielt darauf ab, die Rechtsunsicherheit für Drittstaatsangehörige zu verringern, da die Rückkehrentscheidung klar zum Ausdruck bringt, dass sie als irregulär aufhältig und daher als der Rückkehrverpflichtung unterworfen angesehen werden.

Wird eine Rückkehrentscheidung gegen eine in Österreich irregulär aufhältige Person erlassen, ist diese Person in weiterer Folge verpflichtet, Österreich zu verlassen. Geschieht das nicht freiwillig, sind die österreichischen Behörden berechtigt und verpflichtet, diese Person zwangsweise zur Ausreise zu verhalten, also abzuschieben. In der Praxis zeigen sich jedoch Fälle, in denen Drittstaatsangehörige das österreichische Staatsgebiet nicht verlassen (können). In derartigen Fällen ist unter Umständen auch eine Abschiebung nicht möglich, beispielsweise weil ihr rechtliche oder tatsächliche Hindernisse entgegenstehen. Das kann letztlich dazu führen, dass Drittstaatsangehörige trotz Rückkehrverpflichtung weiterhin in Österreich aufhältig sind. Unter Umständen erstreckt sich dieser Aufenthalt über einen langen Zeitraum, der mit teilweise beklagenswerten Lebensbedingungen einhergeht – zu denken ist beispielsweise an eine prekäre finanzielle Situation, Obdachlosigkeit und unklare oder unzureichende Gesundheitsversorgung. Auch können Menschen in einer solchen Situation leichter Opfer von Ausbeutung werden (Europäisches Migrationsnetzwerk, 2020).

Im Hinblick auf die mit dem irregulären Aufenthalt verbundenen Problemstellungen beschäftigt sich diese Studie genauer mit dem Phänomen der irregulär aufhältigen Personen. Die EMN-Studie, zu der dieser nationale Bericht beiträgt, zielt darauf ab, einen Überblick über die bestehende Politik und Praxis in den EU-Mitgliedstaaten und Norwegen gegenüber Drittstaatsangehörigen zu geben, die sich länger irregulär in einem dieser Staaten aufhalten. Es sollen daher die Reaktionen und Ansätze der zuständigen Behörden untersucht werden, die darauf abzielen, solche Situationen und die sozialen Folgen für die betroffenen Drittstaatsangehörigen zu vermeiden und zu mildern. Demnach stellt dieser nationale Bericht zunächst anhand der politisch und öffentlich geführten Debatten die Ausgangssituation in Österreich und die unterschiedlichen Kategorien von irregulär in Österreich

2 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. L 348, S. 98–107.

aufhältigen Personen dar. In weiterer Folge werden die Duldung sowie die Maßnahmen zur Verhinderung oder Beendigung eines irregulären Aufenthalts beschrieben. Schließlich werden auch die Unterstützungsmöglichkeiten für betroffene Personen in Österreich beleuchtet. Aufgrund der anhaltenden COVID-19-Pandemie werden in einem eigenständigen Kapitel auch die in Österreich getroffenen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Pandemie und irregulär aufhältigen Personen vorgestellt.

Der Untersuchungszeitraum der Studie beschränkt sich auf den Zeitraum 2015 bis 2020.

1.2 Definitionen

Der Studie liegen die folgenden Begriffsdefinitionen zugrunde, die dem Glossar des Europäischen Migrationsnetzwerks zu Asyl und Migration (Europäisches Migrationsnetzwerk, 2018a, 2018b) entnommen sind:

Aufenthaltstitel: Jede von den Behörden eines EU-Mitgliedstaats ausgestellte Genehmigung, die einen Drittstaatsangehörigen zum rechtmäßigen Aufenthalt im Hoheitsgebiet dieses EU-Mitgliedstaats berechtigt, gemäß Verordnung über Visa für den längerfristigen Aufenthalt.³

Drittstaatsangehörige: Jede Person, die nicht Unionsbürger im Sinne von Art. 20 (1) des Vertrags über die Arbeitsweise der europäischen Union⁴ ist und die nicht das Gemeinschaftsrecht auf Freizügigkeit nach Art. 2 (5) des Schengener Grenzkodex⁵ genießt.

Freiwillige Rückkehr: Die unterstützte oder autonome Rückkehr in das Herkunftsland, Transit- oder Drittland, aufgrund des freien Willens der rückkehrenden Person.

Irreguläre Migration: Wanderung von Personen zu einem neuen Aufenthalts- oder Transitort, die außerhalb der regulären Normen der Entsende-, Transit- und Aufnahmeländer stattfindet.

Irregulärer Aufenthalt: Die Anwesenheit eines Drittstaatsangehörigen, der nicht oder nicht mehr die Einreisevoraussetzungen nach Art. 5 des Schengener Grenzkodex oder andere Voraussetzungen für die Einreise in einen EU-Mitgliedstaat oder den dortigen Aufenthalt erfüllt, im Hoheitsgebiet dieses EU-Mitgliedstaats.

Regularisierung: Jedes staatliche Verfahren, mit dem irregulär aufhältige Drittstaatsangehörige einen Rechtsstatus erwerben.

Rückkehr: Die Wanderung einer Person aus dem Aufnahmeland zurück in ihr Herkunftsland, in das Land ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres üblichen Aufenthaltsortes nach einem längeren Aufenthalt im Aufnahmeland, egal ob diese freiwillig oder zwangsweise, unterstützt oder spontan erfolgt.

3 Verordnung (EU) Nr. 265/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. März 2010 zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 in Bezug auf den Verkehr von Personen mit einem Visum für den längerfristigen Aufenthalt, ABl. L 85, S. 1–4.

4 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 326, S. 47–390.

5 Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Grenzkodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen, ABl. L 77, S. 1–52.

Rückkehrentscheidung: Eine behördliche oder richterliche Entscheidung oder Maßnahme, mit welcher der irreguläre Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen festgestellt und eine Rückkehrverpflichtung auferlegt oder festgestellt wird.

1.3 Methodologie

Die vorliegende Studie wurde vom Nationalen Kontaktpunkt (NKP) Österreich im EMN im Rahmen des EMN-Arbeitsprogramms 2019–2020 durchgeführt. Um die Vergleichbarkeit der Ergebnisse aus allen Mitgliedstaaten zu erleichtern, wurde die Studie nach einer gemeinsamen Studienvorlage (Europäisches Migrationsnetzwerk, 2020) samt einem vordefinierten, vom EMN entwickelten Fragenkatalog erstellt.

Als Quellen wurden Gesetzestexte, nationale und internationale Publikationen sowie Internetquellen herangezogen. Darüber hinaus konnten Informationen aus einer vom Landesbüro für Österreich der Internationalen Organisation für Migration (IOM) durchgeführten, fortlaufenden Medienbeobachtung gewonnen werden. Die verwendeten Statistiken wurden vom Bundesministerium für Inneres bereitgestellt und im IOM Landesbüro für Österreich aufbereitet.

Zur Ergänzung der durch die Sekundärforschung gewonnenen Informationen wurden qualitative, halbstrukturierte Interviews mit ExpertInnen aus dem Migrationsbereich in Österreich durchgeführt sowie zum Teil schriftliche Informationen eingeholt. Mit den folgenden ExpertInnen wurden persönliche Interviews durchgeführt:

- Lukas Gahleitner-Gertz, Sprecher und Asylexperte der Nichtregierungsorganisation Asylkoordination Österreich;
- Mag.a Katrin Hulla, Rechtsberaterin - Fachexpertin Asylrecht, Caritas der Erzdiözese Wien;
- Mag. Christoph Riedl, Asyl und Migrationsexperte der Diakonie Österreich.

Zudem haben folgende Institutionen beziehungsweise Personen schriftliche Informationen bereitgestellt:

- Wolfgang Hauptmann, Referatsleiter (Grundversorgung und Flüchtlingswesen) des Amtes der Burgenländischen Landesregierung;
- Katie Klaffenböck, M.A., Projektmanagerin gegen Menschenhandel, Internationale Organisation für Migration, Landesbüro für Österreich;
- Mag. Wolfgang Meier, Leiter des Fachbereiches Existenzsicherung (Abteilung Soziales und Integration) des Amtes der Vorarlberger Landesregierung;
- Mag.^a Roswitha Müller, Leitung Geschäftsbereich Integration (Abteilung für Bildung und Integration) der Stadt Graz;
- Peter Nollet, Referatsleiter (Grundversorgung für Fremde) des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung;
- Mag.^a Cansel Öztürk, Referentin (Abteilung V/I/O) des Bundesministeriums für Inneres;
- Markus Pauchart, Fachbereichsleiter (Abteilung Soziales) des Amtes der Tiroler Landesregierung;
- Mag.^a Evelyn Rainer, Projektkoordinatorin, Internationale Organisation für Migration, Landesbüro für Österreich;
- Mag.^a Barbara Unterlerchner, MA, Referentin für Grundlagen & Innovation, neunerhaus.

Die Studie wurde von Dr. Martin Stiller (Juristischer Mitarbeiter, IOM Landesbüro für Österreich) und Mag. Lukas Humer (Wissenschaftlicher Mitarbeiter, IOM Landesbüro für Österreich) erstellt.

Ein besonderer Dank gebührt den oben genannten Personen dafür, im Rahmen von ExpertInneninterviews und der schriftlichen Fragenbeantwortung ihr Wissen und ihre Erfahrung eingebracht zu haben, sowie Mag.^a Saskia Heilemann (Wissenschaftliche Mitarbeiterin, IOM Landesbüro für Österreich) für ihre wertvollen Kommentare und die Erstellung der statistischen Teile der Studie. Die Autoren bedanken sich ebenfalls bei Stefan Fink und Katrin Lusk (PraktikantInnen, IOM Landesbüro für Österreich) für diverse Unterstützungsleistungen in den unterschiedlichen Stadien der Studienerstellung.

Die Studie wurde in enger Kooperation mit dem Bundesministerium für Inneres erstellt.

2. ÖSTERREICHISCHER KONTEXT

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die in Österreich geführten politischen und öffentlichen Debatten zu irregulär aufhältigen Personen sowie die rechtlichen Entwicklungen und umreißt den österreichischen Kontext der Studie.

2.1 Politische und rechtliche Entwicklungen

Im Zeitraum 2015 bis Oktober 2020 gab es keine politischen Diskussionen oder gesetzliche Entwicklungen, die spezifisch langfristig irregulär aufhältige MigrantInnen betrafen. Vielmehr lag der Fokus auf der Unterbindung weiterer irregulärer Zuwanderung im Allgemeinen sowie der Rückkehr bereits irregulär in Österreich aufhältiger MigrantInnen, insbesondere von abgelehnten AsylwerberInnen. Dementsprechend wurde im Oktober 2017 im Bereich der Migration eine umfassende gesetzliche Änderung verabschiedet. Mit dem Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017⁶ verfolgte die Bundesregierung das vorrangige Ziel, „die zwangsweise Außerlandesbringung abgewiesener AsylwerberInnen und irregulär in Österreich aufhältiger AusländerInnen zu erleichtern und die freiwillige Ausreise zu forcieren“ (Österreichisches Parlament, 2017). Zu diesem Zweck können fremde Personen, die unter anderem trotz rechtskräftiger Rückkehrentscheidung nicht freiwillig ausreisen und nicht im Sinne des § 46a Fremdenpolizeigesetz 2005 (FPG)⁷ geduldet sind (siehe dazu Kapitel 4.1), verpflichtet werden, in einem Quartier des Bundes Unterkunft zu nehmen (Wohnsitzauflage gemäß § 57 FPG). Diese Maßnahme stellt unter anderem auf Personen ab, die einer Ausreiseverpflichtung innerhalb der gewährten Frist nicht freiwillig nachgekommen sind und bei denen davon auszugehen ist, dass dieser weiterhin nicht nachgekommen wird (Kainz und Krisper, 2017:84). Weiteres wurde eine Gebietsbeschränkung eingeführt, wonach Drittstaatsangehörige, die in einer Betreuungseinrichtung des Bundes versorgt werden, den Bereich jener Bezirksverwaltungsbehörde, in dem sich die Betreuungseinrichtung befindet, nicht verlassen dürfen (§ 52a FPG). Die Missachtung dieser Anordnung ist eine Verwaltungsübertretung, die mit einer Geldstrafe von EUR 100 bis EUR 1.000 geahndet wird (§ 121 Abs. 1a FPG). Außerdem wurden die Strafen im Falle eines nicht rechtmäßigen Aufenthalts in Österreich verschärft. Fremde, die aus selbst zu vertretenden Gründen nicht unverzüglich der Pflicht zur Ausreise aus dem Bundesgebiet nachkommen, unter anderem nachdem eine gegen sie erlassene Rückkehrentscheidung rechtskräftig und durchsetzbar geworden ist, begehen eine Verwaltungsübertretung, die mit einer Geldstrafe von bis zu EUR 15.000 zu bestrafen ist (§ 120 Abs. 1b FPG). Diese Maßnahmen sollen nach Ansicht des Gesetzgebers das Untertauchen erschweren (Österreichisches Parlament, 2017) und dem Innenminister zufolge rascher für „klare Verhältnisse“ bei MigrantInnen ohne Bleiberecht sorgen (Die Presse, 2017). Zudem forderte der Innenminister, das Grundversorgungsgesetz dahingehend zu ändern, dass abgelehnte AsylwerberInnen, die an ihrer Außerlandesbringung nicht aktiv mitwirken, keine Leistungen der Grundversorgung erhalten (Salzburger Nachrichten, 2016). Ein Ausschluss von der Grundversorgung ist aber auch nach dem Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017 unter anderem nur bei jenen AsylwerberInnen möglich, die nicht an der Feststellung ihrer Identität oder ihrer Hilfsbedürftigkeit mitwirken (§ 3 Abs. 1 Z 2 Grundversorgungsgesetz – Bund 2005).⁸

6 BGBl. I Nr. 145/2017.

7 BGBl. I Nr. 100/2005, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 27/2020.

8 BGBl. Nr. 405/1991, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 53/2019.

Neben dem Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017 wurde im Untersuchungszeitraum der Zugang zu staatlichen Sozialleistungen für MigrantInnen, die über keinen rechtmäßigen Aufenthalt (mehr) verfügen, eingeschränkt. So sieht das 2019 erlassene Bundesgesetz betreffend Grundsätze für die Sozialhilfe (Sozialhilfe-Grundsatzgesetz)⁹ vor, dass ausreisepflichtige Fremde vom Leistungsbereich der Sozialhilfe auszuschließen sind (§ 4 Abs. 2 Z 3). Derartige Maßnahmen sind nach Ansicht von BeobachterInnen als Mittel einzustufen, um die Rückkehrbereitschaft zu erhöhen (Rosenberger et al., 2018:1). Dieses Sozialhilfe-Grundsatzgesetz und vor allem der vorgesehene Ausschluss vom Leistungsbereich der Sozialhilfe wurde seitens der Länder kritisch kommentiert. So wies etwa das Land Salzburg in einer schriftlichen Stellungnahme zum Gesetzesentwurf darauf hin, dass zwischen dem Wirksamwerden der Ausreisepflicht und der tatsächlichen Effektivierung der Ausreise häufig ein längerer Zeitraum liege, in dem keine Versorgung der hilfsbedürftigen Person mehr sichergestellt sei (Land Salzburg, 2019:3).

2.2 Öffentliche Debatten

Irreguläre Migration ist nicht nur in der politischen Debatte, sondern auch in der medialen Berichterstattung ein wiederkehrendes Thema. Die Dauer des irregulären Aufenthalts oder der Umstand, wie lange der irreguläre Aufenthalt bereits andauert hat, wurde dabei nicht diskutiert. Die Berichte thematisierten häufig etwaige Überschneidungen von irregulärer Migration und Asyl, allen voran den irregulären Aufenthalt abgelehnter AsylwerberInnen in Österreich.

- So wurde das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017 medial aufgegriffen, vor allem auch wegen der Konsequenzen für abgelehnte, noch in Österreich aufhältige AsylwerberInnen. Diese Konsequenzen ergeben sich aus der Wohnsitzauflage, der Gebietsbeschränkung sowie neu eingeführter Strafen (siehe dazu Kapitel 2.1). Mehrere Tageszeitungen zitierten eine Stellungnahme des Innenministeriums, wonach ein irregulärer Aufenthalt in Österreich kein Kavaliersdelikt sei und das neue Gesetzespaket restriktiv gehandhabt werde (Salzburger Nachrichten, 2017). Dies sei vor allem deshalb notwendig, da irregulär aufhältige Personen angesichts der fehlenden Perspektive eines Verbleibs in Österreich immer wieder in die Kriminalität abgeleitet würden.
- Generell ist festzuhalten, dass die genaue zahlenmäßige Erfassung von irregulären MigrantInnen schwierig ist. Das gilt auch für Österreich (siehe Kapitel 3). Dieser Umstand löste in der Vergangenheit mediales Interesse aus. Das zeigte sich beispielsweise an der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage aus dem Jahr 2016 hinsichtlich der in Österreich aufgegriffenen, unrechtmäßig aufhältigen Personen (Bundesministerium für Inneres, 2016b). In diesem Zusammenhang zitierte eine Tageszeitung das Innenministerium, wonach die Anzahl der Aufgriffe nichts darüber aussagen würde, wie viele Menschen sich tatsächlich irregulär in Österreich befinden. Die Statistik stelle auch mehrfache Aufgriffe dar und bilde nicht ab, was mit den aufgegriffenen Personen nach den jeweiligen Aufgriffen geschehen würde (Die Presse, 2016). Ähnlich verhält es sich mit der Anzahl der Personen, deren Asylanträge rechtskräftig abgelehnt worden waren, sich aber noch in Österreich aufhielten. Die im Oktober 2016 vom damaligen österreichischen Innenminister (ÖVP) genannte Zahl (Salzburger Nachrichten, 2016) bezog sich laut damaligem Verteidigungsminister (SPÖ) auf Personen, die einen negativen Asylbescheid erhalten haben und sich in Grundversorgung befinden. Die Dunkelziffer dahinter sei aber sicher höher (Kronen Zeitung, 2016). Im Jahr 2017 räumte der damalige Innenminister ein, dass man zwar wisse, wie viele ausreisepflichtige Personen Leistungen der Grundversorgung erhielten, dass die genaue Zahl der irregulär in Österreich aufhältigen Personen aber nicht zu ermitteln sei (Heute, 2017).

⁹ BGBl. I Nr. 41/2019, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 108/2019.

3. KATEGORIEN VON IRREGULÄR IN ÖSTERREICH AUFHÄLTIGEN PERSONEN

Die gemeinsame Studienvorlage, die dieser EMN-weiten Studie zugrunde liegt, legt ihren Fokus auf langfristig irregulär aufhältige Personen. Allerdings gibt es in Österreich keine (gesetzliche) Unterscheidung in kurzfristig und langfristig irregulär aufhältige Drittstaatsangehörige.¹⁰ Ebenso ist die Rechtsfolge, die sich an einen – kurzen oder langen – irregulären Aufenthalt¹¹ anschließt, dieselbe, nämlich die Erlassung einer Rückkehrentscheidung,¹² die nach dem Gesetzeswortlaut vom Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl zwingend zu erlassen ist (§ 52 FPG). Die nachfolgende Kategorisierung orientiert sich daher nicht an der Dauer des irregulären Aufenthalts, sondern an anderen Umständen, wie etwa der Unmöglichkeit der Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen. Die im Folgenden dargestellten Statistiken und Zahlen pro definierte Kategorie sind lediglich als Annäherung an die tatsächliche Anzahl aller in Österreich irregulär aufhältiger Personen zu sehen.

Personen, gegen die eine Rückkehrentscheidung erlassen wurde, die aber aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht vollzogen werden kann

In Österreich können bereits der Erlassung einer Rückkehrentscheidung gegen irregulär aufhältige Personen rechtliche Hindernisse entgegenstehen. Das ist etwa der Fall, wenn durch die Rückkehrentscheidung in das Recht auf Privat- oder Familienleben der betroffenen Person eingegriffen wird und dieser Eingriff im Hinblick auf die in Art. 8 Abs. 2 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)¹³ genannten Ziele¹⁴ – etwa öffentliches Interesse an einem geordneten Fremdenwesen¹⁵ – nicht dringend geboten ist (§ 9 Abs. I BFA-Verfahrensgesetz – BFA-VG).¹⁶ Dementsprechend ist das Erlassen einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme nur dann rechtmäßig, wenn der Eingriff in das Privat- oder Familienleben zur Erreichung dieser Ziele dient.¹⁷

Ist die Erlassung einer Rückkehrentscheidung zulässig, können aber der Abschiebung einer irregulär aufhältigen Person – also der tatsächlichen (zwangsweisen) Durchsetzung einer erlassenen Rückkehrentscheidung (§ 46 FPG; Peyrl et al., 2017:408) – rechtliche Hindernisse entgegenstehen. Das ist etwa dann der Fall, wenn durch die Abschiebung das Recht auf Leben oder das Verbot der Folter (Art. 2 und 3 EMRK) verletzt würde (§ 50 Abs. I FPG). Diese Personen sind in weiterer Folge zu dulden (§ 46a FPG), allerdings wird ihr Aufenthalt dadurch nicht rechtmäßig (siehe dazu Kapitel 4.1).

¹⁰ Interview mit Lukas Gahleitner-Gertz, Asylkoordination Österreich, 22. September 2020; Interview mit Katrin Hulla, Caritas der Erzdiözese Wien, 15. September 2020; Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 20. Oktober 2020.

¹¹ Zu den Bedingungen des rechtmäßigen Aufenthalts siehe Stiller, 2018a:Kapitel 3.3.

¹² Siehe dazu im Detail Stiller, 2018b:38.

¹³ BGBl. Nr. 210/1958.

¹⁴ Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz. Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer (Art. 8 EMRK).

¹⁵ Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 20. Oktober 2020.

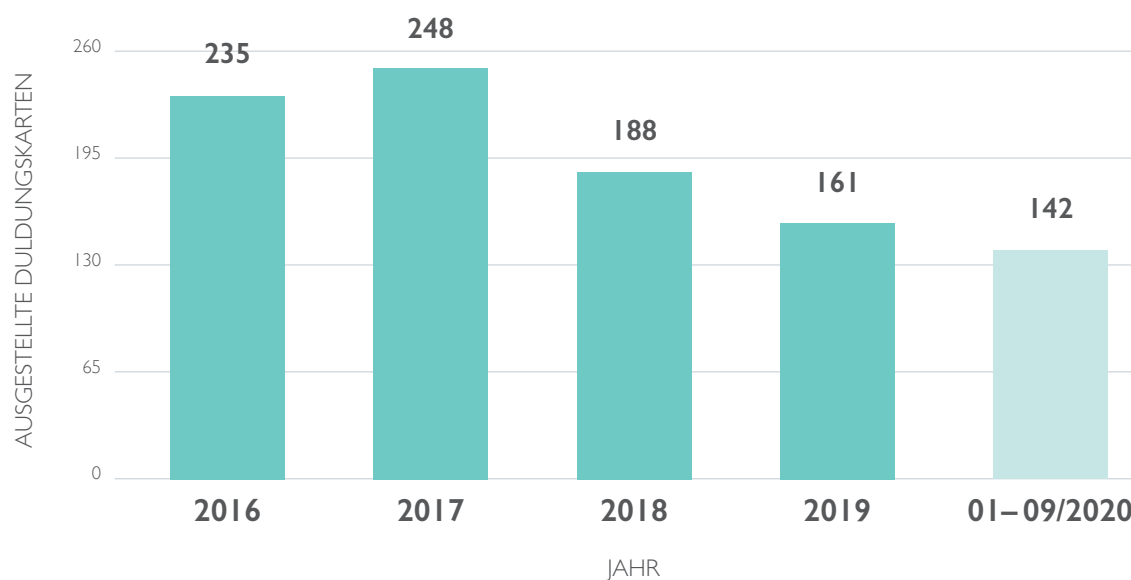
¹⁶ BGBl. I Nr. 87/2012, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 29/2020.

¹⁷ Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 20. Oktober 2020.

Ähnlich verhält es sich bei Personen, die aus faktischen (von der fremden Person nicht zu vertretenden) Gründen nicht abgeschoben werden können.¹⁸ Solche Gründe können beispielsweise fehlende Reisedokumente oder fehlende Rückübernahmeabkommen zwischen den beteiligten Staaten sein. Auch diese Personen sind in weiterer Folge mangels Abschiebemöglichkeit zu dulden (§ 46a FPG, siehe dazu Kapitel 4.1).

Zur Dokumentation wird geduldeten Personen eine Duldungskarte ausgestellt (siehe Kapitel 4.1). Im Untersuchungszeitraum¹⁹ wurden mit 248 die meisten Duldungskarten im Jahr 2017 ausgestellt. In den Folgejahren war die Anzahl rückläufig, wobei anzumerken ist, dass für 2020 zum Zeitpunkt der Studiienerstellung lediglich Daten von Jänner bis September zur Verfügung standen.

Abbildung 1: Anzahl der in Österreich ausgestellten Duldungskarten (2016–2020)



Anmerkung: Daten zu geduldeten Personen stehen erst ab 2016 zur Verfügung.

Quelle: Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 20. Oktober 2020.

Bei jenen Personen, die sich weigern mit den Behörden zu kooperieren, ist eine Duldung ausgeschlossen (siehe Kapitel 4.1). Die Anzahl der ausgestellten Duldungskarten spiegelt daher nicht die Gesamtheit aller Personen wider, die aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abschiebbar sind.

¹⁸ Ebd.

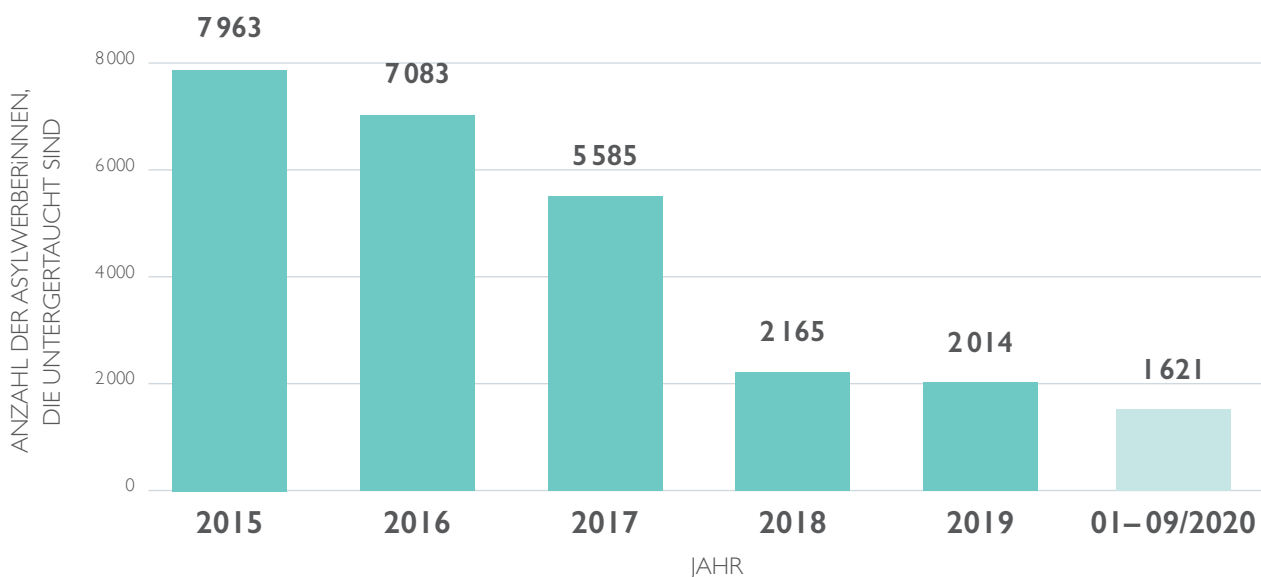
¹⁹ Daten stehen erst ab dem Jahr 2016 zur Verfügung.

AsylwerberInnen, die sich dem Verfahren entzogen haben und sich weiterhin irregulär in Österreich aufhalten

Zudem ist parlamentarischen Anfragebeantwortungen und Medienberichten zu entnehmen, dass es in Österreich auch AsylwerberInnen gibt, die sich dem Asylverfahren entziehen (Bundesministerium für Inneres, 2016c, 2017b; Der Standard, 2017) und somit ihren regulären Aufenthaltsstatus verlieren. Es ist allerdings davon auszugehen, dass diese Personen in den wenigsten Fällen in Österreich bleiben wollen und somit nicht zu der Gruppe der sich in Österreich aufhaltenden irregulären MigrantInnen zu zählen sind (Rutz und Chahrokh, 2015:63). Medienberichten zufolge handelt es sich bei diesen „untergetauchten“ Personen häufig um jene AsylwerberInnen, die bereits ursprünglich in ein anderes Zielland als Österreich wollten und dorthin weiterreisen (Der Standard, 2017).

Die Gesamtanzahl der in Österreich aufhältigen untergetauchten AsylwerberInnen ist nicht bekannt. Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass diese Gruppe von Personen über die letzten sechs Jahre abgenommen hat. So hat sich laut Angaben des Bundesministeriums für Inneres die Anzahl der statistisch erfassten Personen, die sich pro Jahr dem Asylverfahren entzogen haben, zwischen 2015 und 2018 von 7.963 auf 2.165 stark verringert (-73%), ist dann aber 2019 relativ stabil geblieben. Die Angaben für 2020 sind nicht vergleichbar, da zum Zeitpunkt der Studiererstellung lediglich Daten von Jänner bis September zur Verfügung standen.

Abbildung 2: Anzahl der ehemaligen AsylwerberInnen, die untergetaucht sind (2015–2020)



Quelle: Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 20. Oktober 2020.

An dieser Stelle muss aber angemerkt werden, dass aus dieser Statistik nicht hervorgeht, ob diese Personen weiterhin in Österreich aufhältig sind. Wie bereits erwähnt, wird davon ausgegangen, dass ein signifikanter Teil der untergetauchten AsylwerberInnen in ein anderes Land weiterreist.

Personen, deren Aufenthaltsrecht geendet hat und die somit in eine „irregularisierte“ Situation gekommen sind

Darüber hinaus ist noch die Kategorie der „irregularisierten“²⁰ Personen zu nennen. Dabei handelt es sich um Personen, die die Bedingungen für einen Aufenthalt in Österreich nicht erfüllen oder deren Aufenthaltsrecht in Österreich geendet hat, beispielsweise weil die Verlängerung des Aufenthaltstitels nicht zeitgerecht beantragt wurde oder das Visum abgelaufen ist.²¹ Eine Vertreterin der Caritas meinte im Hinblick auf diese Personengruppe, dass solche Personen meistens gar nicht auffallen, weil sie in den meisten Fällen weiterhin arbeiten, wohnversorgt sind und daher nicht mit (staatlichen) Unterstützungsleistungen in Berührung kommen, bei deren Empfang der fehlende beziehungsweise weggefallene Aufenthaltstitel auffallen könnte. Diese Personen sind zwar irregulär in Österreich aufhältig, gegen sie wurde aber (noch) keine Rückkehrentscheidung erlassen, unter anderem weil die Behörde keine Kenntnis von ihrem irregulären Aufenthalt hat.²² Der irreguläre Aufenthalt wird den Behörden meist erst bei einer polizeilichen Kontrolle bekannt, sodass eine Rückkehrentscheidung erst zeitlich verzögert erlassen wird.²³

Informationen über ehemals regulär aufhältige Personen, deren Aufenthaltsrecht geendet hat – etwa aus Verwaltungsverfahrensdatabanken – gibt es laut Angaben des Bundesministeriums für Inneres nicht. Auch eine Statistik zu jenen Personen, deren Aufenthalt behördlich oder gerichtlich beendet wurde, die Österreich aber nicht verlassen haben, wird in Österreich nicht geführt (Bundesministerium für Inneres, 2016a:1). Das liegt unter anderem daran, dass in der Praxis nur schwer überprüft werden kann, ob eine Person während der Frist zur freiwilligen Rückkehr auch tatsächlich ausgereist ist. Verlässliche Zahlen zu jenen Personen, deren Aufenthaltsrecht geendet und die Österreich verlassen haben, lassen sich allenfalls im Zusammenhang mit Abschiebungen oder unterstützten freiwilligen Ausreisen ermitteln (Heilemann und Lukits, 2017:37).

Personen, die gegenüber den Behörden nicht in Erscheinung treten

Schließlich gibt es in Österreich auch noch solche MigrantInnen, die gegenüber den Behörden nicht in Erscheinung treten. Hinsichtlich dieser MigrantInnen wird davon ausgegangen, dass sie keinen Kontakt mit den Behörden möchten. Teilweise sind diese MigrantInnen auch bestrebt, den Kontakt mit den Behörden aktiv zu vermeiden (Rutz und Chahrokh, 2015:26, 45–46).

Eine Schätzung des österreichischen Migrationsrates zur Zahl der nicht rechtmäßig in Österreich aufhältigen Personen geht für das Jahr 2015 von 95.000 bis 254.000 Personen aus. Dieser Wert entspricht 1,1 bis 2,9 Prozent der österreichischen Gesamtbevölkerung. Die Schätzung basierte auf der polizeilichen Kriminalstatistik, die hinsichtlich der tatverdächtigen Personen die eigenständige Kategorie „nicht rechtmäßiger Aufenthalt“ führt. Ausgehend von diesen Angaben wurde auf die Zahl irregulär aufhältiger Personen rückgeschlossen (Bundesministerium für Inneres, 2016d:20). Genauere Angaben zur Methode und zum verwendeten Hochrechnungsfaktor sind allerdings nicht bekannt, weshalb keine Aussagen zur Genauigkeit dieser Schätzung gemacht

20 Interview mit Katrin Hulla, Caritas der Erzdiözese Wien, 15. September 2020.

21 Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 20. Oktober 2020.

22 Interview mit Lukas Gahleitner-Gertz, Asylkoordination Österreich, 22. September 2020; Interview mit Katrin Hulla, Caritas der Erzdiözese Wien, 15. September 2020.

23 Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 20. Oktober 2020.

werden können. Allgemein weisen Kraler/Reichel darauf hin, dass Hochrechnungen, die sich auf die Anzahl von Aufgriffen und ihrem vermuteten Verhältnis zu nicht-entdeckten Personen beziehen, mit Vorsicht zu betrachten sind. Aufgriffsraten seien sehr sensibel weil sie von unterschiedlichen Faktoren wie beispielsweise den Praktiken der Polizei oder dem Verhalten der MigrantInnen abhängig seien (Kraler und Reichel, 2011:106–107).

Fazit

In diesem Kapitel wurden exemplarisch statistische Indikatoren für jede Kategorie der in Österreich irregulär aufhältigen MigrantInnen dargestellt, wobei es Überschneidungen gibt. Jeder von ihnen bringt spezifische Unsicherheiten mit sich. Ein übergreifendes Defizit ist das Fehlen von Bestandsdaten (z.B. durch Umfragen) und die Schwierigkeit, von flow-Daten (z.B. erteilte Duldungskarten, untergetauschte AsylwerberInnen pro Jahr) auf die Zahl der im Land anwesenden irregulären MigrantInnen zu schließen. Zum jetzigen Zeitpunkt ist eine umfassende Darstellung der irregulären Migrationsbevölkerung in Österreich unrealistisch. Kraler/Reichel gehen jedoch davon aus, dass durch eine Triangulation verschiedener Arten von Daten ein umfassenderes Verständnis möglich ist (Kraler und Reichel, 2011:112). Beispiele für zusätzliche Daten, die in eine solche Triangulation einfließen könnten, sind Aufzeichnungen des Bundeskriminalamtes über die Anzahl der aufgegriffenen Personen, die irregulär aufhältig oder irregulär eingereist sind und eine Gegenüberstellung der von Eurostat veröffentlichten Daten über erlassene Aufforderungen zur Ausreise und den tatsächlich vollzogenen Ausreisen. Auch hier gilt, dass beide ihre eigenen Unzulänglichkeiten mitbringen (siehe beispielsweise Kraler und Reichel, 2011:114). Im Hinblick auf die unsichere statistische Datenlage ist die in diesem Kapitel vorgenommene Kategorisierung von irregulär in Österreich aufhältigen Personen nicht abschließend. Es ist daher denkbar, dass es einerseits weitere Personengruppen gibt, die irregulär in Österreich aufhältig sind, andererseits aber auch, dass andere Möglichkeiten zur Kategorisierung dieser Personen bestehen.

4. DULDUNG VON IRREGULÄR AUFHÄLTIGEN PERSONEN UND MASSNAHMEN ZUR VERHINDERUNG ODER BEENDIGUNG EINES IRREGULÄREN AUFENTHALTS

In diesem Kapitel werden jene Maßnahmen beschrieben, die in Österreich zur Verhinderung oder Beendigung eines irregulären Aufenthalts ergriffen werden. Dazu zählen unter anderem die (freiwillige) Rückkehr sowie die Regularisierung des Aufenthalts. Die Duldung nimmt in diesem Zusammenhang eine Sonderstellung ein. Sie macht den Aufenthalt zwar nicht rechtmäßig, stellt aber eine Ausnahme von der wegen rechtswidrigen Aufenthalts zu verhängenden Verwaltungsstrafe dar. Die Duldung und die österreichischen Maßnahmen zur Verhinderung oder Beendigung eines irregulären Aufenthalts werden in den nachfolgenden Unterkapiteln näher dargestellt.

4.1 Duldung

Mit Erlassung einer Rückkehrentscheidung – sofern ihrer Erlassung keine rechtlichen Hindernisse entgegenstehen (siehe Kapitel 3) – wird auch die Zulässigkeit (beziehungsweise die Unzulässigkeit) der Abschiebung in einen oder mehrere bestimmte Staaten festgestellt (§ 52 Abs. 9 FPG) und gegebenenfalls eine Frist zur freiwilligen Ausreise festgelegt (§ 55 Abs. 1 FPG). Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl ist gemäß § 58 Abs. 1 FPG verpflichtet, die rückkehrverpflichtete Person über ihre Pflicht zur unverzüglichen beziehungsweise fristgerechten Ausreise zu informieren und auf die Maßnahmen zur Durchsetzung der Ausreiseverpflichtung – das ist die Abschiebung gemäß § 46 FPG – hinzuweisen. Diese Information kann auf jede geeignete Art und Weise erfolgen, beispielsweise mit Formblättern oder durch mündliche Verkündung.²⁴

Kann die Rückkehrentscheidung aufgrund rechtlicher oder faktischer Hindernisse nicht durchgesetzt, die betroffene Person also nicht abgeschoben werden, wird die betroffene Person in Österreich geduldet.²⁵

- Ein **rechtliches** Hindernis, das der Abschiebung im Weg stehen kann, ist beispielsweise das Verbot der Abschiebung in jenen Fällen, in denen das Recht auf Leben oder das Verbot der Folter (Art. 2 und 3 EMRK) verletzt würde und die Abschiebung nicht in einen anderen Staat zulässig ist.
- **Faktische** Hindernisse²⁶ der Abschiebung können sich beispielsweise daraus ergeben, dass die betroffene Person keine Dokumente hat, zwischen Aufnahme- und Herkunftsstaat keine Rückübernahmeabkommen existieren oder wenn ausländische Botschaften des (vermeintlichen) Herkunftsstaates mit den Aufnahmestaaten nicht kooperieren und daher kein Heimreisezertifikat – das ist ein Ersatzreisedokument (Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, o.J.:22) – ausstellen oder die Identität der Person nicht bezeugen können oder wollen (Rosenberger et al., 2018:2), sodass die Abschiebung nicht vorgenommen werden kann. Die

²⁴ Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 20. Oktober 2020.

²⁵ Das gilt jedoch nur, sofern nach einer Entscheidung zur Außerlandesbringung (§ 61 FPG) nicht die Zuständigkeit eines anderen Staates besteht (§ 46a Abs. 1 FPG). Die Zuständigkeit eines anderen Staates kann sich etwa daraus ergeben, dass die betroffene Person in einem anderen Mitgliedstaat einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat und dieser Mitgliedstaat zur Prüfung dieses Antrages zuständig ist (§ 61 Abs. 1 Z 2 FPG).

²⁶ Siehe dazu im Detail Lukits, 2016: Kapitel 5.

faktischen Hindernisse können auch darin liegen, dass die betroffenen Personen sich weigern, mit den Behörden bei der Feststellung der Identität zu kooperieren (Rosenberger et al., 2018:2) und beispielsweise die Erlangung des Heimreisezertifikats vereiteln. In solchen Fällen ist die Duldung jedoch ausgeschlossen. Hat nämlich die betroffene Person die Hindernisse, die der Abschiebung entgegenstehen, zu vertreten,²⁷ kommt ihre Duldung nicht in Betracht (§ 46a Abs. 3 FPG).

Geduldete Personen erhalten auf Antrag oder von Amts wegen eine Karte für Geduldete ausgestellt. Wurde das Vorliegen der Duldungsvoraussetzungen nicht bereits früher rechtskräftig festgestellt, gilt die Person spätestens mit der Ausfolgung der Karte als geduldet (§ 46a Abs. 6 FPG). Ein weitergehendes Absprechen über das Bestehen der Duldung mit Bescheid ist nicht vorgesehen (Filzwieser et al., 2016:§ 46a K 23). Darüber hinaus dient die Karte dem Nachweis der Identität im Verfahren vor dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl. Die Karte hat unter anderem Namen, Geschlecht, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit, Lichtbild und Unterschrift der geduldeten Person zu enthalten (§ 46a Abs. 4 FPG). Die Karte für Geduldete hat eine Gültigkeit von einem Jahr und wird um jeweils ein weiteres Jahr verlängert, wenn die Voraussetzungen der Duldung weiterhin vorliegen. Die Karte muss hingegen entzogen werden, wenn unter anderem die Voraussetzungen nicht mehr vorliegen (§ 46a Abs. 5 FPG).

Abbildung 3: Karte für Geduldete, Vorder- und Rückseite



Quelle: Verordnung der Bundesministerin für Inneres zur Durchführung des Fremdenpolizeigesetzes 2005 (FPG-DV),²⁸ Anlage A.

Trotz Duldung der betroffenen Person oder Ausfolgung der Karte ist der Aufenthalt dieser Person in Österreich nicht rechtmäßig, sondern wird von der Rechtsordnung lediglich hingenommen (Schrefler-König und Szymanski, 2018:§ 46a FPG Anmerkung 1; § 31 Abs. 1a Z 3 FPG). Allerdings stellt die Duldung eine Ausnahme von der wegen rechtswidrigen Aufenthalts zu verhängenden Verwaltungsstrafe dar (§ 120 Abs. 5 Z 2 FPG). Die Ausreiseverpflichtung einer geduldeten Person bleibt weiterhin aufrecht,²⁹ und die Duldung steht an sich nicht der Vollstreckung einer aufrechten aufenthaltsbeendenden Maßnahme entgegen, sofern die Abschiebung gemäß § 50 FPG zulässig ist. Die Duldung endet jedenfalls mit Wegfall der Hinderungsgründe. Diese Beendigung tritt ex lege ein, sodass die Entziehung der Karte für Geduldete keine Voraussetzung für den Verlust der Duldung

27 Gemäß § 46a Abs. 3 FPG umfasst das jedenfalls die Identitätsverschleierung, die Nichtbefolgung eines Ladungstermins zur Identitätsklärung beziehungsweise zur Einholung eines Ersatzreisedokuments sowie die mangelnde Mitwirkung beziehungsweise Vereitelung der an den zur Erlangung eines Ersatzreisedokuments notwendigen Schritten.

28 BGBl. II Nr. 450/2005, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. II Nr. 227/2018.

29 Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 20. Oktober 2020.

ist (Filzwieser et al., 2016:§ 46a K 20). Die Karte für Geduldete muss daher vor der Abschiebung auch nicht entzogen werden (Bundesministerium für Inneres, 2017a:3).

Herausforderungen und bewährte Praktiken

Nach den Ausführungen eines Vertreters der Asylkoordination Österreich ist das Duldungsverfahren aus Sicht der Betroffenen sehr mühsam, nicht zuletzt deswegen, weil das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl bei der Duldung sehr restriktiv vorgeht. Demnach wird vom Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl zunächst häufig angenommen, dass die Betroffenen ihre Identität verschleiern – durch ein derartiges Verhalten wäre die Duldung der betroffenen Person ausgeschlossen.³⁰ Aufgrund dieses weiten Ermessensspielraums des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl in Duldungsfragen können sich fremde Personen in der Situation befinden, faktisch nicht abschiebbar zu sein, aber auch nicht geduldet zu werden (Hinterberger, 2020:445). Auch eine Vertreterin der Caritas meinte, dass sich der behördliche Wille im Zusammenhang mit Duldungen in Grenzen halte.³¹

Im Rahmen der Studierenerstellung konnten im Zusammenhang mit der Duldung keine bewährten Praktiken festgestellt werden.

4.2 Verlängerung der Ausreisefrist

Neben der Duldung kommt alternativ grundsätzlich auch eine Verlängerung der Ausreisefrist in Betracht. Die österreichische Rechtslage sieht vor, dass bei Erlassung einer Rückkehrentscheidung eine Frist zur freiwilligen Ausreise festgesetzt wird (§ 55 Abs. 1 FPG). Die Frist beträgt grundsätzlich 14 Tage ab Rechtskraft der Rückkehrentscheidung, kann aber in Einzelfällen (bei Vorliegen besonderer Umstände) auch einmalig mit einem längeren Zeitraum festgesetzt werden (§ 55 Abs. 2 und 3 FPG). Ein gesondertes Antragsrecht zur Verlängerung einer bereits festgesetzten Frist besteht nicht. Diese eingeräumte Frist kann von der Behörde widerrufen werden, wenn Fluchtgefahr oder eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit vorliegt (§ 55 Abs. 5 FPG).³²

Nach der Erfahrung eines Vertreters der Diakonie wird eine Verlängerung dieser Frist eher aus humanitären Gründen gewährt, beispielsweise wenn ein Familienmitglied im Krankenhaus liegt und mit der Abschiebung zugewartet wird, bis die gesamte Familie gemeinsam abgeschoben werden kann.³³ Eine Verlängerung der Ausreisefrist aufgrund von Hindernissen, die der Abschiebung im Wege stehen, ist ihm hingegen nicht bekannt.³⁴

Herausforderungen und bewährte Praktiken

Nach Einschätzung eines Vertreters der Asylkoordination Österreich wird die Ausreisefrist überwiegend informell verlängert, beispielsweise mit einer E-Mail der Behörde an die Rückkehrberatungseinrichtung. In diesen E-Mails wird zugesagt, dass keine weiteren Maßnahmen zur Abschiebung ergriffen werden, wenn die betroffene

30 Interview mit Lukas Gahleitner-Gertz, Asylkoordination Österreich, 22. September 2020.

31 Interview mit Katrin Hulla, Caritas der Erzdiözese Wien, 15. September 2020.

32 Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 20. Oktober 2020.

33 Siehe dazu auch Heilemann und Lukits, 2017:36.

34 Interview mit Christoph Riedl, Diakonie Österreich, 23. September 2020.

Person Österreich bis zu einem bestimmten Tag verlassen hat. Allerdings hat diese informelle Verlängerung der Ausreisefrist keine rechtliche Verbindlichkeit.³⁵ Daher hat es in der Vergangenheit Fälle gegeben, in denen trotz vereinbarter Ausreise bis zu einem bestimmten Datum die Abschiebung dennoch früher vollzogen werden sollte (ORF, 2020). Die Asylkoordination Österreich kritisierte dieses Vorgehen, mit dem „das gesamte System der freiwilligen Rückkehr“ in Frage gestellt werde (Asylkoordination Österreich, 2020).

Im Rahmen der Studierenerstellung konnten im Zusammenhang mit der Verlängerung der Ausreisefrist keine bewährten Praktiken festgestellt werden.

4.3 (Freiwillige) Rückkehr

Im Bereich der irregulären Migration legt Österreich einen Schwerpunkt auf die Rückkehr von MigrantInnen ohne Aufenthaltsrecht beziehungsweise mit einer aufrechten Ausreiseverpflichtung, wobei der freiwilligen Rückkehr immer der Vorrang zukommt, wenn nicht zwingende Gründe wie der Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit entgegenstehen. Die Rückkehr unter anderem dieser Personen wird als wesentlicher Bestandteil einer glaubwürdigen und funktionierenden Asyl- und Migrationspolitik verstanden (Bundesministerium für Inneres, o.J.).³⁶ Daher ist es betroffenen Personen grundsätzlich in jedem Verfahrensstadium möglich, die Entscheidung zur freiwilligen Rückkehr zu treffen und eine entsprechende Unterstützung zu beantragen. Diese Entscheidung kann beispielsweise auch noch während der verhängten Schubhaft getroffen werden, was aus humanitärer Sicht als großer Vorteil wahrgenommen wird.³⁷

Die politische Schwerpunktsetzung auf die Rückkehr von MigrantInnen ohne Aufenthaltstitel findet sich insbesondere auch im Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017. Es legte die Grundlage dafür, dass Fremde bei einer bereits rechtskräftigen Rückkehrentscheidung und nach ungenutztem Verstreichen der Frist zur freiwilligen Ausreise in einer sogenannten Rückkehrberatungseinrichtung des Bundes untergebracht werden können. Diese dienen unter anderem der Optimierung und Steigerung der Bereitschaft zu einer eventuell freiwilligen Ausreise (Bundesministerium für Inneres, 2019b). Allerdings kann angezweifelt werden, dass die Forcierung der Rückkehr gerade bei langfristig aufhältigen irregulären MigrantInnen Erfolge bringt, zumal diese Personen häufig der Auffassung seien, dass sie keine Unterstützung zur freiwilligen Rückkehr erhalten können.³⁸ Tatsächlich sind freiwillige Rückkehrprogramme üblicherweise für bestimmte Personengruppen oder für bestimmte Zeiträume vorgesehen, allerdings unterscheiden sie nicht danach, wie lange eine Person in Österreich aufhältig war.³⁹ Somit stehen diese Rückkehrprogramme auch nicht oder nicht mehr aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen offen, auch noch Jahre nach Ablauf eines regulären Aufenthalts (Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, 2015:4).⁴⁰

Im Allgemeinen setzt Österreich Anreize für eine möglichst frühe freiwillige Rückkehr, wie sich an dem 2017 entwickelten Rückkehrhilfeprogramm („2-Phasen Modell“) zeigt. Als Indikator dient in diesem Zusammenhang

35 Interview mit Lukas Gahleitner-Gertz, Asylkoordination Österreich, 22. September 2020.

36 Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 20. Oktober 2020.

37 Interview mit Evelyn Rainer, IOM Landesbüro für Österreich, 20. August 2020.

38 Ebd.

39 Interview mit Christoph Riedl, Diakonie Österreich, 23. September 2020.

40 Interview mit Evelyn Rainer, IOM Landesbüro für Österreich, 20. August 2020.

die Höhe der zum jeweiligen Ausreisezeitpunkt gewährten finanziellen Starthilfe. So erhalten AsylwerberInnen, die sich bereits während eines laufenden Asylverfahrens in erster Instanz für die Rückkehr entscheiden – also zu einem Zeitpunkt, zu dem ihr Aufenthalt in Österreich zulässig ist (§ 12 Asylgesetz 2005 – AsylG 2005)⁴¹ –, eine finanzielle Starthilfe von bis zu EUR 500. Kehren sie erst nach abgeschlossenem negativen Asylverfahren erster Instanz zurück oder handelt es sich um irregulär aufhältige MigrantInnen außerhalb des Asylverfahrens, reduziert sich die finanzielle Unterstützung deutlich. Sie beträgt dann maximal EUR 250, unter Umständen werden auch lediglich Überbrückungshilfen in Höhe von EUR 50 und teilweise werden gar keine Unterstützungsleistungen ausbezahlt. Die konkrete Höhe der finanziellen Starthilfe wird individuell durch das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl festgesetzt (Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, 2015:5).

Nach Ansicht des Bundesministeriums für Inneres gibt es in Österreich ein gut etabliertes System zur Unterstützung von freiwilligen RückkehrerInnen, das auch stets weiterentwickelt wird. Die Maßnahmen werden laufend an aktuelle Gegebenheiten angepasst beziehungsweise neue Maßnahmen und Instrumente zur Stärkung der freiwilligen Ausreise ausgearbeitet. Dazu zählen nicht nur Informationskampagnen unter Nutzung verschiedener Informationskanäle, sondern auch die zielgerichtete und effiziente Rückkehrberatung zum richtigen Zeitpunkt, um die betroffenen Personen zeitnah und aktuell über die Konsequenzen einer bestehenden Ausreiseverpflichtung und über die Unterstützungsmöglichkeiten der freiwilligen Rückkehr und Reintegration zu informieren, sowie die finanzielle Rückkehrhilfe und Reintegrationsprojekte in bestimmten Drittstaaten. Die Rückkehrberatung kann freiwillig in jedem Verfahrensstadium in Anspruch genommen werden. Darüber hinaus muss nach derzeitiger Rechtslage nach Erlassung einer Rückkehrentscheidung in der ersten Instanz ein Rückkehrberatungsgespräch verpflichtend in Anspruch genommen werden (§ 52a Abs. 2 BFA-VG).⁴² Erfolgt keine freiwillige Rückkehr, wird die Außerlandesbringung zwangsweise durchgeführt.⁴³

Ein Vertreter der Diakonie bezweifelte die Sinnhaftigkeit der noch während des laufenden Asylverfahrens vorgesehenen Rückkehrberatung und schlug vor, die dafür nötigen Gelder in Re-Integrationsprogramme oder Rückkehrprogramme für langfristig irregulär Aufhältige umzuschichten – insbesondere vor dem Hintergrund, dass es für langfristig irregulär aufhältige Personen maßgeschneiderte Reintegrationsprogramme brauche, die eine tatsächliche Perspektive für einen Neuanfang im Herkunftsstaat bieten müssten.⁴⁴ Diese Notwendigkeit besteht unter anderem mit Blick auf die Herausforderungen, die sich hinsichtlich der Informationsweitergabe an irregulär aufhältige MigrantInnen, die nicht in Kontakt mit den Behörden stehen, ergeben. Diese umfassen etwa die fehlende Motivation der irregulär aufhaltigen Personen zum Kontakt mit Behörden, eine hohe Hemmschwelle bei der Annahme von Beratung und Unterstützung sowie sprachliche Herausforderungen (Rutz und Chahrokh, 2015:45ff).

Herausforderungen und bewährte Praktiken

Personen, die in Österreich im Bereich der freiwilligen Rückkehr tätig sind, sehen es als positiv an, dass die freiwillige Rückkehr auch langfristig irregulär aufhaltigen MigrantInnen offensteht, wenngleich sie keine spezielle

41 BGBl. I Nr. 100/2005, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 69/2020.

42 BGBl. I Nr. 87/2012, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 29/2020.

43 Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 20. Oktober 2020.

44 Interview mit Christoph Riedl, Diakonie Österreich, 23. September 2020.

Zielgruppe darstellen. Rückkehrangebote können somit grundsätzlich auch an diese Personen herangetragen werden. Dies sei deshalb hervorzuheben, da MigrantInnen ohne Aufenthaltstitel häufig in der Annahme leben würden, für freiwillige Rückkehrprogramme nicht infrage zu kommen.⁴⁵

Ebenso ist nach Ansicht eines Vertreters der Asylkoordination Österreich die Rückkehrberatung, sofern sie ergebnisoffen gestaltet ist und keinen Druck zur Ausreise auf die Betroffenen ausübt, als bewährte Praxis anzusehen. In diesem Sinne bewertete er vor allem die Rückkehrberatung der Caritas als positiv.⁴⁶ Seitens des Landes Tirol wurde darauf hingewiesen, dass die Beratung von MigrantInnen mit unsicherem Aufenthaltsrecht durch die Caritas häufig als vertrauensvoll hervorgehoben würde, da sie um Lösungen im Interesse der betroffenen MigrantInnen bemüht sei.⁴⁷ Sie könne außerdem als positives Beispiel für eine kostenlose und unabhängige Rückkehrberatung gelten.⁴⁸ Die Caritas ist, so wie der Verein Menschenrechte Österreich, gegenwärtig mit der Rückkehrberatung befasst. Mit der Beratung zur freiwilligen Rückkehr durch derartige nicht-staatliche Beratungsorganisationen können – wie auch das Bundesministerium für Inneres 2015 erklärte – Berührungängste irregulär aufhältiger Personen mit Behörden umgangen und die Hemmschwelle zur Kontaktaufnahme reduziert werden (Rutz und Chahrokh, 2015:46). Dessen ungeachtet wird die Rückkehrberatung ab 2021 von der neu geschaffenen Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen (BBU) übernommen (siehe Kapitel 5).

Das System der freiwilligen Rückkehr muss aus Sicht des Bundesministeriums für Inneres laufend an die aktuellen Gegebenheiten angepasst werden. Eine wesentliche Herausforderung in der Praxis ist es, die finanzielle Rückkehrhilfe so zu gestalten, dass diese für potenzielle RückkehrerInnen leicht zugänglich und attraktiv ist,⁴⁹ aber nicht als Pull-Faktor angesehen wird.⁵⁰ Aus Sicht einer Expertin der Caritas ist darauf hinzuweisen, dass die Möglichkeiten zur freiwilligen Rückkehr mit der Dauer des irregulären Aufenthalts tendenziell abnehmen würden, da sie nur noch über wenige Kontakte im Herkunftsstaat verfügen würden. Geldleistungen würden in diesen Fällen auch keine zusätzlichen Anreize schaffen.⁵¹

Im Zusammenhang mit Außerlandesbringung und irregulär aufhältigen Personen führte das Bundesministerium für Inneres als eine der größten Herausforderungen die mangelnde Kooperationsbereitschaft beziehungsweise Kooperationswillen der Herkunftsstaaten an. Die funktionierende Rückkehr-Kooperation ist die zentrale Grundlage für Außerlandesbringungen. Die Kooperation mit Drittstaaten als Voraussetzung für zwangsweise Außerlandesbringung wird daher als Maßnahme und Priorität des Bundesministeriums für Inneres laufend verstärkt, etwa durch Kontaktaufnahme und Kontaktpflege.⁵²

45 Interview mit Evelyn Rainer; IOM Landesbüro für Österreich, 20. August 2020.

46 Interview mit Lukas Gahleitner-Gertz, Asylkoordination Österreich, 22. September 2020.

47 Schriftlicher Beitrag: Land Tirol, 12. Oktober 2020.

48 Schriftlicher Beitrag: neunerhaus, 25. September 2020.

49 Dazu zählt etwa die Erhöhung der finanziellen Unterstützung sowie die umfassende Beratung zum richtigen Zeitpunkt zur Steigerung der Effizienz (Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 20. Oktober 2020).

50 Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 20. Oktober 2020.

51 Interview mit Katrin Hulla, Caritas der Erzdiözese Wien, 15. September 2020.

52 Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 20. Oktober 2020.

4.4 Regularisierung des Aufenthalts

Im Unterschied zur Forcierung der (freiwilligen) Rückkehr ist eine politische Priorisierung der Regularisierung in Österreich nicht erkennbar. Es gab bislang keine pauschalen Regularisierungen von gewissen Gruppen irregulär aufhältiger MigrantInnen, wie das etwa in anderen europäischen Staaten gemacht wurde. Auch auf individueller Ebene werden die Möglichkeiten, den Aufenthalt zu regularisieren, von einem Vertreter der Diakonie als beschränkt beschrieben, selbst bei humanitären Ausnahmesituationen, wie im Falle einer schweren Krankheit.⁵³

Spezifische Regelungen für die Regularisierung des Aufenthalts von langfristig irregulär aufhältigen MigrantInnen gibt es in Österreich nicht.⁵⁴ Vielmehr besteht in Österreich nur eine allgemeine Möglichkeit der Regularisierung bei Erfüllung der erforderlichen Voraussetzungen. Konkrete rechtliche Vorgaben finden sich sowohl in §§ 54 ff AsylG 2005, die die Aufenthaltstitel aus berücksichtigungswürdigen Gründen regeln,⁵⁵ sowie im Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz.

- So kommt etwa ein „Aufenthaltstitel aus Gründen des Art. 8 EMRK“ in Betracht, wenn Umstände⁵⁶ vorliegen, die seine Erteilung gebieten (§ 55 Abs. 1 Z 1 AsylG 2005) oder wenn eine Rückkehrentscheidung auf Dauer für unzulässig erklärt wird (§ 9 Abs. 1 bis 3 BFA-VG; § 58 Abs. 2 AsylG 2005). Ebenso kann die Erteilung eines „Aufenthaltstitels in besonders berücksichtigungswürdigen Fällen“ (§ 56 AsylG 2005)⁵⁷ in Betracht kommen. Mit Blick auf jene Personen, die in Österreich geduldet sind, ist insbesondere eine weitere Möglichkeit zur Regularisierung hervorzuheben. Diese Personen haben in bestimmten Fällen⁵⁸ die Möglichkeit, die „Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz“ zu erhalten, wenn sie unter anderem seit mindestens einem Jahr geduldet sind und die Voraussetzungen für die Duldung weiterhin vorliegen (§ 57 Abs. 1 Z 1 AsylG 2005).⁵⁹ Die genannten Aufenthaltstitel können von der betroffenen Person beantragt werden. Darüber hinaus wird die Erteilung von Aufenthaltstiteln auch amtswegig geprüft. Das trifft beispielsweise auf die „Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz“ zu, die bei inhaltlichen Entscheidungen im Asylverfahren vor Erlassung der Rückkehrentscheidung geprüft wird (§ 58 Abs. 1 Z 2 AsylG 2005). Die genannten Aufenthaltstitel kommen unter anderem nur dann in Betracht, wenn die betroffene Person bereits irregulär in Österreich aufhältig ist – das ist mit einer der Hauptgründe, warum in diesem Zusammenhang auch von Regularisierungen gesprochen wird (Hinterberger und Klammer, 2017: Register 4, Kapitel 3.3.2:1).
- Auch die Regularisierung des Aufenthalts durch den Umstieg in das Regime des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes ist grundsätzlich möglich, sofern die dafür erforderlichen Voraussetzungen vorliegen.⁶⁰ Die Ausstellung eines „Aufenthaltstitels aus Gründen des Art. 8 EMRK“ oder eines „Aufenthaltstitels in besonders berücksichtigungswürdigen Fällen“ nach dem Asylgesetz 2005 erleichtern diesen Umstieg. So

53 Interview mit Christoph Riedl, Diakonie Österreich, 23. September 2020.

54 Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 20. Oktober 2020.

55 Siehe dazu und insbesondere zum Aufenthaltstitel in besonders berücksichtigungswürdigen Fällen Bassermann, 2019.

56 Gemäß § 9 Abs. 2 BFA-VG wird dabei unter anderem die Art und Dauer des bisherigen Aufenthalts und die Frage, ob der bisherige Aufenthalt des Fremden rechtswidrig war oder das tatsächliche Bestehen eines Familienlebens berücksichtigt.

57 Für Details siehe Bassermann, 2019: Kapitel 3.

58 Das umfasst Fälle der Duldung aufgrund des Non-Refoulement Prinzips (§ 46a Abs. 1 Z 1 FPG) beziehungsweise aus tatsächlichen, vom Fremden nicht zu vertretenen Gründen (§ 46a Abs. 1 Z 3 FPG).

59 Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 20. Oktober 2020.

60 Ebd.

ist beispielsweise der Aufenthaltstitel Rot-Weiß-Rot – Karte plus oder eine Niederlassungsbewilligung zu erteilen, wenn die betroffene Person über den genannten Aufenthaltstitel gemäß Asylgesetz 2005 seit zwölf Monaten verfügt (§ 41a Abs. 9, § 43 Abs. 3 NAG).

Die rechtliche Grundlage und Praxis der Regularisierung des Aufenthalts wurde in einer vergleichenden Studie mit Deutschland und Spanien analysiert. Regularisierung im Sinne der genannten Studie wird als administrative oder verwaltungsgerichtliche Entscheidung verstanden, „die irregulär aufhältigen Migrant*innen bei Erfüllen der Mindesterteilungsvoraussetzungen ein Aufenthaltsrecht gewährt“ (Hinterberger, 2020:435). Die entsprechende Begrifflichkeit im österreichischen Kontext ist ein Aufenthaltstitel aus berücksichtigungswürdigen Gründen. Der Studie zufolge verfügen die drei untersuchten Staaten über ein ausdifferenziertes Regularisierungssystem. Österreich stehe dabei „am unteren Ende“, da weniger Regularisierungen erfolgen und diese, so die Annahme des Autors, in der Praxis nicht so wirksam seien, wie etwa in Deutschland oder Spanien (Hinterberger, 2020:461). Die vorhandenen Statistiken hätten gezeigt, dass die Erteilung von Aufenthaltstiteln im Rahmen von Regularisierungsverfahren in Österreich quantitativ keine besonders wichtige Rolle spielen würde (Hinterberger, 2020:441).

Herausforderungen und bewährte Praktiken

Nach Ansicht eines Vertreters der Asylkoordination Österreich gibt es in Österreich keine hervorzuhebenden Beispiele für gute Praktiken im Zusammenhang mit der Regularisierung des Aufenthalts. Er erwähnte diesbezüglich etwa, dass die Antragstellung zur Erteilung von Aufenthaltstiteln im Inland nicht beziehungsweise nur sehr eingeschränkt vorgesehen ist (§ 21 Abs. 2 NAG). Somit müssten auch irregulär aufhältige Personen, die zwischenzeitig die Voraussetzungen für einen Aufenthaltstitel erfüllen, aus Österreich ausreisen, um den Aufenthaltstitel im Ausland zu beantragen (§ 21 Abs. 1 NAG). So wirke sich die generelle mobilitätsfeindliche Politik im Bereich der irregulären Migration nochmals schwerer aus und mache es fast unmöglich, den irregulären Aufenthalt in Österreich zu beenden. Eine Ausnahme bilde lediglich die individuelle Möglichkeit, mittels Aufenthaltstitels aus berücksichtigungswürdigen Gründen den Aufenthalt zu regularisieren. Der Vertreter der Asylkoordination Österreich vermisse daher in der österreichischen Politik und Rechtslage progressive Lösungsansätze.⁶¹ Diese Ansicht vertrat auch der Vertreter der Diakonie, der meinte, dass es keine pauschalen Regelungen für die Regularisierung gebe. Die Regularisierung hänge daher nicht nur von der Langfristigkeit des Aufenthalts ab, sondern immer auch von weiteren zu erfüllenden Kriterien, wie etwa der Selbsterhaltungsfähigkeit. Gerade aber die Selbsterhaltungsfähigkeit sei beispielsweise für ältere Menschen schwer zu erfüllen.⁶²

Mit den erwähnten Aufenthaltstiteln nach dem Asylgesetz 2005 ist – anders als etwa bei der Stellung eines Antrags auf internationalen Schutz (§ 12 AsylG 2005) – mit der Antragstellung kein Abschiebeschutz verbunden, sodass diese Personen während des noch laufenden Verfahrens abgeschoben werden können. Oftmals stellen diese Personen daher auch einen Antrag auf internationalen Schutz, um so gewährleisten zu können, dass sie nicht während des Verfahrens abgeschoben werden. Dieses Vorgehen wird allerdings von den Behörden beziehungsweise im öffentlichen Diskurs häufig als „Asylmissbrauch“ wahrgenommen.⁶³

61 Interview mit Lukas Gahleitner-Gertz, Asylkoordination Österreich, 22. September 2020.

62 Interview mit Christoph Riedl, Diakonie Österreich, 23. September 2020.

63 Interview mit Lukas Gahleitner-Gertz, Asylkoordination Österreich, 22. September 2020.

Schließlich besteht nach Ansicht der Vertreterin einer Nichtregierungsorganisation die Herausforderung hinsichtlich der Regularisierung auch in der Wohnungslosigkeit von betroffenen Personen. Ohne Wohnadresse sei es faktisch nicht möglich, an den lange dauernden aufenthaltsrechtlichen Verfahren mitzuwirken und für die Behörden erreichbar zu sein.⁶⁴ Angesichts der schwierigen Ausgangslage wird die Duldung als einziges Instrument beschrieben, das den temporären Aufenthalt offiziell bestätigt, aber auf keinen Aufenthaltstitel hinausläuft (Rosenberger et al., 2018:5).

⁶⁴ Interview mit Katrin Hulla, Caritas der Erzdiözese Wien, 15. September 2020.

5. RECHTE UND LEISTUNGEN

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über jene in Österreich bestehenden Rechte und Zugänge zu Leistungen, die irregulär aufhältigen Personen zukommen. Teilweise kommt es dabei nicht auf den Grund des irregulären Aufenthalts an. Das trifft beispielsweise – wie nachstehend ausgeführt – auf den Schulbesuch und die Rechtsberatung zu.

Schulbesuch

Hinsichtlich des Schulbesuchs von Kindern ist auf § 1 Abs. 1 Schulpflichtgesetz 1985⁶⁵ hinzuweisen. Demnach gilt für alle Kinder, die sich in Österreich dauernd aufhalten, die allgemeine Schulpflicht. Ein dauernder Aufenthalt liegt vor, wenn sich eine Person bis auf Weiteres an einem Ort aufhält bzw. die erkennbare Absicht hat, sich dort aufzuhalten. Kinder, die sich in Österreich nur vorübergehend aufhalten, sind zum Schulbesuch berechtigt (§ 17 Schulpflichtgesetz). Daher haben Kinder in Österreich, unabhängig von der Dauerhaftigkeit ihres Aufenthalts und sogar bei ungeklärtem aufenthaltsrechtlichen Status, Zugang zur Schulbildung (Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, 2017:6).

Rechtsberatung

Nach österreichischer Rechtslage ist vorgesehen, dass Personen in Entscheidungen des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl – somit auch bei Erlassung von Rückkehrentscheidungen – darüber informiert werden müssen, dass ihnen eine kostenlose Rechtsberatung zur Seite gestellt wird (§ 52 BFA-VG). Die Rechtsberatung wird von der ARGE Rechtsberatung und dem Verein Menschenrechte Österreich angeboten (Bundesministerium für Inneres, 2019a). Ab 2021 fällt sie in den exklusiven Zuständigkeitsbereich der Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen (BBU). Ebenso spielen Nichtregierungsorganisationen im Bereich der Rechtsberatung eine wichtige Rolle. Zu nennen ist beispielsweise die Fremdenrechtsberatung der Caritas Wien (Caritas der Erzdiözese Wien, o.J.), die ARGE Rechtsberatung (ARGE Rechtsberatung Diakonie und Volkshilfe, 2018) sowie die Einrichtung Frida, die Beratung in Asyl- und Fremdenrecht unabhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status anbietet (Frida, o.J.). Ebenfalls in Wien bietet die Deserteurs- und Flüchtlingsberatung kostenlose Beratung im Asyl- und fremdenpolizeilichen Verfahren (Deserteurs- und Flüchtlingsberatung, o.J.).

Im Unterschied dazu wird hinsichtlich gewisser Rechte und Zugänge zu Leistungen darauf abgestellt, ob es sich um Personen ohne Aufenthaltsrecht, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abschiebbar sind, oder um andere irregulär aufhältige Personen handelt. Die nachstehenden Unterkapitel beschreiben diese Aspekte näher.

65 BGBl. Nr. 76/1985, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 23/2020.

5.1 Rechte und Leistungen für Personen ohne Aufenthaltsrecht, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abschiebbar sind

Aus der Grundversorgungsvereinbarung ergibt sich, dass nicht abschiebbare Personen ohne Aufenthaltsrecht Anspruch auf Leistungen der Grundversorgung haben (Art. 2 Abs. 1 Z 2 und Z 4 Grundversorgungsvereinbarung – Art. 15a B-VG).⁶⁶ Die Grundversorgungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern verfolgt das Ziel, die Gewährleistung der vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde, die sich im Bundesgebiet aufhalten, bundesweit zu vereinheitlichen. Die Grundversorgung soll daher bundesweit einheitlich sein, partnerschaftlich durchgeführt werden, eine regionale Überbelastung vermeiden und Rechtssicherheit für die betroffenen Personen schaffen (Art. 1 Abs. 1 leg. cit.). Jedoch variieren in den Bundesländern die genauen Vorgaben, damit die Grundversorgung der hier untersuchten Personengruppe tatsächlich geleistet wird. So müssen beispielsweise in Niederösterreich und in der Steiermark die Fremdenpolizeibehörden die Nichtabschiebbarkeit feststellen (§ 3 Abs. 2 Z 4 lit a iVm § 4 Abs. 2 Z 4 NÖ Grundversorgungsgesetz;⁶⁷ § 2 Z 3 lit c iVm § 3 Abs. 2 Z 4 Gesetz über die Grundversorgung hilfs- und schutzbedürftiger Fremder – Steiermärkisches Grundversorgungsgesetz).⁶⁸ Soweit überblickbar wird in den restlichen Bundesländern die Grundversorgung ohne derartiges Erfordernis gewährt. Die Grundversorgung erstreckt sich unter anderem auf nachfolgende Bereiche:

Unterkunft

Die Grundversorgung umfasst die „Unterbringung in geeigneten Unterkünften“ (Art. 6 Abs. 1 Z 1 Grundversorgungsvereinbarung – Art. 15a B-VG). Der Bund und die Länder können sich bei der Bereitstellung der Grundversorgung humanitärer, kirchlicher oder privater Einrichtungen bedienen, was in der Praxis auch der Fall ist. So stellt etwa die Diakonie Wohnraum in den Bundesländern Oberösterreich, Salzburg und Steiermark zur Verfügung (Diakoniewerk, o.J.). Zudem ist etwa die Caritas Wien als Servicestelle des Fonds Soziales Wien für die Grundversorgung in Wien lebender anspruchsberechtigter Personen zuständig. Sie prüft die Anspruchsberechtigung in Bezug auf Leistungen der Wiener Grundversorgung und koordiniert die Wohnplatzsuche (Fonds Soziales Wien, o.J.).

Laut Grundversorgungsvereinbarung bedürfen unbegleitete minderjährige Fremde einer speziellen Grundversorgung, die über die allgemeinen Leistungen hinausgeht (Art. 7 Grundversorgungsvereinbarung – Art. 15a B-VG). Ihre Unterkunft hat in einer Wohngruppe, einem Wohnheim oder in einer sonstigen geeigneten organisierten Unterkunft zu erfolgen (Art. 7 Abs. 1 leg. cit.). Die Betreuung dieser Gruppe umfasst eine an deren Bedürfnisse angepasste Tagesstrukturierung (Bildung, Freizeit und Sport; Art. 7 Abs. 2 leg. cit.). Darüber hinaus sind ganz allgemein etwaige besondere Bedürfnisse von schutzbedürftigen Personen so weit als möglich zu berücksichtigen (§ 2 Abs. 1 Grundversorgungsgesetz – Bund 2005 – GVG-B 2005).⁶⁹

⁶⁶ BGBl. I Nr. 80/2004.

⁶⁷ LGBl. 9240-0, in der Fassung des Landesgesetzes LGBl. Nr. 90/2020.

⁶⁸ LGBl. Nr. 111/2016, in der Fassung des Landesgesetzes LGBl. Nr. 63/2018.

⁶⁹ BGBl. Nr. 405/1991, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 53/2019.

Alternativ zur Unterbringung in organisierten Unterkünften können Personen in der Grundversorgung auch in Privatunterkünften wohnen. Diese Privatunterkünfte sind jedoch verhältnismäßig teuer und können für geduldete Personen aufgrund ihrer finanziellen Situation nicht leistbar sein.

Gesundheitsversorgung

Die Grundversorgung umfasst auch die Sicherung der Krankenversorgung, die durch Bezahlung der Krankenversicherung gemäß Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (ASVG)⁷⁰ erreicht wird (Art. 6 Abs. 1 Z 5 Grundversorgungsvereinbarung - Art. 15a B-VG). Diese Krankenversicherung trifft Vorsorge unter anderem für den Versicherungsfall der Krankheit (§ 116 Abs. 1 ASVG) und umfasst auch die Notfallversorgung. Für unbegleitete minderjährige Fremde werden über die reguläre Grundversorgung hinaus weitergehende Maßnahmen angeboten. Dazu zählen etwa sozialpädagogische und psychologische Unterstützung (Art. 7 Abs. 1 Grundversorgungsvereinbarung - Art. 15a B-VG).

Darüber hinaus werden nach Einzelfallprüfung auch nicht von der Krankenversicherung gedeckte Leistung gewährt (Art. 6 Abs. 1 Z 6 leg. cit.)

Der Zugang zum Arbeitsmarkt wird – so wie für alle Nicht-ÖsterreicherInnen (§ 2 Ausländerbeschäftigungsgesetz – AuslBG)⁷¹ – auch für Personen, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abschiebbar sind, vom Ausländerbeschäftigungsgesetz geregelt. Demnach darf ArbeitgeberInnen eine Beschäftigungsbewilligung (§ 4 AuslBG) für geduldete Personen nur erteilt werden, wenn unter anderem die Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes die Beschäftigung zulässt, wichtige öffentliche und gesamtwirtschaftliche Interessen nicht entgegenstehen und die geduldete Person zuletzt gemäß § 1 Abs. 2 lit. a vom Ausländerbeschäftigungsgesetz ausgenommen war.⁷² Zudem können geduldete Personen ein Ausbildungsverhältnis eingehen, das heißt eine Lehre absolvieren. Dabei sind jedoch die Regelungen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes zu berücksichtigen (§ 2 Abs. 2 lit. c AuslBG). Die genannten Möglichkeiten bestehen für andere irregulär in Österreich aufhältige Personen nicht.

5.2 Rechte und Leistungen für andere irregulär aufhältige Personen

Irregulär in Österreich aufhältige Personen, die gegenüber den Behörden nicht in Erscheinung treten, die sich dem Asylverfahren entziehen oder deren Aufenthaltsrecht geendet hat, haben in der Regel keinen Zugang zu öffentlichen Leistungen (mit Ausnahme des Schulbesuchs, siehe oben). Nach Auskunft jener Bundesländer, die den im Rahmen dieser Studie erstellten Fragebogen beantwortet haben, gibt es auf lokaler Ebene keine Programme, die von öffentlichen Stellen umgesetzt werden und spezifisch auf die Bereitstellung von Leistungen für irregulär aufhältige MigrantInnen abzielen. Allerdings werden solche Programme teilweise von öffentlichen Stellen unterstützt. Daher sind betroffene Personen, sofern sie nicht in der Lage sind, sich selbst zu versorgen, auf die Versorgung durch Nichtregierungsorganisationen oder kirchliche Organisationen angewiesen. Diese

70 BGBl. Nr. 189/1955 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. Nr. 18/1956, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 105/2020.

71 BGBl. Nr. 218/1975, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 98/2020.

72 Das Ausländerbeschäftigungsgesetz ist gemäß § 1 Abs. 2 lit. a nicht anzuwenden auf ausländische Personen, denen der Status einer asyl- bzw. subsidiäre schutzberechtigten Person zuerkannt wurde.

Einrichtungen spielen in Österreich bei der Bereitstellung von sozialen Leistungen, die auch von irregulär aufhältigen MigrantInnen genutzt werden können, eine zentrale Rolle. Ihre Tätigkeitsbereiche umfassen insbesondere:

Unterkunft

In Österreich werden unter anderem Obdachloseneinrichtungen betrieben – etwa durch das neunerhaus in Wien –, die vor allem in den Ballungszentren unter anderem Menschen zur Verfügung stehen, die sich bereits langfristig ohne Aufenthaltstitel in Österreich befinden. Die Caritas stellt zudem in ganz Österreich limitierte Wohnversorgungsmöglichkeiten zur Verfügung, die vorrangig jenen (teils „illegalisierten“) MigrantInnen zukommt, bei denen eine Chance auf Regularisierung des Aufenthalts besteht.⁷³

Gesundheitsversorgung

Zu nennen ist etwa das Projekt AmberMed, eine Kooperation des Diakonie Flüchtlingsdienstes und des Österreichischen Roten Kreuzes, das in Wien medizinische Versorgung für Menschen ohne Versicherungsschutz anbietet. AmberMed wird durch die Wiener Gebietskrankenkasse,⁷⁴ den Fonds Soziales Wien und das Bundesministerium für Gesundheit sowie durch private Spenden finanziert (AmberMed, o.J.). Die finanzielle Absicherung gestaltet sich jedoch als schwierig.⁷⁵ Ebenfalls für Menschen ohne Versicherungsleistungen bietet die Marienambulanz der Caritas Steiermark in Graz niederschwellige medizinische Unterstützungsleistungen an (Caritas Steiermark, o.J.).

Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass die genannten Angebote grundsätzlich nicht nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren und sich deshalb nicht spezifisch an (langfristig) irreguläre MigrantInnen richten. Das neunerhaus betont vielmehr, dass seine Angebotsstrukturen niederschwellig und „zielgruppenoffen“ genutzt werden können.⁷⁶

5.3 Zugang zu Leistungen

In den folgenden Unterkapiteln werden die Voraussetzungen für den Zugang zu Leistungen untersucht. Ebenso wird die wissenschaftliche Beurteilung dieses Zugangs beschrieben.

5.3.1 Kooperation der betroffenen Personen

Aus der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 27. Februar 2020⁷⁷ (siehe dazu Kapitel 6.2) lässt sich ableiten, dass der Ausschluss von fremden Personen, die nicht an der Rückkehr in ihren Herkunftsstaat mitwirken, aus der Grundversorgung als unzulässig anzusehen ist. Demnach werden – laut Auskunft des Landes Oberösterreich – derartige Ausschlüsse nicht mehr vollzogen.⁷⁸ In der praktischen Umsetzung sind jedoch Unterschiede

⁷³ Interview mit Katrin Hulla, Caritas der Erzdiözese Wien, 15. September 2020.

⁷⁴ Durch Fusion der neun ehemaligen Gebietskrankenkassen entstand am 1. Jänner 2020 die Österreichische Gesundheitskasse (ÖGK). Siehe Österreichische Gesundheitskasse, o.J.

⁷⁵ Interview mit Christoph Riedl, Diakonie Österreich, 23. September 2020.

⁷⁶ Schriftlicher Beitrag: neunerhaus, 25. September 2020.

⁷⁷ Verfassungsgerichtshof, 27. Februar 2020, A8/2019.

⁷⁸ Schriftlicher Beitrag: Land Oberösterreich, 23. September 2020.

zu erkennen. Den Ländern Burgenland und Tirol zufolge sind beispielsweise Kürzungen oder die Einstellung von Leistungen möglich, wenn von der verfahrensführenden Behörde eine Bestätigung über die Nichtmitwirkung am Verfahren vorliegt.⁷⁹

5.3.2 Überprüfung des Aufenthaltsstatus

In Österreich prüfen die zuständigen Landesbehörden den Aufenthaltsstatus von MigrantInnen, bevor Leistungen im Rahmen der Grundversorgung (siehe Kapitel 5.1) erbracht werden. Der Aufenthaltsstatus wird dabei regelmäßig über ein entsprechendes System des Bundes abgefragt beziehungsweise in Rücksprache mit dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl abgeklärt.⁸⁰

In jenen Fällen, in denen es nicht um Leistungen aus der Grundversorgung geht, hängt eine allfällige Prüfung des Aufenthaltsstatus von der jeweils zu beziehenden (Sozial-)Leistung beziehungsweise behördlichen Zuständigkeit ab. So ist etwa Kindern der Zugang zur (Pflicht-)Schulbildung unabhängig vom Aufenthaltsstatus möglich beziehungsweise ist dieser sogar verpflichtend (Schulpflicht). Auch in der Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge gibt es im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe kommunale Zuständigkeiten, was etwa das Thema Obsorge betrifft. Über Bundes- oder Landesgesetze hinausgehend gibt es aber auch freiwillige (soziale) Leistungen, die die Kommunen selbst steuern. Diesbezüglich ist exemplarisch auf das Sprach- oder Ferienprogrammen der Stadt Graz hinzuweisen, das von der Stadt finanziert wird und wofür lediglich ein Hauptwohnsitz in Graz Voraussetzung ist.⁸¹

Hinsichtlich der Gesundheitsversorgung erklärte der Experte der Diakonie, dass in den Krankenhäusern – ungeachtet des Aufenthaltsstatus oder fehlender Dokumente – in medizinischen Notfällen die notwendige Behandlung vorgenommen werde. Die Krankenhäuser beziehungsweise die Betreiber der Krankenhäuser würden in weiterer Folge versuchen, die entstandenen Behandlungskosten hereinzubringen, allenfalls auch durch gerichtliche Exekution. Sollte die Forderung uneinbringlich sein, würde sie abgeschrieben. Allerdings kenne er keine Vorgabe, wonach die Polizei beziehungsweise die Behörden im Falle der Behandlung irregulär aufhältiger Personen beigezogen werden müsse.⁸²

Die genannten sozialen Einrichtungen können ihre Angebote zumeist unabhängig und weisungsfrei für die jeweilige Zielgruppe – also für nicht-versicherte oder obdachlose Personen beziehungsweise Menschen ohne Aufenthaltsrecht – anbieten. Dies trifft beispielsweise auf das oben (Kapitel 5.2) genannte neunerhaus zu.⁸³ Spezielle „Firewall Provisions“ – also Regelungen, die es irregulär aufhältigen MigrantInnen erlauben, Leistungen in Anspruch zu nehmen, ohne dass ihr Aufenthaltsstatus an die (Fremden-)Behörden weitergegeben würde – scheinen in Österreich nicht zu bestehen. Die Möglichkeiten von irregulär aufhältigen Personen, als Betroffene oder Zeugen von Gesetzesverstößen, die Behörden zu informieren, ohne ihren irregulären Aufenthalt darlegen zu müssen, sind in Österreich begrenzt. Im arbeitsrechtlichen Bereich ist auf die Anlaufstelle zur gewerkschaft-

79 Schriftlicher Beitrag: Land Burgenland, 21. September 2020; Schriftlicher Beitrag: Land Tirol, 12. Oktober 2020.

80 Schriftlicher Beitrag: Land Burgenland, 21. September 2020; Schriftlicher Beitrag: Land Vorarlberg, 24. September 2020.

81 Schriftlicher Beitrag: Stadt Graz, 10. September 2020.

82 Interview mit Christoph Riedl, Diakonie Österreich, 23. September 2020.

83 Schriftlicher Beitrag: neunerhaus, 25. September 2020.

lichen Unterstützung UNDOkumentiert Arbeitender (UNDOK) hinzuweisen, die etwaigen Vorfällen nachgehen und die Zweckmäßigkeit gerichtlicher Schritte für die Betroffenen ermitteln kann. Dabei wird die Identität der betroffenen Personen nicht preisgegeben.⁸⁴

5.3.3 Wissenschaftliche Beurteilung

Die Frage des Zugangs zu Unterstützungsleistungen durch irregulär aufhältige MigrantInnen wurde in Österreich in Studien thematisiert.

- An der Universität Wien wurde zwischen 2015 und 2019 das Forschungsprojekt Inside the Deportation Gap. Social Membership for Non-Deported Persons durchgeführt. Das Projekt erforschte in einer Reihe von Publikationen zu verschiedenen europäischen Städten und Ländern unter anderem, wie Sozialpolitik als Mittel zur Kontrolle von Migration dient (Ataç und Rosenberger, 2019:2). Für Österreich wird der Zugang zu sozialen Leistungen als selektiv und konditional bewertet. Demnach haben Personen, die vorübergehend nicht abschiebbar sind, in Österreich Zugang zu weniger Leistungen als andere Gruppen (Rosenberger et al., 2018:3). So sind etwa Leistungen der Sozialhilfe nach derzeitiger Rechtslage ausschließlich österreichischen StaatsbürgerInnen und Asylberechtigten sowie dauerhaft niedergelassenen Personen zu gewähren, die sich seit mindestens fünf Jahren dauerhaft tatsächlich und rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten (§ 4 Abs. 1 Sozialhilfe-Grundsatzgesetz). Angesichts der wachsenden Problematik der Nichtmöglichkeit der Rückkehr wurden die Empfehlungen geäußert, die Basisversorgung dieser Gruppe flächendeckend zu sichern und der „Illegalisierung“ von Menschen durch eine offensivere Vergabe von Duldungskarten und der Regularisierung des Aufenthalts entgegenzuwirken (Rosenberger et al., 2018:1).
- Darüber hinaus wurden irreguläre MigrantInnen ohne Aufenthaltsrecht⁸⁵ in einer Studie zur Krankenversicherung adressiert. Laut dieser 2017 im Auftrag vom Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger erstellten Publikation sahen 12 Prozent der Betroffenen den Grund für die Nicht-Versicherung in einem fehlenden Aufenthaltstitel. Eine häufigere Nennung stellte nur die Arbeitslosigkeit von Personen ohne Anspruch auf Leistung aus der Arbeitslosenversicherung dar. Hierbei handelt es sich allerdings um eine nicht repräsentative qualitative Erhebung unter niederschweligen Beratungs- und Betreuungseinrichtungen, wie etwa AmberMed. In Kombination mit durchgeführten Experteninterviews zieht die Studie den Schluss, dass es sich bei nicht-krankenversicherten Personen überwiegend um Personen mit geringer Bildung sowie um Personen mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft beziehungsweise Migrationshintergrund handeln würde (Fuchs et al., 2017:80–81).

5.4 Herausforderungen bei der Erbringung von Unterstützungsleistungen

Im Zusammenhang mit der Erbringung von Unterstützungsleistungen wurde von Nichtregierungsorganisationen überwiegend darauf hingewiesen, dass der politische Rahmen in Österreich die Bereitstellung von Leistungen erschweren würde und keine „good practices“ bekannt seien. Eine Vertreterin der Caritas kritisierte

84 Interview mit Katie Klaffenböck, IOM Landesbüro für Österreich, 12. Oktober 2020.

85 Personen, die in Österreich geduldet sind, sind im Rahmen der Grundversorgung auch krankenversichert. Siehe dazu Kapitel 5.1.

den mangelnden politischen Willen und die fehlende Bereitstellung ausreichender finanzieller und personeller Ressourcen, um die soziale Lage und Wohnsituation von irregulären beziehungsweise „illegalisierten“ MigrantInnen zu verbessern.⁸⁶ Laut einem Vertreter der Diakonie sei angesichts der Reduktionen oder Einschränkungen von Leistungen auf bestimmte Gruppen der Eindruck entstanden, dass in den letzten Jahren das Potential, Drittstaatsangehörige mit unsicherem Aufenthaltsrecht in die Gesellschaft zu integrieren, weitgehend ungenutzt blieb.⁸⁷ Zudem wurde kritisiert, dass die Bereitstellung von Leistungen im politischen Diskurs pauschal als „Pull-Factor“ für irreguläre Migration angesehen werde. Dadurch sei eine sinnvolle Diskussion über die Bereitstellung von Leistungen kaum möglich, wie ein Vertreter der Asylkoordination Österreich argumentierte.⁸⁸

Seitens des Bundesministeriums für Inneres wurde darauf hingewiesen, dass es die Aufgabe des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl ist, das Grundversorgungsgesetz zu vollziehen (§ 9 Abs. 1 Grundversorgungsgesetz – Bund) und gegebenenfalls (so das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl noch zuständig ist) Ersatz für die angefallenen Betreuungskosten zu fordern, sollte die Versorgung zu Unrecht bezogen worden sein. Das ist beispielsweise denkbar, wenn eine Person ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln hätte bestreiten können (§ 3 Abs. 2 Grundversorgungsgesetz – Bund). Aufgrund der steigenden Zahl der betreuten Personen in den letzten Jahren stiegen auch die Betreuungskosten, sodass das Bundesministerium für Inneres einen Schwerpunkt auf die Leistungskontrolle sowie die Bekämpfung von „Asyl- und Sozialmissbrauch“⁸⁹ legte. Dabei stellen sich die Sicherstellung einer umfassenden Leistungskontrolle und Verarbeitung von Daten unterschiedlicher Quellen, das Erheben von relevanten Sachverhalten, die qualitative Aufbereitung der Erhebungen und die Übermittlung an die jeweiligen zuständigen Stellen zur weiteren Veranlassung unter Einhaltung des Datenschutzes als wesentliche Herausforderungen dar.⁹⁰

86 Interview mit Katrin Hulla, Caritas der Erzdiözese Wien, 15. September 2020.

87 Interview mit Christoph Riedl, Diakonie Österreich, 23. September 2020.

88 Interview mit Lukas Gahleitner-Gertz, Asylkoordination Österreich, 22. September 2020.

89 Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 20. Oktober 2020.

90 Ebd.

6. ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DEN ÖSTERREICHISCHEN BEHÖRDEN

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit der Zusammenarbeit der österreichischen Behörden und stellt dar, wie die involvierten Behörden in Bezug auf irregulär in Österreich aufhältige Personen auf Bundes- und Landesebene zusammenarbeiten.

6.1 Austausch und Zusammenarbeit

Im Zusammenhang mit irregulär aufhältigen Personen besteht in Österreich eine laufende und enge Kooperation zwischen dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl und den Landespolizeidirektionen in den Bundesländern.⁹¹ Zudem führen die Landespolizeidirektionen seit Februar 2018 österreichweit in Kooperation mit dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl Schwerpunktmaßnahmen durch. Je nach Bedarf nehmen auch andere Behörden daran teil. Ziel dieser Schwerpunktmaßnahmen ist es, an den Brennpunkten in allen Bundesländern direkt vor Ort verstärkt präsent zu sein, um Maßnahmen gegen irregulär aufhältige Personen intensiver und unmittelbarer durchsetzen zu können. Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl nutzt bei diesen Schwerpunktmaßnahmen die gesetzlichen Kompetenzen direkt vor Ort und unterstützt mit seiner gesetzlich vorgesehenen Entscheidungsgewalt die Arbeit der Polizei. Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl agiert dabei im Hintergrund, kann aber gegebenenfalls direkt vor Ort verfahrensrechtliche Schritte setzen. Die gemeinsamen Schwerpunktmaßnahmen bringen unter anderem nachfolgende Vorteile:

- Rasche Entscheidungen ohne zeitliche Verzögerung vor Ort;
- Effizienzsteigerung durch verkürzte Wege zwischen Polizei und Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, da die Möglichkeit einer direkten Kommunikation vor Ort besteht.⁹²

Die Möglichkeit eines regelmäßigen Austauschs zwischen den Ländern,⁹³ der sich grundsätzlich auch mit langfristig irregulär aufhältigen hilfs- und schutzbedürftigen Fremden befasst, ist in der Grundversorgungsvereinbarung vorgesehen. Demnach ist vorgesehen, dass Bund und Länder im Rahmen eines Koordinationsrates zusammenkommen können, wenn dies von einem Mitglied verlangt wird. Der Rat widmet sich der Lösung von Problemen, die sich aus Anlassfällen und der Auslegung der Grundversorgungsvereinbarung ergeben können. Außerdem dient der Rat dem Informationsaustausch und dem Meinungsbildungsprozess (Art. 5 Abs. 2 Grundversorgungsvereinbarung - Art. 15a B-VG).⁹⁴ Ihm wurde daher wesentliche Bedeutung für die erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen Bund und Länder beigemessen (Maier, 2014:47).

91 Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 20. Oktober 2020.

92 Ebd.

93 Schriftlicher Beitrag: Land Burgenland, 21. September 2020.

94 BGBl. I Nr. 80/2004.

6.2 Interinstitutionelle Debatte

Das Thema des langfristigen irregulären Aufenthalts von MigrantInnen hat in Österreich zu keinen Debatten zwischen lokalen oder regionalen Behörden und dem Bund geführt. Hingegen war der Umstand irregulär aufhältiger fremder Personen im Allgemeinen und speziell jener Personen, die aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht abschiebbar sind, Gegenstand von Debatten, die auch unterschiedliche Herangehensweisen zu Tage förderten.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Gewährung von Sozialleistungen und die Versorgung hilfs- und schutzbedürftiger Personen im Rahmen der Grundversorgung durch bundesweite Grundsatzgesetze geregelt sind, die österreichweit möglichst einheitliche Standards ermöglichen sollen. Da die Umsetzung der Grundsatzgesetze in den Zuständigkeitsbereich der einzelnen Bundesländer fällt, kann es mitunter zu Auffassungsunterschieden hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung kommen. So ergibt sich beispielsweise aus einer Forschungsarbeit, dass in Wien eine großzügigere Implementierung der Grundversorgung vollzogen wird, die auch irregulär aufhältige fremde Personen, die nicht an der Ausreise mitwirken, umfasst (Ataç et al., 2020:122). Dass dieses Vorgehen rechtlich gedeckt ist, geht auch aus der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes vom 27. Februar 2020⁹⁵ (siehe Infobox) über die Klage des Landes Wien gegen den Bund hervor. Die Klage des Landes Wien dürfte nach Ansicht eines Vertreters der Asylkoordination Österreich auch damit zusammenhängen, dass es sich die Stadt Wien angesichts der sozialen Folgen nicht leisten könne, diese Menschen aus den Leistungen der Grundversorgung zu entlassen (Ataç et al., 2020:122).⁹⁶

Infobox: Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes vom 27. Februar 2020 (A8/2019)

Das Land Wien forderte in seiner Klage gegen den Bund, dass vom Bund die gesetzlich vorgesehene Kostentragung der Grundversorgungsleistungen (§ 10 Abs. 1 Grundversorgungsvereinbarung - Art. 15a B-VG) auch für jene Menschen erbracht werde, die aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht abschiebbar sind und die nicht aktiv an ihrer Ausreise mitwirken. Seitens des Bundes war mittels Erlasses versucht worden, hilfs- und schutzbedürftige Fremde ohne Aufenthaltsrecht aus der Grundversorgung auszuschließen, wenn diese nicht an ihrer Ausreise mitwirken. Der Verfassungsgerichtshof gab der Klage statt und verpflichtete den Bund, die dem Land Wien entstandenen Kosten zu ersetzen. Begründend wurde unter anderem ausgeführt, dass der Erlass als Weisung ausschließlich an die Fremdenpolizeibehörden zu verstehen war, nicht jedoch als Weisung an die Länder. Darüber hinaus hielt der Verfassungsgerichtshof fest, dass die Grundversorgungsvereinbarung hinsichtlich jener Fremder, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abschiebbar sind, nicht danach unterscheidet, ob sie deswegen nicht abschiebbar sind, weil sie nicht am Ausreiseverfahren mitwirken.

Quelle: Verfassungsgerichtshof, 27. Februar 2020, A8/2019.

⁹⁵ Verfassungsgerichtshof, 27. Februar 2020, A8/2019.

⁹⁶ Interview mit Lukas Gahleitner-Gertz, Asylkoordination Österreich, 22. September 2020. Siehe dazu auch Ataç et al., 2020:122.

7. AUSWIRKUNGEN DER COVID-19-PANDEMIE

Dieses Kapitel gibt einen Überblick, welche Maßnahmen in Österreich im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und irregulär aufhältigen Personen ergriffen wurden. (Langfristig) irregulär aufhältige MigrantInnen standen aber nicht im Fokus der österreichischen Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie.

7.1 Herausforderungen im Bereich der Rückkehr

Ungeachtet der gegenwärtigen COVID-19-Situation besteht weiterhin Interesse zurückzukehren. Die Rückkehrberatung wurde während der Hochphase der COVID-19-Krise online beziehungsweise telefonisch durchgeführt. Seit Mai 2020 ist der Parteienverkehr wiederaufgenommen und seit Mitte des Sommers 2020 wird die Rückkehrberatung wieder in vollem Ausmaß und mit hoher Nachfrage genutzt.⁹⁷

Als größte Herausforderung im Zusammenhang mit der zwangsweisen Außerlandesbringung nannte unter anderem das Bundesministerium für Inneres die durch COVID-19 bedingten Restriktionen, wie etwa Flugausfälle, Grenzsicherungen und strikte Quarantänebestimmungen. Diese Restriktionen hatten massive Auswirkungen auf Außerlandesbringungen. Aufgrund der Entwicklungen in der jüngsten Vergangenheit sind Flüge in die meisten Herkunftsstaaten zwar grundsätzlich wieder möglich, jedoch ändern sich die Voraussetzungen laufend, sodass die Möglichkeiten zur Außerlandesbringung sehr eingeschränkt⁹⁸ beziehungsweise verunmöglicht sind.⁹⁹ Trotz der gegenwärtigen COVID-19-Pandemie ist es für das Bundesministerium für Inneres wesentlich, den Vollzug des Asyl- und Fremdenwesens sicherzustellen. Daher gab es auch keine grundsätzliche Suspendierung oder Aussetzung von Abschiebungen, jedoch evaluieren die zuständigen Sicherheits- und Migrationsbehörden die Lage ständig und nehmen gegebenenfalls Anpassungen an die aktuelle Situation vor. Ebenso wird ein kontinuierlicher Austausch mit Partnern auf EU- und internationaler Ebene geführt. Im Zusammenhang mit Außerlandesbringungen werden zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie derzeit geeignete Schutzvorkehrungen und verstärkte Hygienemaßnahmen getroffen, die im Einklang mit nationalen, europäischen und internationalen Empfehlungen stehen. Daher erfolgen Außerlandesbringungen weiterhin auch immer unter Einhaltung der COVID-19-spezifischen Einreisebestimmungen der Herkunftsstaaten.¹⁰⁰

7.2 Auswirkungen auf Unterstützungsleistungen

Aus Sicht der Ämter der Landesregierungen, die den im Rahmen dieser Studie erstellten Fragebogen beantwortet haben, hatten COVID-19 und die damit im Zusammenhang getroffenen Maßnahmen keine nennenswerten Auswirkungen auf die Versorgung von MigrantInnen im Rahmen der Grundversorgung.¹⁰¹

⁹⁷ Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 20. Oktober 2020.

⁹⁸ Ebd.

⁹⁹ Interview mit Lukas Gahleitner-Gertz, Asylkoordination Österreich, 22. September 2020.

¹⁰⁰ Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 20. Oktober 2020.

¹⁰¹ Das umfasst – wie in Kapitel 5.1 beschrieben – in Österreich geduldete Personen.

Anders verhielt es sich hingegen auf lokaler Ebene, wo die COVID-19-Pandemie eine Reihe von Herausforderungen und Problemen nach sich zog, die zu erheblichen Erschwernissen in der Bereitstellung von Leistungen führten.¹⁰² Allerdings waren auch positive Entwicklungen zu verzeichnen. Von den Herausforderungen und den positiven Entwicklungen waren insbesondere nachstehende Bereiche betroffen:

Unterkunft

Die COVID-19-Pandemie führte dazu, dass im Rahmen der Wiener Wohnungslosenhilfe ein negativer COVID-19-Test als Aufnahmekriterium verlangt wurde. Hingegen wurde in diesem Zusammenhang positiv hervorgehoben, dass der Fonds Soziales Wien die Förderungen für die von der Einrichtung bereitgestellte medizinische Versorgung von obdach- und wohnungslosen, sowie nicht-versicherten Menschen erweitert hat. Die Stadt Wien verlängerte außerdem das Winterpaket, eine Übernachtungsmöglichkeit für Obdachlose, bis August 2020 und richtete einen 24-Stundenbetrieb in Notunterkünften ein. Zusätzlich zu den 600 Regelplätzen wurden 900 Notquartiere geschaffen. In Tageszentren wurde die Kapazität von 600 auf 745 Plätze aufgestockt.¹⁰³

Gesundheitsversorgung

Die Bedeutung eines möglichst niederschweligen Zugangs zum Gesundheitssystem für alle in Österreich lebenden Menschen wurde in Österreich insbesondere im Zusammenhang mit COVID-19 thematisiert. Der niederschwellige Zugang sollte insbesondere auch für schutzbedürftige Gruppen wie Menschen ohne gültigen Aufenthaltsstatus bestehen, was derzeit nur teilweise der Fall ist: Nicht-abschiebbare (geduldete) Personen sind als hilfs- und schutzbedürftige Fremde im Rahmen der Grundversorgung von der Gesundheitsversicherung umfasst. Hingegen erstreckt sich die Gesundheitsversicherung grundsätzlich nicht auf andere Fremde ohne Aufenthaltstitel (Fuchs, 2019:5). In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, dass die Gruppe der irregulär aufhaltigen Personen aufgrund ihrer prekären Lebenssituation mitunter einem größeren Ansteckungsrisiko ausgesetzt sei. Noch dazu sei das fehlende Aufenthaltsrecht und die damit zusammenhängende Angst vor Konsequenzen eine Barriere, ärztliche Hilfe aufzusuchen. Angesichts der COVID-19-Pandemie sei der Ausschluss einer Gruppe vom Gesundheitssystem umso mehr ein Problem für die Gesamtbevölkerung (Kohlenberger, 2020). Vor diesem Hintergrund setzt sich die Initiative „#undokumentiert gesund“ für einen Zugang zur Krankenversicherung auch für Drittstaatsangehörige ohne gültigen Aufenthaltstitel ein (Undokumentiert Gesund, 2020). Eine von der Initiative gestartete Petition forderte deshalb die Bundesregierung auf, „bis zum Ende der Corona-Krise keine fremdenpolizeilichen Maßnahmen zu setzen, die die Behandlung von Verdachtsfällen erschwert“ (Salzburger Nachrichten, 2020). Es bleibt abzuwarten, ob derartige Initiativen in breitere politische Debatten münden.

¹⁰² Schriftlicher Beitrag: neunerhaus, 25. September 2020.

¹⁰³ Ebd.

Soziales

Auch im Sozialbereich waren Auswirkungen der COVID-19-Pandemie bemerkbar. Die Einschränkung des Parteienverkehrs in öffentlichen Ämtern, die temporäre Aussetzung von Essensausgaben und die eingeschränkte Arbeitsmöglichkeit von StreetworkerInnen hatten negative Auswirkungen auf die Versorgung der Betroffenen. Außerdem wurde die Informationspolitik zu Gesundheitsrisiken und politischen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des COVID-19-Virus von zivilgesellschaftlicher Seite als zu wenig inklusiv kritisiert.¹⁰⁴

Allerdings gab es auf lokaler Ebene teilweise auch positive Entwicklungen. Beispielsweise wurden in Graz Angebote im Bereich der Kinderbildung und -betreuung (wie Sprach- oder Ferienprogramme) ausgebaut, um soziale Folgen der Pandemie einzudämmen. Hierbei handelt es sich um Angebote, von denen potenziell auch Kinder mit unsicherem aufenthaltsrechtlichem Status profitieren können.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Ebd.

¹⁰⁵ Schriftlicher Beitrag: Stadt Graz, 10. September 2020.

8. AUSBLICK

In diesem Kapitel soll ein Ausblick auf zukünftige Entwicklungen gegeben werden. Zum einen werden geplante Änderungen aber auch jene Maßnahmen dargestellt, die aus österreichischer Sicht auf europäischer Ebene umgesetzt werden sollten.

8.1 Geplante Änderungen auf nationaler Ebene

In der österreichischen Innenpolitik spielt das Thema der irregulären Migration grundsätzlich eine zentrale Rolle. Sowohl die aktuelle als auch die vergangene Bundesregierung kündigten in ihrem jeweiligen Regierungsprogramm an, irreguläre Migration nach Österreich zu reduzieren (Die neue Volkspartei und Die Grünen - Die Grüne Alternative, 2020:136; Die neue Volkspartei und Freiheitliche Partei Österreichs, 2017:35). Hinsichtlich bereits in Österreich aufhältiger MigrantInnen setzte die Bundesregierung Kurz I – eine von Dezember 2017 bis 2019 im Amt befindliche ÖVP-FPÖ Koalition – besonders auf die konsequente Rückführung abgelehnter AsylwerberInnen (Die neue Volkspartei und Freiheitliche Partei Österreichs, 2017:28). Die aktuelle Bundesregierung Kurz II – eine Koalition zwischen ÖVP und Die Grünen – plant die konsequente Abschiebung von straffälligen Drittstaatsangehörigen, denen der Schutzstatus aberkannt wurde, und eine Stärkung der freiwilligen Rückkehrmaßnahmen (Die neue Volkspartei und Die Grünen - Die Grüne Alternative, 2020:199). Darüber hinaus wurden von beiden Regierungskoalitionen aber keine konkreten Maßnahmen angekündigt, die speziell auf irregulär aufhältige MigrantInnen abzielen. Auch in den Empfehlungen des Expertenberichts des Migrationsrates für Österreich, die als Grundlage für die Ausarbeitung einer gesamtheitlichen Migrationsstrategie für Österreich dienen sollen (Bundesministerium für Inneres, 2016d), findet die Gruppe der langfristig aufhältigen irregulären MigrantInnen keine Erwähnung.

Im Hinblick auf zukünftige institutionelle Änderungen ist auf die im Jahr 2019 errichtete Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BBU GmbH) hinzuweisen (§ 1 BBU-Errichtungsgesetz – BBU-G).¹⁰⁶ Ziel dieser Agentur, deren Anteile im hundertprozentigen Eigentum der Republik Österreich stehen (§ 1 Abs. 5 BBU-G), ist unter anderem die Erhöhung des Anteils der freiwilligen Ausreisen von Fremden (Bundesministerium für Inneres, 2019c). Diese Zielsetzung betrifft auch aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abschiebbare Personen. Die Bundesagentur ist ab Dezember 2020 auf Bundesebene für die Unterbringung und Betreuung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden zuständig. Ab Jänner 2021 wird unter anderem auch die Rechts- und Rückkehrberatung in den Zuständigkeitsbereich der neugeschaffenen Bundesagentur fallen (§ 2 Abs. 1 iVm. § 2 Abs. 3 BBU-G).

8.2 Wünschenswerte Maßnahmen auf EU-Ebene

Im Rahmen der Studie interviewte ExpertInnen betonten die Bedeutung einer gemeinsamen Migrationspolitik auf europäischer Ebene. Dabei gelte es gemeinsame Kriterien für den Zuzug nach Europa sowie gemeinsame Aufenthaltstitel zu finden. Dies sei auch vor dem Hintergrund wichtig, dass Migration aus den überlasteten Asyl-

¹⁰⁶ BGBl. I Nr. 53/2019.

systemen herausgelöst werden soll. Auch im Bereich der Rückkehr seien einheitliche Regeln wünschenswert.¹⁰⁷ Hier setzt auch das im September 2020 veröffentlichte neue Migrations- und Asyl-Paket der Europäischen Kommission an, der das Bekenntnis zu einer wirksamen Rückkehrpolitik und einem von der EU koordinierten Konzept für Rückführungen enthält (Europäische Kommission, 2020:4). Diesem Aspekt und der diesbezüglichen Zusammenarbeit kommt aus Sicht des Bundesministeriums für Inneres besonderes Augenmerk zu. Dementsprechend haben auch die Rückkehrkooperationen mit Drittstaaten zentrale Bedeutung. Darauf solle auch auf europäischer Ebene ein verstärkter Fokus gelegt werden. Bei fehlender Kooperation sollen zudem auch konkrete Schritte auf europäischer Ebene folgen, etwa die Anwendung oder Androhung von Sanktionen oder das Aussetzen von Visabefreiungen.^{108,109}

Empfehlungen zu einheitlichen Regelungen wurden auch von WissenschaftlerInnen geäußert, die anregen, innerhalb der EU einheitliche Vorgaben und Standards zu schaffen, unter anderem um den Zugang zu sozialen Grundleistungen zu ermöglichen und zu finanzieren. Zudem kann sich dies auf die nicht-registrierte Weiterreise von abgelehnten AsylwerberInnen innerhalb Europas auswirken (Rosenberger et al., 2018:6). Unionsrechtlich normierte Regularisierungen wären im sogenannten „Kampf“ gegen die irreguläre Migration eine wirksame Ergänzung zur europäischen Rückkehrpolitik (Hinterberger, 2020:463).

¹⁰⁷ Interview mit Christoph Riedl, Diakonie Österreich, 23. September 2020.

¹⁰⁸ Schriftlicher Beitrag: Bundesministerium für Inneres, 20. Oktober 2020.

¹⁰⁹ Siehe dazu Stiller, 2018a:36–37.

9. STUDIENERGEBNISSE

Auf Basis der in dieser Studie gemachten Ausführungen werden im Folgenden die Studienergebnisse dargestellt.

In Österreich – sowie im Allgemeinen – gibt es keine umfassenden Analysen dazu, wie viele Personen (langfristig) irregulär aufhältig sind. Einzelne verwaltungsbehördliche Aufzeichnungen und Schätzungen lassen keine seriöse Aussage zu. Zweifelsohne ist der (langfristige) irreguläre Aufenthalt für alle Seiten nachteilig – für den Staat, weil eine Art Zugzwang besteht, um diesem Phänomen zu begegnen, und für die betroffenen Personen, weil sie gezwungen sind, in ständiger Ungewissheit zu leben. Dennoch gab es im Zeitraum 2015 bis Oktober 2020 keine politischen Diskussionen oder gesetzlichen Entwicklungen, die spezifisch langfristig irregulär aufhältige MigrantInnen betrafen.

Trotz aller mit dem (langfristig) irregulären Aufenthalt verbundenen Nachteile zeigen die Ergebnisse dieser Studie, dass dieses Thema von der österreichischen Politik lediglich punktuell schwerpunktmäßig behandelt wird, etwa im Bereich der Rückkehr. Dieser Schluss ergibt sich unter anderem daraus, dass die in Österreich bestehenden Möglichkeiten zur Beendigung des irregulären Aufenthalts sehr überschaubar sind. Im Wesentlichen beschränken sie sich auf die (freiwillige) Rückkehr und die eingeschränkte Regularisierungsmöglichkeit. Der Fokus der österreichischen Politik scheint eindeutig auf der (freiwilligen) Rückkehr zu liegen. Zwar stehen die Programme zur freiwilligen Rückkehr auch langfristig irregulär aufhältigen Personen offen, jedoch ist diese Personengruppe häufig der Auffassung, keine Unterstützung zu erhalten.

Die Möglichkeiten, den Aufenthalt in Österreich zu regularisieren, sind als beschränkt zu bezeichnen, denn der Regularisierung kommt – anders als der (freiwilligen Rückkehr) – keine politische Priorisierung zu. Nach geltender Rechtslage scheint die Regularisierung des Aufenthalts am ehesten über den Umweg der Duldung möglich. Allerdings gehen die Behörden bei der Duldung sehr restriktiv vor, sodass bereits das Erreichen der Duldung irregulär aufhältige Personen vor Herausforderungen stellen kann. Im Übrigen wird aber auch durch eine Duldung der Aufenthalt nicht rechtmäßig, sondern ist nur eine Grundvoraussetzung, um allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt einen Aufenthaltstitel erwerben zu können und damit tatsächlich regularisiert zu werden. Es verwundert daher nicht, dass einschlägige Akteure in diesem Bereich keine guten Praktiken im Zusammenhang mit der Regularisierung des Aufenthalts identifiziert haben.

Der Zugang von irregulär aufhältigen Personen zu sozialen Leistungen wurde in einer Studie der Universität Wien als selektiv und konditional bewertet, etwa weil Leistungen der Sozialhilfe nach derzeitiger Rechtslage ausschließlich österreichischen StaatsbürgerInnen und Asylberechtigten sowie dauerhaft niedergelassenen Personen zu gewähren sind, die sich seit mindestens fünf Jahren dauerhaft tatsächlich und rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten. Zwar gibt es Bereiche, die allen irregulär aufhältigen Personen offenstehen, etwa Schulbesuch und Rechtsberatung. Bei Unterkunft und Gesundheitsversorgung kommt es hingegen auf den Grund des irregulären Aufenthalts an. Personen ohne Aufenthaltsrecht, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abschiebbar sind, kommt dabei eine bessere Stellung zu. Jene Personen, die aus anderen Gründen irregulär aufhältig sind, haben in der Regel keinen Zugang zu öffentlichen Leistungen und sind daher, sofern sie nicht in der Lage sind, sich selbst zu versorgen, auf die Versorgung durch Nichtregierungsorganisationen oder kirchliche Organisationen angewiesen.

ANHÄNGE

A.1 Liste der Abkürzungen und Übersetzungen

Deutscher Begriff	Deutsche Abk.	Englischer Begriff	Engl. Abk.
Abschiebung	–	removal	–
Allgemeines Sozialversicherungsgesetz	ASVG	General Social Insurance Act	–
Amtsblatt der Europäischen Union	ABl.	Official Journal of the European Union	OJ
Asylberechtigte	–	persons granted asylum	–
Asylgesetz 2005	AsylG 2005	Asylum Act 2005	–
Ausländerbeschäftigungsgesetz	AuslBG	Act Governing the Employment of Foreign Nationals	–
Bezirksverwaltungsbehörde	BVB	District administrative authority	–
BFA-Verfahrensgesetz	BFA-VG	Federal Office for Immigration and Asylum Procedures Act	–
Bundeskriminalamt	BK	Criminal Intelligence Service Austria	–
Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl	BFA	Federal Office for Immigration and Asylum	–
Bundesgesetzblatt	BGBL.	Federal Law Gazette	FLG
Bundesgesetz über die Errichtung der Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen Gesellschaft mit beschränkter Haftung	BBU-Errichtungsgesetz	Act Establishing the Federal Agency for Care and Support Services	–
Bundesministerium für Inneres	BMI	Federal Ministry of the Interior	Mol
Coronavirus-Krankheit-2019	COVID-19	Coronavirus disease 2019	COVID-19

Die Grünen	–	Austrian Green Party	–
Euro	EUR	Euro	EUR
Europäische Menschenrechtskonvention	EMRK	European Convention on Human Rights	ECHR
Europäisches Migrationsnetzwerk	EMN	European Migration Network	EMN
Europäische Union	EU	European Union	EU
Freiheitliche Partei Österreich	FPÖ	Austrian Freedom Party	–
Fremdenpolizeigesetz 2005	FPG	Aliens Police Act 2005	–
Fremdenpolizeigesetz-Durchführungsverordnung	FPG-DV	Regulation on the Implementation of the Aliens Police Act	–
Fremdenrechtsänderungsgesetz	FrÄG	Act Amending the Aliens Law	–
Fremdenwesen	–	Aliens affairs	–
Gebietskrankenkasse	–	regional health insurance fund	–
Gesetz über die Grundversorgung hilfs- und schutzbedürftiger Fremder – Steiermärkisches Grundversorgungsgesetz	–	Act on basic care for aliens in need of assistance and protection – Styrian Basic Care Act	–
Grundversorgung	–	material reception conditions	–
Grundversorgungsgesetz – Bund 2005	GVG-B 2005	Federal Basic Care Act 2005	–
Grundversorgungsvereinbarung - Art. 15a B-VG	–	Agreement between the Federal State and the Provinces on Basic Care - Art. 15a Federal Constitutional Act	–
Heimreisezertifikat	–	return travel certificate	–
Internationale Organisation für Migration	IOM	International Organization for Migration	IOM
Karte für Geduldete	–	Card for Tolerated Stay	–

Landesgesetzblatt	LGBL	Provincial Law Gazette	PLG
Landespolizeidirektion	LPD	provincial police directorate	–
Landesregierung	–	provincial government	–
Legis citatae (die zitierte Gesetzesstelle)	leg. cit.	Legis citatae (cited legal passage)	leg. cit.
Nationaler Kontaktpunkt	NKP	National Contact Point	NCP
Nichtregierungsorganisation	NRO	non-governmental organization	NGO
Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes	NAG	Settlement and Residence Act	–
NÖ Grundversorgungsgesetz	–	Lower Austrian Basic Care Act	–
Österreichische Volkspartei (auch Neue Volkspartei)	ÖVP	Austrian People's Party	–
Rot-Weiß-Rot – Karte plus	RWR-Karte plus	Red-White-Red Card Plus	RWR Card Plus
Rückführung	–	return	–
Rückkehrentscheidung	–	return decision	–
Rückkehrhilfe	–	return assistance	–
Schengener Grenzkodex	–	Schengen Borders Code	–
Schubhaft	–	detention pending removal	–
Schulpflichtgesetz 1985	–	School Education Act	–
Sozialdemokratische Partei Österreichs	SPÖ	Social Demoratic Party of Austria	–
Sozialhilfe	–	social assistance	–
Sozialhilfe-Grundsatzgesetz	–	General Social Assistance Act	–
Verfassungsgerichtshof	VfGH	Constitutional Court	–
Verwaltungsübertretung	–	administrative offense	–

A.2 Quellenverzeichnis*

AmberMed

o.J. Wer wir sind: Unsere Einrichtung & Vision. Verfügbar auf www.amber-med.at (Zugriff 1. Oktober 2020).

ARGE Rechtsberatung Diakonie und Volkshilfe

2018 Rechtsberatung im asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren. Verfügbar auf <https://fluechtlingsdienst.diakonie.at>.

Asylkoordination Österreich

2020 Georgische Familie trotz vereinbarter freiwilliger Rückkehr in Schubhaft genommen. Verfügbar auf www.asyl.at (Zugriff 22. September 2020).

Ataç, I. und S. Rosenberger

2019 Social Policies as a Tool of Migration Control. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 17(1):1–10.

Ataç, I., T. Schütze und V. Reitter

2020 Local responses in restrictive national policy contexts: welfare provisions for non-removed rejected asylum seekers in Amsterdam, Stockholm and Vienna. *Ethnic and racial studies*, 43(16):115–134.

Bassermann, M.-A.

2019 Überblick über nationale Schutzstatus in Österreich. Internationale Organisation für Migration (IOM), Wien. Verfügbar auf www.emn.at.

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

2015 Leistungs- und Kriterienkatalog zur Übernahme von Heim-/Rückreisekosten. Verfügbar auf www.bfa.gv.at.

o.J. Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA): Asylverfahren. Verfügbar auf www.bfa.gv.at.

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

2017 Flüchtlingskinder und -jugendliche an österreichischen Schulen: Beilage zum Rundschreiben Nr. 21 / 2017. Verfügbar auf <https://rundschriften.bmbwf.gv.at> (Zugriff 12. Oktober 2020).

Bundesministerium für Inneres

2016a Beantwortung der parlamentarischen Anfrage betreffend „Daten zur Sekundärmigration und illegal aufhältigen Personen in Österreich“ 7086/AB vom 9. Februar 2016 zu 7387/J (XXV.GP). Verfügbar auf www.parlament.gv.at.

2016b Beantwortung der parlamentarischen Anfrage betreffend „Auswirkungen der Flüchtlingskrise: Illegal aufhältige Personen“ 9632/AB vom 13. Oktober 2016 zu 10064/J (XXV.GP). Verfügbar auf www.parlament.gv.at.

2016c Beantwortung der parlamentarischen Anfrage betreffend „verschwundene Asylwerber 2015“ 10730/AB vom 15. Februar 2017 zu 11289/J (XXV.GP). Verfügbar auf www.parlament.gv.at.

2016d Bericht des Migrationsrats: Migrationsrat für Österreich. Verfügbar auf www.bmi.gv.at.

2017a Beantwortung der parlamentarischen Anfrage betreffend „Duldungskarten für abgewiesene Asylwerber“ 12114/AB vom 30. Mai 2017 zu 12622/J (XXV.GP). Verfügbar auf www.parlament.gv.at.

2017b Beantwortung der parlamentarischen Anfrage betreffend „verschwundene Asylwerber 2016“ 10730/AB vom 15. Februar 2017 zu 11289/J (XXV.GP). Verfügbar auf www.parlament.gv.at.

2019a Beantwortung der parlamentarischen Anfrage betreffend „Rechtsberatung im Asylverfahren“ 2567/AB vom 8. März 2019 zu 2565/J (XXVI.GP). Verfügbar auf www.parlament.gv.at.

2019b Menschenrechtliche Überprüfung der Rückkehrberatungseinrichtungen durch Innenminister Peschorn. Verfügbar auf www.bmi.gv.at (Zugriff 12. Oktober 2020).

* Alle bereitgestellten Hyperlinks haben zum Zeitpunkt der Veröffentlichung funktioniert.

2019c *Nationalrat beschließt Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen.*
Verfügbar auf www.bmi.gv.at (Zugriff 13. Oktober 2020).

o.J. *Freiwillige Rückkehr.* Verfügbar auf www.bmi.gv.at (Zugriff 1. Oktober 2020).

Caritas der Erzdiözese Wien

o.J. *Fremdenrechtsberatung.* Verfügbar auf www.caritas-wien.at (Zugriff 22. Oktober 2020).

Caritas Steiermark

o.J. *Marienambulanz - Medizinische Erst- und Grundversorgung.*
Verfügbar auf www.caritas-steiermark.at (Zugriff 1. Oktober 2020).

Der Standard

2017 *4.364 Menschen tauchten heuer während des Asylverfahrens unter, 19. September.*
Verfügbar auf www.derstandard.at (Zugriff 8. Oktober 2020).

Deserteurs- und Flüchtlingsberatung

o.J. *Wir über uns.* Verfügbar auf <https://deserteursberatung.at> (Zugriff 1. Oktober 2020).

Diakoniewerk

o.J. *Grundversorgung: Menschen auf der Flucht in der Grundversorgung zu begleiten.*
Verfügbar auf <https://diakoniewerk.at> (Zugriff 8. Oktober 2020).

Die neue Volkspartei und Die Grünen - Die Grüne Alternative

2020 *Aus Verantwortung für Österreich: Regierungsprogramm 2020–2024.* Verfügbar auf www.bundeskanzleramt.gv.at.

Die neue Volkspartei und Freiheitliche Partei Österreichs

2017 *Zusammen. Für unser Österreich: Regierungsprogramm 2017–2022.* Verfügbar auf www.wienerzeitung.at.

Die Presse

2016 *Wo sind die 92.400 Illegalen Menschen im Land?, 24. Februar.* Verfügbar auf www.diepresse.com
(Zugriff 13. Oktober 2020).

2017 *Fremdenrechtspaket tritt am Mittwoch in Kraft, 31. Oktober.* Verfügbar auf www.diepresse.com
(Zugriff 9. Oktober 2020).

Europäische Kommission

2020 *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ein neues Migrations- und Asylpaket.* Brüssel.
Verfügbar auf <https://eur-lex.europa.eu>.

Europäisches Migrationsnetzwerk

2018a *Asylum and Migration Glossary 6.0: a tool for better comparability produced by the European Migration Network.*
Europäische Kommission, Brüssel. Verfügbar auf www.emn.at.

2018b *Glossar zu Asyl und Migration Version 5.0: Ein Instrument zur besseren Vergleichbarkeit - erstellt vom Europäischen Migrationsnetzwerk.* Europäische Kommission, Brüssel. Verfügbar auf www.emn.at.

2020 *Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in EU Member States and Norway: Common Template for the EMN Study 2020.* Verfügbar auf <https://ec.europa.eu>.

Filzwieser, C., M. Frank, M. Kloibmüller und J.R. Raschhofer

2016 *Asyl- und Fremdenrecht.* Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien.

Fonds Soziales Wien

o.J. Grundversorgung. Verfügbar auf www.fluechtlinge.wien (Zugriff 8. Oktober 2020).

Frida

o.J. Was wir tun. Verfügbar auf <https://frida-beratung.org> (Zugriff 1. Oktober 2020).

Fuchs, M.

2019 Non-coverage by health insurance in Austria – empirical findings on prevalence and causes. *European Centre Policy Brief* 2019/13.

Fuchs, M., K. Hollan und M. Schenk

2017 *Analyse der nicht-krankenversicherten Personen in Österreich: Endbericht im Auftrag des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger*. Verfügbar auf www.sozialversicherung.at (Zugriff 13. Oktober 2020).

Heilemann, S. und R. Lukits

2017 *Die Wirksamkeit der Rückkehr in Österreich: Herausforderungen und bewährte Praktiken im Zusammenhang mit EU-Vorgaben und Standards*. Internationale Organisation für Migration (IOM), Wien. Verfügbar auf www.emn.at.

Heute

2017 So viele „Illegale“ erhalten Grundversorgung, 24. Mai. Verfügbar auf www.heute.at (Zugriff 13. Oktober 2020).

Hinterberger, K.F.

2020 *Regularisierungen irregulär aufhältiger Migrantinnen und Migranten*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Baden-Baden.

Hinterberger, K.F. und S. Klammer

2017 Allgemeine Erteilungsvoraussetzungen. In: *Asyl- und Fremdenrecht* (Eppel, R. und A. Reyhani, Hg.). WEKA Verlag, Wien. Register 4, Kapitel 3.3.2:1.

Kainz, V. und M. Krisper

2017 Fremdenrechtsänderungsgesetz. *Öffentliche Sicherheit*, 11–12/17:47–58. Verfügbar auf www.bmi.gv.at.

Kohlenberger, J.

2020 *Fehlender Gesundheitszugang von Migranten schadet allen*, 13. Mai. Verfügbar auf <https://cms.falter.at> (Zugriff 13. Oktober 2020).

Kraler, A. und D. Reichel

2011 Measuring Irregular Migration and Population Flows - What Available Data Can Tell. *International Migration*, 49(5):97–128.

Kronen Zeitung

2016 Wir wissen nicht, wie viele Illegale hier sind, 25. Oktober. Verfügbar auf www.krone.at (Zugriff 13. Oktober 2020).

Land Salzburg

2019 *Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem ein Bundesgesetz betreffend Grundsätze für die Sozialhilfe (Sozialhilfe-Grundsatzgesetz) und ein Bundesgesetz über die bundesweite Gesamtstatistik über Leistungen der Sozialhilfe (Sozialhilfe-Statistikgesetz) erlassen werden; Stellungnahme*. Verfügbar auf www.parlament.gv.at.

Lukits, R.

2016 *Die Rückkehr von abgelehnten AsylwerberInnen aus Österreich*. Internationale Organisation für Migration (IOM), Wien. Verfügbar auf www.emn.at.

Maier, G.

- 2014 Die Grundversorgung in Österreich. 10 Jahre Grundversorgungsvereinbarung. *SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis*, 2/2014:47–58.

Österreichische Gesundheitskasse

- o.J. Wer wir sind. Verfügbar auf www.gesundheitskasse.at (Zugriff 29. September 2020).

Österreichisches Parlament

- 2017 Fremdenrechtspaket bringt Gebietsbeschränkungen für Flüchtlinge und Beugehaft: *Parlamentsskorrespondenz* Nr. 817. Verfügbar auf www.parlament.gv.at (Zugriff 9. Oktober 2020).

Österreichischer Rundfunk

- 2020 Kritik an Abschiebung nach Georgien, 6. Mai. Verfügbar auf <https://volksgruppen.orf.at> (Zugriff 22. September 2020).

Peyrl, J., T. Neugschwendtner und C. Schmaus

- 2017 Fremdenrecht: Asyl, Ausländerbeschäftigung, Einbürgerung, Einwanderung, Verwaltungsverfahren. ÖGB Verlag, Wien.

Rosenberger, S., I. Ataç und T. Schütze

- 2018 Nicht-Abschiebbarkeit: Soziale Rechte im Deportation Gap. *ÖGfE Policy Brief*, 10'2018.

Rutz, J. und H. Chahrokh

- 2015 Verbreitung von Informationen über die freiwillige Rückkehr in Österreich: Das Erreichen von irregulären MigrantInnen, die nicht im Kontakt mit den Behörden stehen. Internationale Organisation für Migration (IOM), Wien. Verfügbar auf www.emn.at.

Salzburger Nachrichten

- 2016 3175 Flüchtlinge mit Negativ-Bescheid im Land, 24. Oktober. Verfügbar auf www.sn.at (Zugriff 9. Oktober 2020).
2017 Fremdenrechtspaket tritt per 1. November in Kraft, 31. Oktober. Verfügbar auf www.sn.at (Zugriff 13. Oktober 2020).
2020 Petition fordert angstfreie Behandlung für „Illegale“, 7. April. Verfügbar auf www.sn.at (Zugriff 13. Oktober 2020).

Schrefler-König, A. und W. Szymanski

- 2018 Fremdenpolizei- und Asylrecht. Manz Verlag, Wien.

Stiller, M.

- 2018a Die Auswirkung der Visaliberalisierungen auf Österreich: Die Auswirkung der Visaliberalisierungen auf Österreich. Internationale Organisation für Migration (IOM), Wien. Verfügbar auf www.emn.at.
2018b International Schutzberechtigte, die in ihren Herkunftsstaat reisen: Herausforderungen, Politiken und Praktiken in Österreich. Internationale Organisation für Migration (IOM), Wien. Verfügbar auf www.emn.at.

Undokumentiert Gesund

- 2020 FAQs. Verfügbar auf www.undokumentiertgesund.at (Zugriff 13. Oktober 2020).

DAS EUROPÄISCHE MIGRATIONSNETZWERK

Das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) wurde im Jahr 2003 von der Europäischen Kommission im Auftrag des Europäischen Rates eingerichtet, um dem Bedarf eines regelmäßigen Austausches von verlässlichen Informationen im Migrations- und Asylbereich auf europäischer Ebene nachzukommen. Seit 2008 bildet die Ratsentscheidung 2008/381/EG die Rechtsgrundlage des EMN und es wurden Nationale Kontaktpunkte (NKP) in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (mit Ausnahme Dänemarks, welches Beobachterstatus hat) und in Norwegen geschaffen.

Aufgabe des EMN ist es, den Institutionen der Europäischen Union (EU) sowie nationalen Behörden und Institutionen aktuelle, objektive, verlässliche und vergleichbare Informationen über Migration und Asyl bereitzustellen, um die diesbezügliche Politikgestaltung in der EU zu unterstützen. Aufgabe des EMN ist es auch, die breite Öffentlichkeit mit Informationen zu der genannten Thematik zu versorgen.

Der NKP Österreich ist – basierend auf einem Abkommen mit dem Bundesministerium für Inneres – in der Abteilung für Forschung und Migrationsrecht des Landesbüros für Österreich der Internationalen Organisation für Migration (IOM) angesiedelt. Das IOM Büro wurde 1952 eingerichtet, als Österreich eines der ersten Mitgliedstaaten der Organisation wurde. Hauptaufgabe des IOM Landesbüros ist es, nationale Migrationsthemen und aufkommende Trends zu analysieren und entsprechende nationale Projekte und Programme zu planen und umzusetzen.

Zu den Hauptaufgaben der NKP im Rahmen der Umsetzung des EMN-Arbeitsprogramms zählen die Erstellung der jährlichen Politikberichte, die Erstellung

themenspezifischer Studien, die Beantwortung der von anderen NKP oder der Europäischen Kommission gestellten Ad-hoc-Anfragen, sowie die Umsetzung von Aktivitäten zur Förderung der Sichtbarkeit des EMN und die Netzwerkarbeit in verschiedenen Foren. Darüber hinaus richten die NKP in jedem Land nationale Netzwerke aus Organisationen, Institutionen und Einzelpersonen ein, welche im Bereich Migration und Asyl tätig sind.

Grundsätzlich betreiben die NKP keine Primärforschung, sondern sammeln und analysieren bereits vorhandene Daten und Informationen; bei Bedarf werden diese durch die eigenständige Erhebung von zusätzlichen Informationen ergänzt. EMN-Studien werden nach gemeinsamen Studienvorlagen erstellt, um innerhalb der EU und Norwegens vergleichbare Ergebnisse zu erzielen. Da die Vergleichbarkeit der Ergebnisse häufig mit Herausforderungen verbunden ist, hat das EMN ein Glossar erstellt, welches die Anwendung einheitlicher Definitionen und Terminologien in allen nationalen Berichten sicherstellt.

Nach der Fertigstellung der nationalen Berichte erstellt die Europäische Kommission mithilfe eines Dienstleisters einen Synthesebericht, welcher die wichtigsten Ergebnisse der einzelnen nationalen Berichte zusammenfasst. Zusätzlich werden themenspezifische Kurzbeschreibungen, sogenannte EMN-Informs, als kurze Zusammenfassungen und Vergleiche nationaler Ergebnisse zu ausgewählten Themen erstellt. Alle nationalen Studien, Syntheseberichte, Informs und das Glossar sind auf der Webseite der Generaldirektion Migration und Inneres der Europäischen Kommission verfügbar.



Gefördert durch den
AMIF der Europäischen Union



 Bundesministerium
Inneres

 **IOM**
UN MIGRATION

EMN 
Europäisches Migrationsnetzwerk **ÖSTERREICH**

Das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) wird von der Europäischen Kommission koordiniert und besteht aus Nationalen Kontaktpunkten (NKP) in jedem Mitgliedsstaat sowie Norwegen. Der Nationale Kontaktpunkt Österreich im EMN wird von der Europäischen Kommission und dem Österreichischen Bundesministerium für Inneres finanziert.