

Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

NGOs im österreichischen Asylwesen

Verfasserin

Katharina Baumschlager

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuer: Univ.-Doz. Dr. Johann Wimmer

Danksagung

Besonderer Dank gilt Univ.-Doz. Dr. Wimmer für die freundliche und kompetente wissenschaftliche Betreuung dieser Diplomarbeit. Auch meiner Familie und Rahul gilt besonderer Dank für Ihre Geduld im Laufe meines Studiums. Ebenfalls bedanken möchte ich mich bei meinen Kollegen für ihre Rücksichtnahme im letzten Jahr.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	11
1 Einleitung.....	13
1.1 Problemstellung	13
1.2 Methode.....	14
1.3 Aufbau der Arbeit.....	14
2 Dimensionen des Asyl-Begriffs.....	16
2.1 Historische Entwicklung.....	16
2.1.1 Antike	16
2.1.2 Mittelalter.....	19
2.1.3 Neuzeit	21
2.1.4 Zwischenkriegszeit bis zum Fall des Eisernen Vorhangs	23
2.2 Fluchtgründe.....	26
2.3 Asyl als Teil der Migrationsbewegung	27
2.3.1 Migrationsnetzwerke	28
2.3.2 Push- und Pull-Faktoren.....	30
2.3.3 Typologie von Flüchtlingen.....	32
2.4 Migrationsrouten	34
3 Asylrecht.....	35
3.1 Internationale Abkommen.....	35
3.1.1 Genfer Konvention	36

3.1.2	EMRK.....	38
3.2	Österreichische Gesetzgebung	39
3.2.1	Asylgesetz 1991.....	39
3.2.2	Asylgesetznovelle 2003	40
3.2.3	AsylG 2005	41
3.3	Europäisierung	43
3.3.1	Dublin II-Verordnung.....	46
3.3.2	Aktuelle Entwicklungen	47
4	Asyl in Österreich	48
4.1	Asylverfahren.....	50
4.1.1	Struktur	54
4.1.2	Zugang zum Arbeitsmarkt.....	55
4.1.3	Asylmissbrauch – auch als parteipolitische Strategie	55
4.1.4	Verfahrensdauer	57
4.1.5	Unterbringung	58
4.1.6	Abschiebung	60
4.1.6.1	Minderjährige.....	61
4.2	Der Fall Zogaj	62
5	Zahlen und Fakten im europäischen Vergleich.....	65
5.1	Schweiz	67
5.1.1	Verfahren	67
5.1.2	Statistik	69

5.2	Frankreich	69
5.2.1	Verfahren.....	69
5.2.2	Statistik.....	72
5.3	Schweden	73
5.3.1	Verfahren.....	73
5.3.2	Statistik.....	74
5.4	Griechenland.....	75
5.4.1	Verfahren.....	75
5.4.2	Statistik.....	76
5.5	Belgien.....	77
5.5.1	Verfahren.....	77
5.5.2	Statistik.....	78
5.6	Österreich	79
6	NGO	80
6.1	Begriffsdefinition	82
6.2	Entstehung.....	85
6.3	Einflussmöglichkeiten	86
6.3.1	Verhältnis NGO – Staat.....	86
6.3.2	Verhältnis NGO – Wirtschaft	88
6.3.3	Verhältnis NGO – Medien	89
6.3.4	Arbeitsweise	91
6.3.5	Legitimationsdefizit.....	93

6.4	Theoretische Konzepte zur Untersuchung von NGO	96
6.4.1	Netzwerke	96
6.4.2	Zivilgesellschaft.....	97
7	Die Arbeit der NGOs	99
7.1	Menschenrechtsbeirat	100
7.2	Purple Sheep.....	102
7.2.1	Presseaussendungen	102
7.3	Asyl in Not	105
7.3.1	Presseaussendungen	107
7.4	Österreichisches Rotes Kreuz.....	110
7.4.1	ACCORD	111
7.4.2	Presseaussendungen	112
8	Schlussfolgerungen.....	115
9	Literatur	120
9.1	Primärquellen	120
9.2	Bücher	122
9.3	Internetquellen.....	130
9.4	OTS-Meldungen	141
	Abstract	147
	Lebenslauf.....	149

Abkürzungsverzeichnis

ACCORD	Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation
AIS	Asylwerberinformationssystem
ALC	Aliens Litigation Council
AsylG	Asylgesetz
AsylGH	Asylgerichtshof
AuslBG	Ausländerbeschäftigungsgesetz
BAA	Bundesasylamt
BBetrG	Bundesbetreuungsgesetz
BGBI	Bundesgesetzblatt
BH	Bezirkshauptmannschaft
BIS	Betreuungsinformationssystem
BMI	Bundesministerium für Inneres
BZÖ	Bündnis Zukunft Österreich
CADA	Centre d'accueil de demandeurs d'asile
CEAS	Common European Asylum System
CGRS	Office of the Commissioner General for Refugees and Stateless Persons
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
Dublin VO	Dublin Verordnung
EASO	European Asylum Support Office
EASt	Erstaufnahmestelle
ECOI.net	European Country of Origin Information Network
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EHC	European Homecare
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EURODAC	European Dactyloscopy
FPG	Fremdenpolizeigesetz
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreich
FrÄG	Fremdenrechtsänderungsgesetz

GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GUS	Gemeinschaft unabhängiger Staaten
GVV	Grundversorgungsvereinbarung
IDP	Internally displaced persons
IFA	Innerstaatliche Fluchtalternative
Jh.	Jahrhundert
MRB	Menschenrechtsbeirat
NAG	Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz
n. Chr.	Nach Christi
NGO	Non Governmental Organization(s)
NPO	Non Profit Organizations
NRO	Nichtregierungsorganisationen
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreich
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
ÖRK	Österreichisches Rotes Kreuz
ÖVP	Österreichische Volkspartei
UBAS	Unabhängiger Bundesasylsenat
UMF	Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UVS	Unabhängiger Verwaltungssenat
v.Chr.	vor Christus
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VwGH	Verwaltungsgerichtshof

1 Einleitung

1.1 Problemstellung

Vier von fünf Flüchtlingen der 43,7 Millionen Flüchtlinge weltweit leben in Entwicklungsländern (UNHCR 19.6.2011). Angesichts der weltweiten Flüchtlingsströme erscheint die dominante Bedeutung des Themas Asyl in den europäischen Staaten eher verwunderlich, wenn man bedenkt, dass der Großteil der Flüchtlinge gar nicht bis nach Europa kommt. Dennoch ist die mediale Berichterstattung zum Thema Asyl durch heiße Diskussionen der beteiligten Akteure sowie das ins Zentrum Rücken medienwirksamer Einzelschicksale gekennzeichnet. Da der Diskurs in diesem Bereich hauptsächlich von den involvierten NGOs dominiert wird, erscheint es logisch diese Arbeit den dominanten Akteuren zu widmen und die Rolle der NGOs im Themenfeld Asyl zu untersuchen.

Zwar verfasste bereits Michael Span (2010) ein Buch mit dem Titel NGOs im Österreichischen Asylwesen, doch erfordert der Aufbau dieses Werkes meiner Ansicht nach eine weitere Befassung mit dem Thema, da manche relevanten Bereiche zugunsten anderer ins Hintertreffen gerieten:

Span verabsäumt es, die historische Bedeutung des Asyl ausgehend von der Antike – darzustellen und widmet sich stattdessen ausführlich der Geschichte des Asyl in Österreich seit dem Zweiten Weltkrieg, ein Zeitraum der – nicht zuletzt deshalb – in meiner Arbeit nur kurz gestreift werden soll, da der Fokus dieser Arbeit auf den Veränderungen des Österreichischen Asylwesens seit 1991 das erste große Asylgesetz verabschiedet wurde, liegt.

Weiters verabsäumte Span in seine Betrachtung den europäischen Kontext, der nicht zuletzt durch die Europäisierung des Asylwesens und die Bestimmung der Dublin-II Verordnung von zentraler Bedeutung für das Asylwesen in Österreich ist, zu berücksichtigen, ein Missstand, der in dieser Arbeit in vergleichender Perspektive behoben werden soll.

Schließlich liegt der wesentliche Unterschied der beiden Arbeiten, abgesehen von der Untersuchung unterschiedlicher NGOs als Akteure im Politikfeld Asyl, darin, dass in dieser Arbeit eine theoretische Einbettung, sowohl des Bereichs Asyl als Teilgebiet der

Migrationsbewegungen gegeben werden soll, als auch der Versuch unternommen wird, den Begriff NGO theoretisch zu erfassen.

Aus dem oben gesagten ergeben sich nun für diese Arbeit folgende forschungsleitende Fragestellungen:

1. Welche Aufgaben erfüllen NGOs im österreichischen Asylwesen?
2. Wie funktioniert die Arbeit von NGOs im Asylbereich?
3. Wie wird das Thema Asyl durch NGOs in der Öffentlichkeit dargestellt und welches Bild von Asylwerbern wird durch diese Organisationen gezeichnet?

1.2 Methode

Zur Behandlung der gewählten Fragestellungen wurde auf mehrere unterschiedliche Methoden zurückgegriffen.

Neben einer umfangreichen Literaturrecherche zu den Dimensionen des Asylbegriffs, den rechtlichen Grundlagen sowie der Definition des NGO-Begriffs, wurde ebenfalls eine Analyse der relevanten rechtlichen Materialien und Gesetzestexte durchgeführt.

Im weiteren Verlauf der Arbeit wurde hauptsächlich auf die Auswertung von Onlinequellen zurückgegriffen um so ein möglichst aktuelles Bild der Lage aufzuzeigen und auch aufgrund der Tatsache, dass viele Quellen – wie etwa die Asylstatistiken der Vergleichsländer – ohne Verwendung des Internets wesentlich schwieriger zugänglich gewesen wären.

Durch die Auswertung der mit dem Schlagwort „Asyl“ aufgefundenen Medienberichte wurden dann die zu untersuchenden NGO ausgewählt, die primär auf Basis ihres Onlineauftritts aber auch auf der Grundlage der von ihnen ausgesandten OTS-Meldungen in Hinblick auf die gewählte Fragestellung untersucht wurden.

1.3 Aufbau der Arbeit

Im zweiten Kapitel dieser Arbeit sollen die Dimensionen des Asylbegriffs behandelt werden. Zuerst soll hierzu ein historischer Abriss über die Entwicklung der Funktion des Asyls von der griechischen Antike bis Beginn der 1990er Jahre gegeben werden. Ebenfalls in diesem ersten Kapitel soll die Einbettung des Asylbegriffs in die Migrationstheorien untersucht werden. Zu diesem Zweck wird näher auf push- und pull-Faktoren sowie die Netzwerktheorie der Migrationsforschung eingegangen.

In Kapitel 3 werden die rechtlichen Grundlagen des Asyls dargestellt. Einerseits geht es hier um die Definition des Flüchtlingsbegriffs und anderer wichtiger Artikel der Genfer Flüchtlingskonvention. Ebenso sollen die Artikel der Europäischen Menschenrechtskonvention behandelt werden, die für Asylverfahren von besonderer Relevanz sind. Neben diesen internationalen, völkerrechtlichen Grundlagen des Asyl wird es in diesem Kapitel auch um die Untersuchung der Entwicklung des österreichischen Asylgesetzes gehen, wobei hierbei das Hauptaugenmerk auf die Entwicklung seit Verabschiedung des AsylG 1991 gelegt wird. Ausgehend von diesem ersten Asylgesetz seit 1968 soll anhand der Darstellung der davon ausgehenden Novellierungen die Entwicklung der österreichischen Asylgesetzgebung aufgezeigt werden. Anschließend soll anhand der EU-Legistik zum Thema Asyl, die zunehmende Rolle für die innerstaatliche Gestaltung der Asylgesetzgebung gezeigt werden. Von besonderer Bedeutung in diesem Zusammenhang ist etwa die Dublin-II-Verordnung, es soll aber auch auf aktuelle Entwicklungen in diesem Bereich hingewiesen werden.

Aufbauend auf dem dritten Kapitel soll im darauffolgenden Kapitel 4 die aktuelle Entwicklung des österreichischen Asylsystems aufbauend auf der aktuellen Gesetzeslage unter Berücksichtigung relevanter Medienberichte aufgezeigt werden. Von besonderem Interesse sind die Struktur der relevanten Behörden, der Ablauf des Asylverfahrens, Schlepperei und Asylmissbrauch – hier wird auch die Politisierung des Themas Asyl durch die Parteien Beachtung finden müssen - sowie die Debatte um die Grundversorgung von AsylwerberInnen in Österreich. An dieser Stelle wird auch der Fall Zogaj als wohl bekanntester Asylfall der letzten Jahre behandelt.

Das Kapitel 5 soll dann einen Vergleich zwischen Österreich und anderen europäischen Ländern bieten. Um ein möglichst unterschiedliches Spektrum an Asylsystemen aufzuzeigen, wurden hierzu exemplarisch die Schweiz, Frankreich, Schweden, Belgien und Griechenland ausgewählt. Die Länderkapitel werden jeweils in ein Kapitel, das sich dem Verfahren widmet sowie ein statistisches Kapitel unterteilt. In Bezug auf Österreich wird in diesem Kapitel jedoch nur auf die statistischen Daten eingegangen, da bereits in den vorhergehenden Kapiteln detailliert auf das Asylverfahren eingegangen wurde.

Im sechsten Kapitel wird der NGO-Begriff theoretisch eingeordnet um so in Hinblick auf das darauffolgende sechste Kapitel ein theoretisches Konzept zu haben, durch welches die NGO für die Untersuchung greifbar werden.

Folglich beschäftigt sich das siebte Kapitel anhand ausgewählter Organisationen mit der Funktionsweise und den Aufgabenbereichen von NGO im österreichischen Asylverfahren, wobei hier folgende, sehr unterschiedliche Organisationen gewählt wurden, um so ein differenziertes und umfassendes Bild der Aufgaben zu erlangen: Purple Sheep, Asyl in Not und das Österreichische Rote Kreuz. Ebenfalls beleuchtet wird auch die Rolle des Menschenrechtsbeirats des Bundesministeriums für Inneres, in dem unter anderem auch Vertreter von NGO vertreten sind.

Abschließend werden im siebten Kapitel die Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst und Schlussfolgerungen gezogen.

2 Dimensionen des Asyl-Begriffs

2.1 Historische Entwicklung

In der heutigen Debatte um Asyl wird oft vergessen, dass es sich beim Recht um Asyl um ein sehr altes Recht auf Schutz vor Verfolgung handelt, das in der einen oder anderen Form bereits seit der Antike existiert und zu den ältesten Rechtseinrichtungen der Menschheit gehört, auf die es bereits in uralten Sagen Hinweise gibt (Kimminich 1968: 7). Insofern erscheint es verwunderlich, dass die meisten Untersuchungen zum Themenbereich Asyl erst mit neuzeitlichen Entwicklungen einsetzen und die historische Entwicklung des Begriffs außer Acht lassen. In dieser Arbeit soll der eben aufgezeigte Missstand behoben werden, indem zuerst die historische Dimension des Asylbegriffs von der Antike bis zum Ende des Kalten Krieges beleuchtet wird. Auf die Entwicklungen des österreichischen Asylwesens ab Beginn der 1990er wird in diesem Kapitel nicht eingegangen, da diese in einem separaten Kapitel behandelt werden.

2.1.1 Antike

Um 1270 v. Chr. wurden Verträge zwischen dem Hethiterkönig Hattuschil III. und dem ägyptischen Pharao Ramses II. unterzeichnet, die zwar streng genommen kein Asylrecht, aber doch einen Schutz der Flüchtlinge vorsahen. So wurde vertraglich die wechselseitige Auslieferung von Flüchtlingen gegen die Zusicherung, dass diesen kein Leide geschehen werde, vereinbart. In Verträgen mit anderen Völkern gewährten die Hethiter dezidiert Asyl.

Auch alttestamentarische Textstellen belegen, dass israelitische Könige und deren Nachbarvölker Asyl anerkannten. (Kimminich 1968: 10f.)

Bereits altgriechische Schriften kennen Asyl als Schutz vor Verfolgung, wobei hier zwischen zwei unterschiedlichen Grundformen des Asyls unterschieden wird. Einerseits kennen die alten Griechen das sakrale Asyl *Hikesia*, bei dem an heiligen Orten vor Verfolgung Schutz gesucht wird, andererseits gibt es auch eine Form des persönlichen Asyls *Asylia*, die Verleihung von Schutzrechten zum Schutz von Ausländern vor Zugriffen auf Leib und Besitz. Beide Formen erreichten in der klassischen Periode ihre volle Entfaltung, die in der hellenistischen Zeit weiterexistierten, aber gleichzeitig auch zum römischen *Asylum* – die Schutzwirkung des sakralen Ortes wurde zunehmend davon abhängig, dass die politischen Mächte dies anerkannten – verschmolzen (Dreher 2003: 3f.).

Thür geht davon aus, dass im antiken Griechenland ursprünglich automatisch durch die reale Handlung Schutzfliehender Asyl gewährt wurde ohne die Schutzwürdigkeit durch weltliche Instanzen überprüfen zu können. Schließlich wurde das Asylrecht dahingehend verfeinert, dass nur Personen, die ein Unrecht erlitten hatten, einen Anspruch auf Asyl hatten. Das dadurch notwendig gewordene Asylprüfverfahren konnte allerdings nur für asylflüchtige Sklaven nachgewiesen werden (Thür 2003: 21). Generell betrachtet Thür die antike Form der Hikesie nicht als Schutz gegen staatliche Zugriffe sondern lediglich im Falle von privaten Fehden, wobei es zu einem normalen Bestandteil der Rechtspflege wurde. *„Private Fehden und der Versuch sie durch Asyl und ein primitives staatliches Gerichtsverfahren zu bändigen, spielten eine bedeutende Rolle in der Entwicklung zur klassischen Polis (Ebd.: 24).“*

Wenn ein Schutzsuchender in einem griechischen Heiligtum den Ritus des Schutzfliehens vollzog, musste er vor Unrecht und Willkür geschützt werden. Der Ritus der Hiketie gehörte zu den kanonischen Kultpraktiken, wobei auch Kranke, die sich bis zu ihrer Genesung im Tempel aufhielten, den Status eines Schutzfliehenden genossen (Sinn 2003: 107ff.). Die Schutzwürdigkeit von in ein Heiligtum geflohenen Sklaven wurde in einem nach unterschiedlichen Prozeduren durchgeführten gerichtlichen Verfahren mit beiden Parteien, Herr und Sklave, verhandelt, wohingegen keine Überlieferungen vorhanden sind, ob für Freie ein ähnliches Verfahren angewandt wurde. Im Falle des Sklaven konnte dieser bei einer Entscheidung zu seinen Gunsten eine endgültige Besserstellung – durch Verkauf oder dauerhafte Bleibe – erwarten (Thür 2003: 34f.)

Alexanders Verbanntendekrete aus dem Jahr 324 v. Chr. trugen dazu bei, dass die Anzahl der Flüchtlinge und Verbannten in Griechenland rasant anstieg, wodurch den Heiligtümern eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung der Auswirkungen dieser Entwicklungen zukam, deren Effizienz allerdings in der Forschung unterschiedlich bewertet wird (Sinn 2003: 116).

Kostas Buraselis hingegen befasst sich ausgehend von der Forschung Kent Rigsbys in seinem Beitrag in Martin Drehers Sammelband mit der Ausweitung des Asylrechts eines bedeutenden Heiligtums im hellenistischen Griechenland auf die entsprechende Stadt und unter Umständen noch das diese umgebende Territorium (Buraselis 2003: 143). Als ersten bekannten Fall, in dem diese Praxis angewandt wurde, nennt Buraselis das irgendwann zwischen 245 und 243 v. Chr. stattfindende Gesuch Smyrnas um Asylie an Delphi (Ebd.: 145). Zwar liegt Buraselis zufolge durchaus ein religiöser Gehalt in der Institution der hellenistischen Asylie, dennoch räumt er, indem er Rigsby zitiert ein: *„Gods, however, tend to manifest themselves when they are needed“* (Rigsby 1996, zit. n. Buraselis 2003: 157) und weist damit auf die noch stärker zugrunde liegenden politischen und diplomatischen Interessen der schutzgewährenden Städte als Basis für die Gewährung des Asylie-Status hin. Buraselis kommt zu dem Schluss, dass der Schutz der von der Asylie ausging nicht effektiver war, als andere vertragliche Bestimmungen oder Instrumente, hält sie aber dennoch für eine nützliche Regelung der Außenpolitik hellenistischer Städte.

„Dies galt besonders dann, wenn eine griechische Stadt ihre Grundloyalität gegenüber einem Monarchen nicht in zu enge und gefährliche Bindung ausarten lassen wollte oder wenn sie aufgrund des Versagens der damaligen Großmächte, die internationale Ordnung zu gewährleisten, unter göttlichem Patronat nach einem Minimum an Sicherheit trachtete (Buraselis 2003: 157f.)“

Auch die frühe römische Kaiserzeit kannte eine Konzeption von Asyl, *ad statuas confugere*, bei der bei einer kaiserlichen Statue Zuflucht genommen werden konnte. Die Zufluchtgründe wurden von Beamten untersucht, die auch die weiteren Maßnahmen durchführen mussten, weshalb die Praxis Eingang in juristische Texte gefunden hat, auch wenn die Entstehungsgeschichte dieser Praxis im Dunkeln bleibt (Gamauf 2003: 177). Um in dieser über beinahe zwei Jahrhunderte lang unveränderten Prozedur Schutz zu erhalten, stellte der Flüchtling auf einem öffentlichen Platz körperlichen Kontakt zur Statue her und versuchte die Unterstützung der Anwesenden zu erlangen. Hierdurch sollte Sympathie bei den Zuschauern geweckt werden, um diese gegen die Verfolger zu mobilisieren. Die Statue diente hierbei der Fokussierung der Aufmerksamkeit der

Umstehenden auf die schutzsuchende Person. Im ganzen Reich wurde der Kaiser mit seinen Statuen identifiziert, weshalb das Schutzsuchen bei einer dieser Statuen gleichsam dem Schutzsuchen beim Kaiser selbst gleichzusetzen war. *„Die Gegenwart der Statue schuf eine Zone, in der Übergriffe auf Schutzflehende mittelbare Angriffe auf den Kaiser waren...“* (Gamauf 2003 179f.).

„Der Flüchtling partizipierte bei der Statue vom Schutz, den die Statue stellvertretend für den Kaiser durch das crimen maiestatis genoss. Das Asyl wurzelte im strafrechtlichen Schutz der Statue (Gamauf 2003: 196).“

Die römische Rechtsprechung der Zeit kennt bereits Verbote des Missbrauchs der Schutzmechanismen und bereits seit 21 n. Chr. bestand die Möglichkeit, bei Missbrauch mit einer Haftstrafe belegt zu werden. Gerechtfertigt war die Asylsuche nur für Personen, die einem Verbrechen zum Opfer gefallen waren (Ebd.: 186ff.). Auch entlaufene Sklaven hatten die Möglichkeit bei übertriebener Grausamkeit, Unterversorgung, und sexuellen Übergriffen um Schutz anzusuchen. Grundvoraussetzung war allerdings eine respektvoll vorgetragene Beschwerde, da respektloses, verleumderisches Verhalten als Beleidigung des Herren gewertet wurde und sich negativ auf die Chancen der Sklaven Schutz zu erhalten, auswirkte (Gamauf 191 f.).

Auch das antike Ägypten kannte eine Form des Tempelasyls, das unter der römischen Herrschaft immer weiter eingeschränkt, nicht aber beseitigt wurde. Die Belege für diese Praxis reichen bis in das 3. Jahrhundert n. Chr., in dem gemeinsam mit dem Glauben an die Götter auch das Tempelasyl verschwindet. Im 4. Jahrhundert spielen schließlich zunehmend Kirchenasyl und Klosterflucht eine Rolle (Palme 2003: 203 f.). Eine, wenn nicht vielleicht sogar die zentrale Rolle im Asylrecht des byzantinischen Ägypten spielt der bereits seit der ptolemäischen Zeit bekannte Schutzbrief, der den Asylflüchtling, zumeist einen Steuerschuldner, auch außerhalb der Asylstätte unangreifbar macht und für eine bestimmte Anzahl von Tagen vor Strafverfolgung schützt (Palme 2003: 207). Koptische Schutzbriefe werden meist zwischen Gläubiger und Schuldner oder von Behörden der niedrigsten Stufen ausgestellt und ermöglichen ebenfalls die Rückkehr des Flüchtlings zu seiner Familie und Arbeit (Ebd.: 214 f.).

2.1.2 Mittelalter

In Bezug auf das Kirchenasyl, dessen Ursprünge in der Spätantike und dem frühen Mittelalter liegen, gibt es kein großes legislatives Grundlagenwerk, vielmehr war das

Kirchenasyl in der ersten Phase durch spätantike Kaisergesetze bestimmt und stützt sich hauptsächlich auf kaiserlich-justinianisches und kirchlich-päpstliches Recht. Siems sieht den Ursprung des Kirchenasyls in der Pflicht der Bischöfe für Bedrängte, unabhängig von der Frage nach ihrer Schuld, einzutreten, wobei er allerdings auf die durchaus unterschiedlichen Praktiken in den verschiedenen Nachfolgereichen der Antike hinweist (vgl. Siems 2003: 272 f.). Ende des 4. Jahrhunderts werden öffentliche Schuldner, Juden, die zur Erlangung von Asyl vorgeben, sich bekehren zu wollen und alle, die Rechnung zu legen haben, vom Asylschutz ausgenommen. 419 und erneut 431 wird das in der Praxis ausgeübte Kirchenasyl anerkannt, das Kirchen vor staatlichen Eingriffen schützt. Kirchenasyl gilt allerdings nur für Unbewaffnete und für Asylbruch droht die Todesstrafe. Die Kirche wird zu einer Untersuchungs- und Vollstreckungsbehörde. Mörder, Ehebrecher, Frauenräuber und Häretiker sind vom Asylschutz ausgeschlossen (Siems 2003: 267).

Im Lex Romana Burgundionum aus dem beginnenden 6. Jh. steht die Behandlung der geflüchteten Täter und die Milderung der strengen Strafen im Mittelpunkt. Asylunwürdige müssen von der Kirche mitsamt ihrem Vermögen ausgeliefert werden (Siems 2003: 269). Erst durch die kaiserliche Anerkennung des kirchlichen Asylrechts im Frühmittelalter wurde der Grundstock der kanonischen Asylregelungen geschaffen, in denen für Asylbruch Exkommunikation angedroht wurde (Ebd.: 271).

Im Merowinger Reich, deren Epoche zentral für die Entwicklung des Kirchenasyls ist, werden Totschläger, Ehebrecher, Frauenräuber und Häretiker nicht mehr von Asyl ausgeschlossen, vielmehr genießen sie Asylschutz, der sie vor Tod und Verstümmelungen schützt, damit sie sich mit den Geschädigten über die Wiedergutmachung einigen. Wenn geflüchteten Sklaven verziehen und Straffreiheit zugesichert wird, müssen diese zu ihrem Herren zurückkehren, bei Asylbruch droht Exkommunikation (Siems 2003: 274 f.).

In der Karolingerzeit, in der Karl der Große auf die ausnahmslose Durchsetzung geordneter gerichtlicher Verfahren setzt, dürfen Totschläger und todeswürdige Verbrecher durch die Flucht schließlich keine Entschuldigung mehr erlangen und sie dürfen keine Nahrung mehr erhalten, während verurteilte Verbrecher generell vom Asyl ausgenommen wurden. Durch diese Vorkehrungen wurde der Handlungsspielraum der Kirche bei der Versöhnung der Parteien beträchtlich eingeschränkt (Siems 2003: 276 f.).

Im Hoch- und Spätmittelalter wird Asylbruch mit Exkommunikation bedroht, Kirchen sollten in einem Umkreis von 30 Schritten eine gewaltlose Zone sein und die Verweigerung von Nahrung für die Schutzsuchenden wird untersagt. Allerdings hatte der Einsatz der Kirche für die geflüchteten Verbrecher keine Priorität mehr (Siems 2003: 279). Zu dieser Zeit strebte man auch nach allgemeinen Friedensgeboten, den Gottes- und Landfrieden, die nicht mehr nur auf flüchtige Verbrecher, sondern vielmehr auf generelle Gewaltfreiheit im Umfeld der Kirchen abzielten und somit weniger Rechtfertigung erforderten als der gezielte Schutz von Verbrechern (Ebd.: 280).

Angemerkt werden muss, dass auch im Spätmittelalter eine Reihe von Änderungen und Regelungen zu sehr unterschiedlichen Asylpraktiken führten, da erst in der Neuzeit die Päpste die inhaltliche Ausgestaltung des Kirchenasyls in Angriff nahmen (Siems 2003: 281).

2.1.3 Neuzeit

Die frühe Neuzeit ist gekennzeichnet von sehr unterschiedlichen Asylformen, die sich in Orten, berechtigten Personen und Gründen unterscheiden.

Die älteste Form stellt zweifelsfrei das Kirchenasyl dar, dessen Wurzeln, wie in den vorherigen Kapiteln gezeigt, bereits bis in die Antike zurückreichten. Weder bezüglich Asylgründen noch Personen, die Schutz suchen durften, gab es nennenswerte Beschränkungen, wohingegen sich die örtliche Komponente auf „immune“, heilige Orte, wie Kirchen oder Klöster bezog. Hauptsächlich wurde von Personen, die wegen eines Verbrechens verfolgt wurden, um Asyl angesucht, wobei allerdings bei Majestätsbeleidigung und Desertion durchaus politischer Einfluss eine Rolle spielte (Härter 2003: 301). Das kirchliche Asylrecht erstreckte sich auf alle Kirchen und zugehörigen Gebäude, Kirhhöfe, das Haus des Bischofs und alle Klöster. Bereits im 16. Jh. wurde in vielen europäischen Staaten das Kirchenasyl abgeschafft oder zumindest eingeschränkt (Härter 2003: 306).

Im 18. Jh. bemühten sich besonders Österreich und Bayern durch die Ausübung von Druck auf Kirchenoberen, auch mit Unterstützung der Päpste, um eine Einschränkung des Asyls und im Speziellen des Kirchenasyls, insbesondere bei Verbrechen gegen die „öffentliche Sicherheit“ (Härter 2003: 309). Umstritten war die Asylgewährung aufgrund von Desertion. Während die Staaten untereinander Auslieferungsverträge schlossen, nahm das Wiener Augustiner-Eremiten-Kloster Deserteure auf und lieferte sie nur bei

Verzicht auf die Todesstrafe aus. Nach der Abschaffung der Todesstrafe für Desertion in der Mitte des 18. Jahrhunderts in Österreich und Bayern, wurde auch in zahlreichen Territorien das Kirchenasyl für Desertion abgeschafft (Härter 2003: 310 f.).

Maria Theresia beendete 1775 die Mitwirkung der Kirche am Asylverfahren, wodurch dieses nun ausschließlich in den Händen der „Verfolger“, der weltlichen Justiz, lag. (Härter 2003: 312).

Seit dem Spätmittelalter war auch eine Form „internes“, weltliches Asyl durch kaiserliche Privilegien etabliert, die sich auf Herrschaften, Städte, oder auch einzelne Häuser beziehen können. Neben Verbrechen – umstritten war die Asylgewährung für politische Verbrechen - kamen auch Konfession, Glaube und soziale Ausgrenzung als Asylgründe in Frage (Härter 2003: 302). Allerdings bestätigten viele der Asylprivilegien bestehende Asylorte und säkularisierten teilweise geistliche Asylorte, wodurch es zu einem fließenden Übergang zwischen weltlichem und geistlichem Asyl kam (Härter 2003: 315).

Auch Formen des externen oder zwischenstaatlichen Asyls, die sich auf politische und Glaubensflüchtlinge beschränkten, waren bekannt. Vor allem seit dem 17. Jh. wurden sich die Staaten zunehmend ihrer Souveränität bewusst und gewährten Flüchtlingen und Verbrechern Asyl anstatt diese auszuliefern (Härter 2003: 302). Primärer Beweggrund für die Durchsetzung des politischen Asyl in Europa nach 1789 waren nicht humanitäre Überlegungen, vielmehr handelt es sich um eine Auslieferungsausnahme der völkerrechtlich-vertraglichen Auslieferungspflicht, die allerdings politische Verbrechen aussparte (Härter 2003: 328).

Napoleon zwang die Nachbarstaaten Frankreichs dazu, den französischen Emigranten das Asyl zu verweigern und auch bilaterale Verträge, beispielsweise zwischen Österreich und Russland im Jahr 1792, unterliefen das Asyl für politische Flüchtlinge (Kimminich 1968: 14). Mit den Glaubenskriegen im Zuge der Reformation kam es zu großen Massenwanderungen, wobei für die Aufnahme der Glaubensflüchtlinge eine wesentliche Rolle spielte, dass in den Asylländern Glaubensgenossen über Einfluss verfügten (Kimminich 1968: 16 f.).

Nicht nur Verbrecher, sondern auch Glaubensflüchtlinge, ethnische Minderheiten, soziale Randgruppen und Deserteure konnten um Asyl ansuchen (Härter 2003: 303).

1848/9 setzte sich politisches Asyl als Bestandteil des Völkerrechts mit der Durchsetzung der Nichtauslieferung politischer Straftäter – wenn auch gegen den Widerstand

Österreichs und Russlands – durch. Doch in der Zeit nach der Revolution kam es wieder zur teilweisen Rücknahme der Liberalisierungen des politischen Strafrechts der Revolutionszeit (Reiter 1992: 38f.).

Umstritten war nicht nur die Asylgewährung selbst, sondern auch die Bedingungen der Auslieferung, da es Bestrebungen gab, Asyl, mit der Begründung des Asylmissbrauchs und der Notwendigkeit einer geordneten Justiz, zugunsten des staatlichen Gewaltmonopols einzuschränken, was langfristig zu erheblichen Einschränkungen des Rechts auf Asylgewährung führte (Härter 2003: 304 f.).

2.1.4 Zwischenkriegszeit bis zum Fall des Eisernen Vorhangs

Der Vertrag von Versailles proklamierte das Recht auf nationale Selbstbestimmung, trug aber zur Bildung nationaler Minderheiten bei, denen dieses Recht nicht zukam. In der Zwischenkriegszeit wurde eine Reihe von Umsiedlungsprogrammen zur Legitimation von Vertreibung und Umsiedlung dieser Minderheiten vom Völkerbund verhandelt (Petersen 1972: 103). Nach dem ersten Weltkrieg waren etwa 6 Millionen Menschen aufgrund von Umsiedlungen, ethnischen Säuberungen, Pogromen und Grenzveränderungen betroffen (Münz 2000: 178).

Die Migration und Migrationspolitik Österreichs in der Nachkriegszeit wurde von Gastarbeitermigration dominiert, doch bereits nach dem Ende der Rekrutierung von Arbeitsmigranten im Jahr 1974 gewannen permanentere, auf Dauerhaftigkeit angelegte Formen der Zuwanderung, wie Familienzusammenführung, Kettenmigration und Migrantennetzwerke zunehmend an Bedeutung (Kraler 2007: 1).

Erst 1948 wurde das Recht auf Asyl als universelles Menschenrecht in Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte festgeschrieben. Mit der Verabschiedung der Genfer Flüchtlingskonvention im Jahr 1951 erfolgte der Schritt zu einem konkreten Rechtsinstrument (Sunjic 2000: 146). Ebenfalls im Jahr 1951 wurde das UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*) gegründet. Ursprünglich sollte er innerhalb von drei Jahren die Flüchtlingsprobleme des Zweiten Weltkriegs lösen, doch aufgrund der ständigen Flüchtlingsströme wurde das Mandat ständig verlängert (Sunjic 2000: 151).

Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg sah sich Österreich aufgrund seiner geografischen Lage mit einer großen Anzahl von Flüchtlingen und Heimatvertriebenen konfrontiert, die zum überwiegenden Teil aber in andere Zielländer weiterzogen. In

Flüchtlingsfragen, wie in Bezug auf die meisten Agenden, hatte der Rat der Alliierten die endgültige Entscheidungsgewalt, wohingegen den österreichischen Behörden Verwaltungsbefugnisse oblagen. Erst ab 1952 unterstanden alle Flüchtlingslager der österreichischen Verwaltung. Die größte Gruppe an Flüchtlingen und Vertriebenen dieser Zeit machten die Volksdeutschen aus, von denen eine große Anzahl die österreichische Staatsbürgerschaft erhielt, während die meisten von ihnen nach Deutschland umgesiedelt wurden (Span 2010: 11 ff.).

In den 1950ern kam der Großteil der der Flüchtlinge in Österreich aus den kommunistischen Nachbarländern Österreichs, besonders auch aus Jugoslawien, die allerdings größtenteils als Wirtschaftsflüchtlinge wahrgenommen wurden, weshalb viele von ihnen nach Jugoslawien rückgeführt wurden. Diese Politik des *resettlement* blieb bis in die 1970er die bevorzugte Strategie, mit Flüchtlingen umzugehen (Kraler 2007: 5).

Im Zuge der Ungarnkrise 1956 fanden 180 000 Flüchtlinge vorübergehend Zuflucht in Österreich, von denen sich jedoch nur etwa zehn Prozent dauerhaft in Österreich niederließen. Diesen Menschen wurde ohne individuelle Antragstellung Flüchtlingsstatus erteilt (Rosenberger 2010: 20), und auch die Bevölkerung reagierte mit großer Hilfsbereitschaft auf die ungarischen Flüchtlinge (Span 2010: 25). Auch von den 162 000 Tschechoslowaken, die im Jahr 1968 nach dem Prager Frühling nach Österreich flohen, suchte nur ein geringer Teil um Asyl an – diese Gruppe Flüchtlinge musste individuell Asyl beantragen, während die überwiegende Mehrheit, nicht zuletzt aufgrund von Anwerbungen durch andere Länder, weiterreiste oder in die Tschechoslowakei zurückkehrte (Kraler 2007: 5).

Das erste bundesweite, bis 1991 gültige Asylgesetz Österreichs, das die Unterstützung der Flüchtlinge an die Asylantragstellung koppelte, trat im Frühjahr 1968 in Kraft. War bislang die Fremdenpolizei auf Basis zweier Erlässe für die Asylgewährung zuständig, wurde nun das Flüchtlingslager Traiskirchen zur Prüfinstanz der Asylanträge (Rosenberger 2010: 20).

Ab 1972 wurden, auch aufgrund der zunehmenden internationalen Schlepperaktivitäten und des Flugverkehrs, Flüchtlinge aus anderen Teilen der Welt aufgenommen und mit Hilfe von Organisationen wie der Caritas und der Volkshilfe aber auch dem Flüchtlingsfonds der Vereinten Nationen unterstützt, allerdings ohne ihnen eine langfristige Perspektive in Österreich zu bieten (Rosenberger 2010: 20). Bereits in dieser Phase ließ die Hilfsbereitschaft der österreichischen Bevölkerung den Flüchtlingen

gegenüber merklich nach und die Asylsuchenden aus anderen Teilen der Welt wurden verstärkt als Wirtschaftsflüchtlinge bezeichnet und ihrer Aufnahme mussten dementsprechende Appelle des UNHCR vorausgehen (Span 2010: 39).

Aufgrund zunehmender Regulierungen der Migration durch die potentiellen Zielländer wandelte sich Österreich in den 1980er Jahren zunehmend von einem Transit- zu einem Aufnahmeland, besonders für die Anfang der 1980er Jahre nach Österreich flüchtenden Polen, von denen rund 33 000 einen Asylantrag stellten und nach der Erstaufnahme in Traiskirchen in privaten Unterkünften untergebracht wurden. Der Zugang zum Asyl wurde ab Mitte der 1980er Jahre merklich durch diverse Maßnahmen erschwert, so kam es 1989 zu einer Aufnahmesperre für polnische und ungarische AsylwerberInnen in der Bundesbetreuung und das politische Klima in Österreich verlagerte sich von einem Selbstverständnis der Hilfe für die Flüchtlinge aus dem Osten zunehmend zu einer restriktiveren Einstellung (Rosenberger 2010: 20f.). Dieser Wandel der Flüchtlinge in der öffentlichen Wahrnehmung fällt mit dem Erstarken der FPÖ in den 1980er Jahren zusammen (Kraler 2007:), die in den 1990ern verstärkt auf das Thema Asylwerber und Ausländer zur Wählermobilisierung zurückgriff (vgl. Kapitel 4) (Span 2010: 46ff.) Im Verlauf der 1980er Jahre sank die Asylanerkennungquote von 72 Prozent im Jahr 1980 auf 19 Prozent im Jahr 1989, was wiederum die öffentliche Meinung bestärkte, dass immer weniger „echte“ Asylwerber ins Land kämen (Span 2010: 43). Diese Einstellung wird besonders deutlich, wenn man bedenkt, wie ablehnend die österreichische Bevölkerung den rumänischen Flüchtlingen im Jahr 1989 gegenüber stand und die mit 11 Prozent sehr niedrige Anerkennungsquote ihrer Asylanträge im Jahr 1990, die vor allem auf die Einführung administrativer Restriktionen im Asylverfahren zurückzuführen waren (Span 2010: 51 ff.).

Zu den administrativen Anpassungen dieser Zeit gehörten die Einführung von Schnellverfahren, Visabestimmungen für die wichtigsten Herkunftsländer, der Assistenzeinsatz des Bundesheeres an der ungarischen Grenze, eine Novellierung des Passgesetzes aufgrund derer Transitreisende festgehalten werden konnten, wenn ihre Wiederausreise nicht gesichert erschien, die Verpflichtung von Fluglinien und Reedereien Passagiere ohne gültige Reisepapiere zurück zu transportieren, Zurückschiebungen und Ausweisungen nach dem neuen Fremdenpolizeigesetz aus dem Jahr 1990 und die Verweigerung oder Verzögerung der Aufnahme mittelloser Flüchtlinge in Bundesbetreuung (Eberharter 1993: 60-68, zit. n. Span 2010: 54 f.).

Während des Kalten Krieges war Österreich eher ein Transit-, als ein Aufnahmeland für Flüchtlinge aus dem kommunistischen Osten Europas, bis die Anzahl von Asylwerbern aus der Dritten Welt in den 1980ern merklich anstieg. Aufgrund dieses Anstiegs der Asylantragszahlen, der Arbeitsmigration aus Osteuropa nach 1989 und der Fluchtwelle aus dem ehemaligen Jugoslawien infolge der Balkankriege, verdoppelte sich die Zahl der Bevölkerung mit ausländischer Staatsbürgerschaft in den Jahren 1988 bis 1993 beinahe (Kraler 2007: 1).

2.2 Fluchtgründe

Bis zur Aufklärung, in der die Bedeutung der Religion etwas in den Hintergrund trat, stellte die Religion durch die Konfessionalisierung Europas im 16. Und 17. Jh. einen wichtigen Fluchtgrund dar, wobei die Zahl der Migranten aus religiösen Gründen zwischen 1550 und 1750 auf eine Dreiviertelmillion geschätzt und auch die Migration aus Europa nach Nordamerika wurde zum Großteil von Konfessionsmigranten bestritten. Doch bereits bei früheren Migrationsbewegungen konnte nicht immer zwischen wirtschaftlich notwendiger und erzwungener Migration unterschieden werden (Nuscheler 2004: 29 f.).

Im 19. Jh. gewann der Nationalismus zunehmend an Bedeutung, was nicht nur den Zerfall der Donaumonarchie, sondern auch zu organisierten Zwangsumsiedelungen und Fluchtbewegungen zwischen den neugeschaffenen Nationalstaaten führte. Nicht nur in Westeuropa führte der Nationalismus zu Vertreibungen, ebenso kam es in dieser Zeit zum umstrittenen Genozid an den Armeniern in der Türkei und auch die Oktoberrevolution in Russland löste Flüchtlingsströme aus.

Der Zweite Weltkrieg schließlich zwang in seinem Verlauf und danach rund 60 Millionen Menschen zur Flucht.

Insgesamt wurden im als „Jahrhundert der Flüchtlinge“ bezeichneten 20. Jahrhundert mehr Menschen durch Krieg und Verfolgung als aufgrund von wirtschaftlichen Erwägungen zur Flucht veranlasst (Nuscheler 2004: 31 ff.).

„Ist das 19. Jahrhundert die Ära der friedlichen europäischen Migration gewesen, so waren die ersten Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts Schauplatz gewaltsamer Entwurzelung und Deportation. All das, was heute Menschen aus Osteuropa, Afrika oder Asien zur Abwanderung aus ihren Heimatstaaten veranlasst – Verfolgung aufgrund von rassistischen, religiösen und politischen Gründen, wegen der „diffusen“ Gewalt eines Bürgerkriegs oder aufgrund des ökonomisch motivierten Wunsches

nach verbesserten sozialen Lebensbedingungen – hat seine historischen Vorbilder in der europäischen Migrationsgeschichte der zurückliegenden 150 Jahre (Santel 1993: 63, zit. n. Nuscheler 2004: 32 f.)“

2.3 Asyl als Teil der Migrationsbewegung

Lee definiert Wanderung ganz allgemein als permanenten oder semipermanenten Wohnsitzwechsel ohne Einschränkung in Bezug auf die Entfernung oder ob der Umzug freiwillig oder unfreiwillig begründet ist. Ebenso wenig wird zwischen interner und externer Wanderung unterschieden (Lee 1972: 117). Flucht, als die Form der Migration, die für diese Arbeit von besonderem Interesse ist, stellt neben zeitlich begrenzten Auslandsaufenthalten und freiwilliger Auswanderung, einen Aspekt der internationalen Migration dar (Nuscheler 2004: 52). Faktoren, die internationale Migration begünstigen oder auslösen sind der Bedarf an Arbeitskräften, ökologische Ursachen, wie Naturkatastrophen und natürlich politische Ursachen, wie Kriege, ethnische und religiöse Konflikte (Husa/Parnreiter/Stacher 2000: 15).

Treibel kommt zu dem Ergebnis, dass die zwei Hauptgründe für Migration die Suche nach Arbeit und nach Schutz vor Verfolgung sind (Treibel 1990: 21), wobei es mitunter schwierig ist, diese beiden Formen der Migration zu trennen, da die Klassifizierung von MigrantInnen als ArbeitsmigrantInnen, die ihre Heimat aufgrund von Hunger oder der perspektivlosen Lage im Herkunftsstaat verlassen, mitunter außer Acht lässt, dass sich auch diese Menschen zum Verlassen ihrer Heimat gezwungen sehen (Nuscheler 2004: 30). Auch Castles und Miller betonen, dass auch Arbeitsmigration oft Elemente von Zwang aufweist, da ökonomische und politische Macht zumeist verbunden sind und Arbeitsmigration oft mit Zwang und der Verweigerung von individueller Freiheit und Gleichheit im Herkunftsstaat einhergeht (Castles/Miller 1993: 46).

Generell muss gesagt werden, dass entgegen aller medialen Panikmache der Großteil der internationalen Fluchtbewegungen nicht bis Europa kommt, sondern vielmehr bereits in den Nachbarländern endet:

„Nicht die reichen Industrieländer, sondern die afrikanischen und asiatischen Nachbarländer von Krisenregionen nehmen die meisten Flüchtlinge auf. Hier endet der angeblich „globale Marsch“ meistens in überfüllten und notdürftig von Hilfsorganisationen versorgten Flüchtlingslagern in den Grenzregionen der Krisengebiete. Die „OECD-Welt“ finanziert die weltweiten Einsätze des UNHCR und

anderer Hilfsorganisationen, um die Flüchtlinge von den eigenen Grenzen fern zu halten“ (Nuscheler 2004: 61).

Da im Zuge dieser Arbeit die anderen Formen der Migration nicht weiter von Bedeutung sind, soll an dieser Stelle nicht weiter auf die diversen Differenzierungen der Migrationsarten eingegangen werden. Lediglich die „illegale“ Migration und Flucht, als die für den Themenkomplex Asyl zentrale Form, soll an dieser Stelle definiert werden.

Durch die zunehmende Begrenzung der Möglichkeiten legaler Migration und die Verschärfungen des Asylrechts wurde Schlepperei zunehmend ein lukratives Geschäft und illegale oder irreguläre Migration wurde zum Problem, da einerseits die Kontrollfunktionen der Staaten unterlaufen werden und andererseits sich die betroffenen MigrantInnen in prekären Zuständen befinden und oft in Abhängigkeit von Schlepperorganisationen geraten. Nuscheler führt die Entstehung von Illegalität auf vier verschiedene Faktoren zurück: illegale Einreise, illegaler Aufenthalt, besonders nach Ablauf der legalen Aufenthaltsfrist, Aufnahme von Arbeit ohne Arbeitserlaubnis oder aber eine Art doppelte Illegalität, bei der weder eine Aufenthalts- noch eine Arbeitserlaubnis vorhanden ist (Nuscheler 2004: 57 f.).

In den Migrationstheorien wird Flucht als Migrationsbewegung, die primär von Push-Faktoren, zumeist plötzlich ausgelösten Bedrohungssituationen, wie Krieg und Naturkatastrophen, ausgelöst wird. Es muss allerdings differenziert werden, da er „antizipatorische“ oder vorausplanende Flüchtling seine Flucht sehr wohl in mehreren Etappen vorbereitet, Fluchtmöglichkeiten und Zielländer abwägt und sich in seinen Motiven kaum von Arbeitsmigranten unterscheidet (Nuscheler 2004: 107). Beide Gruppen von Flüchtlingen erfüllen allerdings nicht die Flüchtlingsdefinition der GKF (Vgl. Kapitel 2), die unter dem Eindruck des Zweiten Weltkrieges entstand.

2.3.1 Migrationsnetzwerke

Die Theorien der Migrationsnetzwerke und -systeme dienen weniger der Erklärung der Entstehung von Migrationsbewegungen, sondern ihres Andauerns und ihrer Selbstreproduktion (Parnreiter 2000: 36).

Migrationsnetzwerke spielen eine wesentliche Rolle in Bezug auf Kettenwanderung. Die Kommunikation mit familiären Netzwerken, die ein bedeutender Migrationsfaktor ist, sowie das Dichterwerden der Verbindungen zwischen Zentrum und Peripherie im Zuge der Globalisierung durch informations- und transporttechnische Innovationen, tragen stärker

als das im Zielland zu erwartende Lohnniveau zum Zunehmen (internationaler) Migration bei (Nuscheler 2004: 104).

„Sie [die Migrationsnetzwerke] bedeuten, dass Familienmitglieder Brückenköpfe in den Zielländern aufbauen, die dann weiteren Familienmitgliedern Anlaufstellen, Schutz und Starthilfen bei der Arbeitssuche, zugleich erhebliche materielle und psycho-soziale Kosten ersparen. Auf diese Weise stimulieren einmal gewanderte Familienmitglieder eine weitere Migration und steuern deren Richtung (Nuscheler 2004: 106)“

Doch nicht nur familiäre, informelle Netzwerke, sondern auch „formelle Netzwerke“, bestehend aus Anwerbern, organisierter Kriminalität, aber auch Reisebürobediensteten spielen eine zunehmend bedeutende Rolle als Migrationsfaktor (Husa/Parnreiter/Stacher 2000: 14).

Zu einem ähnlichen Schluss kommen auch Castles und Miller, wenn sie die Ursachen von Migration in einem Zusammenspiel unterschiedlicher institutioneller Strukturen und informeller Netzwerke sehen: *„We suggested that the migratory process needs to be understood in its totality as a complex system of social interactions with a wide range of institutional structures and informal networks in both sending and receiving countries, and at the international level“ (Castles/Miller 1993: 261)*. Die Autoren weisen darauf hin, dass die Begründung von Migration in push- und pull-Faktoren zu kurz greift, da beispielsweise die Migration hoch ausgebildeter Migranten in europäische Zielländer auch Auswirkungen auf die Gemeinschaften im Herkunftsland haben (Castles/Miller 1993: 87) und umgekehrt aber auch im Sinne der Netzwerktheorie andere Migranten in die Zielländer zieht. Deshalb begreifen sie Migration als *„...collective action, arising out of social change and affecting the whole society in both sending and receiving areas (Castles/Miller 1993: 18)“*, deren Kern die sozialen Netzwerke der MigrantInnen bildet (Castles/Miller 1993: 41).

In der Neoklassischen Theorie wird davon ausgegangen, dass die potentiellen MigrantInnen ihre Zielländer danach aussuchen, in welchem Land sie wohl das beste Leben vorfinden werden. Deshalb werden in die Überlegungen, in welches Land ausgewandert wird, auch Faktoren wie Einreiseregulierungen und finanzielle Ressourcen der MigrantInnen mit einbezogen (Borjas 1989, zit. n. Castles/Miller 1993: 20).

So sind Menschen, die im Zuge von Familienzusammenführungen oder als Flüchtlinge kommen, oft schlechter ausgebildet und verfügen nicht über die nötigen Qualifikationen, um auf dem Arbeitsmarkt des Ziellandes bestehen zu können, und leiden somit unter

hohen Arbeitslosenraten oder sind in schlecht bezahlten informellen Beschäftigungsverhältnissen anzutreffen. Umgekehrt können aber auch hochqualifizierte MigrantInnen mit Problemen bei der Anerkennung ihrer Ausbildung oder mit Vorurteilen konfrontiert sein (Castles/Miller 1993: 109). Castles und Miller weisen darauf hin, dass unabhängig von der ursprünglichen Absicht, die hinter der Ingangsetzung des Migrationsprozesses die interne Dynamiken dieser Entwicklung, zu ethnisch und kulturell differenzierteren Gesellschaften führen (Castles/Miller 1993: 41).

Der Ansatz der Migrationsnetzwerke geht davon aus, dass jede Migrationsbewegung das Ergebnis von Mikro- und Makrostrukturen ist, wobei Makrostrukturen institutionelle Faktoren, wie etwa die politische Ökonomie des Weltmarktes, zwischenstaatliche Beziehungen und Gesetze und Mikrostrukturen die informellen Netzwerke der MigrantInnen selbst meinen (Castles/Miller 1993: 22f.). Diese informellen Netzwerke der MigrantInnen umfassen Aspekte wie persönliche Beziehungen, Freundschaft, Verbindungen zwischen den Gemeinden und Hilfe bei ökonomischen und sozialen Angelegenheiten. *„Informal networks bind migrants and nonmigrants together in a complex web of social roles and interpersonal relationships (Boyd 1989: 639, zit. n. Castles/Miller 1993: 23).“* Diese Beziehungen oder informellen Netzwerke der MigrantInnen funktionieren über nationalstaatliche Grenzen hinweg:

„Such networks can be understood as dynamic cultural responses, which are at the basis of ethnic community formation and the maintenance of family and group ties which transcend national boundaries“ (Castles/Miller 1993: 23).

Auf allen Ebenen gibt es komplexe Verbindungen zwischen den erwähnten Makro- und Mikrostrukturen, die internationale Migration fördern und beeinflussen (Castles/Miller 1993: 23 f.).

Auch Heinz Fassmann weist auf die transnationale Bedeutung ethnisch definierter Netzwerke hin. Über diese Netzwerke werden Ressourcen, Informationen und soziale Sicherheit vermittelt. Sie reduzieren die Migrationskosten für die betreffende ethnische Gruppe, den Aufwand bei der Arbeits- und Wohnungssuche und ermöglichen dadurch auch Migrationsbewegungen über große Entfernungen hinweg (Fassmann 2000: 200).

2.3.2 Push- und Pull-Faktoren

Die Theorie der Push- und Pull-Faktoren in Herkunfts- und Zielregion als Auslöser von Migration geht auf Ernest George Ravenstein zurück, der besonders auf die Bedeutung

demografischer und ökonomischer Ursachen der Wanderung hinwies (Castles/Miller 1993: 19). Als primäre Ursache von Migrationsbewegungen gilt der Arbeitskräftemangel in Industrie- und Handelszentren. Ravenstein geht davon aus, dass jede Hauptwanderungsströmung eine kompensierende Gegenströmung erzeugt, Wanderer, die größere Entfernungen zurücklegen, Industriezentren zum Ziel haben und Menschen vom Land mobiler sind, als jene aus Städten (Ravenstein 1972a: 51f.). Neben diesen Pull-Faktoren schreibt Ravenstein auf Seite der Push-Faktoren neben Überbevölkerung vor allem dem Drang der Menschen ihre materielle Lebensgrundlage zu verbessern, entscheidende Bedeutung bei der Erklärung von Migration zu (Ravenstein 1972b: 83).

Ausgehend von Ravensteins Konzept, begründete Lee das Zusammenspiel von Faktoren der Vertreibung und Pull-Faktoren in den Zielländern, aufgrund derer sich die Menschen zur Migration entschließen (Treibel 1990: 40). Für Lee sind allerdings nicht nur zwei, sondern vier Faktorengruppen entscheidend in Bezug auf Migration. Neben Faktoren am Ursprungs- und Zielort, spielen auch dazwischenliegende Hindernisse und persönliche Faktoren eine Rolle. Bei gezielter Wanderung werden bei einem Vergleich zwischen Ursprungs- und Zielort die Faktoren am Zielort, auch wenn es sich um falsche Annahmen handelt, günstiger bewertet, weshalb die Menschen die Reise auf sich nehmen (Szell 1972: 28).

Lee betont, dass es sowohl am Herkunfts-, als auch am Zielort positiv und negativ bewertete Faktoren gibt, die zwar durchaus der subjektiven Bewertung der Migrationswilligen unterliegen, aber dennoch für gewisse Gruppen Gültigkeit beanspruchen (beispielsweise werden Familien mit Kindern ein gutes Schulsystem durchwegs positiv bewerten). Während die Faktoren im Herkunftsgebiet normalerweise bestens bekannt sind und wohlüberlegt beurteilt werden, sind die Kenntnisse über das Zielgebiet eher spekulativ und die Wanderung unterliegt somit dem Risiko am Zielort eine andere als die erwartete Situation vorzufinden. Es reicht allerdings nicht, einfach überwiegend am Zielort positive Faktoren auszumachen, um tatsächlich zu migrieren. Vielmehr ist Lee der Ansicht, dass aufgrund der natürlichen Trägheit der Menschen, das Übergewicht zugunsten des Ziellandes sehr groß sein muss (Lee 1972: 118 ff.).

Bezüglich der dazwischenliegenden Hindernisse zählt Lee externe Faktoren auf, wobei externe in erster Linie aus der Entfernung entstehen, aber auch tatsächlich existierende Hindernisse, wie geschlossene Grenzen fallen in diese Kategorie. Aber auch persönliche Empfindungen - die oben als interne Faktoren bezeichnet wurden -, wie etwa die

Risikobereitschaft der Individuen, stellen mitunter Hindernisse für die Migration dar (Lee 1972: 119 f.).

Den Umfang der Wanderung sieht Lee abhängig von Grad der Verschiedenartigkeit der Gebiete, der Unterschiedlichkeit der Menschen (auch in ethnischer Hinsicht), der Schwierigkeit, die Hindernisse zu überwinden, den Wirtschaftszyklen und dem Grad des Fortschritts in einem Land oder Gebiet. Generell tendiert die Wanderung nach Ansicht Lees zu einer Zunahme, wenn keine nennenswerten Restriktionen eingeführt werden. (Lee 1972: 121 ff.).

Lee geht davon aus, dass Wanderung tendenziell in gut definierten Strömen stattfindet. *„Vielleicht ist der Rückfluß [sic!] von Kenntnissen vom Zielgebiet zum Herkunftsort genauso wichtig für die erneute Rekrutierung von Wandernden am Herkunftsort“*, da die dazwischenliegenden Hindernisse durch bereits gewanderte Personen weniger Schwierigkeiten bereiten (Lee 1972: 124 f.).

Wanderung ist aufgrund der unterschiedlichen Bewertung der Faktoren am Herkunfts- und Zielort, sowie aufgrund der unterschiedlichen Fähigkeiten, die dazwischenliegenden Hindernisse zu überwinden, selektiv (Lee 1972: 126).

Kritisiert wurde am Modell der Push- und Pull-Faktoren, dass dieser Theorie nach die Menschen aus den ärmsten Ländern am ehesten in die reicheren Länder migrieren müssten, jedoch MigrantInnen zumeist aus Gebieten, die ökonomischen und sozialen Wandel durchleben, stammen. Weiters kann dieses Modell nicht erklären, weshalb MigrantInnen aus bestimmten Ländern in bestimmte Zielländer reisen (Castles/Miller 1993: 21).

2.3.3 Typologie von Flüchtlingen

Petersen, der Flucht für einen wesentlichen Aspekt der Migrationsgeschichte hält, differenziert zwischen ursprünglicher Wanderung, die durch ökonomischen Druck in Gang gesetzt wird, und gewaltsamer Wanderung, die durch den Staat oder vergleichbare Institutionen ausgelöst wird. Diese Typologie wird von Petersen weiter unterteilt in zwangsweise Wanderung, bei der den MigrantInnen eine gewisse Entscheidungsfreiheit bleibt und gewaltsam verursachter Wanderung, zu der auch Verschleppungen zählen, wobei er einräumt, dass diese Differenzierung in der Praxis mitunter schwierig zu bestimmen ist (Petersen 1972: 101f.).

Flüchtlinge unterscheiden sich in der Typologie Petersens von Emigranten, da sie ihren Aufenthalt als vorübergehend betrachten und planen in ihre Heimat zurückzukehren. Sie können, wie andere MigrantInnen in innovierende und konservierende Gruppen unterteilt werden, wobei die letztere Gruppe nicht nach Neuem strebt, sondern vielmehr in der Fremde das Vertraute sucht und eventuell auf eine baldige Rückkehr hofft (Treibel 2003: 165 f.).

Treibel weist auch auf die Arbeit von Zolberg et al. (1989) hin, die den Begriff des Migrationssystems, *„eine begrenzbare Struktur, die sich aus den Migrationsbewegungen, dem auf sie Einfluß nehmenden Regime sowie aus den sozialen Ein- und Ausgrenzungsmechanismen der Herkunfts- und Zuwanderungsregionen konstituiert (Blaschke 1992: 111, zit. n. Treibel 2003: 169)“* verwenden, um die an Flüchtlingskrisen beteiligten Akteure zu benennen. Weiters definieren Zolberg et al. (1989) drei Typen von Flüchtlingen:

- Aktivisten, die sowohl politisch als auch kämpferisch gegen den Staat agieren
- Zielscheiben, zumeist Angehörige von Minderheiten, die diskriminiert oder verfolgt werden
- Opfer, die in keine der beiden ersten Kategorien passen, aber dennoch mit zielloser Gewalt konfrontiert werden. Diese Gruppe wird von der Genfer Flüchtlingskonvention nicht erfasst.

Treibel stellt fest, dass drei Bedingungen erfüllt sein müssen, damit ein Konflikt „flüchtlingsproduzierend“ wird:

„Das Aufeinandertreffen von externen wie internen Interessen, ein rigides Interesse am Machterhalt von einheimischen Eliten, das unterentwickelte oder rückständige Halten von Teilen der Bevölkerung und die dauerhafte mangelnde Teilhabe an der ökonomischen, politischen und sozialen Entwicklung einer Gesellschaft (Treibel 2003: 170)“

Ein weiterer wesentlicher Punkt der Überlegungen Treibels stellt fest, dass Flucht keineswegs eine simple Reaktion auf einen auslösenden Reiz darstellt, da durchaus auch äußere Faktoren die Flucht beeinflussen. So werden armen Menschen eher in benachbarte Regionen fliehen, da sie nicht über die nötigen Ressourcen verfügen, um Transportmittel oder Schlepper zu bezahlen. Einen zusätzlichen Aspekt stellt auch die etappenweise Flucht dar, bei der zunächst teilweise nur über Nacht das Haus verlassen

wird, tagsüber aber die anfallenden Arbeiten erledigt werden, wohingegen die Flucht ins Ausland erst später erfolgt (Treibel 2003: 171).

„Gerade bei der Flucht ins Ausland kann man erkennen, wie wenig spontan und ungeplant selbst erzwungene Migration ist. Flüchtlinge verlassen ihre Heimat nicht ziellos, sondern greifen auf Kontakte zu Angehörigen und /oder Freunden zurück, die bereits gewandert sind. Vor der Flucht erhalten die Flüchtlinge hierüber Informationen, nach der Ankunft haben sie so eine Anlaufstelle. Netzwerke sind, wird hier einmal mehr deutlich, für alle Migranten und auch für Flüchtlinge von ganz entscheidender Bedeutung (Treibel 2003: 171).“

2.4 Migrationsrouten

Nach dem Ende des Kalten Krieges und damit auch dem Fall des Eisernen Vorhangs avancierten die GUS-Staaten zu einer wichtigen Transitregion der illegalen Migration aus Asien nach Europa, wobei dieser Transit- und Warteraum auf dem Weg in den Westen in vielen, vermutlich hunderttausenden oder noch mehr Fällen bereits zur Endstation der Migration wurde, wenn die Reise an den Grenzen der „Festung Europa“ scheiterte. Die immer dichteren Kontrollen an der EU-Außengrenze führten zu zunehmenden Profitsteigerungen internationaler Schlepperbanden, die in allen osteuropäischen, an den EU-Grenzen liegenden Staaten aktiv sind und von Schwachstellen wie korruptionsanfälliger Polizei profitieren. (Bade 2000a, zit. n. Nuscheler 2004: 76). Eng mit den Aktivitäten internationaler Schlepperbanden stehen auch Frauen- und Drogenhandel in Zusammenhang. Laut World Migration Report aus dem Jahr 2000 lebten in den großen Ballungszentren Russlands, besonders Moskau, St. Petersburg, aber auch in der Ukraine oder in Weißrussland Hunderttausende illegale Transitmigranten aus Ländern wie Iran, Irak, Afghanistan oder auch Sri Lanka (Nuscheler 2004: 77).

Transitmigration aus Zentralasien und dem Nahen Osten findet aber nicht nur über die GUS, sondern ebenfalls in beträchtlichem Ausmaß über die Türkei und Griechenland statt, wo die hauptsächlich aus dem Kaukasus, Zentralasien und dem Nahen Osten stammenden Migranten zwischen beiden Ländern hin und her geschoben werden (Nuscheler 2004: 77).

Ergänzend muss an dieser Stelle erwähnt werden, dass der Großteil der Migration nicht in Richtung Europa stattfindet, sondern vielmehr innerhalb der Länder der sogenannten Dritten Welt (vgl. Nuscheler 2004).

3 Asylrecht

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs wurde eine Reihe von Bestimmungen verabschiedet, die den Themenbereich Asyl auf nationalstaatlicher, europäischer und internationaler Ebene regulieren. Angesichts der immer komplexer werdenden Konflikte kommt es zu einer Vermischung der Kategorien MigrantInnen und Flüchtlingen. Dennoch wäre für Sunjic eine Abschaffung der Kategorien nicht zielführend, da dadurch der spezifische Schutz, der durch das Asyl gewährt wird, verloren gehen würde und auch wenn hierdurch manche Wirtschaftsflüchtlinge Asyl erlangen und hierdurch das Misstrauen Asylwerbern gegenüber steigt. Asylpolitik wird weniger als humanitäre Verpflichtung sondern eher als Kontrollmechanismus gegenüber dem Immigrationsdruck gesehen (Sunjic 2000: 152). *„Infolge des Mangels einer Einwanderungspolitik wird Migration nämlich in Asylgesuchen kanalisiert, was im Ergebnis mit einer Vermischung verschiedener Flüchtlingsgruppen einhergeht.“* (Brübach 1997: 140f.)

In diesem Kapitel soll auf die wesentlichen internationalen und nationalstaatlichen Bestimmungen zur Regelung des Asylbereichs eingegangen werden.

3.1 Internationale Abkommen

Am 14.12.1950 verabschiedeten die Vereinten Nationen das Statut des UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) als Nachfolgeorganisation der Internationalen Flüchtlingsorganisation der Vereinten Nationen. Dies bedeutete, dass zum ersten Mal der Schutz von Einzelpersonen nicht durch staatliche sondern durch ein System völkerrechtlicher Regelungen geschützt wurde. Das Recht um Asyl anzusuchen wurde bereits am 10.12.1948 in Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte festgeschrieben (Kimminich 1968: 45).

Die Tätigkeit des UNHCR umfasst, unter der Voraussetzung des unpolitischen Handelns, folgende Aktivitäten:

- Fortentwicklung des Internationalen Flüchtlingsrechts durch Anregung und Vorbereitung internationaler Vereinbarungen;
- „Mahnende Überwachung“ der Einhaltung der Genfer Konvention durch die Signatarstaaten. Der UNHCR ist allerdings kein supranationales Kontrollorgan
- Gewährung von Rechtsschutz für Flüchtlinge, Hilfe bei der Asylsuche, beim Erwerb einer neuen Staatsbürgerschaft und bei der Eingliederung;

- Hilfe zur Repatriierung von Flüchtlingen als vorrangige Maßnahme
- Mobilisierung materieller Flüchtlingshilfe
- Ausbildungsförderung und Rehabilitation verletzter und behinderter Flüchtlinge, besondere Fürsorge für Waisenkinder

In der Regel führt der UNHCR die Hilfsmaßnahmen nicht selbst durch, sondern kooperiert zu diesem Zweck mit anderen UN- und nichtstaatlichen Organisationen (Nuscheler 2004: 202f.). Geografisch und zeitlich ausgeweitet wurde die Arbeit des UNHCR durch das Protokoll von 1967 (siehe unten) (Whittaker 2006: 57).

3.1.1 Genfer Konvention

Die Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, besser bekannt unter der Kurzform „Genfer Konvention (GFK)“ vom 28. Juli 1951 definiert in Artikel 1 den Ausdruck „Flüchtling“ folgendermaßen:

„Als Flüchtling im Sinne dieses Abkommens ist anzusehen, wer:...

2. sich aus wohlbegründeter Furcht, aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder der politischen Gesinnung verfolgt zu werden, außerhalb seines Heimatlandes befindet und nicht in der Lage oder im Hinblick auf diese Furcht nicht gewillt ist, sich des Schutzes dieses Landes zu bedienen; oder wer staatenlos ist, sich infolge obiger Umstände außerhalb des Landes seines gewöhnlichen Aufenthaltes befindet und nicht in der Lage oder im Hinblick auf diese Furcht nicht gewillt ist, in dieses Land zurückzukehren.

Falls jemand mehr als eine Staatsangehörigkeit hat, ist unter dem Heimatland jedes Land zu verstehen, dessen Staatsangehöriger er ist; wenn jemand ohne triftige, auf wohlbegründeter Furcht beruhende Ursache sich des Schutzes eines der Staaten, dessen Staatsangehöriger er ist, nicht bedient, soll er nicht als eine Person angesehen werden, der der Schutz des Heimatlandes versagt worden ist (GFK Art. 1, zit. n. Neuhold/Hummer/Schreuer 2004: 247)“

Wesentliches Element der GFK in Bezug auf die Flüchtlingsdefinition ist etwa, das Ausreichen der Wahrscheinlichkeit, die Glaubhaftigkeit eines Vorbringens nachzuweisen. Es spielt eine Rolle, ob das Vorbringen plausibel und der Asylwerber glaubwürdig ist, nicht der tatsächliche Beweis der angegebenen Verfolgung. Ein weiteres wesentliches Element stellt die „wohlbegründete Furcht“ dar. In diesem Zusammenhang muss es nicht bereits zu Verfolgungshandlungen gekommen sein, vielmehr ist die zu befürchtende

Verfolgung ausreichend. Allerdings bezieht sich „wohlbegründet“ auf einen objektiv nachprüfbaren Aspekt - die Menschenrechtslage im Herkunftsstaat. Auch wenn die GFK häufig in dem Sinn interpretiert wird, dass nur staatliche Verfolgung asylrelevant sei, entspricht diese Auslegung eigentlich nicht der GFK (Sunjic 2000: 148f.).

Von entscheidender Bedeutung ist das Refoulement-Verbot, das besagt, dass kein Staat einen Flüchtling gegen seinen Willen in einen Staat zurückschieben soll, in dem sein Leben oder seine Freiheit aus Gründen von Rasse, Religion, Nationalität, Mitgliedschaft in einer sozialen Gruppe oder politischen Gesinnung in Gefahr wäre (Whittaker 2006: 3).

Die Konvention enthält kein Recht auf die Gewährung von Asyl, regelt aber die Rechtsstellung der Flüchtlinge, wenn Asyl gewährt wurde (Kimminich 1968: 65). Ebenso werden in der GFK die Asylausschlussgründe definiert. Personen, die bereits eine andere Form von Schutz durch die Vereinten Nationen genießen (z.B. Palästinensische Flüchtlinge, die von der UNRWA betreut werden), Personen, die keinen internationalen Schutz mehr benötigen sowie Personen, die Verbrechen gegen den Frieden, die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen, oder ein anderes schweres, nicht politisches Verbrechen begangen haben, haben keinen Anspruch auf internationalem Schutz im Sinne der GFK (Brandstötter 2005: 32 f.).

Kritikpunkte an der Genfer Flüchtlingskonvention resultieren besonders aus der engen, nach dem Zweiten Weltkrieg entstandenen Definition des Konventionsflüchtlings, da dieser individuelle Verfolgung nachweisen muss, was nur auf einen geringen Teil der real existierenden etwa 50 Millionen Flüchtlinge der Welt tatsächlich zutrifft. Nicht abgedeckt werden durch diese Definition etwa die IDPs (Internally Displaced Persons) und Fluchtgründe wie Krieg oder auch Naturkatastrophen. Aus diesem Grund verabschiedete die Organisation für Afrikanische Einheit 1969 in Addis Abeba die Konvention über die spezifischen Aspekte von Flüchtlingsproblemen in Afrika, die auf das Manko der GFK reagiert und Massenflucht infolge von Krieg und inneren Unruhen einschließt. Auch die Flüchtlingsdeklaration von Cartagena, die 1984 von den mittelamerikanischen Staaten verabschiedet wurde, wählte als Formulierung für Fluchtursachen die Bedrohung von Leben, Sicherheit und Freiheit durch schwerwiegende Störungen der öffentlichen Ordnung (Treibel 2003: 161; Nuscheler 2004: 195).

IDPs fallen per definitionem, auch wenn sie individuelle Verfolgungsgründe nachweisen können, nicht unter den Flüchtlingsbegriff der GFK, da sie keine internationale Grenze

überqueren und Art. 1 der GFK den Aufenthalt außerhalb des Herkunftsstaates als einen Faktor bei der Bestimmung von Konventionsflüchtlingen vorsieht (Whittaker 2006: 19 f.)

Am 31.1.1967 wurde in New York das Zusatzprotoll zur Flüchtlingskonvention verabschiedet (Kimminich 1968: 68). Dieses Protokoll zum Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge reagierte auf die Verlagerung des Flüchtlingsproblems in die Dritte Welt, indem die zeitliche und geografische Beschränkung der Flüchtlingskonvention aufgehoben wurde (Nuscheler 2004: 202). Wie die GFK wurde das Protokoll als einfaches Gesetz in nationales Recht transformiert (Feßl/Holzschuster 2004: 3).

3.1.2 EMRK

In Bezug auf das Thema Asyl hat die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) des Europarates aus dem Jahr 1953, die von allen Staaten des Europarates unterzeichnet wurde, nur indirekte Bedeutung, etwa in Bezug auf Abschiebungen (Fungueirino-Lorenzo 2002: 59). Im Gegensatz zur GFK hat die EMRK in Österreich Verfassungsrang (Paier 2010: 37). Die Europäische Menschenrechtskonvention wurde von allen 47 Mitgliedern des Europarats ratifiziert (Weidenfeld/Wessels 2011: 162).

Auf Basis des Artikels 3 EMRK, der Schutz vor Folter, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung oder Strafe gewährt, wird subsidiärer Schutz, auch vor Verfolgung durch Dritte gewährt. Diese Erstreckung des Schutzes auf nichtstaatliche Akteure entspricht auch einem Urteil des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs (Nuscheler 2004: 194). Ebenso kann aufgrund von Art 3 EMRK eine Abschiebung unzulässig sein, wenn diese aufgrund einer Erkrankung der Person einer unmenschlichen Behandlung gleich kommen würde (Paier 2010: 37).

Ebenfalls von Relevanz für die Behandlung von Flüchtlingen ist Art 8 EMRK, der die Achtung des Privat- und Familienlebens gewährt. Zwar sieht der Art 8 keinen Anspruch auf die Ortswahl des gemeinsamen Familienlebens vor, dennoch verfügt der Artikel bei Abschiebungen, Familienverfahren und ähnlichen Fällen über Relevanz (Paier 2010: 37).

3.2 Österreichische Gesetzgebung

3.2.1 Asylgesetz 1991

Nachdem Innenminister Franz Löschnak 1989 sein Amt antrat, vereinigte er alle Agenden in Bezug auf Ausländer, Asyl und Integration in einer zentralen Abteilung des Innenministeriums. Er erreichte auch eine Einigung aller vier Parlamentsparteien, dass unter Führung des Innenministeriums eine umfassende Politik in diesem Bereich zu formulieren ist. Obwohl das Fremdenpaket von 1991 durchaus wirtschaftliche Themen, wie Arbeitsmigration behandelte, fokussierte die öffentliche Debatte Asyl, das beinahe synonym mit dem Begriff der irregulären Migration verwendet wurde (Kraler 2007: 8 f.). Das Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (AsylG 1991) definierte den Flüchtlingsbegriff mit Verweis auf die Definition der GFK (Feßl/Holzschuster 2004: 20) und stellte die erste Änderung der österreichischen Asylgesetzgebung seit 1968 dar (König/Rosenberger 2010: 20).

Asylanträge konnten formlos eingebracht werden und die Möglichkeit zur Ausdehnung des Asyls auf die Kernfamilie der Antragsteller war gegeben. AsylwerberInnen erhielten Unterstützung durch Flüchtlingsberater, deren Aufgaben asylrechtliche Informationspflichten und Hilfestellung bei den Asylanträgen umfassten (Brandstötter 2005: 98 f.).

Das Asylgesetz 1991 schloss Nachfluchtgründe von der Asylgewährung aus, wenn der diese vom Asylwerber bewusst geschaffen werden, um Asyl zu erhalten (Brandstötter 2005: 31). Ebenso fand der Begriff des „offensichtlich unbegründeten“ Asylantrags Eingang in die Gesetzgebung, der im Mandatsverfahren zu entscheiden war. Gegen diese Entscheidung konnte nur binnen einer einwöchigen Frist das Rechtsmittel der Vorstellung erhoben werden, der allerdings keine aufschiebende Wirkung zukam (Brandstötter 2005: 82). Die Drittstaatsklausel verwehrte die Asylgewährung für Antragsteller, die sich bereits in einem sicheren Drittstaat aufgehalten hatten (Brandstötter 2005: 88), wobei als sichere Drittstaaten jene Länder betrachtet wurden, die die GFK oder EMRK ratifiziert hatten oder in der Praxis diesen Verträgen folgten (Ebd.: 90). Weiters konnten Asylanträge als entschiedene Sache abgelehnt werden, wenn bereits zuvor ein Asylantrag abgelehnt wurde (Brandstötter 2005: 92).

In institutioneller Hinsicht wurde durch das AsylG 1991 das Bundesasylamt als erstinstanzliche Behörde für die Durchführung von Asylverfahren geschaffen während für

die Entscheidungen der zweiten Instanz das BMI zuständig blieb, das erst durch das Asylgesetz 1997 durch den UBAS, den Unabhängigen Bundesasylsenat – eine weisungsfreie Berufungsbehörde – abgelöst wurde (Brandstötter 2005: 99f.). In diesem Zusammenhang muss auch auf die Abschaffung des Neuerungsverbot in der Berufungsinstanz hingewiesen werden (Feßl/Holzschuster 2004: 22).

Der wohl wichtigste Beweggrund für die Änderung des Asylgesetzes im Jahr 1997 war die Anpassung der Gesetzgebung an die EU-Gesetzgebung und das neu verabschiedete Ausländergesetz (Kraler 2007: 10).

Das AsylG 1997 brachte in Bezug auf die Drittstaatssicherheit insofern eine Änderung, als nun der Zeitpunkt der Entscheidungsfindung für die Beurteilung relevant war. Gleichzeitig wurden die weiteren Kriterien der Drittstaatssicherheit konkretisiert (Brandstötter 2005: 101). Allgemein wurden die Ausschließungsgründe vom Asyl reduziert (Feßl/Holzschuster 2004: 21). Der UNHCR erhielt im AsylG 1997 abgesehen von durch die GFK geregelten Informations- und Überwachungsrechte Mitspracherecht bei der Abweisung oder Zurückweisung eines Asylantrags im Flughafenverfahren (Feßl/Holzschuster 2004: 10). Laut § 10 des AsylG 1997 ermöglicht die Ausweitung des gewährten Schutzes auf Familienangehörige (Eltern Minderjähriger, Ehegatte und unverheiratete minderjährige Kinder) des Asyl- oder subsidiär Schutzberechtigten (Feßl/Holzschuster 2004: 14).

3.2.2 Asylgesetznovelle 2003

2003 kam es zu einer Novelle des Asylgesetz 1997, bei der ein Zulassungsverfahren am Beginn des Asylverfahrens eingeführt wurde, das die Zuständigkeit Österreichs für die Behandlung des Asylantrags prüfen sollte (Frank/Anerinhof/Filzwieser 2008: 17). Die Novelle stand unter dem Motto der Beschleunigung der Asylverfahren (Beciragic o.J.: 31). Andere Reformen waren die Verfahrensbeschleunigung im Familienverfahren, Reformen im Verfahrensrecht und die Verbindung negativer Verfahrensabschlüsse mit Ausweisungen sowie eine stärkere Einbindung der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes (Frank/Anerinhof/Filzwieser 2008: 17). Mit der Problematik der Zurückweisung an der Grenze, die bereits in den vorherigen Asylgesetznovellen gegeben war, dem Drittstaatskonzept, das die Einreise aus einem sicheren Drittstaat abweist, wenn die Absicht einen Asylantrag zu stellen, erkennbar war, und der Dublin-Verordnung reagierte der Gesetzgeber auf den EU-Beitritt Österreichs (Brandstötter 2005: 113 f.). Die Umsetzung der Dublin-Verordnung in der Novelle 2003 ermöglichte, einen Asylwerber ohne Ermittlungsverfahren in den zuständigen Staat zu verweisen, wobei bei Gefahr einer

Kettenabschiebung, die das Non-Refoulement-Prinzip verletzen würde, und der damit einhergehende Selbsteintritt nicht berücksichtigt wurde (Brandstötter 2005: 115). Die Rolle der Exekutive im Asylverfahren wurde ausgeweitet, sie haben AsylwerberInnen zur Vorführung vor die Asylbehörden, Sicherung des Zulassungsverfahrens und zur Sicherung der Ausweisung festzunehmen und deren Kleidung und Gepäck zu durchsuchen (Brandstötter 2005: 118) und auch Bestimmungen über die Schubhaft wurden im Zuge der Novellierung in das Asylgesetz aufgenommen. Im Asylgesetz 1997 sind keine expliziten Mitwirkungspflichten der Antragsteller vorgesehen, was bedeutet, dass diese auch im Verfahren nicht durchsetzbar waren (Frank/Anerinhof/Filzwieser 2008: 19).

In organisatorischer Hinsicht wurde die Prüfung der Zulässigkeit von Asylanträgen in einem Zulassungsverfahren in den Erstaufnahmestellen des BAA festgelegt, wobei binnen 72 Stunden die erste Einvernahme erfolgt. In der Erstaufnahmestelle ist das ungerechtfertigte Entfernen verboten (Brandstötter 2005: 119). Die Novelle behielt den Asylausschlussgrund des offensichtlich unbegründeten Asylantrags bei und auch, wenn ein Asylwerber die Behörde über seine Identität zu täuschen versuchte, galt dies als Ausschlussgrund (Brandstötter 2005: 121).

Neu an der Asylgesetznovelle 2003 ist, dass Asylwerbern ab der zweiten Einvernahme Rechtsberater zur Seite gestellt werden, die laut Gesetz weisungsfrei und unabhängig sind, allerdings aber vom BMI ausgewählt werden (Brandstötter 2005: 124). Mit der Novelle fand erstmals der Ausdruck „Traumatisierte“ Eingang in die österreichische Asylgesetzgebung: Folteropfer und Traumatisierte sind im Fall medizinischer Belege zum Asylverfahren zugelassen (Brandstötter 2005: 125).

Noch bevor die Asylgesetznovelle 2003 in Kraft trat, wurde sie von den Landesregierungen von Oberösterreich und Wien vor dem VfGH angefochten. Dieser hob 2004 vier Bestimmungen des Gesetzes auf, wies den Großteil der Anträge jedoch ab (Frank/Anerinhof/Filzwieser 2008: 18).

3.2.3 AsylG 2005

Da durch die Asylgesetz-Novelle 2003, die mit 1. Mai 2004 in Kraft trat, das Asylgesetz von 1997 nur mehr schwer lesbar war, wurde beschlossen, das Asylrecht gänzlich neu zu regeln, weshalb am 21. Oktober 2004 durch einen Entschließungsantrag des Nationalrates beschlossen wurde, eine diesbezügliche Regierungsvorlage vorzulegen.

Die formelle Begutachtung des Entwurfs fand gemeinsam mit den neuen Fremdenpolizeigesetz 2005 (FPG) sowie mit Änderungen in vier weiteren Bundesgesetzen, statt. Beschlossen und an den Nationalrat, in dem zahlreiche Punkte abgeändert wurden, übermittelt wurde das Fremdenrechtspaket 2005 am 10. Mai 2005, wo es schließlich am 7. Juli 2005 lediglich gegen die Stimmen der Grünen und der FPÖ-Abgeordneten Barbara Rosenkranz, beschlossen wurde. Formell trat das Gesetz am 1. Jänner 2006 in Kraft (Vogl/Taucher/Bruckner/Marth/Doskozil 2006: 45 ff.).

§ 27 des Asylgesetz 2005 sieht bei einer zu erwartenden negativen Entscheidung im Asylverfahren für Personen, die nach der Stellung ihres Asylantrags eine strafbare Handlung begehen, die Einleitung eines Ausweisungsverfahrens vor (Frank/Anerinhof/Filzwieser 2008: 21).

Das AsylG 2005 sieht die Einrichtung einer Staatendokumentation vor, deren Aufgabe in der Sammlung der relevanten Herkunftsländerinformationen mitsamt der Quellen sowie deren wissenschaftlicher Aufarbeitung und Dokumentation besteht (AsylG 2005, § 60). 2008 wurde der Asylgerichtshof als neue Berufungsinstanz in Asylangelegenheiten und somit als Ersatz für den UBAS eingerichtet, was die Beschleunigung der Verfahren und die inhaltliche Qualität der Entscheidungen sichern sollte (Frank/Anerinhof/Filzwieser 2008: 5). Ab 1. Juli 2008 kann nur noch der Asylgerichtshof selbst dem Verwaltungsgerichtshof Grundsatzentscheidungen vorlegen, die Gültigkeit erlangen. Das BMI kann Grundsatzentscheidungen des Asylgerichtshofs fordern. Die Möglichkeit der Anrufung des Verfassungsgerichtshofes besteht allerdings auch weiterhin im Fall von vermuteten Verfassungswidrigkeiten (BMI o.J.c).

2007 und 2009 kam es ebenfalls zu Neuregelungen im Asylrecht (Gruber 2010: 66), auf die an dieser Stelle allerdings nicht näher eingegangen werden kann. Erwähnt sei nur, dass das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2009 die Schwerpunkte Folgeanträge, Altersfeststellungen, Straffälligkeit sowie Gebietsbeschränkung und Meldeverpflichtung behandelte (BMI o.J.c).

An dieser Stelle soll abschließend auf das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 (FrÄG 2011)¹ Erwähnung finden, das die aktuelle Novellierung des AsylG 2005 darstellt. Neben der Erweiterung der Mitwirkungspflicht, wurde auch die Rechtsberatung neu geregelt (BMI

¹Bundesgesetz, mit dem das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Asylgesetz 2005, das Grundversorgungsgesetz - Bund 2005 und das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 geändert werden

o.J.c). Laut § 15 AsylG sind Asylwerber verpflichtet 120 Stunden ab Einbringen des Asylantrags in der Erstaufnahmestelle zur Mitwirkung am Verfahren zur Verfügung zu stehen. Diese Frist kann um 48 Stunden verlängert werden. § 64 gewährt kostenlose Rechtsberatung im Zulassungsverfahren, § 65 im zugelassenen Verfahren und § 66 vor dem Asylgerichtshof (BGBl. I Nr. 38/2011). Auf den Inhalt der aktuellen Fassung des Asylgesetzes soll an dieser Stelle nicht im Detail eingegangen werden, da in den folgenden Kapiteln an mehreren Stellen darauf Bezug genommen wird.

3.3 Europäisierung

Im Rahmen der Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft kam es zu einer Reihe von Verträgen, die entscheidenden Einfluss auf die Entwicklung des Asylsystems in Österreich hatten:

Im Juni 1990 wurde das Schengener Abkommen und das Schengener Zusatzabkommen Schengen II, das die internen Grenzkontrollen abschuf und die ungehinderte Reisefreiheit innerhalb der Union bedeutet, unterzeichnet. Nichtsdestotrotz bestehen die Kontrollen der EU-Außengrenzen weiter (Whittaker 2006). Gleichzeitig wurde über die 100 wichtigsten Herkunftsländer Asylsuchender Visumpflicht verhängt und Fluglinien Strafen angedroht, wenn Passagiere ohne gültige Visa befördert wurden und ein Informationssystem zum Datenaustausch bei der Durchsetzungen der Vertragsbestimmungen wurde beschlossen (Nuscheler 2004: 178).

Ebenfalls im Juni desselben Jahres sollte das Dubliner Übereinkommen zur „Bestimmung der zuständigen Staaten für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der EG gestellten Asylantrags“ die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten für die Bearbeitung von Asylanträgen klar regeln, strebte allerdings noch keine Harmonisierung des materiellen Asylrechts an. Verhindert werden sollte der sogenannte Asyltourismus und das Hin- und Herschieben von Antragstellern zwischen mehreren Staaten aufgrund von unklaren Zuständigkeiten (Nuscheler 2004: 178). Ebenso enthält das Abkommen Bedingungen für die Aufnahme von Asylwerbern und den Austausch von allgemeinen und fallspezifischen Informationen. Innerstaatliche Vorschriften in Bezug auf die Rechtsstellung der Flüchtlinge oder die Prüfung von Asylanträgen werden vom Dubliner Übereinkommen nicht berührt (Fungueirino-Lorenzo 2002: 28). Dies ist auch der Grund dafür, dass in unterschiedlichen Mitgliedsstaaten derselbe Asylantrag unterschiedliche Entscheidungen erlangen könnte (Fungueirino-Lorenzo 2002: 32). Zur damaligen Zeit stellte das Dubliner Übereinkommen

das einzige von allen Mitgliedsstaaten unterzeichnete Abkommen im Asylbereich dar (Brübach 1997: 29).

1991 wurde die EURODAC-Verordnung erlassen, die durch den Vergleich der Fingerabdrücke von Asylwerbern die Durchführung der Dublin Verordnung unterstützt. Nach acht Jahren Verhandlungen wurde 1998 eine Einigung erlangt und in die Aufnahme folgender Personen in die Datenbank beschlossen: Asylwerber, Menschen, die sich illegal in den Mitgliedsstaaten aufhalten und Personen, die beim illegalen Versuch eine EU-Außengrenze zu überqueren, aufgegriffen wurden (Lavenex 2001: 117).

Im Februar 1992 wird mit Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht versucht, den Rahmen für eine gemeinsame Asylpolitik und –gesetzgebung im EU-Raum zu fördern (Whittaker 2006: 49 f.), was durch die Definition der Asylpolitik als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und die Schaffung einer Überführungsklausel, die die Möglichkeit bietet einstimmige Ratsbeschlüsse in Gemeinschaftsrecht zu überführen (Nuscheler 2004: 179). Zuvor waren die Bereiche Asyl und Einwanderung als nationalstaatliche Bereiche verstanden worden, die bei Bedarf durch völkerrechtliche oder zwischenstaatliche Rechtsakte ergänzt wurde. Der Vertrag von Maastricht nahm Asylangelegenheiten in die dritte Säule der EU auf, was eine Verknüpfung von Asyl und innerer Sicherheit impliziert. Die Materie wurde durch intergouvernementale Rechtsakte geregelt (Fungueirino-Lorenzo 2002: 203). Die Vorkehrungen des Vertrags von Maastricht können nicht als Errichtung eines gemeinsamen Asylsystems verstanden werden. Hauptanliegen war die Verteilung der Lasten zwischen den Mitgliedsstaaten (Monar 2001: 272).

Fungueirino-Lorenzo bezeichnet die Phase nach der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht als Kooperation der zweiten Generation. In dieser Phase kommt es zu einer Reihe von Entschlüssen, auf die aber an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden soll, da dies den Rahmen der Arbeit sprengen würde. Exemplarisch sei lediglich der Beschluss über Mindestnormen in Asylverfahren vom 20. Juni 1995 genannt. Dieser nicht verbindliche Beschluss besagt, dass sich die Mitgliedsstaaten um eine Harmonisierung ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften bemühen werden. Generell ist diese zweite Phase der Kooperation stark von nationalstaatlichen Souveränitätsüberlegungen gekennzeichnet, wodurch es sich bei den Beschlüssen dieser Periode um Mindeststandards handelt. (Fungueirino-Lorenzo 2002: 42-48).

Der Vertrag von Amsterdam trat am 1. Mai 1999 in Kraft und nahm Teilbereiche, die vormals in der dritten Säule angesiedelt waren – darunter auch Asylagenden - in die erste Säule des EU-Vertrags auf. Im Asylbereich galt jedoch, besonders auf Drängen Deutschlands hin, das Prinzip der Einstimmigkeit. *„Der Vertrag von Amsterdam gab den Anstoß zu einer weiteren Vergemeinschaftung der Asyl- und Einwanderungspolitik.“* (Nuscheler 2004: 180). Diese Phase wird als Kooperation der dritten Generation bezeichnet (Fungueirino-Lorenzo 2002: 203). Der Vertrag von Amsterdam sieht eine fünfjährige Übergangsfrist vor, erlaubt aber auch Großbritannien, Irland und Dänemark nicht an der Vergemeinschaftung teilzunehmen (Fungueirino-Lorenzo 2002: 204). Generell bedeutet die Vergemeinschaftung des Themenbereichs Asyl, dass Beschlüsse in diesem Bereich supranationales Gemeinschaftsrecht darstellen, das Vorrang vor der nationalen Rechtsordnung hat (Fungueirino-Lorenzo 2002: 106). Es kann davon ausgegangen werden, dass es sich auch bei den Regelungen des Vertrags von Amsterdam um die Festlegung von Mindeststandards handelt (Lavenex 2001: 110).

Im Oktober 1999 bekannte sich der Rat von Tampere zu den Prinzipien der GFK und veröffentlichte Direktiven über grundlegende Verfahrensgrundsätze (Whittaker 2006: 49f.). Ebenso waren der Kampf gegen Schlepperei und Unterstützung der Herkunfts- und Transitländer Themen des Gipfels von Tampere (Fungueirino-Lorenzo 2002: 62). Ein wichtiger Schritt des Tampere Programms war die Ausdehnung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen auf die Asylpolitik (Paier 2010: 83).

Zwischen 1999 und 2003 regeln mehrere Direktiven der Europäischen Kommission Mindestschutzstandards. (Whittaker 2006: 49f.). Am 27. Jänner 2003 harmonisierte schließlich eine Richtlinie die Mindeststandards der Aufnahme von Asylwerbern, sicherte den Aufenthalt während des Verfahrens und regelte Unterbringung und Versorgung der Antragsteller (Nuscheler 2004: 181). Auf die Umsetzung der Aufnahme richtlinie der Europäischen Union (2003/9/EG) in der Grundversorgungsvereinbarung wird im nächsten Kapitel eingegangen werden. Seit Ende der 1990er Jahre verschoben sich die Debatten des europäischen Parlaments inhaltlich in Richtung „Festung Europa“, Grenzsicherung und Bekämpfung der irregulären Migration (Nuscheler 2004: 182 f.).

Das Haager Programm von 2004 leitete schließlich die zweite Phase der Harmonisierung ein (Limberger 2010: 45). Durch die Schaffung einheitlicher Asylverfahren und eines einheitlichen Status für Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte in der gesamten Union sollte es zu einer Verwirklichung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems bis Ende 2010 kommen. Sowohl die Entscheidungsgrundlagen, als auch die praktische

Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten sollte mit Hilfe eines Asylunterstützungsbüros gestärkt und die Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten untereinander sowie zwischen Mitgliedsstaaten und Drittstaaten verstärkt werden (Council of the European Union 2004: 7 f.). Das Haager Programm betont aber auch die Wichtigkeit der Bekämpfung von illegaler Migration, etwa durch eine wirksame Rückführungspolitik (Paier 2010: 83).

Die Statusrichtlinie (Richtlinie 2004/83/EG vom 29. April 2004) trat am 20.10.2004 in Kraft. Sie legt Mindeststandards für die Anerkennung und den Status von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten fest (Feßl/Holzschuster 2006: 21), indem sie die Begriffe und Rechte harmonisiert als auch allgemeine Bestimmungen zur Prüfung von Anträgen festsetzt. Nachfluchtgründe werden nur bedingt anerkannt und eine innerstaatliche Fluchtalternative wird berücksichtigt. Sowohl Verfolgungshandlungen und Verfolgungsgründe, das Erlöschen und der Ausschluss der Flüchtlingseigenschaft, die Definition der Voraussetzungen des subsidiären Schutzes als auch die Festlegung für Mindeststandards für den Inhalt des Flüchtlings- und subsidiären Schutzes werden alle in der Statusrichtlinie geregelt (Richtlinie 2004/83/EG vom 29. April 2004).

Die Verfahrensrichtlinie (Richtlinie 2005/85/EG vom 1. Dezember 2005) ist seit 02.01.2006 in Kraft und legt Mindestnormen für ein gerechtes und wirksames Asylverfahren durch die Anwendung der GFK, effektiven Rechtsschutz und die rasche Klärung der Schutzbedürftigkeit fest. Vorgesehen sind eine persönliche Befragung sowie eine Berufungsmöglichkeit (Richtlinie 2005/85/EG 1. Dezember 2005).

Nicht unerwähnt bleiben soll auch die Europäische Grundrechtscharta, die bis zum Vertrag von Lissabon keine bindende Wirkung hatte (Weidenfeld/Wessels 2011: 372). Zwar wurde sie nicht in den Vertrag integriert, dennoch für alle EU-Staaten außer Polen und Großbritannien für verbindlich erklärt (Olechowski 2010: 93). Diese Charta gewährt in Artikel 18 das Recht auf Asyl (Charta 18.12.2000).

3.3.1 Dublin II-Verordnung

Eine zentrale Verordnung mit großem Einfluss auf die nationalen Asylverfahren ist die Dublin II-Verordnung (Verordnung (EG) Nr.343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003), die seit dem 01.09.2003 angewandt wurde. Sie ersetzt das Dubliner Übereinkommen durch neue, ähnliche Bestimmungen zur Prüfung der Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten (Frank/Anerinhof/Filzwieser 2008: 234 f.). Diese Verordnung regelt die Kriterien und Verfahren zur Festlegung des zur Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedsstaats.

Sie ist der Nachfolger des Dubliner Übereinkommens aus dem Jahr 1990, das stark vom Schengen Übereinkommen geprägt war, das 1997 in Kraft trat, und legt fest, dass für die Prüfung eines Asylantrags immer nur ein einziger Mitgliedsstaat zuständig ist (Putzer/Rohrböck 2007: 7). Freilich gibt es aber auch die Möglichkeit des Selbsteintrittsrechts der Mitgliedsstaaten, was bedeutet, dass sich diese selbst für das Asylverfahren zuständig erklären (Feßl/Holzschuster 2004: 79). Die Familieneinheit bei Familien mit minderjährigen Kindern soll gewahrt bleiben. Die Kriterien zur Beurteilung der Zuständigkeit beziehen sich auf (illegale) Einreise, Familienbezug, erster Asylantrag (Feßl/Holzschuster 2004: 73ff.).

Die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten wird durch ein Konsultationsverfahren geklärt, bei dem nicht später als drei Monate nach Stellung des Asylantrags ein Aufnahmegesuch an den als zuständig erachteten Mitgliedsstaat gerichtet wird, welches normalerweise innerhalb von zwei Monaten zu beantworten ist. Wenn die Dreimonatsfrist verpasst wird, bedeutet dies, dass der Staat der Antragsstellung zuständig wird, während das Verstreichen der Zweimonatsfrist (in dringenden Fällen ist eine Verkürzung dieser Frist möglich) einer Zustimmung gleich kommt (Feßl/Holzschuster 2004: 72 f.).

Zur Erleichterung der Durchführung der Dublin-Verordnung wurden eine Reihe bilateraler Vereinbarungen der Mitgliedsstaaten untereinander geschlossen. Die EURODAC-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 2725/2000) etwa sorgt durch die Regelung der erkennungsdienstlichen Behandlung von Asylwerbern und illegalen Fremden für das Funktionieren der Dublin VO. Fingerabdrücke werden in einer zentralen Datenbank verwaltet und international verglichen, wodurch festgestellt wird, ob der Asylwerber bereits in einem anderen EU-Land aufscheint. In Betrieb genommen wurde EURODAC am 15.01.2003. Die Anwendung zu anderen Zwecken, wie etwa der Verbrechensbekämpfung, ist nicht zulässig (Frank/Anerinhof/Filzwieser 2008: 714 f.).

3.3.2 Aktuelle Entwicklungen

Der Vertrag von Lissabon (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) vom 13. Dezember 2007 brachte im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung einige Änderungen: Bei Notlage eines oder mehrerer Mitgliedsstaaten aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen können vorläufige Maßnahmen zugunsten der betreffenden Mitgliedsstaaten unternommen werden. Neu aufgenommen wurden der Aufbau eines integrierten Grenzschutzsystems sowie ein einheitlicher Asylstatus als Teil eines gemeinsamen Asylsystems in Artikel 79 (AEUV 2008).

Ebenfalls im Jahr 2008 wurde der europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl, der politische Leitlinien für eine künftige EU-Migrationspolitik festlegte, als eine der Hauptprioritäten der damaligen französischen EU-Präsidentschaft, beschlossen. Vorgesehen wurden die Bekämpfung der illegalen Migration, Stärkung der Wirksamkeit der Grenzkontrollen, künftige jährliche Aussprachen über Einwanderungs- und Asylpolitik im europäischen Rat und die Schaffung des CEAS (Common European Asylum System) bis spätestens Ende 2012, sowie die Errichtung eines Asylunterstützungsbüros im Jahr 2009 (Rat der Europäischen Union 2008).

Zur Umsetzung verabschiedete der europäische Rat im 2. Halbjahr 2009 das Stockholmer Programm 2010 bis 2014 als Nachfolgeprogramm des Haager Programms, das mit Ende 2009 auslief. Darin festgelegt wurde die weitere Harmonisierung und Vereinheitlichung des Asylsystems. Besonders belastete Mitgliedsstaaten sollten durch EASO und eine Verteilung von Asylwerbern in den Mitgliedsstaaten unterstützt werden. Das Stockholmer Programm betrachtet die EU als einheitlichen Raum für Schutz und Solidarität (BAMF 2011b).

Die Einrichtung von EASO erfolgt gemäß VO 573/2007/EC vom 19.05.2010 über die Errichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen. Als Regulierungsbehörde ist es ein unabhängiges europäisches Organ ohne Entscheidungsbefugnis, das in inhaltlichen Fragen unabhängig agiert und hinsichtlich rechtlicher, administrativer und finanzieller Belange autonom ist. EASO verfügt über keinen direkten oder indirekten Einfluss auf nationale Asylentscheidungen (Verordnung (EU) Nr. 439/2010).

Die Hauptaufgaben von EASO mit Sitz auf Malta umfassen die Unterstützung der Implementierung des CEAS, die Stärkung der praktischen Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten und die Unterstützung von besonders belasteten Mitgliedsstaaten durch die Sammlung von Informationen, den Aufbau eines Frühwarnsystems und die Entsendung von Asyl-Unterstützungsteams (BAMF 2011a).

4 Asyl in Österreich

Paradoxerweise versuchen die westeuropäischen Staaten, gleichzeitig mit dem Anstieg der Anzahl von MigrantInnen im Zuge der Globalisierung, die Migration gemäß Nützlichkeitsüberlegungen zu beschränken, weshalb in den 1990er Jahren mit der Verschärfung der Grenzkontrollen, Visabestimmungen, Deportationen und Gesetzen

gegen Schlepperei eine zunehmend restriktive Asyl- und Migrationspolitik verfolgt wurde. Zwar sorgten restriktivere Zuwanderungskontrollen und Aufnahmebedingungen für einen Rückgang der Anzahl von AsylwerberInnen, gleichzeitig nahm allerdings auch die „irreguläre (oder undokumentierte) Migration“ exponentiell zu. (Hödl/Husa/Parnreiter/Stacher 2000:16 f.).

Zum einen wurden der Zugang zum Staatsgebiet durch die Verschärfung der Grenzkontrollen und restriktivere Visapolitik erschwert; zweitens wurden Schnellverfahren eingeführt, um aufgrund formalrechtlicher Kriterien die Zahl teurer und langwieriger Asylverfahren zu beschränken; Drittens wurden die Kriterien für die Anerkennung von Asyl verschärft, aber auch die Versorgung der Asylwerber reduziert (Sunjic 2000: 146 f.). Diese Vorkehrungen wurden getroffen, da sich besonders in Österreich als „Brückenland“ der Wanderungsbewegung aus dem Osten, die Angst vor einem Massenexodus aus dem Osten mit der Angst vor einer Invasion der Armen aus dem Süden ausbreitete (Nuscheler 2004: 73).

Von Migrationspolitik als Ausdruck nationalstaatlicher Souveränität, die im Wesentlichen von Grenzschutzagenden bestimmt wurde, kommt es zunehmend zu einer Verhandlung und Regulierung der Migrationsfragen auf bi- und multilateraler Ebene (siehe vorheriges Kapitel), da sich das Bewusstsein durchsetzte, dass die Staaten aufgrund der globalen Dimension der Migration keine isolierten Handlungsstrategien entwerfen können (Hödl/Husa/Parnreiter/Stacher 2000: 20).

Da das vorhergehende Kapitel ausführlich auf die legislative Entwicklung des Asylgesetzes in Österreich sowie die internationalen völker- und EU-rechtlichen Grundlagen dieses Gesetzes eingeht und sich das folgende Kapitel den statistischen Daten und dem internationalen Vergleich des österreichischen Asylsystems widmen wird, soll in diesem Kapitel die Gelegenheit ergriffen werden, auf die aktuellen Debatten und Entwicklungen des Asylwesens einzugehen. Aufgrund der Aktualität der Entwicklungen wird zu diesem Zweck hauptsächlich auf Medienberichte zurückgegriffen werden, da die wissenschaftliche Literatur hierzu naturgemäß noch sehr spärlich vorhanden ist.

Generell lautet die Einschätzung des Leiters der Rechtsabteilung des UNHCR in Österreich zum österreichischen Asylwesen: „*Österreich hat ein entwickeltes Asylsystem, das in der Regel auch funktioniert*“, er weist jedoch auch auf Aspekte hin, die nach Ansicht des UNHCR nicht optimal funktionieren, wie Schubhaft und die neue

Anwesenheitspflicht (Die Presse 10.6.2011). Im Folgenden werden auch diese Bereiche zu betrachten sein.

4.1 Asylverfahren

Fremde können in Österreich vor jedem Organ des öffentlichen Sicherheitsdienstes, einer Sicherheitsbehörde oder einer Erstaufnahmestelle einen Asylantrag stellen. Um diesen Antrag einzubringen, ist es allerdings erforderlich, den Antrag persönlich bei einer Erstaufnahmestelle zu stellen (§ 17 AsylG 2005). Die Frist, die zur Einbringung des Antrags gewährt wird, beträgt zwei Wochen (§ 43 AsylG 2005).

Nach Einbringung eines Asylantrags wird in den Erstaufnahmestellen (EASSt) des Bundesasylamts in Traiskirchen, Thalham oder der EASSt Flughafen das Zulassungsverfahren geführt. Während dieser Zeit befinden sich die AntragstellerInnen in Bundesbetreuung (Fischer et al 2010: 105).

Fremde, die in Österreich nicht aufenthaltsberechtigt sind, werden nach Stellung ihres Asylantrags der EASSt als für das Zulassungsverfahren zuständigen Teil des Bundesasylamts vorgeführt (§ 43 AsylG 2005), wo er durch Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes befragt und erkennungsdienstlich behandelt wird. Im Zulassungsverfahren wird geprüft, ob der Asylantrag wegen Drittstaatssicherheit (§ 4 AsylG 2005), Zuständigkeit eines anderen Staates (§ 5 AsylG 2005) oder wegen entschiedener Sache (§ 68 Abs 1 AVG) zurückgewiesen wird. Die Befragung im Zulassungsverfahren dient der Ermittlung der Identität und Reiseroute der AsylwerberInnen, dient jedoch nicht der näheren Ermittlung der Fluchtgründe (§ 19 AsylG 2005). § 29 gewährt die Anwesenheit eines Rechtsberaters während der Einvernahme (AsylG 2005).

In den ersten 7 Tagen des Asylverfahrens sieht die Novelle des Asylgesetzes von 2011 die Anwesenheit der Asylsuchenden in der Erstaufnahmestelle vor, um das Untertauchen der AsylwerberInnen – so die damalige Innenministerin Maria Fekter – während über die Aufenthaltsgenehmigung entschieden wird, zu verhindern (Welt 22.2.2011). Diese Mitwirkungspflicht am Asylverfahren trat gemeinsam mit den anderen Bestimmungen der Asylgesetznovelle im Juli 2011 in Kraft. Wie die Innenministerin Mikl-Leitner betont, sollen diese ersten sieben Tage genutzt werden, um Identität, Fluchtweg und Fluchtgründe abzuklären, um so die Zuständigkeit Österreichs festzustellen. Auch wenn nicht vorgesehen sei, die AsylwerberInnen am Verlassen der Erstaufnahmestelle zu hindern,

müssen diese dennoch jederzeit für Befragungen zur Verfügung stehen, weshalb die Möglichkeit besteht, die Asylsuchenden festzunehmen, wenn der Verdacht besteht, dass ein Termin verpasst werden könnte. Das Fernbleiben kann mit Geldstrafen oder Schubhaft sanktioniert werden (Kleine Zeitung 1.7.2011). Für die Grünen dient diese Regelung der Verhinderung unabhängiger Rechtsberatung, da in den ersten sieben Tagen des Asylverfahrens durch die Anwesenheitspflicht keine Rechtsberatung durch NGO möglich sei (Die Grünen 4.6.2011) und auch das UNHCR sieht die Regelung problematisch und spricht von ungerechtfertigtem Freiheitsentzug (Die Presse 19.2.2011). Nicht zuletzt aufgrund der kurzen Umsetzung dieser Bestimmung, aber auch in Hinblick auf den Umfang dieser Arbeit muss an dieser Stelle eine abschließende Beurteilung der Implementierung der Anwesenheitspflicht unterbleiben.

Das BAA hat aber auch die Möglichkeit bereits in dieser ersten Phase des Asylverfahrens eine inhaltliche Entscheidung zu treffen. Die Entscheidung im Zulassungsverfahren hat binnen 20 Tagen zu ergehen, andernfalls gilt der Antrag als zugelassen. Sollten aufgrund einer möglichen Zuständigkeit eines anderen Staates dementsprechende Konsultationen geführt werden, ist es ausreichend, wenn dies der Person binnen dieser 20 Tage mitgeteilt wird. Der Asylantrag wird durch die Aushändigung einer Aufenthaltserlaubnis zugewiesen, wenn er „voraussichtlich nicht zurückzuweisen“ ist (Feßl/Holzschuster 2006: 56).

Wenn ein Antrag zugelassen wurde, wird das Verfahren in einer Außenstelle des BAA geführt. Es muss mindestens eine Einvernahme erfolgen. In einer Entscheidung des BAA ist zuerst über die Zuerkennung des Status des Asylberechtigten zu entscheiden, wenn die Voraussetzungen hierfür nicht vorliegen, wird der Anspruch auf den Status des subsidiären Schutzes geprüft (Feßl/Holzschuster 2006: 56). Kriterien zur Überprüfung sind drohende Verletzungen von Art 2 (Recht auf Leben) und 3 (Folterverbot) EMRK. Dieser subsidiäre Schutzstatus ist in § 8 AsylG geregelt und auf ein Jahr befristet, kann allerdings bei Bedarf verlängert werden (Limberger 2010: 42). Sollten auch hierfür die Voraussetzungen nicht erfüllt werden, ist der Antrag abzuweisen und die Entscheidung mit einer Ausweisung zu verbinden, wenn dadurch nicht die Rechte des Antragstellers nach Art 8 EMRK verletzt werden. Um Asylstatus zu erhalten, muss der Fremde der Definition des Flüchtlingsbegriffs der GFK entsprechen und es dürfen keine – ebenfalls an der GFK orientierten - Asylausschlussgründe vorliegen (Feßl/Holzschuster 2006: 56).

Als Berufungsinstanz gegen die Bescheide des BAA im Asylverfahren fungiert seit Juli 2008 der Asylgerichtshof, der geschaffen wurde, um den damaligen Rückstau von etwa

25 000 beim UBAS offenen Berufungsverfahren abzubauen. Der dreigliedrige Instanzenzug wird durch einen zweigliedrigen ersetzt². Der AsylGH wird von einem Präsidenten und einem Vizepräsidenten geleitet. Neben dem Hauptsitz in Wien verfügt der AsylGH über eine Außenstelle in Linz, die zusätzlich von einem weisungsgebundenen Leiter geführt wird. Entscheidungen werden normalerweise in nach Herkunftsländern oder Verfahrensarten eingeteilten Kammern in Zweier-Senaten getroffen, nur bei bestimmten Verfahrensarten sind Einzelrichterentscheidungen vorgesehen. Der AsylGH kann von mündlichen Verfahren absehen (Frank/Anerinhof/Filzwieser: 2008: 749 ff.). Neue Beweismittel sind im zweitinstanzlichen Verfahren nur bei maßgeblich geändertem Sachverhalt, mangelhaftem erstinstanzlichem Verfahren oder zum Zeitpunkt der Entscheidung der ersten Instanz nicht zugänglichen Beweismitteln zulässig (§ 40 AsylG 2005).

Erkenntnisse des AsylGH können nicht beim VwGH angefochten werden, eine Beschwerde vor dem VfGH ist jedoch zulässig (Frank/Anerinhof/Filzwieser: 2008: 749ff.).

Nicht nur Verfolgung im Herkunftsstaat kann für die Erteilung des Asylstatus relevant sein. Unter Umständen führen Nachfluchtgründe zur Anerkennung des Flüchtlings. In diesem Zusammenhang spielen einerseits Ereignisse eine Rolle, die nach Verlassen des Herkunftsstaates eingetreten sind, andererseits aber auch Handlungen, die seit Verlassen des Herkunftsstaates von den AntragstellerInnen gesetzt wurden, sofern diese Ausdruck einer bereits damals bestehenden Überzeugung sind. Asylanträge sind abzuweisen, wenn eine innerstaatliche Fluchtalternative möglich ist oder Asylausschlussgründe vorliegen (§3 AsylG 2005).

Wenn ein Fremder keinen Asylstatus zugesprochen erhält, oder ihm dieser wieder aberkannt wurde, aber eine Zurückweisung oder Abschiebung des Antragstellers eine Verletzung von Art. 2 oder 3 EMRK oder der Protokolle 6 oder 13 der Konvention bedeuten würde, oder willkürliche Gewalt infolge eines innerstaatlichen oder internationalen droht, kann dem Fremden subsidiärer Schutz zugesprochen werden. Auch in diesem Zusammenhang wird die Möglichkeit einer IFA geprüft. Subsidiärer Schutz wird für ein Jahr erteilt und kann verlängert werden, wenn die Situation im Herkunftsstaat unverändert bleibt (§8 AsylG 2005).

² Hierzu kommt es durch die Weitgehende Ausschaltung der Nachprüfungskompetenz des VwGH

Fremde, die über Wien Schwechat nach Österreich einreisen und dort einen Asylantrag stellen, werden der EASt am Flughafen vorgeführt (§ 31 AsylG 2005). In diesem Fall gelten besondere Bestimmungen für das Asylverfahren. Der Asylwerber kann bis seine Einreise gestattet wird, angewiesen werden, sich an einem bestimmten Ort im Grenzkontrollbereich aufzuhalten um eine Zurückweisung sicherzustellen. Binnen einer Woche muss die beabsichtigte erstinstanzliche Entscheidung dem UNHCR mitzuteilen (§ 32 AsylG 2005). In der Erstaufnahmestelle am Flughafen darf ein Antrag nur bei begründeten Hinweisen, dass kein Schutzstatus zuzuerkennen ist, abgewiesen werden, wenn der Antragsteller versucht über seine Identität zu täuschen, das Vorbringen nicht den Tatsachen entspricht, keine Verfolgung geltend gemacht wurde oder der Antragsteller aus einem sicheren Herkunftsstaat stammt. Allerdings darf die Abweisung nur mit Zustimmung des UNHCR erfolgen und die Zurückweisung darf erst nach rechtskräftiger Entscheidung durchgesetzt werden. Im Flughafenverfahren gelten verkürzte Fristen für die Entscheidung des Asylgerichtshofs. Dieser hat binnen zwei Wochen nach Einlangen der Beschwerde zu entscheiden (§ 33 AsylG 2005).

Durchschnittlich kostet laut einer parlamentarischen Anfragebeantwortung ein Asylverfahren etwa 1400 Euro (OE24 18.3.2011).

In vielen Dingen sind asylberechtigte Menschen österreichischen Staatsbürgern gleichgestellt und es besteht auch die Möglichkeit relativ rasch die österreichische Staatsbürgerschaft zu erlangen (Limberger 2010: 42).

Die Statistiken über AsylwerberInnen in Österreich basieren auf dem Asylwerberinformationssystem (AIS), das seit 1993 betrieben wird. Zusätzlich wurde in den 1990er Jahren das Betreuungsinformationssystem (BIS) eingerichtet, das Informationen über AsylwerberInnen und Flüchtlinge in Bundesbetreuung erfasst. Beide Systeme werden eingesetzt um Asylanträge und das Aufnahmesystem zu verwalten. Enthalten sind alle Informationen über Verfahren, Entscheidungen und die Personen. Die Einträge werden nach Naturalisation der Person, fünf Jahre nach deren Tod oder zehn Jahre nachdem der Grund für die Eintragung nicht mehr existiert, gelöscht. Die im BIS enthaltenen Daten anerkannter Flüchtlinge werden nur gespeichert, wenn diese staatliche Unterstützung erhalten und spätestens drei Jahre nach der Anerkennung gelöscht. Aufgrund datenschutzrechtlicher Bestimmungen ist es nicht möglich, die in den beiden Systemen enthaltenen Informationen über Religionszugehörigkeiten und Ethnien für statistische Auswertungen zu verwenden (Kraler et al 2009: 14 f.).

Seit Frühjahr 2008 werden in der Anhaltedatenbank Informationen über abgelehnte AsylwerberInnen und andere Personen in Schubhaft gesammelt (Kraler et al 2009: 14 f.).

4.1.1 Struktur

Im Bundesministerium für Inneres ist das Asylwesen in der Sektion III (Recht) angesiedelt. Diese Sektion teilt sich in die Gruppe III/a (Legistik und Recht) sowie III/b (Asyl, Migration, Integration). In der Gruppe III/b liegt die Zuständigkeit für Asylagenden in der Abteilung III/5 (Asyl und Betreuung), wobei hier die untergeordnete Abteilung III/5/a für Asyl- und Betreuungsangelegenheiten sowie die Grundversorgung und III/5/b für die Gesamtsteuerung des Asyl- und Fremdenwesens zuständig ist (BMI o.J.a).

Als nachgeordnete Behörde des Innenministeriums ist das Bundesasylamt, dem ein Direktor vorsteht, mit Sitz in Wien eingerichtet (§ 58 AsylG 2005). Das BAA besteht in Wien aus einer Zentrale und der Grundsatz- und Dublinabteilung. Abgesehen von den drei Erstaufnahmestellen in Traiskirchen (EASt Ost), Thalham (EASt West) und Flughafen Wien-Schwechat, gibt es sieben Außenstellen in Wien, Traiskirchen, Eisenstadt, Graz, Linz, Salzburg und Innsbruck (Krainz/Wintersberger 32)

Zur Sammlung, wissenschaftlichen Aufarbeitung und Bereitstellung relevanter Informationen zu Herkunftsländern führt das Bundesasylamt eine Staatendokumentation (§ 60 AsylG 2005).

Zur Bündelung der fremdenrechtlichen Agenden wurde die Erweiterung des BAA zum Bundesamt für Asyl und Migration (BAM) beschlossen. Anstatt der bislang 110 Stellen (84 Bezirkshauptmannschaften, 14 Bundespolizeidirektionen und 15 Magistrate) sollen die Aufgaben nun gebündelt werden (Der Standard 14.10.2010).

Auf die Rolle des Asylgerichtshof als Berufungsinstanz soll an dieser Stelle nicht mehr eingegangen werden, da dies bereits im vorherigen Kapitel in ausreichendem Umfang geschehen ist. Es soll lediglich darauf hingewiesen werden, dass nach Einschätzung des UNHCR der AsylIGH die Einheitlichkeit der Entscheidungen vermissen lässt, die beim VwGH gegeben war (Die Presse 10.6.2011).

4.1.2 Zugang zum Arbeitsmarkt

Anerkannt Flüchtlinge, sowie subsidiär Schutzberechtigte verfügen über freien Zugang zum Arbeitsmarkt. Andere Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft, wie AsyberberInnen fallen unter das Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG) und können eine unselbstständige Beschäftigung nur mit Beschäftigungsbewilligung aufnehmen. Zur Erteilung dieser Bewilligung werden Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes sowie öffentliche oder gesamtwirtschaftliche Interessen berücksichtigt. Speziell für AsylwerberInnen gilt, dass sie seit mindestens drei Monaten zum Asylverfahren zugelassen sein und über faktischen Abschiebeschutz oder ein Aufenthaltsrecht verfügen müssen, für die Stellen dürfen keine ÖsterreicherInnen oder bereits im Arbeitsmarkt integrierte AusländerInnen zur Verfügung stehen und die vorgegebenen Höchstzahlen für Beschäftigungsbewilligungen dürfen nicht überschritten werden. In den ersten drei Monaten nach Einbringen eines Asylantrags dürfen die AntragstellerInnen auch keine selbstständige Tätigkeit aufnehmen. Voraussetzung für die Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit ist ein entsprechender Aufenthaltstitel, ein Nachweis zur Befähigung zu dieser Tätigkeit. Während bestimmte Tätigkeiten durch Inländervorbehalte nicht für AsylwerberInnen zugänglich sind, ist die Kategorie der „Neuen Selbstständigen“, zu der etwa SexarbeiterInnen oder KolporteurInnen zählen, für AsywerberInnen bedeutsam (Schumacher/Peyrl 2007. Zit. n. Limberger 2010: 45 f.).

AsylwerberInnen in Grundversorgung können bis zu 100 Euro zusätzlich, etwa durch gemeinnützige Arbeiten wie Schneeschaufeln oder Landschaftspflege für Bund, Länder und Gemeinden, verdienen, darüber hinausgehender Verdienst wird mit der Grundversorgung abgerechnet (FM4 20.12.2010).

4.1.3 Asylmissbrauch – auch als parteipolitische Strategie

Die veränderte Wahrnehmung von Asylwerbern als „Wirtschaftsflüchtlinge“ fällt für Anny Knapp mit dem Aufstieg Jörg Haiders, der sich für einen Zuwanderungsstopp aussprach, in der FPÖ seit Ende der 1980er Jahre und den steigenden Antragszahlen zusammen und beeinflusste auch die Gesetzgebung. (Knapp 2002: 2).

Kryzanowski und Wodak nennen in ihrer Studie drei wesentliche „Manifeste“ der FPÖ, die nach dem Aufstieg Jörg Haiders ihre ausländerfeindliche Haltung zum Ausdruck brachten: die FPÖ-Burgenland-Resolution der burgenländischen Landes-FPÖ im Jahr 1986, die Erklärung von St. Lorenzen von 1993 und das Österreich zuerst-Volksbegehren aus dem

Jahr 1993 (2009: 103 f.). Die FPÖ bringt das Thema Immigration und die Gefährdung des Gemeinwohls durch „Scheinasylanten“, das seit Beginn der Parteigeschichte eine zentrale Rolle – besonders wenn es darum geht Verantwortliche für negative wirtschaftliche Entwicklungen auszumachen - gespielt hat, in allen Facetten ins Zentrum des öffentlichen und politischen Diskurses in Österreich. Die Regierungsbeteiligung der FPÖ von 2000 bis 2006 rückte ihren Antimigrationsdiskurs weiter ins Zentrum der politischen Debatte. (Kryzanowski/Wodak 2009: 116 f.). Dennoch konstatieren die Autoren, dass

„...the FPÖ's success is built more on the „communication“ of radical messages to the public, rather than on the putting of those radical messages into practice. In this light, practically any immigration-related issue or incident becomes a very good reason for the party to emphasize its radical views on the topic.“(Kryzanowski/Wodak 2009: 118)

Seit Ende der 1990er Jahre war Österreich eines der Hauptaufnahmeländer für AsylwerberInnen in Europa, von denen der Großteil illegal einreiste. Infolgedessen waren die beherrschenden Themen der Asyldebatte in den 1990er Jahren „ScheinasylantInnen“, kriminelle AsylwerberInnen und die Aufnahme und Unterbringung der AsylwerberInnen, die in erster Linie auf Kooperation mit den Ländern beruhte (Krahler/Sohler 2005: 12 f.).

Der euphorischen Stimmung nach Öffnung des Eisernen Vorhangs den Flüchtlingen des Kommunismus gegenüber folgte mit Ankunft der rumänischen Flüchtlinge und AsylwerberInnen in Österreich die Wahrnehmung dieser Flüchtlinge als Wirtschaftsmigranten anstatt als Flüchtlinge, die Schutz und Hilfe benötigen. Zusätzlich wurden die rumänischen Flüchtlinge mit allerlei Verbrechen in Verbindung gebracht. Auch die steigende Anzahl illegaler Grenzübertritte infolge der neu implementierten Visabestimmungen trug nicht zu einem positiven Bild der Immigranten bei. Für Kraler et al. (2009) liegt in der öffentlichen Wahrnehmung der rumänischen Flüchtlinge und in der Art, wie die Behörden darauf reagierten, die Ursache für das heute in der Öffentlichkeit vorherrschende Bild von AsylwerberInnen und die Verlagerung der Immigrationsdebatte auf Sicherheitsthemen, illegale Einwanderer und „Scheinasylanten“ und organisierte Kriminalität im Laufe der 1990er Jahre. Auch die Kompetenzverschiebung bei Migrationsagenden vom Sozial- zum Innenministerium in den 1980er Jahren trug zur Wahrnehmung der AsylwerberInnen als Gefahr für die öffentliche Sicherheit bei.

„Tatsächliche oder vermeintliche Zusammenhänge zwischen Arbeitsmarktproblemen und sozialstaatlichen Aspekten rücken immer mehr in das Zentrum der Debatten um Zuwanderung, wobei die Neigung der PolitikerInnen und „einheimischer“ Bevölkerung, der MigrantInnenbevölkerung die Schuld an gesellschaftlichen Problemen in die

Schuhe zu schieben, immer größer wird.“ (Biffl 1997/Gächter 1997, zit. n. Hödl/Husa/Parnreiter/Stacher 2000: 19).

In letzter Zeit führte der hohe Anteil an Ausländern, die krimineller Handlungen verdächtigt werden, zu einer verstärkten Debatte von Kriminalität, Sicherheit und Migration (Kraler et al 2009: 16), so zeigte etwa eine parlamentarische Anfragebeantwortung, dass 2010 gegen 9 055 AsylwerberInnen als Tatverdächtige ermittelt wurde (Ö24 18.3.2011). Nach einem massiven Rückgang der Asylantragszahlen infolge der Reformen des Asylgesetzes kam es 1998 zu einem erneuten Anstieg der Zahlen, was zu einer verstärkten Kampagne der Krone und der FPÖ gegen AsylwerberInnen – besonders AfrikanerInnen – führte, die als Kriminelle und Drogendealer dargestellt wurden (Kraler et al 2009: 16 f.).

Internationale Ereignisse hingegen spielen in der medialen Berichterstattung über Migration kaum eine Rolle, da diese in Österreich als interne Angelegenheit wahrgenommen wird (Kryzanowski/Wodak 2008: 258).

4.1.4 Verfahrensdauer

Wenn über konkrete Asylfälle berichtet wird, weisen die Medienberichte zumeist auf die lange Dauer der Asylverfahren hin, die zu dramatischen Einzelschicksalen führen würde. Nicht zuletzt stellt eben diese Verfahrensdauer eines der Hauptargumente für die Einführung des humanitären Bleiberechts dar. Aufgrund der hohen Asylantragszahlen der letzten Jahre bildete sich ein Rückstau an Asylfällen, in denen noch keine endgültige Entscheidung getroffen wurde, ein Missstand, der durch die Asylgesetznovellen und die Einrichtung des AsylGH behoben werden sollte (OTS 0087 20.10.2010).

So sollte beispielsweise im Oktober 2010 eine Armenierin mit ihrer Tochter nach Ungarn abgeschoben werden, die im Februar 2006 über Ungarn nach Österreich eingereist waren. Nachdem im März 2006 ihr Asylantrag zurückgewiesen und im April 2006 die Berufung durch den damaligen UBAS abgewiesen wurde, wurde die Beschwerde im Mai 2010 nach vierjähriger Verfahrensdauer vom Verwaltungsgerichtshof abgelehnt (Kleine Zeitung 14.10.2010).

Der Präsident des Asylgerichtshofs weist in einem ORF-Interview im August 2010 auf die Verkürzung der Verfahrensdauer in den Beschwerdeverfahren hin, wobei mehr als jeder zweite Fall innerhalb eines halben Jahres ohne Qualitätsverlust erledigt werde. So konnten innerhalb von sechs Monaten 12 000 Verfahren, für die früher mehrere Jahre benötigt worden wären, abgeschlossen werden. In Dublin-Fällen fallen häufig innerhalb

von zwei Wochen die Entscheidungen. Das Ziel den Rückstau an Altfällen bis Ende 2010 abzubauen, konnte allerdings nicht erreicht werden (OE1 28.8.2010). Mit Stand März 2011 waren beim AsylGH seit seiner Errichtung etwa 50 000 Beschwerdeverfahren anhängig gewesen, von denen 35 000 abgeschlossen werden konnten. Zirka 80 Prozent der Beschwerdeverfahren werden innerhalb von sechs Monaten, Dublin-Fälle innerhalb von zwei bis drei Wochen erledigt (OE24 18.3.2011).

Von den im Oktober 2010 anhängigen 16 000 Altfällen waren laut unterschiedlichen Schätzungen einige hundert bis zu 2000 Fälle bereits vor dem 1. Mai 2004 begonnen worden. Diese Menschen können in ihrem Bundesland nach bestimmten Kriterien nach abgelehntem Asylantrag einen Antrag auf humanitären Aufenthalt stellen (Ö1 15.10.2010). Diese Altfalllösung in Bezug auf den humanitären Aufenthalt sieht einen mindestens zur Hälfte rechtmäßigen Aufenthalt (Asylkoordination et al 2010: 7) sowie ein ausreichendes Ausmaß an Integration vor (Hulla et al 2010: 22).

Ein Bleiberecht gem. § 44(a) NAG zu erhalten, müssen die Anforderungen des NAG (§ 11) für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung erfüllt werden. Hierzu zählen eigenes Einkommen, Wohnung und Unbescholtenheit. Ebenso darf kein Aufenthaltsverbot für den EU-Raum vorliegen. Da die Selbsterhaltungsfähigkeit der AntragstellerInnen ein wichtiges Kriterium darstellt, der Erhalt einer Beschäftigungsbewilligung jedoch nicht so einfach ist, besteht die Möglichkeit einer Patenschaftserklärung. Laut BMI-Statistik wurde zwischen 1. April 2009 und 1. März 2010 in 1254 Fällen eine Niederlassungsbewilligung erteilt, davon 817 unbeschränkt. Aufgrund der zeitlichen Verzögerung bei der Meldung der Länder an das BMI ist davon auszugehen, dass die tatsächliche Zahl der gewährten Niederlassungsbewilligungen etwas höher liegt. In ca. 70 Fällen kam es zu einer negativen Entscheidung (Asylkoordination et al. 2010: 5 f.). Bis Oktober 2010 erhöhte sich die Anzahl der Fälle, in denen humanitäres Bleiberecht vergeben wurde auf 3400 (OTS 0087 20.10.2010).

4.1.5 Unterbringung

Seit 1990 wird die Betreuung mittelloser Flüchtlinge durch das Bundesbetreuungsgesetz geregelt (König/Rosenberger 2010: 17). Das BBetrG 1990 schloss einen Rechtsanspruch der Antragsteller auf die Bundesbetreuung, bestehend aus Unterbringung in privaten Unterkünften und Flüchtlingseinrichtungen, Versorgung und Krankenpflege, aus und sorgte für eine quotenmäßige Verteilung der AsylwerberInnen auf die Bundesländer (König/Rosenberger 2010: 23). Aufgrund des Rechnungshofberichts von 1990 wurde das

BBetrG 1990 durch das BBetrG 1991 ersetzt. Die Aufnahme in die Bundesbetreuung konnte für bestimmte Gruppen, etwa aufgrund der Staatsbürgerschaft oder der Nichtfeststellbarkeit der Identität, per Erlass ausgeschlossen werden. Während sich zwischen 1990 und 2000 ein Drittel der AsylwerberInnen in der Bundesbetreuung befand, wurde die überwiegende Mehrheit von NGOs oder auf Basis von Sozialhilfegesetzen der Länder betreut (König/Rosenberger 2010: 24). 2003 legte die EU-Aufnahmerichtlinie Mindestnormen für die Aufnahme von AsylwerberInnen fest, wodurch es in Österreich zur Beseitigung einiger Rechtsunsicherheiten kam (Knapp 2005:5). In Anbetracht der Aufnahmerichtlinie wurde die Grundversorgungsvereinbarung 2004 (Grundversorgungsvereinbarung – Art 15a B-VG) unter Zusammenarbeit von Bund und Ländern erarbeitet (Limberger 2010: 50 f.).

Primär kam der Bund bis zur GVV, die die Verteilung der Aufgaben und der Finanzierung zwischen Bund und Ländern regelt, für die Versorgung dieser Menschen auf. Ziel der GVV war neben der Umsetzung der Aufnahmerichtlinie der EU eine bundesweite Vereinheitlichung der Grundversorgung. Bis heute gibt es jedoch Konflikte in Bezug auf Aufteilungsschlüssel und Finanzierung. Allerdings wird die Unterbringung von Asylwerbern durchaus auch politisch instrumentalisiert um mit der ablehnenden Haltung der Bevölkerung Politik zu machen. (König/Rosenberger 2010: 17 f.). Laut GVV sind die Länder für die Unterbringung und Versorgung der AsylwerberInnen zuständig, diese greifen dabei oft auf privatwirtschaftliche Unternehmen, wie Gasthöfe und Pensionen, oder zivilgesellschaftliche Organisationen zurück (König/Rosenberger 2010: 18).

In den Jahren 2001 bis 2003 kam es aufgrund der selektiven Aufnahme von AsylwerberInnen in die Bundesbetreuung oder die Entlassung von AsylwerberInnen zur Vorbeugung von Missbrauch zu Konflikten zwischen dem BMI und den NGO. Flüchtlingsorganisationen mussten dies durch die Bereitstellung von Unterkünften kompensieren (König/Rosenberger 2010: 27 f.). Doch im Jahr 2003 urteilte der Verfassungsgerichtshof, dass alle AsylwerberInnen denselben Anspruch auf Bundesbetreuung hatten und auch die Aufnahmerichtlinie der EU führte zu einer Reihe von entsprechenden Gesetzesänderungen (Krahler/Sohler 2005 12 f.).

Während des Zulassungsverfahrens ist der Bund, im inhaltlichen Verfahren die Länder für die Grundversorgung der AsylwerberInnen zuständig (Fischer et al 2010: 107), in denen die Unterbringung der AsylwerberInnen zumeist in Pensionen erfolgt (Krainz/Wintersberger o.J.: 34).

Neben Unterkunft und Verpflegung umfasst die Grundversorgung auch andere Versorgungsleistungen wie Krankenversorgung, Information, Beratung, Schulbedarf und Bekleidung. Die Betreuung durch den Bund erfolgt in den Erstaufnahme- und Betreuungsstellen Ost (Traiskirchen), West (Thalham), sowie in den Betreuungsstellen Bad Kreuzen und Reichenau. Zusätzlich besteht die Möglichkeit bei Engpässen Kasernen zu Betreuungsstellen zu erklären. Die Unterbringung von AsylwerberInnen im laufenden Verfahren findet in etwa 600 Einrichtungen statt, wobei sich die Länder hier der Unterstützung von NGOs wie der Caritas bedienen (BMI o.J.b).

12 464 AsylwerberInnen befanden sich Anfang Jänner 2011 auf die verschiedenen Bundesländer aufgeteilt in der Grundversorgung (OE24 18.3.2011). Auch wenn 2011 die Anzahl der Asylanträge wieder im Steigen begriffen ist, werden die Kapazitäten der Betreuungsstellen nicht ausgelastet. Anfang Juli befanden sich in Traiskirchen 382 AsylwerberInnen, in der Erstaufnahmestelle in Thalham 106 Asylsuchende, in Bad Kreuzen waren 116 und in Reichenau 48 Menschen untergebracht (Kleine Zeitung 1.8.2011).

Als 2010 die Belagszahlen für Traiskirchen und Thalham auf 480 und 120 Personen reduziert wurden und die Anzahl der in Bundesbetreuung befindlichen Personen längere Zeit auf niedrigem Stand waren, kündigte die deutsche Firma European Homecare, die bislang für das Betreiben der Erstaufnahmestellen zuständig war, den Vertrag mit dem Innenministerium aufgrund von mangelnder Rentabilität (Falter 13.7.2011). European Homecare erhielt 2002/03 vom damaligen Innenminister Ernst Strasser den Zuschlag für die Betreuung, da das Angebot eines Konsortiums aus Caritas, Diakonie, Volkshilfe und Rotem Kreuz um 80 Cent pro AsylwerberIn unterboten wurde (Die Presse 6.7.2010). Bis zum Ende der neuen Ausschreibung führt EHC die Betreuung der AsylwerberInnen fort (Falter 13.7.2011).

4.1.6 Abschiebung

Einem Fremden kommt für die Dauer bis eine durchsetzbare Entscheidung bezüglich seines Antrags auf internationalen Schutz getroffen wurde, ein faktischer Abschiebeschutz zu. Bei Folgeanträgen gilt der faktische Abschiebeschutz in folgenden Fällen nicht: wenn eine aufrechte Ausweisung besteht, kein Fall des § 39 Abs. 2 (Verletzung des EU-Vertrags durch einen Mitgliedsstaat) vorliegt und die Zuständigkeit des anderen Staates weiter besteht. Weiters kann der faktische Abschiebeschutz aufgehoben werden, wenn neben der bestehenden aufrechten Ausweisung, der

Folgeantrag voraussichtlich zurückzuweisen ist, da keine wesentlichen Änderungen des Sachverhalts eingetreten sind und die Abschiebung keine reale Gefahr der Verletzung der relevanten Artikel und Protokolle der EMKR mit sich bringt. Wenn ein Abschiebetermin bereits feststeht und der Folgeantrag innerhalb von 18 Tagen vor dem geplanten Abschiebetermin eingebracht wird, steht ihm kein Abschiebeschutz zu, wenn die aufrechte Ausweisung besteht, der Asylwerber nachweislich über den Abschiebetermin informiert wurde und sich der Antragsteller in Schubhaft oder gelinderem Mittel befindet oder nach einer Festnahme angehalten wird. Das Gesetz sieht allerdings auch vor, dass der faktische Abschiebeschutz zuzuerkennen ist, wenn der Folgeantrag zu keinem früheren Zeitpunkt gestellt werden konnte oder sich die objektive Situation im Herkunftsstaat geändert hat. Zwei Tage vor dem geplanten Abschiebetermin werden zur Zuerkennung des Abschiebeschutzes nur noch objektive Veränderungen im Herkunftsstaat überprüft (§ 12 AsylG 2005).

Im Falle der Zurück- oder Abweisung eines Asylantrags oder der Aberkennung des Schutzstatus spricht das Bundesasylamt eine Ausweisung aus. Ausnahmen von dieser Regelung wären eine Verletzung von Art. 8 EMRK und ein anderweitig geregeltes Aufenthaltsrecht. Es besteht auch die Möglichkeit, die Ausweisung aufgrund einer nicht dauerhaften Verletzung von Art 3 EMKR aufzuschieben (§ 10 AsylG 2005).

Immer wieder machen Fälle von (geplanten) Abschiebungen in den österreichischen Medien Schlagzeilen. Besonders der Fall des Nigerianers Marcus Omofuma, der bei seiner Abschiebung von Wien nach Sofia starb, während er von den begleitenden Beamten gefesselt und geknebelt worden war, schaffte es ins Bewusstsein der Öffentlichkeit (Kraler et al 2009: 16 f.).

4.1.6.1 Minderjährige

2010 suchten in Österreich 934 unbegleitete Minderjährige um Asyl an, von denen 34 unter 14 und 653 unter 18 Jahre alt waren. In 934 Fällen wurde im Laufe des Asylverfahrens die Volljährigkeit der Antragsteller festgestellt (BMI Asylstatistik 2010).

Besondere Aufmerksamkeit erhalten minderjährige Flüchtlinge – egal ob es sich um UMF (unbegleitete minderjährige Flüchtlinge) oder Kinder mit Familienangehörigen handelt - wenn es darum geht, AsylwerberInnen außer Landes zu bringen. Kaum ein Thema wurde in der letzten Zeit ähnlich intensiv medial diskutiert, wie die Schubhaftbedingungen für Minderjährige, oder besser gesagt, die Frage, ob Minderjährige überhaupt in Schubhaft

genommen werden sollen. Die mediale Berichterstattung beispielsweise im Fall der kosovarischen Komani-Zwillinge führte zu Apellen zahlreicher NGOs, auch mit Unterstützung des Bundespräsidenten Heinz Fischer, die UN-Kinderrechtskonvention in Verfassungsrang zu heben (Wiener Zeitung 14.10.2010).

Im Zuge des Fremdenrechtspakets 2011 reagierte der Gesetzgeber auf die anhaltende Kritik und richtete für Familien mit Kindern eine Familienunterbringung ein, in der die betroffenen Familien vor ihrer Abschiebung anstatt in Schubhaftzentren untergebracht werden (Kleine Zeitung 25.4.2011). Kinder bis 14 Jahre können mit Einverständnis ihrer Eltern in Schubhaft mitgenommen werden, oder sie werden von den österreichischen Behörden betreut. Da zukünftig nur noch für Jugendliche zwischen 14 und 16 das Gelindere Mittel vorrangig zu verwenden ist, befürchtet das UNHCR einen Anstieg der Anzahl der 16 bis 18-jährigen in Schubhaft.

Besonders das UNHCR kritisiert die Regelungen des Fremdenrechtspaket als nicht weitreichend genug, da zwar keine Kinder unter 14, wohl aber Jugendliche unter 18 Jahren in Schubhaft genommen werden können (UNHCR 27.1.2011).

4.2 Der Fall Zogaj

Wie kein anderes Asylverfahren der jüngeren Vergangenheit erregte der Fall Arigona Zogaj im Jahr 2007 mediale und öffentliche Aufmerksamkeit, da durch das Schicksal der damals 15-jährigen Arigona und ihrer Familie die Asylthematik ein medienwirksames Gesicht erhielt. Aus eben diesem Grund soll diese Causa hier näher untersucht werden und die Phasen des Instanzenzugs dieses Asylfalls dargestellt werden.

Die Familie Zogaj, bestehend aus Mutter Nurije, Vater Devat, und die Kinder Alfred, Alban, Arigona, Albin und Albona leb(t)en in der oberösterreichischen Gemeinde Frankenburg im Bezirk Vöcklabruck.

Nachdem der Vater 2001 nach Österreich eingereist war und einen Asylantrag stellte, folgte im Mai 2002 der negative Bescheid des BAA. Im September 2002 reiste die Mutter Nurije mit den fünf Kindern nach Österreich und stellte Asylerstreckungsanträge. Alle Asylanträge wurden im November in zweiter Instanz abgelehnt, woraufhin der Vater erneut einen Asylantrag stellte, der im Februar 2003 abgelehnt wurde, weshalb Herr Zogaj einen Ausweisungsbescheid erhielt. Infolgedessen stellte Frau Zogaj für sich und die Kinder einen zweiten Asylantrag. Noch im selben Jahr wurde eine Asylbeschwerde

beim VfGH abgelehnt. Zwar bestätigt die Sicherheitsdirektion Oberösterreich im Mai 2004 die Ausweisung, aber aufgrund von einer VwGH-Beschwerde wird die aufschiebende Wirkung zuerkannt bis die Beschwerde beim VwGH schließlich im März 2005 abgewiesen wurde (Kleine Zeitung 15.7.2010).

Als 2005 die BH Vöcklabruck die Familie zur Ausreise aufforderte, stellte diese einen in weiterer Folge abgelehnten Antrag auf Erstniederlassung aus humanitären Gründen (ORF 8.11.2010a).

Im Mai 2007 wird die Berufung der Familie Zogaj gegen die Ablehnung der Niederlassungsbewilligung abgelehnt und die Familie beruft beim VfGH gegen diese Entscheidung. Als die Familie am 26. September 2007 zur Abschiebung abgeholt werden soll, verschwindet die Tochter Arigona zunächst spurlos und droht zuerst in einem Brief und später via Videobotschaft mit Selbstmord. Später stellt sich heraus, dass Arigona bei Pfarrer Josef Friedl untergekommen war (ORF 8.11.2010). Der Vater und vier Geschwister von Arigona werden dennoch in den Kosovo abgeschoben, während die Mutter und Arigona vorerst in Österreich bleiben (FM4 14.6.2010).

Als im Dezember 2007 die Beschwerde der Familie beim VfGH abgewiesen wurde, erhalten Arigona und ihre Mutter dennoch das Aufenthaltsrecht bis zum Ende des Schuljahres 2008 (8.11.2010a). Der VfGH wies die Beschwerde der Familie Zogaj gegen die Nichterteilung einer Erstniederlassungsbewilligung mit der Begründung ab, dass das Ausweisungsverfahren von 2004 sehr wohl die Konformität mit Art. 8 EMRK berücksichtige und eine Ausweisung keine Verletzung des Art 3 EMRK bedeute und verwies auf die Zuständigkeit des Innenministeriums bezüglich der Gewährung von humanitärem Aufenthalt (VfGH Entscheidung B 1263, 1264/07).

Als folglich die Aufforderung ergeht, nach Schulschluss 2008 das Land zu verlassen, erhalten Mutter und Tochter einen Aufschub, da sie sich, nicht zuletzt aufgrund eines Selbstmordversuchs von Nurije Zogaj im Mai 2008, nachdem sie davon erfährt, dass ihr Mann sich im Kosovo abgesetzt hat (Kleine Zeitung 15.7.2010) in psychiatrischer Behandlung befinden (ORF 8.11.2010a).

Im Dezember 2008 werden Arigonas vier Geschwister in Ungarn beim Versuch illegal mithilfe eines Schleppers nach Österreich zurückzukehren, aufgegriffen und stellten daraufhin in Ungarn einen Asylantrag, während Arigona und ihre Mutter aus gesundheitlichen Gründen vorläufig nicht aus Österreich abgeschoben werden konnten (Die Presse 23.12.2008).

Arigona und ihre Mutter stellten in Österreich erneut einen Asylantrag, der zugelassen wurde, da die bislang gestellten Anträge über den Vater gelaufen waren (Kleine Zeitung 15.7.2010). Im Jänner reisten die Geschwister illegal von ihrer Unterkunft in Ungarn aus nach Österreich ein. (ORF o.J.) Ungarn sieht sich gemäß Dublin-II-Verordnung nicht für die Asylanträge der Geschwister zuständig (ORF 8.11.2010a). Die beiden älteren Geschwister reisten bereits im Februar wieder freiwillig in den Kosovo zurück, die jüngeren bleiben in Österreich. Im September 2009 wurden die Brüder allerdings von der Polizei, vermutlich nach einer erneuten Einreise über Ungarn, aufgegriffen und in Schubhaft genommen, aus der sie noch in derselben Woche freiwillig in den Kosovo zurückkehrten (ORF 16.9.2009; ORF 18.9.2009).

Am 12. November 2009 wurde der negative erstinstanzliche Bescheid für die im Dezember des Vorjahres angestrebten Asylverfahren zugestellt. Der Anwalt der Familie kündigte eine Beschwerde beim Asylgerichtshof an, der eine aufschiebende Wirkung in Bezug auf die Abschiebung der Familie zukommen würde. Der Betreuer der Volkshilfe, Christian Schörkhuber, wies auf die Suizidgefahr von Mutter und Tochter hin. Sowohl die oberösterreichische, als auch die Bundespolitik zeigt sich geteilter Meinung über den gewünschten Ausgang des Verfahrens (Kleine Zeitung 12.11.2009). Ein Antrag auf humanitäres Bleiberecht kam in diesem Fall nicht in Frage, da hierzu mindestens die Hälfte des Aufenthalts in Österreich legal begründet sein muss (Der Standard 13.11.2009).

Am 17. März 2010 wurde schließlich der Bescheid des AsylGH an den Rechtsanwalt der Familie zugestellt, mit dem die Beschwerde mit der Begründung, dass die psychische Erkrankung der Mutter im Kosovo behandelbar ist, abgewiesen wurde, woraufhin die Familie eine Beschwerde beim VfGH einlegte, mit der die aufschiebende Wirkung zuerkannt wurde (ORF 18.3.2010). Als am 14. Juni 2010 der VfGH die Beschwerde ablehnt, wird der Familie eine Frist zur freiwilligen Ausreise gewährt (ORF 8.11.2010a). Die Innenministerin verweist darauf, dass im Fall Zogaj über 100 negative Bescheide ergangen seien, weshalb sie keine Möglichkeit sah, in diesem Fall eine Ausnahme zu machen. Sollte die Familie nicht freiwillig ausreisen, hätte dies ein 18-monatiges Aufenthaltsverbot in Österreich zur Folge, weshalb die Ministerin die freiwillige Ausreise – vor allem in Hinblick auf die legale Wiedereinreisemöglichkeiten – anrät (Kleine Zeitung 14.6.2010).

Am 15. Juli 2010 eine Woche nach Schulschluss reist die Familie schließlich in den Kosovo aus (ORF 8.11.2010a).

Ein humanitäres Bleiberecht kam im Fall der Familie Zogaj nicht in Frage, da über die Zulässigkeit der Ausweisung im Asylverfahren entschieden wurde (FM4 12.11.2009).

Aus dem Kosovo stellte die Familie schließlich im November 2010 Visaanträge für die legale Einreise nach Österreich. Sowohl die dafür notwendigen Schulbesuchs- als auch Arbeitsbestätigungen lagen vor (ORF 8.11.2010b). Am 25.11.2010 berichtete der Standard schließlich über die Wiedereinreise von Arigona, Albin, Albona und ihrer Mutter Nurije Zogaj mit vorübergehenden Visa (Der Standard 25.11.2010). 2011 wurde schließlich aufgrund der erfolgreichen Absolvierung der Prüfungen der Kinder, deren Schülervisum um ein weiteres Jahr verlängert und auch der Arbeitgeber von Mutter Nurije verlängerte das Arbeitsverhältnis (Die Presse 23.6.2011).

Wie kaum ein anderer Asylfall in den letzten Jahren beherrschte die Causa Zogaj über einen längeren Zeitraum den öffentlichen Diskurs und führte zu kontroversen Debatten quer durch alle politischen Lager. Zahlreiche Künstler traten für ein Bleiberecht für Arigona Zogaj ein. Auch wenn in diesem Fall letztlich die Voraussetzungen zur Gewährung des Aufenthalts aus humanitären Gründen mangels rechtmäßigen Aufenthalts in Österreich nicht gegeben waren, führte die Geschichte doch zur Bewusstseinsbildung in diesem hochsensiblen Bereich und auch zu Nachjustierungen des Bleiberechts durch den VfGH (Kleine Zeitung 15.7.2010), auf die jedoch in dieser Arbeit nicht eingegangen werden kann.

5 Zahlen und Fakten im europäischen Vergleich

Vorausgeschickt werden muss in Bezug auf dieses Kapitel, dass die Entscheidung der Gegenüberstellung mehrerer europäischer Länder in dem Bewusstsein der lediglich bedingten Vergleichbarkeit statistischer Daten getroffen wurde. Auf diese Problematik gründet sich auch der etwas größere Rahmen, dieses vergleichenden Kapitels, das beabsichtigt, sich nicht nur auf die bloßen Zahlen zu konzentrieren sondern auch den Kontext der jeweiligen Länder, wie Ablauf der Verfahren, antragsstärkste Nationen, aktuelle Entwicklungen – diese spielen primär in Verbindung mit der griechischen Asylproblematik eine entscheidende Rolle – zu berücksichtigen. Beispielsweise weist das UNHCR in seinem Bericht darauf hin, dass die Anzahl der Asylanträge nicht exakt der Anzahl der AsylwerberInnen entsprechen muss, da es durchaus vorkommt, dass Personen in mehreren Ländern Asylanträge stellen, aber auch Unterschiede bei der Erstellung der Statistiken behindern die Vergleichbarkeit. So werden in Belgien

minderjährige AsylwerberInnen in Begleitung ihrer Familien nicht einzeln in die Statistik aufgenommen (UNHCR 28.3.2011). Besondere Vorsicht ist auch bei der Reihung der Länder geboten, da mitunter eine völlig andere Reihenfolge entsteht, je nachdem ob die Verteilung der AsylwerberInnen pro Kopf oder in absoluten Zahlen berechnet wird.

Ausgewählt wurden die Länder mehr oder minder intuitiv mit Bedacht darauf, möglichst unterschiedliche Repräsentanten des EU-Raums in den Vergleich mit einzubeziehen. Die Schweiz, wenn auch selbst kein EU-Land, stellt als neutraler Staat, der bezüglich der geografischen Lage durchaus mit Österreich vergleichbar ist, einen interessanten Sonderfall dar. Sie ist von EU-Staaten, die grundsätzlich als sichere Drittstaaten zu bewerten sind, umgeben, woraus zu folgern wäre, dass es eigentlich keine Asyl-Migration in die Schweiz geben dürfte.

Anders gestaltet sich der Fall in Frankreich, das nicht zuletzt aufgrund seiner Größe und der prominenten Rolle, die es in der EU spielt, ausgewählt wurde. In Frankreich gibt es, begründet durch den Kolonialismus, eine starke Tradition von Zuwanderung aus den ehemaligen Kolonien, besonders dem Maghreb (Castles/Miller 1993: 131).

Auf Schweden fiel die Wahl, da dieses Land in beinahe allen Politikbereichen stets als Musterland genannt wird und es im Zuge dieses Vergleichs interessant ist, zu zeigen, inwiefern dies auch im Asylbereich der Fall ist.

Griechenland wurde aus zwei Gründen in die Untersuchung aufgenommen: Einerseits spielte natürlich die mediale Präsenz des griechischen Asylsystems eine entscheidende Rolle bei der Auswahl. Zusätzlich erschien es sinnvoll in einen Vergleich mehrerer EU-Staaten ein südliches Land aufzunehmen, da diese – Spanien, Italien und Griechenland - bedingt durch ihre geografische Lage an der EU-Außengrenze verstärkt von illegaler und Asylmigration sowie Rückschiebungen im Sinne der Dublin-II-Verordnung betroffen sind.

In den meisten westeuropäischen Zielländern kommen 60-65% der ausländischen Einwohner aus fünf Herkunftsländern. Die Verteilung zeigt neben einer deutlichen Konzentration auf wenige Herkunftsländer, dass in der Regel kulturelle, wirtschaftliche, politische oder historische Beziehungen zwischen den jeweiligen Herkunfts- und Zielländern bestehen (Münz 2000: 186).

5.1 Schweiz

5.1.1 Verfahren

Im August 2011 wurde in der Schweiz ein Vorschlag zur Verkürzung der Verfahrensdauer durch Unterbringung der AsylwerberInnen in Bundeszentren, in denen auch Verfahren abgewickelt werden sollten, kontrovers diskutiert (News.ch 2.8.2011). Tatsächlich wurde zumindest der Rückstau der Fälle beim Bundesverwaltungsgericht durch die Neuorganisation des Gerichts im Jahr 2000 bei einer allgemein deutlich verkürzten Verfahrensdauer deutlich von 5500 im Jahr 2000 auf aktuell 2700 reduziert (Südostschweiz 7.5.2011).

Das Schweizer Asylgesetz definiert den Flüchtlingsbegriff ebenfalls anhand der fünf in der GFK genannten Fluchtgründe, anerkennt aber explizit geschlechterspezifische Fluchtgründe an (AsylG 1998 Art. 3), gewährt aber auch vorübergehenden Schutz in Kriegs- Bürgerkriegs und allgemeinen Gewaltsituationen (AsylG 1998 Art. 4).

Im Asylgesetz ist eine Mitwirkungspflicht der AsylwerberInnen bei der Feststellung des Sachverhalts in Bezug auf die Darlegung der Fluchtgründe und die Offenlegung ihrer Identität vorgesehen (AsylG 1998 Art. 8).

Artikel 18 sieht vor, dass jede Äußerung, mit der eine Person zu erkennen gibt, dass sie Schutz vor Verfolgung sucht, als Asylgesuch gewertet wird, das Gesuch muss allerdings noch bei einer schweizerischen Vertretung bei der Einreise oder bei einer Empfangsstelle gestellt werden (Art. 19).

Zuständige Behörde für die Behandlung der Asylgesuche ist das Bundesamt für Migration (AsylG 1998 Art. 6), das auch die Bestimmungen der Dublin-Assoziierungsabkommen zu berücksichtigen hat (Art. 21). Die vom Bundesamt für Migration eingerichteten Empfangsstellen erheben die persönlichen Daten der Asylsuchenden, befragen diese summarisch zu Fluchtgründen und Reiseroute und geben gegebenenfalls Altersgutachten in Auftrag (Art. 26). Die Einvernahme zu den Fluchtgründen erfolgt entweder in den Empfangsstellen oder innerhalb von 20 Tagen nach Zuweisung in einen Kanton (Art. 29), normalerweise in Anwesenheit eines Vertreters eines zugelassenen Hilfswerks (Art. 30). Gegen Verfügungen des Bundesamts für Flüchtlinge kann innerhalb von 30 Tagen bei Verletzung von Bundesrecht, fehlerhafter Feststellung des Sachverhalts oder Unangemessenheit Beschwerde eingereicht werden (Art. 105; Art. 108). In der Regel

entscheidet das Bundesverwaltungsgericht binnen Wochen über die Beschwerden (AsylG 1998 Art. 109).

Die schweizerische Rechtslage sieht das Nichteintreten in ein Asylverfahren im Fall von Drittstaatssicherheit (Art. 34), bei Verletzung der Mitwirkungspflicht (Art. 32) sowie bei Folgeanträgen zum Zweck der Vermeidung der Ausweisung (Art. 33) vor.

Ebenfalls vorgesehen ist die Möglichkeit nach der Befragung ohne weitere Abklärungen eine Entscheidung zu treffen, sollte eine eindeutige Entscheidung möglich sein (AsylG 1998 Art. 38-40). Sollte es nicht möglich sein, an dieser Stelle des Verfahrens zu einer Entscheidung zu gelangen, besteht die Möglichkeit zur weiteren Abklärung die AsylwerberInnen erneut zu befragen oder bei schweizerischen Vertretungen Auskünfte einzuholen. Ebenso können Vereinbarungen mit Drittstaaten und internationalen Organisationen zu weiteren Ermittlungen getroffen werden (Art. 41).

Die AsylwerberInnen werden auf die Kantone aufgeteilt (Art. 27) und dürfen sich bis zum Abschluss ihres Verfahrens in der Schweiz aufhalten (Art. 42). Laut Artikel 43 dürfen AsylwerberInnen in den ersten drei Verfahrensmonaten keiner Erwerbstätigkeit nachgehen.

Beim Vollzug der Wegweisung abgelehnter AsylwerberInnen ist der Grundsatz der Einheit der Familie zu berücksichtigen. Die Wegweisungsverfügung beinhaltet die Verpflichtung der Asylsuchenden das Land zu verlassen, eine Frist, die Anordnung von Zwangsmitteln sollte der Wegweisung nicht Folge geleistet werden, Staaten in die die Person nicht zurückgeführt werden darf sowie eventuelle Ersatzmaßnahmen (Art. 44).

Die Ausweitung des Flüchtlingsstatus auf minderjährige Kinder und Partner der Asylberechtigten ist in der Schweiz möglich (Art. 51). Generell ist die Asylgewährung aufgrund von subjektiven Nachfluchtgründen nicht vorgesehen (Art. 54).

Das schweizerische Asylgesetz sieht ein Zusammenwirken des vorübergehenden Schutzes für bestimmte Gruppen von Flüchtlingen mit Hilfsmaßnahmen im Herkunftsstaat zur Schaffung der Möglichkeit einer sicheren Rückkehr vor (Art. 66; Art 67).

Auch Not- und Sozialhilfe für Asylsuchende ist im schweizerischen Asylgesetz geregelt. (AsylG 1998 5. Kapitel).

5.1.2 Statistik

In der Schweiz kam es im Jahr 2010 zu einem Rückgang der Asylantragszahlen von 16 005 im Jahr 2009 auf 15 567, was einem Rückgang von 2,7% entspricht. Die Anzahl der Erledigungen in der ersten Instanz stieg im Vergleich zum Vorjahr um 19,4%.

Antragsstärkste Nation in der Schweiz war Nigeria mit 1 969 Asylanträgen, was eine 10-prozentige Steigerung gegenüber dem Vorjahr bedeutet. Von den 2240 Verfahren nigerianischer Asylwerber im Jahr 2010 endeten allerdings nur zwei mit der Gewährung von Asyl, womit die Schweiz sich durchaus im Bereich anderer europäischer Staaten bewegt. An zweiter Stelle lagen eritreische Antragsteller (1 799 Anträge), an dritter Sri Lanka (939). Darauf folgte Serbien mit einem Anstieg der Anträge um 58,3% (910 Asylanträge) infolge der Möglichkeit der visumsfreien Einreise in den Schengen Raum. Die weiteren Plätze belegen Afghanen (670), Iraker (659), Georgier (642), Kosovaren (602), Türken (530) und Syrer (469). Die Anträge der Personen aus den zehn antragsstärksten Herkunftsländern machten 58,9% aller gestellten Asylanträge aus.

Deutliche Rückgänge verzeichnete die Schweiz bei Anträgen von Somaliern (337), Mongolen (113) und russischen Staatsbürgern (348).

An den Flughäfen Genf und Zürich werden seit Jänner 2008 materielle Asylverfahren, wie im Inland durchgeführt. Auffällig ist, dass die beiden Flughäfen unterschiedliche Top-Fünf-Herkunftsländer aufweisen. In Zürich waren die Top 5 Iran, Afghanistan, Syrien, die Russische Föderation und Sri Lanka; in Genf: Sri Lanka, Elfenbeinküste, Iran, Eritrea und Pakistan.

Was die Anerkennung von AsylwerberInnen in der Schweiz betrifft, liegen die Eritreer mit 63 Prozent an der ersten Stelle, die Türkei mit 38,8% an der zweiten Stelle, während die Anerkennungsquote bei Afghanen beispielsweise nur 5,1 Prozent beträgt (BFM 13.1.2011).

5.2 Frankreich

5.2.1 Verfahren

1970 kam der Großteil der Immigranten in Frankreich, etwa eine Million Personen, aus Algerien. Diese Personengruppe war hauptsächlich in den schlecht bezahlten,

gefährlichen und anstrengenden Berufen der französischen Industrie beschäftigt. Der Zuzug von Algeriern wurde über bilaterale Quoten geregelt. Nach der Unabhängigkeit wuchs die algerische Bevölkerung Frankreichs weiter und es kam zu Familiennachzug. Das französische Staatsbürgerschaftsgesetz sah vor, dass Kinder von Eltern, die in Frankreich geboren wurden, die französische Staatsbürgerschaft erhielten. Da Algerien bis 1962 zu Frankreich gehörte, traf dies auf die meisten in Frankreich geborenen algerischen Kinder zu. (Castles/Miller 1993: 132ff.)

In Frankreich ist das Ministerium für Immigration, Integration, nationale Identität und solidarische Entwicklung für die Regelungen im Asylbereich zuständig. Die Asylentscheidungen werden auf Grundlage des Gesetzes über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern und Asylgesetz getroffen. Zuständige Behörde für die Untersuchung der Anträge ist das OFPRA (Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides). In der zweiten Instanz ist das CNDA (Cour Nationale du Droit d'Asile) für die Behandlung der Asylanträge zuständig.

In Frankreich gibt es drei Formen des Flüchtlingsstatus. An erster Stelle muss hier das Konventions-Asyl auf Grundlage der in der GFK festgelegten Verfolgungsgründe genannt werden. Die französische Verfassung von 1946 sieht in Paragraph 4 der Präambel Flüchtlingsstatus für Personen vor, die „aufgrund ihrer Taten beim Streben nach Freiheit“ verfolgt werden. Abgesehen von der rechtlichen Grundlage gelten für diese Flüchtlinge dieselben Verfahrensregeln und derselbe Schutz wie für Konventionsflüchtlinge. Auch Personen, die vom UNHCR aufgrund der Artikel 6 und 7 seiner Statuten als Flüchtlinge anerkannt werden, werden ebenfalls als Flüchtlinge anerkannt.

Auch in Frankreich ist die Gewährung von subsidiärem Schutz für Personen vorgesehen, die nicht die Bedingungen für den Flüchtlingsstatus erfüllen, aber aufgrund von drohender Todesstrafe, Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung oder Bedrohung aufgrund von weitverbreiteter Gewalt durch innerstaatliche oder internationale bewaffnete Konflikte in ihrem Land geflohen sind (Forum Refugies o.J.: 2 f.).

Für seltene Fälle kann der Aufenthalt aus humanitären Gründen für abgelehnte AsylwerberInnen für 3, 6 oder 12 Monate gewährt werden, wenn sie über langjährigen Aufenthalt in Frankreich verfügen, in die Gesellschaft integriert sind und die Rückkehr in ihr Heimatland eine ernsthafte Gefahr für ihre Sicherheit und Freiheit bedeuten würde (Forum Refugies o.J.:4).

Um in Frankreich einen Asylantrag einzubringen, ist es zuerst nötig, sich von der Präfektur des Aufenthaltsortes eine Aufenthaltserlaubnis für Asylwerber zu besorgen. Nur mit dieser und dem von der Präfektur ausgehändigten Antragsformular kann dann bei der OFPRA um Asyl angesucht werden (Forum Refugies o.J.: 6).

In Frankreich existiert eine Liste von Staaten, die als sichere Herkunftsstaaten betrachtet werden. Bis zum Juli 2010 befanden sich 17 Staaten auf dieser Liste, dann entfernte der Staatsrat Armenien, die Türkei und Madagaskar von der Liste. Mali wird nur für Männer als sicherer Herkunftsstaat betrachtet. Die anderen sicheren Herkunftsstaaten sind Benin, Bosnien-Herzegovina, Kap Verde, Kroatien, Ghana, Indien, Mazedonien, Mauritius, Mongolei, Senegal, Serbien, Tansania und die Ukraine. Seit 11. März 2011 befinden sich auch Albanien und der Kosovo auf dieser Liste (OFPRA 6.4.2011: 33).

Das französische Asylverfahren sieht beschleunigte Verfahren in Fällen von Angehörigen sicherer Drittstaaten, bei Bedrohung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie bei Folgeanträgen nach einer Ausweisung und Anträgen die auf falschen Angaben basieren, vor (L'immigration, l'intégration, l'asile et le développement solidaire 2008a).

Das reguläre Asylverfahren sieht eine Befragung des Antragstellers vor, zu der die Behörde nicht verpflichtet ist, wenn der Antrag genug Informationen enthält, dass die Behörde zugunsten des Antragstellers entscheiden wird; der Antragsteller aus einem Land kommt, in dem nach Ansicht der Behörde generell kein Verfolgungsrisiko besteht; der Antrag offensichtlich unbegründet ist; oder der Antragsteller aus medizinischen Gründen nicht an der Einvernahme teilnehmen kann (Forum Refugies o.J.: 7 f.). Kostenlose Rechtsberatung ist auch im französischen Asylrecht vorgesehen (Forum Refugies o.J.: 9).

Die Unterbringung von AsylwerberInnen in Aufnahmezentren ist in Frankreich zweigeteilt. Es gibt in Lyon und Créteil zwei Transitzentren, in denen AsylwerberInnen für ein paar Wochen untergebracht werden, bis sie in den CADA (Aufnahmezentren für Asylsuchende) im ganzen Land untergebracht werden, in denen der Aufenthalt für die Dauer des Asylverfahrens vorgesehen ist. In diesen Zentren können AsylwerberInnen administrative und soziale Unterstützung sowie monatliche Zuwendungen erhalten. Unter bestimmten Umständen können AsylwerberInnen, die generell vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, einen zeitlich begrenzten Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, vorausgesetzt sie sind nicht in den CADA untergebracht oder haben die Unterbringung in einem Aufnahmezentrum abgelehnt (Forum Refugies o.J.: 10 f.).

Innerhalb von einem Monat nach negativer Entscheidung des OFPRA kann gegen diese Entscheidung beim CNDA berufen werden. Neue Informationen werden im Berufungsverfahren nur berücksichtigt, wenn sie nicht später als drei Tage vor Beginn der Anhörung vorgelegt werden. Aufgrund von verfahrensrechtlichen Gründen kann gegen eine negative Entscheidung des CNDA beim Conseil d'Etat berufen werden (L'immigration, l'intégration, l'asile et le développement solidaire 2008b).

Nach endgültiger negativer Entscheidung im Asylverfahren haben die AntragstellerInnen ein Monat Zeit zur freiwilligen Ausreise. In dieser Zeitspanne besteht auch die Möglichkeit um Rückkehrhilfe anzusuchen (Forum Refugies o.J.: 13 f.). Sollte das Land nicht innerhalb dieser Frist freiwillig verlassen werden, kann die Polizei die AsylwerberInnen, unter Umständen mit vorherigem Aufenthalt in Schubhaft, zur Grenze bringen. Anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte erhalten eine Aufenthaltserlaubnis für zehn, respektive ein Jahr (Forum Refugies o.J.: 15 f.).

5.2.2 Statistik

Im Jahr 2010 wurden in Frankreich mit 47 800 Neuanträgen die meisten Asylanträge aller EU-Staaten eingebracht, was einen Anstieg von 13 Prozent im Vergleich zum Vorjahr und sogar einen 35-prozentigen Anstieg dem Jahr 2008 gegenüber darstellt (UNHCR 28.3.2011). Im weltweiten Vergleich lag Frankreich an zweiter Stelle hinter den USA (OFPRA 6.4.2011: 10).

Besonders der Zuwachs von Asylanträgen aus Georgien, Bangladesch und Haiti begründet diesen Anstieg. Die Anträge georgischer Asylsuchender stiegen um 187 Prozent, diejenigen von Bangladeschi um 118 Prozent und diejenigen der Haitianer immerhin noch um 37 Prozent (UNHCR 28.3.2011).

Von den 37 620 getroffenen Entscheidungen wurde in 5 115 Fällen eine Form des Schutzes, davon 4 095 Mal Asylstatus, gewährt (Eurostat 47/2011).

Die wichtigsten Antragsländer waren Kosovo (5 260), Russland (4 610), Bangladesch (3 680), DR Kongo (3560) und Sri Lanka (3240) (Eurostat 5/2011).

5.3 Schweden

5.3.1 Verfahren

Die schwedische Migrationsbehörde Migrationsverket mit einem Generaldirektor an der Spitze ist in acht Abteilungen unterteilt, von denen eine für Asylagenden zuständig ist (Migrationsverket 28.2.2011). Weitere ins schwedische Asylverfahren involvierte Akteure umfassen die Migrationsgerichte und das Migrationsberufungsgericht bei denen gegen die Entscheidungen der Migrationsbehörde berufen werden kann. Während es sich bei den Migrationsgerichten (Migrationsdomstolen) um Abteilungen der Verwaltungsgerichte in Stockholm, Göteborg und Malmö handelt, entscheidet das Migrationsberufungsgericht (Migrationsöverdomstolen) in Stockholm über die Praxis, die in Fällen von Fremden angewandt werden soll (Migrationsverket 19.1.2011) Die Betreuung und Unterbringung der AsylwerberInnen obliegt den Bezirken (Migrationsverket 24.11.2009).

Zur Abklärung, ob ein Asylgrund vorliegt, finden mehrere Gespräche mit der Migrationsverket statt, in denen die Asylsuchenden zu ihren Fluchtgründen befragt werden, wenn Schweden nach Dublin II für die Behandlung des Asylantrags zuständig ist. Ein Rechtsberater wird von der Behörde zur Verfügung gestellt. Neben den in der Genfer Konvention festgelegten Fluchtgründen gewährt Schweden in Fällen von Todesstrafe, Folter unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe oder für Zivilisten, die durch bewaffnete Konflikte bedroht sind subsidiären Schutz auf Basis von EU Regeln. Besonders am schwedischen System ist die Kategorie der Personen die aufgrund von externen oder internen bewaffneten Konflikten oder anderen Spannungen im Herkunftsstaat, wohlbegründeter Furcht Opfer ernsthafter Misshandlungen zu werden oder die aufgrund von Naturkatastrophen nicht in ihre Heimat zurückkehren können. Diese Personen erhalten den Status als „Personen die sonstigen Schutzes bedürfen“ (Migrationsverket November 2010).

Gegen eine negative Entscheidung der Migrationsbehörde kann binnen 21 Tagen berufen werden. Die Berufung hat eine erneute Begutachtung des Falls durch die Migrationsbehörde zur Folge. Sollte die Behörde auf ihrer Entscheidung beharren, wird der Fall an das Migrationsgericht weitergeleitet, das die Entscheidung der Behörde ändern oder aufrechterhalten kann. Es besteht die Möglichkeit gegen eine negative Entscheidung des Migrationsgerichts in wichtigen Grundsatzfällen beim Migrationsberufungsgericht zu berufen. Eine negative Entscheidung bedeutet, dass keine

Berufungsmöglichkeit mehr besteht und Schweden verlassen werden muss (Migrationsverket Februar 2010).

Für die Dauer des Asylverfahrens stellt die schwedische Behörde Unterkunft in Zentren oder normalen Wohnhäusern – für mittellose Asylsuchende kostenlos - zur Verfügung, es besteht aber auch die Möglichkeit, privat Unterkunft zu suchen. Für AsylwerberInnen, die keine Arbeit finden können oder aus anderen Gründen kein Geld haben, gibt es Zuwendungen. In den Zentren steht Nahrung zur Verfügung (Migrationsverket Oktober 2010).

Das schwedische Asylsystem sieht vor, dass AsylwerberInnen unter der Voraussetzung, dass ihre Identität feststeht, im laufenden Verfahren Arbeit mit einer speziellen Arbeitserlaubnis (AT-UND – ein Zertifikat, das eine Ausnahme von der Verpflichtung, eine Arbeitserlaubnis zu haben, darstellt) finden. Wenn der Asylantrag abgelehnt wurde, bleibt das Recht zu Arbeiten bis zur Ausreise oder solange die Absicht zur Ausreise besteht, aufrecht. Nach negativer Entscheidung im Asylverfahren ist die Möglichkeit der Gewährung einer Arbeitserlaubnis unter bestimmten Voraussetzungen nach Inkrafttreten der Ausweisungsentscheidung vorgesehen (Migrationsverket April 2011).

5.3.2 Statistik

Im Jahr 2010 lag Schweden in Bezug auf die Asylantragszahlen europaweit auf dem dritten Platz hinter Frankreich und Deutschland. Die Anzahl der Asylsuchenden in Schweden stieg im Vergleich zum Vorjahr um 32 Prozent von 24 194 auf 31 819, wobei die antragsstärksten Nationen Serbien (6335 Anträge), Somalia (5553) und Afghanistan (2393) waren (Migrationsverket 14.3.2011; Migrationsverket 1.1.2011). Die weiteren Top-Nationen waren der Irak (1977), Kosovo (1567), Eritrea (1443), Iran (1182), Staatenlose (1033), Russland (988) und Mazedonien (908 Anträge) (Migrationsverket 1.1.2011).

Von den 31 267 getroffenen Asylentscheidungen wurde in 8 732 Fällen Asyl gewährt während 15 179 Asylanträge abgelehnt wurden. Von den 1893 Anträgen afghanischer Staatsbürger die im Jahr 2010 entschieden wurden, wurde in 55% der Fälle positiv entschieden (Migrationsverket 9.9.2011).

5.4 Griechenland

5.4.1 Verfahren

Die griechische Besonderheit im Asylbereich liegt daran, dass Griechenland als Land an der EU-Außengrenze naturgemäß die erste Anlaufstelle für zahlreiche AsylwerberInnen darstellt, wodurch Griechenland auch mitunter zu den am meisten von Dublin-II-Rücküberstellungen betroffenen Ländern gehört. Bereits 2010 kam Margit Paier in ihrer Diplomarbeit zu folgender Einschätzung des griechischen Asylsystems:

„Jeden Samstagmorgen stellen sich um die 2000 bis 3000 Menschen beim Ausländerpolizeidirektorat für die Registrierung als Asylsuchende an. Kapazitätsbedingt werden nur 350 bis 400 tatsächlich aufgenommen, was zu Spannungen und Tumulten in den Warteschlangen bis hin zu zwei Todesfällen im November und Dezember 2008 führte. Die Anerkennungsquote in erster Instanz liegt in Griechenland bei 0,03 Prozent, von einer Chance auf Asyl kann nur zynisch gesprochen werden. Dementsprechend skeptisch zu sehen ist auch die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte von 2008, dass aus der Rücküberstellung eines asylsuchenden nach Griechenland keine Gefahr einer Kettenabschiebung nach Art.3 EMRK gegeben ist. Es ist fraglich, ob eine nicht vorhandene Chance auf Asylgewährung nicht mit einer direkten Abschiebung gleichzusetzen ist.“ (Paier 2010: 81)

Nicht nur das Asylverfahren selbst, auch die Unterbringung von AsylwerberInnen in Griechenland gestaltet sich problematisch, viele werden obdachlos, da es viel zu wenig Plätze in Aufnahmeeinrichtungen gibt und auch keine finanzielle Unterstützung der AsylwerberInnen vorhanden ist. Ein weiteres Problem stellt die Unterbringung von AsylwerberInnen in überfüllten Hafteinrichtungen aufgrund der illegalen Einreise unter sehr schlechten Bedingungen dar (UNHCR 2009).

Bereits 2010 urteilte ein schwedisches und zahlreiche andere europäische Gericht, dass Griechenland aufgrund des mangelhaften Asylverfahrens von der Dublin-Regelung ausgenommen werden sollte und Schweden in diesem Fall von fünf AsylwerberInnen aus Afghanistan von seinem Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen sollte (The Local 6.9.2010). Österreich verzichtete damals zwar nicht komplett auf die Abschiebung von Asylsuchenden nach Griechenland, verpflichtete sich jedoch dazu im Einzelfall eine Zusicherung der griechischen Behörden für die Versorgung der AsylwerberInnen einzuholen (Die Presse 27.10.2010).

Im Jänner 2011 urteilte schließlich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seinem Urteil (Beschwerdenummer 30696/09) gegen Griechenland und Belgien bezüglich eines aus Belgien nach Griechenland überstellten Asylwerbers konform mit Berichten des UNHCR und anderer internationaler Beobachter, dass die Lebens- und Haftbedingungen unter denen der Beschwerdeführer in Griechenland zu Leben gezwungen war, Artikel 3 EMRK (Verbot unmenschlicher und erniedrigender Behandlung) verletzt. Des Weiteren urteilte der Gerichtshof, dass aufgrund der wesentlichen strukturellen Mängel des griechischen Asylverfahrens auch Artikel 13 (Recht auf wirksame Beschwerde) in Verbindung mit Artikel 3 verletzt wird, was auch durch einen UNHCR-Bericht aus dem Jahr 2008 verdeutlicht wird, demzufolge nur 0,1 Prozent der Asylanträge in Griechenland in der ersten Instanz positiv beschieden werden (EGMR 21.1.2011).

Im Oktober 2009 beschloss die griechische Regierung das Asylsystem zu reformieren und eine von der Polizei unabhängige Asylbehörde unter dem Ministerium für Bürgerschutz einzurichten. Für die Übergangszeit wurde ein Dekret des Präsidenten erlassen. Durch das Dekret 114/2010 „Prozeduren betreffend der Anerkennung von Flüchtlingen und Personen, die Anspruch auf subsidiären Schutz haben“ wurde das griechische Gesetz mit der EU-Gesetzgebung in Einklang gebracht (YPTP o.J.).

Im Jänner 2011 verabschiedete das griechische Parlament ein Gesetz durch welches nicht mehr die Polizei sondern eine neue Asylbehörde, die im November 2011 ihre Arbeit aufnehmen sollte, für die Abwicklung der Asylverfahren zuständig wird, die innerhalb von 25 Tagen über die Asylanträge entscheiden soll. Auch die Erstaufnahmezentren werden durch dieses Gesetz geregelt. (Tagesspiegel 21.1.2011; YPTP o.J.).

Inwiefern durch die neu entstandene Behörde eine Verbesserung der Asylverfahren eintritt, bleibt abzuwarten.

5.4.2 Statistik

Nachdem im vorherigen Kapitel die Defizite des griechischen Asylsystems aufgezeigt wurden, wird deutlich, wie skeptisch die statistischen Angaben zum griechischen Asylsystem zu betrachten sind. Nichtsdestotrotz soll hier der Vollständigkeit halber das griechische Asylsystem anhand statistischer Daten dargestellt werden.

Im Jahr 2010 meldete Griechenland einen 36-prozentigen Rückgang der Asylanträge. Hierzu muss allerdings ergänzt werden, dass Griechenland Ende 2006 ein spezielles

Verfahren zur Aufarbeitung des Rückstaus an AsylwerberInnen, die auf die Registrierung ihrer Asylanträge warteten, aufzuarbeiten. Infolgedessen kam es 2007 zu einem deutlichen Anstieg von Asylanträgen, wodurch Griechenland 2007 mit 25 100 Anträgen an sechster Stelle der Aufnahmeländer lag. 2010 lag Griechenland allerdings nur noch auf dem elften Platz (UNHCR 28.3.2011).

Antragsstärkste Nation in Griechenland war Pakistan mit rund 2 750 gestellten Asylanträgen, gefolgt von Georgien (1 160 Anträge), Bangladesch (985), Albanien (695) und China (545) (Eurostat 5/2011).

5.5 Belgien

5.5.1 Verfahren

Die Immigrationsabteilung ist in Belgien für die Registrierung der Asylanträge zuständig (CGVS 2010).

Asylverfahren werden in Belgien vom Büro des Generalkommissars für Flüchtlinge und staatenlose Personen (CGRS) als unabhängige Verwaltungsinstanz geführt. Das CGRS ist sowohl für die Gewährung von Asyl als auch von subsidiärem Schutz verantwortlich (EMN 2011: 17). Das Asylverfahren ist in den Artikeln 48 bis 56 des belgischen Fremdenrechts geregelt (EMN 2011: 28). Im Zuge des Verfahrens wird zumindest eine Befragung durchgeführt, da es sich bei Asylentscheidungen um individuelle Entscheidungen handelt, bei denen die Beweislast zwischen Behörde und Asylwerber geteilt ist (EMN 2011: 29).

Als Berufungsinstanz fungiert der „Aliens Litigation Council“ (ALC), ein Verwaltungsgericht, das die Entscheidungen des CGRS reformiert oder bestätigt. Die Berufung muss innerhalb von 30 Tagen eingebracht werden. Im Fall gravierender Verfahrensmängel oder beim Fehlen essentieller Teile kann das Verfahren annulliert und an die erste Instanz zurück verwiesen werden (EMN 2011: 18; ebd.: 32).

Eine weitere Berufungsmöglichkeit in Fällen, die wichtige rechtliche Fragen aufwerfen, liegt beim Staatsrat, allerdings kommt einer derartigen Beschwerde keine aufschiebende Wirkung zu (EMN 2011: 32).

Seit 2001 kümmert sich Fedasil als föderale Agentur um die Aufnahme der AsylwerberInnen. Die Betreuung der rund 13 000 Plätze wird in Kooperation mit NGO und anderen Regierungsorganen betrieben. Fedasil ist allerdings auch für die Rückkehrprogramme und die Betreuung unbegleiteter Minderjähriger verantwortlich (EMN 2011: 18).

Neben dem Asylstatus kennt das belgische Asylrecht weitere Formen des Schutzes von schutzsuchenden Fremden: temporären EU-Schutz, temporären nationalen Schutz und den subsidiären Schutz. Zusätzlich zu diesen formellen Formen des Schutzes gibt es auch Situationen in welchen die AsylwerberInnen aufgrund ihrer persönlichen Situation auch bei Nichtqualifikation für die oben angeführten Mechanismen dennoch aus humanitären Gründen zum Aufenthalt in Belgien berechtigt sind.

Für schwerkranke AsylwerberInnen, deren Abschiebung eine Verletzung des Art. 3 EMRK darstellen würde, ist ein eigenes Verfahren vorgesehen, das im Migrations- und nicht im Asylbereich angesiedelt ist (EMN 2011: 20).

5.5.2 Statistik

Belgien lag 2010 im Vergleich zu den anderen EU-Staaten an vierter Stelle bei Asylanträgen. Im Verhältnis von Einwohnerzahl zu Asylanträgen lag Belgien sogar an dritter Stelle (Eurostat 5/2011) mit 19 941 Asylanträgen (CGRA 2011). Die Hauptantragsländer waren Kosovo (3 230), die Russische Föderation (2 725) und Serbien (2 220). Von den 16 245 Asylentscheidungen erster Instanz des Jahres 2010 wurde in 3 510 Fällen Asyl oder subsidiärer Schutz gewährt (Eurostat 5/2011).

2010 kam es in der ersten Instanz von 13 170 Entscheidungen (CGVS 2011) in 2 107 Fällen zur Gewährung des Flüchtlingsstatus und in 711 Fällen zu subsidiärem Schutz, was einer Rate von 21,4% positiven Entscheidungen entspricht. Im Gegensatz zum Vorjahr bedeutet dies einen Rückgang der Anerkennungsquote von 25,95 Prozent im Jahr 2009, was auf eine Priorisierung von Verfahren von Antragstellern aus Ländern mit schlechten Chancen auf eine Anerkennung zurückgeführt werden kann (CGVS 2011). Großteils kamen die anerkannten Flüchtlinge aus Guinea und dem Irak, gefolgt von Afghanistan, China (Tibet), Russland (Nordkaukasus), Ruanda, dem Kosovo, Syrien, Serbien und der DR Kongo. In Bezug auf subsidiären Schutz stammen die Menschen hauptsächlich aus dem Irak, aber auch Afghanistan, Somalia und Guinea (EMN 2011: 39).

5.6 Österreich

Nachdem bereits im dritten Kapitel auf das Asylverfahren in Österreich eingegangen wurde, soll an der dieser Stelle eine Wiederholung des Instanzenzuges unterbleiben, vielmehr soll lediglich auf die statistischen Daten zur österreichischen Asylgewährung eingegangen werden.

1990 wurden in Österreich von 12 648 abgeschlossenen Asylverfahren lediglich 6,8% positiv beschieden. Nach In-Kraft-Treten des AsylG 1991 blieb die Anerkennungsquote niedrig, sie stieg bis 1998 nie über 12,5 Prozent (König/Rosenberger 2010: 31). Schumacher und Peyrl gehen davon aus, dass die vergleichsweise niedrigen Antragszahlen dieser Zeit auf die „offensichtliche Erfolglosigkeit“ zurückzuführen sei (Schumacher/Peyrl 2007: 186 zit. n. König/Rosenberger 2010: 31). Während die Antragszahlen in den Vorjahren zumeist unter 7000 lagen, wurden im Jahr 1999 20 129 Asylanträge gestellt, von denen 17 643 mit einer Anerkennungsrate von 50,7% abgeschlossen wurden. Die höchsten Antragszahlen waren im Jahr 2002 mit 39 354 Asylanträgen zu verzeichnen (König/Rosenberger 2010: 31).

Im Juni 2010 berichtete die Kleine Zeitung, dass laut Eurostat die Anerkennungsrate von Asylwerbern in Österreich 2009 mit 21,7 Prozent positiven Entscheidungen in der ersten Instanz gegenüber dem EU-Durchschnitt mit 27,0 Prozent unterdurchschnittlich sei, wodurch Österreich auf dem 16. Platz unter den 27 EU-Mitgliedsstaaten liegt. Die höchste Anerkennungsrate weist Malta mit 65,7 Prozent positiven Entscheidungen, die niedrigste Griechenland mit nur 1,2 Prozent auf. Auch bei den Entscheidungen in der zweiten Instanz liegt Österreich mit 15 Prozent unter dem Durchschnitt von 1,2 Prozent (Kleine Zeitung 18.6.2010). Deutlich ist der Rückgang der Anerkennungsrate zu erkennen: 2008 wurden noch 32% der Anträge positiv beschieden, diese Zahl sank auf 19,4% im Jahr 2009 (König/Rosenberger 2010: 31.).

2010 kam es in Österreich zu einem Rückgang der Asylanträge um etwa 30 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Die antragsstärksten Nationen waren die Russische Föderation (2.322 Anträge) und Afghanistan (1.582), gefolgt von Kosovo (622), Nigeria (573), Indien (433), Iran (387), Georgien (370), Türkei (369), Serbien (350) und dem Irak (336) (BMI Asylstatistik 2010). Insgesamt kamen die Asylsuchenden 2010 aus 81 Ländern (Der Standard 15.6.2011).

In der ersten Instanz wurden 2010 2077 Asylanträge rechtskräftig positiv entschieden und 4 401 negativ. In der zweiten Instanz wurden 900 Anträge rechtskräftig positiv und 8 889

rechtskräftig negativ. Diese Zahlen zeigen deutlich, dass in Österreich im Berufungsverfahren in der überwiegenden Mehrheit der Fälle der Beschwerde der AsylwerberInnen nicht stattgegeben wird und kein Asyl gewährt wird. (BMI Asylstatistik 2010: 15).

Die EU-Grundrechtsagentur vergleicht trotz der durch unterschiedliche gesetzliche Grundlagen und ihrer Anwendung begründeten Schwierigkeiten des Vergleichs in ihrem Jahresbericht 2010 den Umgang mit Schutzsuchenden im EU-Raum (Der Standard 15.6.2011). Generell wird Österreich in diesem Bericht zwischen „mittel“ und „gut“ bewertet. Beispielsweise sind die Informationsbroschüren für AsylwerberInnen in 40 Sprachen vorhanden, womit Österreich hinter Deutschland mit 50 Sprachen auf dem zweiten Platz landet. Frankreich hingegen verfügt nur über fünf Versionen, obwohl hier Menschen aus 104 Nationen um Asyl ansuchten. In Bezug auf die Dauer der Schubhaft ist Österreich allerdings weit weniger gut platziert. Mit Inkrafttreten der Fremdenrechtsnovelle 2011 kann die Haft vor der Abschiebung bis zu 10 Monate innerhalb von eineinhalb Jahren dauern, während die Höchstdauer in Frankreich, den Niederlanden, der Slowakei und Belgien zwischen einem und acht Monaten beträgt. Am anderen Ende des Spektrums liegt Lettland mit bis zu 20 Monaten. Allerdings klärt die Studie nicht, inwieweit die gesetzlichen Bestimmungen tatsächlich ausgereizt werden (Der Standard 15.6.2011).

2011 kam es erneut zu einem Anstieg der Asylantragszahlen um 15,7 Prozent im Vergleich zum ersten Halbjahr 2010, wobei die Afghanen die antragsstärkste Nation darstellen. An zweiter Stelle liegt die Russische Föderation, gefolgt von Türken, Nigerianern und Pakistanis. Allerdings liegt der Wert an Asylsuchenden noch immer deutlich unter dem von 2009 (Der Standard 1.9.2011).

Mit einer Anerkennungsrate von bis zu 75 Prozent haben Somalis gute Chancen auf Asyl. Auch Iraker, Iraner und Afghanen erhalten öfter Asyl zuerkannt, als einen negativen Bescheid, wohingegen Pakistanis, Inder und Kosovaren kaum Asylstatus zugesprochen bekommen (Kleine Zeitung 1.8.2011).

6 NGO

Der Großteil der Literatur über NGO untersucht die Rolle der NGO auf internationaler Ebene. Dieser Umstand erscheint wenig verwunderlich, wenn man bedenkt, dass NGO – trotz ihrer frühen Entstehung (vgl. Gründung des Roten Kreuzes) – erst im Zuge der

großen Umwelt- und Klimakonferenzen zu Beginn der 1990er Jahre, etwa durch die Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro verstärkt ins Bewusstsein der Öffentlichkeit, der Medien, aber auch des wissenschaftlichen Diskurses traten (vgl. Rucht 2001, Walk 2001, u.a.). Folgerichtig befassen sich die meisten Publikationen, die sich der Analyse von NGO widmen, mit deren Arbeit im Umwelt- und Klimasektor, wohingegen sich nur ein kleiner Teil der Arbeiten mit Menschenrechtsbelangen – hier hauptsächlich das Verhältnis zwischen Entwicklungsländern und Ländern der nördlichen Hemisphäre bzw. dem Verhältnis zwischen „Nord“- und „Süd“-NGO – befasst.

Infolge der starken Verankerung der NGO-Forschung auf der internationalen Ebene sowie deren zunehmende Präsenz auf dem internationalen Parkett erscheint es nicht verwunderlich, dass Roland Roth zu dem Fazit gelangt, dass Global Governance ohne NGO undenkbar wäre (Roth 2001: 43).

Der Begriff NGO (non-governmental organization) – oder auch die deutsche Übersetzung NRO (Nichtregierungsorganisation) - hat sich in der Alltagssprache längst durchgesetzt. Aufgrund der allgemein gehaltenen Definition die im Wort „non-governmental organization“ impliziert ist - eine Organisation, die nicht staatlich ist – gibt es bei der Konkretisierung der Begriffsdefinition allerdings unterschiedliche Ansichten, was nun tatsächlich alles unter dem Sammelbegriff NGO zu verstehen ist. Im strengen Sinn des Wortes würden schließlich auch privatwirtschaftliche, profitorientierte Unternehmen oder Verbände dieser Definition entsprechen. Dies kann durchaus als wesentlicher Grund dafür betrachtet werden, dass NGO unter vielfältigen Aspekten analysiert wurden, was Esman und Uphoff veranlasste, festzustellen: *„Almost anything that one can say about NGO is true – or false – in at least some instance, somewhere (Esman/Uphoff 1984: 58. Zit.n. Roth 2001: 47).“*

Diese oben aufgezeigte begriffliche Unklarheit in der Literatur zum Thema NGO macht deutlich, dass es im Zuge dieser Arbeit nötig sein wird, den Versuch einer Definition des Begriffs NGO zu geben, die trotz der oben festgestellten Fokussierung der Literatur auf internationale Umwelt-NGO sowie transnationale Kooperationen von NGO auch auf die Strukturen und Arbeit der österreichischen Asyl-NGO anwendbar ist. Dieser Definitionsversuch klammert die transnationalen Aspekte der Analyse von NGO weitgehend aus, da diese in Bezug auf das begrenzte Politikfeld des österreichischen Asylwesens, das dieser Untersuchung zugrunde liegt, eher eine marginale Rolle spielen.

6.1 Begriffsdefinition

Bei NGO handelt es sich um „*formalisierte Gebilde außerhalb von Markt und Staat, die ihre Ressourcen aus Solidaritätsbeiträgen der Gesellschaft auf der Basis von Freiwilligkeit erhalten und sie zur Bearbeitung von gesellschaftlichen Problemlagen in Kollektivgütern umformen (Glagow 1993, 311, zit.n. Brand 2000: 17).*“ In dieser Definition sind bereits die wohl wichtigsten Aspekte des NGO-Begriffs enthalten, die von den meisten Autoren geteilt werden: NGO stellen Gebilde dar, die weder dem Markt noch dem Staat zugeordnet werden können und deren Mitgliedschaft auf Freiwilligkeit beruht, während ihr Output der Allgemeinheit zugutekommen soll.

Aufgrund der widersprüchlichen Beziehungen zwischen NGO und Internationalen Organisationen, die einer historischen Dynamik unterliegen, lässt sich keine eindeutige Zuordnung treffen, ob NGO eine demokratische Alternative oder Gegengewicht zu herrschenden Machtstrukturen oder aber eine bloße Verlängerung des Staates darstellen. Insbesondere lassen die Differenzierungen innerhalb der NGO-Community keine generalisierende Betrachtung zu, vielmehr muss bei einer Analyse die Heterogenität der Akteure, auch wenn diese im selben Politikfeld agieren, berücksichtigt werden (Wahl 2001: 121).

Bereits 1987 wurde im Brundtlandbericht das Verhältnis zwischen NGO und Internationalen Organisationen aus Regierungssicht im Abschnitt über die „Stärkung der wissenschaftlichen Gemeinschaft und der Nicht-Regierungsorganisationen“ formuliert:

- NGO haben ein Recht konsultiert zu werden und an Entscheidungsprozessen teilzunehmen
- Es wird betont, dass NGO effizienter und wirksamer als öffentliche Einrichtungen Programme und Projekte durchführen können
- NGO können Zielgruppen erreichen, wie dies öffentlichen Einrichtungen nicht gelingt (Wahl 2001)

Die idealtypische NGO ist uneigennützig tätig und vertritt stellvertretend die Interessen anderer, ohne dabei allerdings ein formell übertragenes Mandat auszuüben. NGO werden weder gewählt noch durch andere formal-demokratische Akte bestimmt, weshalb sie herkömmlichen Sinn niemandem gegenüber rechenschaftspflichtig sind. Da NGO aber in ihrem Handeln in hohem Maße von öffentlicher Zustimmung abhängig sind, lässt sich in diesem Zusammenhang dennoch von wirksamer informeller, gesellschaftlicher Kontrolle sprechen. Meist haben die Menschen, um deren Bedürfnisse sich die NGO kümmern,

keine Einflussmöglichkeit oder gesicherte Mitspracherechte in Bezug auf die Gestaltung der NGO-Politik (Gebauer 2001: 99f.). *„Wer von karitativen Programmen unterstützt wird und wessen Lebensumstände in politischen Kampagnen skandalisiert werden, darüber entscheiden die NGO meist allein. Problematisch ist dies nicht zuletzt deshalb, weil sie dabei von medialen Konjunkturen und Vorgaben abhängen (Ebd.: 100).“*

Ausgehend von der Arbeit Kriesis zu neuen sozialen Bewegungen untersucht Roth die NGO und stellt fest, dass die Literatur zum Thema weitgehend darin übereinstimmt, dass nationale Gegebenheiten, wie spezifische Traditionen der politischen Kultur und ideologische Deutungsmuster, einen großen Einfluss auf das Profil und die Erfolge neuer sozialer Bewegungen haben, weshalb sich auch in ähnlich strukturierten Ländern die Diskurse und Handlungsprofile deutlich unterscheiden. Folgerichtig konstatiert er auch für NGO dieselben charakteristischen Schwächen, mit denen auch die neuen sozialen Bewegungen konfrontiert sind:

- Themenselektivität: Konzentration auf Einzelthemen zuungunsten der notwendigen Veränderungstiefe, um die Probleme zu lösen;
- Moralisierung, Deliberation, Bewusstseinsveränderung: Viele Bewegungsmobilisierungen reduzieren komplexe Themen auf simple Bilder, um damit mediengerechte Kampagnen ausstaffieren zu können;
- Legimitationsprobleme (Roth 2001: 51ff.).

Als Faktoren, die in den letzten beiden Jahrzehnten die spezifischen Wachstumschancen von transnationalen NGO begünstigt haben, macht Roth die folgenden neun Punkte aus:

- Der Fall zentraler politischer Grenzen seit dem Ende des Kalten Krieges;
- Neue und intensiverte regionale Kooperationen zwischen Nationalstaaten haben Einfluss auf das Alltagsleben der Menschen gewonnen und Oppositionsbewegungen ausgelöst;
- Globale politische Arenen haben sich als direkte Konsequenz von Globalisierungsprozessen herausgebildet;
- Neue Informationstechnologien und Kommunikationssysteme und ihre globale politische Regulation;
- Reduzierte Transportkosten erleichtern die direkte transnationale Kommunikation und gemeinsame Aktionen;
- Strukturelle Transformation der globalen Ökonomie;

- Erschütterung der neoliberalen Hegemonie durch deregulierte, instabile, globale Finanzmärkte und ihre Crashes;
- Verstärkung des Regulierungsbedarfs durch die Globalisierung;
- Einbußen öffentlicher Unterstützung für neoliberale Mehrheiten in den 1990er Jahren (Roth 2001: 55 ff.)

Auch Hirsch bietet eine Definition des NGO-Begriffs und formuliert in Anlehnung an Wahl die folgenden Kriterien:

„...im politischen Feld sowohl auf nationaler wie auf internationaler Ebene operierenden, formell privaten Einrichtungen, die folgende Eigenschaften aufweisen:

- *Non Profit-Orientierung (Gemeinnützigkeit);*
- *Stellvertretende oder „advokatische“ Interessenwahrnehmung;*
- *Formelle organisatorische und finanzielle Unabhängigkeit von Staatsapparaten und Unternehmen;*
- *Professionalisierung und organisatorische Dauerhaftigkeit.(Hirsch 2001: 15f., vgl. Hirsch 1999: 3)“*

Diese Definition deutet bereits an, dass es zu Spannungen zwischen organisatorischen Eigeninteressen, wie die Zahlung von Gehältern etc. und der stellvertretenden Interessenswahrnehmung oder Orientierung am Gemeinwohl kommt (Hirsch 2001: 15 f.). *„NGO sind in der Regel eben nicht nur idealistische Sachwalter wie auch immer definierter Menschheitsinteressen sondern notwendigerweise auch nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und Kalkülen arbeitende „Moral“-Unternehmen (Ebd.: 16)“.*

In diesem Sinn kommt es auch zur Abgrenzung von anderen Vereinen und Verbänden, die die Interessen ihrer Mitglieder und nicht der „Allgemeinheit“ zum Ziel haben. Die Abgrenzung zu sozialen Bewegungen wird daran festgemacht, dass soziale Bewegungen als komplexe Netzwerke definiert werden und weniger als einzelne Organisationen, wobei NGO natürlich Teil solcher Bewegungsnetzwerke sein können. Zum Verhältnis zwischen NGO und sozialen Bewegungen gibt es unterschiedliche Ansichten. Während manche Autoren sie als Zerfallsprodukt von Bewegungen betrachten, können sie auch im Gegensatz zu diesen stehen oder als Ausdruck organisatorischer Bewegungsinfrastruktur betrachtet werden.

Weitere Differenzierungen der NGO ergeben sich aus Mitgliederbindung, Operation auf nationaler/regionaler oder internationaler Ebene und der Zielsetzung, ob eher Lobbying betreiben oder stärker Projektarbeit geleistet wird (Hirsch 2001: 16f.).

6.2 Entstehung

NGO existieren, wie beispielsweise an der Gründung des Roten Kreuz 1864, gesehen werden kann, bereits lange Zeit (Hirsch 2001: 17). Zu Beginn des 20. Jahrhunderts kam es durch die Gründung des Völkerbundes und nach dem Zweiten Weltkrieg durch die Vereinten Nationen zu einer beachtlichen Zunahme an Nichtregierungsorganisationen. In den 1970er schließlich folgte ein Boom eines neuen NGO-Typs, dessen zentrales Element aktive Mitgliedschaft auf lokaler Ebene (wie beispielsweise bei Amnesty International) war. Parallel hierzu kam es in den 1970ern auch zur Entwicklung „unkonventioneller“ politischer Beteiligungsformen, wie Bürgerinitiativen und neue soziale Bewegungen. Allerdings werden die konzeptionellen Unterschiede zwischen sozialen Bewegungen und NGO mitunter von verschiedenen Autoren unterschiedlich bewertet und es gibt ebenso NGO, deren Wurzeln eher in die Verbands- und Professionspolitik zurückreichen (Roth 2001: 48 ff.).

Ein Teil der NGO hat ihren Ursprung auch in den neuen sozialen Bewegungen der Siebziger und beginnenden Achtziger Jahre selbst. Weiteren personellen Zustrom erhielten die NGO nach dem Ende des Kalten Krieges, als in einigen Fällen NGO auch als Nachfolgeprojekte linker Strukturen gegründet wurden (Wahl 2001: 123). Die Entstehung der NGO verlief gewissermaßen parallel zur Entstehung der grünen Parteien. Während sich vor allem im Umweltbereich Bewegungsaktivisten in NGO professionalisierten, professionalisierten sich auf der anderen Seite politische Aktivisten zu Parteipolitikern (Demirovic 2001: 142).

Aufgrund des durch die Globalisierung in Gang gesetzten Transformationsprozesses, dessen Ausdruck und Akteur die NGO sind, kommt es zu tiefgreifenden Veränderungen des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft und der politischen Regulationsweisen sowie zu einem Strukturwandel der liberalen Demokratie. Insgesamt kommt es zu einem verstärkten Auftreten formell privater Organisationen in nationalen und internationalen politischen Prozessen (Hirsch 2001: 14). Zentral für die Zunahme der NGO in letzter Zeit sind laut Hirsch die folgenden Entwicklungen:

1. Der Niedergang der „Neuen sozialen Bewegungen“, wodurch sich lockere Bewegungszusammenhänge teilweise in professionalisierter Organisationsformen verwandelten.
2. Die Globalisierung, die durch die Aushöhlung liberaldemokratischer Institutionen zu einer tendenziellen Repräsentationskrise führte
3. Durch die Entstehung neuer Politikinhalt und Steuerungsprobleme kommt es zu einer Verwissenschaftlichung der Politik, die Lösungsstrategien wichtiger werden lässt, als Protest und Widerstand als Bedingung politischer Einflussnahme (Hirsch 2001: 17 f.)

„Die Entwicklung zum „verhandelnden Staat“ und die Bedeutungszunahme internationaler Organisationen und Netzwerke führt zu einer signifikanten Aushöhlung der nach wie vor auf den einzelstaatlichen Rahmen beschränkten demokratischen Systeme (Hirsch 1995, 1998). Dadurch entwickelt sich eine strukturelle Krise der Repräsentation und ein wachsendes Legitimationsdefizit der politischen Systeme. Die zunehmende Bedeutung von NGO ist nicht zuletzt auf diese Entwicklung zurückzuführen“ (Hirsch 2001: 25)

6.3 Einflussmöglichkeiten

Den Forschungen Christoph Görgs und Ulrich Brands zu Umwelt-NGO zufolge, ist der „Einfluss“ von NGO dann größer, wenn sich deren Vorschläge relativ nah an den dominanten Problemwahrnehmungen, politischen Interessen und Vorschlägen bewegen. *„NGO und andere Akteure stehen mit ihren artikulierten Interessen und Strategien durchaus in einem Konkurrenzverhältnis, das bei der offiziellen Sicht auf die „NGO-Community“ oft übersehen wird (Görg/Brand 2001: 85f.).“*

Das kritische Potential der NGO wird für die Staaten zur Bedrohung, weil es praxisorientiertes Wissen, exemplarisches Handeln und einen großen Rückhalt in der Öffentlichkeit verbindet (Gebauer 2001: 98).

6.3.1 Verhältnis NGO – Staat

Problematisch stellt sich im Verhältnis zwischen NGO und Staat die Möglichkeit der Vereinnahmung von NGO durch Staaten oder auch andere Akteure zu Legitimationszwecken dar. „Nicht-Regierung“ im NGO-Begriff bedeutet nicht notwendigerweise die systemkritische Ablehnung von Staatlichkeit, viel häufiger setzen sich NGO an der Seite von Regierungsvertretern für eine konstruktive Problemlösung und

Politikgestaltung ein, was allerdings nicht auf ein unkritisches Verhältnis zu Herrschaft und Macht hindeuten muss. Im Gegenteil kommt es zunehmend zu kritischen Äußerungen karitativer Einrichtungen gegenüber staatlicher Politik aufgrund der geringen Problemlösungskompetenz des Staates angesichts sozialer Probleme im Zuge der Globalisierung: *„Wohl wissend, dass karitative Programme die negativen Folgen dieses Prozesses bestenfalls abmildern, nicht aber beseitigen können, haben NGO ihre „Advocacy“-Funktion ausgeweitet und beschäftigen sich heute verstärkt mit Kritik und Beeinflussung von Politik (Gebauer 2001: 97)“*

Während NGO im üblichen Politikzyklus durch Agenda-setting, die Mobilisierung von Sachverstand, das Beisteuern von Ethik-Konzepten, die Entwicklung von Lösungsvorschlägen sowie die Übernahme von Überwachungs- und Evaluierungsaufgaben konstruktiv mitwirken und gern gesehene Partner staatlicher Repräsentanten in „weichen“ Politikfeldern, wie Sozial- und Umweltpolitik, sind, erscheint die Präsenz der NGO in den „harten“ Politikfeldern der Wirtschafts- und Sicherheitspolitik wesentlich weniger erwünscht - besonders wenn zur Unterstreichung ihrer Forderungen öffentlicher Widerstand mobilisiert wird (Gebauer 2001: 98, vgl. auch Hirsch 2001: 39).

Der Terminus Nichtregierungsorganisation wurde zu einer Art Catch-All-Bezeichnung mit teilweise ideologischer Aufladung. *„[In] gewisser Weise signalisieren die NGO nämlich auch eine spezifische Form des „Staatwerdens“ formell privater Organisationsformen oder eine „Privatisierung“ staatlicher Strukturen (Hirsch 2001: 15).“*

Dass NGOs durchaus widersprüchliche Bedeutung haben können, manifestiert sich darin, dass Regierungen NGO nicht nur für ihre Zwecke nutzen, sondern teilweise selbst „NGO“ gründen, etwa um an internationale Hilfsgelder zu kommen. Besonders deutlich wird diese widersprüchliche Beziehung zwischen - zumeist eher autoritären - Regierungen und Nichtregierungsorganisationen, wenn man etwa an GONGO (*Governmental organized nongovernmental organization*) oder QUANGO (*quasi non governmental organization*) denkt. Dies soll jedoch nicht davon ablenken, dass auch „westliche“, kapitalistische Gesellschaften NGO, wie etwa zur Legitimation „humanitärer Militärinterventionen“, instrumentalisieren. Umgekehrt sind aber auch viele NGO von staatlicher finanzieller Unterstützung abhängig:

„Damit stellt sich die Frage, ob NGO tatsächlich im Gegensatz zum Staat stehende „zivilgesellschaftliche“ Organisationen oder eher Bestandteile eines politischen Herrschafts- und Regulationskomplexes sind, der in Gramscischer Tradition als „erweiterter Staat“ zu bezeichnen wäre.“ (Hirsch 2001: 15)

Ein bestimmender Faktor des Verhältnisses zwischen NGO und Staat ist die Tatsache, dass NGO als professionalisierte und auf Dauerhaftigkeit ausgelegte Organisationen auf kontinuierliche Finanzmittel angewiesen sind, die vielfach, besonders wenn umfangreiche Projekte betrieben werden, nicht allein durch Spenden aufgebracht werden können. Infolgedessen ergibt sich eine Abhängigkeit der NGO von Staaten, Staatsverbänden wie der Europäischen Union, Internationalen Organisationen und unter Umständen auch von Interessensverbänden oder privaten Unternehmen, die von den Geldgebern auch dazu genutzt werden kann, die NGO für ihre Zwecke zu instrumentalisieren – immer vorausgesetzt, dass diese nicht ohnehin von diesen gegründet und gelenkt werden (Hirsch 2001: 31).

„Eine strukturelle „Staatsfixierung“ der NGO ergibt sich indessen nicht nur aus finanziellen Abhängigkeiten, sondern auch aus der Tatsache, dass sie bei der Realisierung ihrer Ziele grundsätzlich auf die legislativen und exekutiven Potentiale von Staaten oder auch auf den goodwill privater Unternehmungen angewiesen sind.“ (Brand 2000, zit.n. Hirsch 2001: 32)

Je nach Konzeption und ideologischer Ausrichtung des jeweiligen Staates, reagiert dieser mit unterschiedlichen Strategien auf die fortschreitende Aufwertung des NGO-Sektors in letzter Zeit: Kooperation, Instrumentalisierung oder Konfrontation (Wahl 2000: 298).

6.3.2 Verhältnis NGO – Wirtschaft

Auf die Wechselwirkungen zwischen Wirtschaft und NGO soll im Rahmen dieser Arbeit nicht näher eingegangen werden, da dies für die weitere Untersuchung lediglich von untergeordneter Bedeutung ist, es erscheint jedoch der Vollständigkeit halber nötig aufzuzeigen, dass es auch zwischen diesen beiden Sphären zu wechselseitigen Beeinflussungen kommt. Zu diesem Zweck wird exemplarisch auf die Legitimierung der Wirtschaftsaktivitäten durch die Instrumentalisierung der NGO hingewiesen werden.

Zu einer Einnahmequelle für NGO wurde beispielsweise das „social sponsoring“, bei dem sich NGO mit der Imageförderung von Wirtschaftsunternehmen befassen, etwa indem Ethik-Konzepte beigesteuert werden, oder Manager in Hinblick auf Menschenrechte und Ökologie gesponsert werden, wodurch die öffentliche Akzeptanz der Unternehmensentscheidungen erhöht werden soll (Gebauer 2001: 109).

„Wissen und Expertise sind Instrumente der Durchsetzung ökonomischer und politischer Interessen. Mit ihrem Sachverstand mischen sich NGO in existierende

Interessenskonflikte ein und ergreifen Partei. Sie können sich sozusagen zum „Personal“ der politische [sic!] und wirtschaftlichen Macht machen, um – legitimiert über die Logik der „Sachzwänge“ und die institutionalisierten Verfahren – an der Modernisierung des katastrophalen Fortschritts teilzuhaben. Sie können ihren Sachverstand aber auch als Korrektiv zur herrschenden Vernunft einsetzen und sich mit sozialen Projekten und alternativen, emanzipatorischen Zielen verbünden und derart ihr Wissen im Kontext von demokratischer [sic!] Prozesse einsetzen.“ (Gebauer 2001: 109 f.)

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, zu beachten, dass die Verbindung der Wissensressourcen der NGO mit konkreten sozialen Bedürfnissen nicht in einen Verlust ihrer Rationalität mündet, sondern gerade diese Einbeziehung in bestehende soziale Konflikte als Bestätigung ihres Sachverstandes fungiert (Gebauer 2001: 110).

Im Einzelnen kann man – analog zu den Strategien staatlicher Akteure den NGO gegenüber (siehe oben) -reaktive, proaktive und agonale Verhaltensmodelle großer Firmen um Umgang mit NGOs und den von diesen angestoßenen öffentlichen Debatten unterschieden (Heins 2001: 204), deren nähere Spezifizierung allerdings den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde.

6.3.3 Verhältnis NGO – Medien

Selbstverständlich verfügen NGO als formal private Akteure, die sich auf die Öffentlichkeit beziehen, über eigene Medien, die auf die Vermittlung ihrer Arbeit und die Verbreitung eines positiven Images ausgelegt sind und denen zusätzlich auch Vernetzungsfunktionen zukommen (Brand 2000: 117). An dieser Stelle soll dieser Aspekt der Beziehung zwischen NGO und Medien, der für diese Arbeit eher zweitrangig erscheint, jedoch nicht näher untersucht werden. Vielmehr soll das Verhältnis zwischen den NGO und den Massenmedien beleuchtet werden.

Thomas Gebauer attestiert eine zunehmende Medialisierung der Arbeit der NGO, die zu einer Reduktion ihrer Tätigkeit auf medial vermarktbar Themen führt, da die NGO zur Gewährleistung medialer Präsenz ihre Kampagnen hinsichtlich der Verwertbarkeit durch die Medienindustrie aufbauen müssen. Dies liegt vor allem daran, dass Spendengelder nicht nur der Finanzierung der Kampagnen dienen, sondern in mindestens ebenso großem Umfang zur Deckung der laufenden Kosten, wie Gehälter der Mitarbeiter, benötigt werden und NGO somit darauf angewiesen sind, permanente öffentliche Aufmerksamkeit zu erregen, um Spendengelder zu lukrieren. Zur Erreichung dieser *visibility* müssen die

NGO medial präsente Themen aufgreifen, wohingegen Themen oder Gebiete, denen es - aus welchen Gründen auch immer - an medialer Aufmerksamkeit mangelt, zunehmend ins Hintertreffen geraten (Gebauer 2001: 113).

„Aus der wachsenden medialen Abhängigkeit von NGO folgt, dass es künftig verstärkt die Medien sein werden, die darüber bestimmen, wer welche Hilfe bekommt. Dabei geht es nicht nur um das „Was“, die Themenwahl, sondern auch um das „wie“, nämlich ob technokratische Lösungsmodelle zum Zuge kommen oder konkrete Lebensumstände in öffentlichen Kampagnen skandalisiert werden.“ (Gebauer 2001: 114)

Auch Joachim Hirsch (2001) betrachtet aufgrund der Beschränkung formeller Mitwirkungsmöglichkeiten Wissen und Öffentlichkeit als zentrale Machtressourcen der NGO, wobei er Wissen nicht nur im wissenschaftlich-technischen Sinn, sondern auch im Hinblick auf die Vertrautheit mit Strukturen und Problemen versteht. Die Öffentlichkeit wiederum stellt sowohl die Handlungsbedingung dar als auch ihre Mobilisierung, die für das Agieren der NGO zentral ist. Hierzu sind NGO allerdings auf Kooperation mit der Medienindustrie angewiesen, was dazu führt, dass die Schwerpunkt- und Themensetzung nach medientaktischen Gesichtspunkten erfolgt bzw. erfolgen muss (Hirsch 1999: 11f.). Begründet sieht Hirsch diese Abhängigkeit von der Medienindustrie in den schwachen materiellen Ressourcen der NGO, die deshalb zur Herstellung der Öffentlichkeit auf die Kooperation der Medien angewiesen sind, etwa wenn es darum geht, Menschen zum Spenden zu animieren. Dies hat allerdings eine Konzentration auf spektakuläre, kurzfristige Projekte und Katastrophen zuungunsten unspektakulärer, langfristiger Projekte zur Folge (Hirsch 2001: 31).

Peter Wahl (2000) verdeutlicht diese Ausrichtung der NGO-Arbeit auf mediale Wirkungsmechanismen in seinem Beitrag in "Vernetzt und verstrickt", indem er anhand der Dramaturgie der Greenpeace-Kampagnen deren Medienwirksamkeit mit Hollywood-Inszenierungen vergleicht (Wahl 2000: 304f.). Zwar räumt er ein, dass kaum eine andere Organisation die Inszenierung ihrer Kampagnen in ähnlichem Ausmaß beherrsche, wie Greenpeace, dennoch konstatiert er auch den anderen NGO die mediale Darstellung der „David-Golliath-Konstellation, wenn auch in weniger spektakulären Bildern (Wahl 2000: 305). Dies ist nötig, da das politische Gewicht der NGO stark von ihrer medialen Präsenz abhängt (Wahl 2000: 306).

Dieter Rucht (2001) definiert in seiner Analyse der Proteste in London am 1. Mai 2000 ebenfalls die mediale Resonanz als zentrales Kriterium für den Erfolg einer

Protestbewegung: „Ein Protest ist nur in dem Maße für die breite Öffentlichkeit existent, wie er insbesondere in den herkömmlichen Massenmedien berichtet wird (Rucht 2001: 261).“

Etwas abstrakter formuliert dies Ulrich Brand, der feststellt, dass zur Herstellung hegemonialer Verhältnisse politische und kommerzielle Öffentlichkeit eine wesentliche Rolle spielt, in der NGO nur relativ schwache Akteure sind, die lediglich über „geliehene Macht der Medien“ verfügen (Wahl/Brunnengräber 1997, zit. n. Brand 2001: 88).

6.3.4 Arbeitsweise

NGO sind in einigen Bereichen nur indirekt mit einer breiten Öffentlichkeit verbunden, agieren aber per se nicht öffentlich. So übernehmen NGO bei der Durchführung von Projekten, besonders in Bereichen der Entwicklungspolitik, teilweise parastaatliche Aufgaben. Hierbei muss allerdings auch beachtet werden, dass sich auch profitorientierte Beratungsfirmen und Durchführungsagenturen unter Umständen manchmal NGO nennen.

Die Expertise von NGO wird, auch informell, von staatlicher Seite nachgefragt, wobei das öffentliche Ansehen der NGO sowie der potentielle öffentliche Druck nicht die Hauptrolle spielen. Das Vertrauen, das den NGO von staatlicher Seite entgegengebracht wird, gründet sich oft auf ihr öffentliches Image, und auch das Lobbying, das Brand als nicht-öffentliche Form von NGO-Politik betrachtet, basiert auf der potentiellen Öffentlichkeit, die durch die NGO erzeugt werden kann. NGO können über mehr oder weniger große Verbandsmacht verfügen und daher politischen Einfluss haben. In diesem Falle agieren sie in einer verbandsinternen Öffentlichkeit (Brand 2000: 117).

Brand definiert im Verlauf seiner Arbeit die Tätigkeiten der NGO im Konflikt um agrarbiologische Vielfalt, die allerdings ebenso für andere Politikfelder Gültigkeit beanspruchen:

- *Die allgemeine oder fachliche Öffentlichkeit auf bestimmte Probleme hinzuweisen, d.h. ein öffentliches Bewußtsein zu schaffen (awareness raising und agenda setting im weiteren Sinn),*
- *Themen im Verhandlungsprozeß auf die politische Tagesordnung zu bringen (agenda setting im engeren Sinn),*
- *In den Verhandlungsprozessen bestimmte Inhalte und Interessen zu artikulieren (advocacy),*
- *An den Regulierungsprozessen mitzugestalten (rule-making),*

- *Verschiedene Politikprozesse wie auch die Umsetzung bestimmter Vereinbarungen zu überwachen; Unternehmenspolitiken und technologische Entwicklungen als zentralen dynamisierenden Faktor zu überwachen (monitoring),*
- *Verschiedene räumliche Politikebenen (lokal, national und international) zusammenzubringen bzw. auf ihre Verknüpfung hinzuweisen,*
- *Selbst Biodiversitäts-relevante Projekte durchzuführen, um die Umsetzung der internationalen Vereinbarungen zu sichern (implementation.“ (Brand 2000: 203 f)*

NGO sind nicht nur ein Ausdruck gesellschaftlicher Problemlagen, sondern erzeugen diese in gewisser Weise auch als handelnde Akteure, etwa indem sie bei der Interpretation von Begrifflichkeiten, wie etwa „Globalisierung“ oder spezifischer Aspekte dieser Begriffe Deutungsfunktionen ausüben (Brand 2000: 120). Wobei die Tatsache, dass sich NGO als „staatskritisch“ präsentieren, als politisch-strategische Taktik zu betrachten ist (Ebd.: 129).

Zum Verständnis der Funktion und Bedeutung von NGO muss der Kontext der regulatorischen und legitimatorischen Defizite des Staatensystems auf nationaler und internationaler Ebene berücksichtigt werden, der den Ansatzpunkt der wachsenden Bedeutung der NGO darstellt.

„NGO mobilisieren (wissenschaftlichen) Sachverstand und Wissen, über die bürokratisierte Staatsapparate nicht verfügen, haben einen wesentlichen Anteil an der symbolischen Konstruktion und Definition gesellschaftlicher Probleme und Gefährdungen und wirken damit am agenda-setting in politischen Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen mit. Sie vertreten Interessen, die in den etablierten politischen Institutionen nicht zum Ausdruck kommen, oder vernachlässigt werden [...] und beobachten bzw. kontrollieren internationale Verhandlungsprozesse. [...] Sie haben nicht zuletzt einen wesentlichen Anteil an der Problem- und Interessenvermittlung zwischen verschiedenen – lokal-regionalen, nationalen und internationalen – politischen Ebenen und sind dabei mit einer Vielzahl von Akteuren – internationalen Organisationen, Staaten, Basisinitiativen und anderen NGO – konfrontiert.“ (Brand/Görg 1998a: 101, vgl. auch Princen/Finger 1994: 38ff., Brunnengräber/Walk 1997: 71ff., zit. n. Hirsch 2001: 30)

Abgesehen davon engagieren sich die NGO aber auch in praktischer Projektarbeit, die von Staaten aus unterschiedlichen Gründen nicht in Angriff genommen werden, beispielsweise weil sie zu deren Durchführung nicht in der Lage sind, oder diese aus Legitimationsgründen lieber ausgelagert werden (Ebd.: 30).

Einerseits tragen NGO zunehmend zur Ideologiebildung bei, andererseits profitieren sie aber auch von vorherrschenden ideologischen Konzepten. Ebenso genießen sie einerseits ein hohes Maß an Glaubwürdigkeit, während sie andererseits dazu beitragen gesellschaftlich als glaubwürdig angesehene Handlungen zu definieren. *„Glaubwürdigkeit korreliert mit der Nähe zum Geschehen, dem persönlichen Risiko, das Menschen eingehen und der medialen Aufmerksamkeit, die sie dabei erfahren (Gebauer 2001: 112).“* Wohingegen die tatsächlichen Effekte dieser Aktionen eine untergeordnete Rolle spielen.

„NGO, die nur darauf setzen, den Staat zu verbessern und die kapitalistische Globalisierung institutionell zu gestalten, werden selbst noch mit ihren „reformistischen“ Zielen scheitern. Nutzen NGO allerdings ihre Nähe zu konkreten sozialen Zusammenhängen, zu Projekten und Bewegungen, die noch immer emanzipatorischen Zielen verpflichtet sind, können sie gesellschaftliche Gegenmachtpositionen erringen. Erst eine solche Gegenmacht legitimiert ein politisches Handeln, das auf die Institutionen des Staates ausgerichtet ist. Denn erst der Druck einer kritischen und unabhängigen Öffentlichkeit öffnet den Raum für diplomatische Bemühungen, mit denen NGO im institutionellen Rahmen auf radikale Veränderungen drängen können. Dies allerdings setzt voraus, dass sie mit den Ambivalenzen – z.B. bezüglich ihrer Finanzierung, ihrer Öffentlichkeitsarbeit und ihres Verhältnisses zu anderen NGO – umzugehen vermögen, die ihre Praxis bestimmen.“ (Gebauer 2001: 118)

Wie obiges Zitat von Thomas Gebauer zeigt, ist die wichtigste Handlungsbedingung für NGO mit den Widersprüchen, die sich aus ihrer Praxis ergeben, umzugehen. Um handlungsfähig zu sein und Einfluss oder, wie Gebauer es nennt, Gegenmacht auf den staatliche Akteure ausüben zu können, müssen konkrete soziale Zusammenhänge für die Erreichung der eigenen Ziele eingesetzt werden, wenn die Arbeit der NGO Aussicht auf Erfolg haben soll.

6.3.5 Legitimationsdefizit

„Prinzipiell gilt, dass NGO in demokratischen Prozessen eine um so größere Rolle spielen können, je mehr sie ihre materielle und politische Autonomie gegenüber Staaten, internationalen Organisationen und Unternehmen bewahren. Dies ist indessen keinesfalls einfach. Es setzt voraus, dass die NGO in ihrem Organisations- und Funktionskern von staatlichen Zuschüssen unabhängig bleiben und zugleich bei der Beschaffung privater (Spenden-)Mittel ihre Abhängigkeit von der Medienindustrie zumindest beschränken (Hirsch 2001: 39)“

Wie dieses Zitat von Hirsch zeigt, befinden sich NGO in einer legitimatorischen Zwickmühle, weshalb auch Eberlei (2001) betont, dass der Beitrag zivilgesellschaftlicher Akteure bei der Legitimation von Politik mit Skepsis betrachtet werden muss, da diese zivilgesellschaftlichen Institutionen einerseits selbst nicht über repräsentative demokratische Legitimation verfügen, da ihre Meinung nicht unbedingt eine Mehrheitsmeinung darstellt und andererseits ein Teil der Organisationen auch über ein internes Demokratiedefizit verfügen. Doch selbst wenn die Frage der Legitimität nicht umstritten wäre, kommt Eberlei zu dem Schluss, dass die Zivilgesellschaft in globalisierten Politikarenen aufgrund der Machtfülle staatlicher und teilweise auch privatwirtschaftlicher Akteure keine wirksame Gegenmacht darstellen (Eberlei 2001: 170 f.).

Doch nicht nur die NGO, sondern auch die politischen Systeme selbst leiden im Zuge der zunehmenden Globalisierung unter einem Legitimationsdefizit:

„Die Entwicklung zum „verhandelnden Staat“ und die Bedeutungszunahme internationaler Organisationen und Netzwerke führt zu einer signifikanten Aushöhlung der nach wie vor auf den einzelstaatlichen Rahmen beschränkten demokratischen Systeme (Hirsch 1995, 1998). Dadurch entwickelt sich eine strukturelle Krise der Repräsentation und ein wachsendes Legitimationsdefizit der politischen Systeme. Die zunehmende Bedeutung von NGO ist nicht zuletzt auf diese Entwicklung zurückzuführen.“ (Hirsch 2001: 25)

Das Legitimationsdefizit der NGO lässt sich hauptsächlich darauf zurückführen, dass deren innere Funktionsbedingungen, Strukturen und Zielsetzungen selbst nicht unbedingt demokratisch legitimiert sein müssen (Hirsch 2001: 33). Gleichzeitig weist Hirsch aber darauf hin, dass es durchaus unterschiedliche Interpretationen des Demokratiebegriffs gibt und NGO in dem Sinn, dass Demokratie mit Systemfunktionalität und politischer Prozess- und Entscheidungsrationalität gleichgesetzt wird, durchaus als demokratische Organisationen betrachtet werden können, da sie zur erweiterten Interessenberücksichtigung und Rationalisierung von Problemdefinitions- und Entscheidungsprozessen beitragen. Eine Argumentation, die auch in der Demokratiedefinition als pluralistisches System von checks und balances mit begrenzten partizipatorischen Momenten verwurzelt ist.

Infolge der Abhängigkeit der NGO von bürokratischen nationalen und internationalen Staatsapparaten und ihrer strukturellen Staatsorientiertheit sind die Fähigkeiten der NGO zu weitgehenden Veränderungsprojekten der Gesellschaft begrenzt, weshalb die

Beurteilung der demokratischen Qualitäten von NGO im Sinne einer Ordnung, die Freiheit und Selbstbestimmung aller Menschen weitestgehend ermöglicht, eher komplizierter ist (Hirsch 2001: 38).

In Bezug auf die innere Struktur der NGO bestehen, wenn auch mit beträchtlichen Unterschieden zwischen den einzelnen Organisationen, die an dieser Stelle nicht außer Acht gelassen werden dürfen, durch Vereinsgesetze und formelle Mitgliedschaften durchaus Ansätze demokratischer Repräsentation (Gebauer 2001: 101), wohingegen das staatliche Gegenüber der NGO durchaus unter Legitimationsnot leidet, da der Abbau des fordistischen Sozialstaates private Initiativen begünstigte und sich besonders im internationalen Kontext eine Lücke in der demokratischen Repräsentation gebildet hat (Ebd.: 103).

Nicht zuletzt stehen NGO, besonders, wenn sie populären Zuspruch erfahren, unter erheblichem Profilierungsdruck der eigenen Klientel, der Öffentlichkeit und staatlichen Institutionen gegenüber, da sie jederzeit erkennbar bleiben und die bereits erarbeitete Reputation verteidigen müssen, auch wenn diese Logik der Konkurrenz eigentlich im Gegensatz zur notwendigen politischen Kooperation steht.

„Aber in dem Maße wie NGO mithelfen, die staatlichen Legitimationsdefizite durch Unterstützung und Sekundierung von politischen Ersatzhandlungen und ideologischen Stabilisierungsprogrammen zu überwinden, geraten sie selbst unter Legitimationsdruck [...] Statt als professionalisierte Instanzen von sozialen Praxiszusammenhängen und einer unabhängigen kritischen Öffentlichkeit politisches Handeln zu qualifizieren und zu organisieren, werden sie zu Akteuren eines „erweiterten Staates“ (Gebauer 2001: 105)

Abschließend weist Gebauer darauf hin, dass die gesellschaftliche Funktion der Wissensressource der NGO, ob diese als Gegenexpertise einer Gegenmachtposition oder der wirtschaftlichen Verwertung durch Machtinstitutionen dient, eine Rolle für die Legitimation von NGO spielt (Ebd.: 108)

Alex Demirovic gelangt ebenfalls an den Punkt, an dem er nach der Legitimation der NGO fragt und entdeckt drei große Widersprüche, in die NGO geraten:

1. Eine Repräsentationsparadoxie, die bedeutet, dass diejenigen, die repräsentieren erst die Repräsentierten erzeugen (Demirovic 2001: 144)
2. NGO treten an die Seite staatlicher Einrichtungen und übernehmen staatliche Aufgaben bei der Verwaltung und Durchführung von Maßnahmen.

Da sich Medien, wie bereits weiter oben erwähnt, auf besondere Armutssituationen oder Katastrophen, die lediglich selektiv und oberflächlich dargestellt werden, konzentrieren, besteht die Gefahr, dass weitreichende Perspektiven für die grundlegende Problemlösung vernachlässigt werden (Ebd.: 145 f.).

6.4 Theoretische Konzepte zur Untersuchung von NGO

Generell werden NGO mit Hilfe zweier theoretischer Konzepte untersucht, je nachdem in welchen gesellschaftlichen Entwicklungen die Autoren die Entstehung der NGO verorten, die im Rahmen dieser Arbeit allerdings nur in stark verkürzter Form dargestellt werden können.

Wenn die Entstehung der NGO mit den neuen sozialen Bewegungen in Verbindung gesetzt wird, bezieht sich die Literatur weitgehend auf die Analyse von Netzwerken, während jene, die NGO in der Zivilgesellschaft verorten ausgehend von Gramsci und Habermas ihr theoretisches Konzept unter Einbeziehung der Dritte Sektor-Forschung entwickeln.

6.4.1 Netzwerke

Aufgrund der zunehmenden Verflechtung staatlicher und gesellschaftlicher Sphären durch die Globalisierung stellt sich die Frage nach der politischen Steuerungsfähigkeit nicht mehr nur bezüglich der Leistungsfähigkeit des Staates, vielmehr müssen Organisations-, Kommunikations-, und Interaktionsmuster zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren in die Überlegungen einbezogen werden – die Grenzen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Aufgaben werden fließender (Messner 2000: 32), wodurch gesellschaftliche Transformationsprozesse von hierarchischer Kontrolle zu horizontaler, netzwerkartiger Koordination in Gang kommen (Ebd.: 34). Ziel der Netzwerkanalyse ist die Bestimmung der Beziehungen der Akteure oder Einheiten innerhalb eines vernetzten Systems staatlicher und nicht-staatlicher Akteure.

Heclo definiert *issue networks* als informelle, offene, instabile Beziehungsgeflechte zwischen einer Reihe von Akteuren innerhalb eines Politikfelds, die von permanenten Lern-, Such und Veränderungsprozesse bestimmt werden. (Messner 2000: 38 f.).

Während die Netzwerktheorien ursprünglich hauptsächlich auf staatliche und wirtschaftliche Akteure fokussiert waren, werden mittlerweile zunehmend gesellschaftliche

Akteure aufgrund ihrer zunehmenden Bedeutung als Kooperationspartner für staatliche Akteure in die theoretischen Überlegungen aufgenommen. Da der spezifische Input einzelner Akteure auf Entscheidungsprozesse nur schwer messbar ist, muss sich die Netzwerkanalyse auch mit dem Einflusspotential der Akteure befassen, um einen Beitrag zum besseren Verständnis komplexer Handlungssysteme beizusteuern. Generell besteht bei der Netzwerkanalyse die Möglichkeit, die verschiedenen Knotenpunkte oder aber auch die Linien zwischen den Knotenpunkten, die Interaktionsformen zwischen den Teilen des Systems, zum Gegenstand der Untersuchung zu machen (Brunnengräber/Walk 2000: 66 ff.).

„Das Aufkommen von Policy-Netzwerken hat ... zwei wichtige Implikationen: es ist ein Zeichen für einen ‚schwache‘ Staat, aber es signalisiert gleichzeitig Sensibilität für die erhöhte Komplexität politischer Herrschaft und für zunehmende Konsensbedürfnisse in modernen demokratischen Gesellschaften (Mayntz 1993: 41, zit. n. Brunnengräber/Walk 2000: 72).“

In der Praxis liegt das Forschungsinteresse oft in der Funktionsweise von NGO-Netzwerken, in thematischer und organisatorischer Hinsicht koordinierte NGO, die entweder institutionalisierten Charakter haben oder aus eher situativer Kooperation bestehen (Janett 2000: 147). Das netzwerkinterne Konfliktniveau wird durch die Heterogenität der involvierten NGO und ihrer Anhänger erhöht (Ebd.: 149).

Eine verwandte Theorie geht davon aus, dass die Bildung „epistemischer Gemeinschaften“, die im Sinne Haas' als „Netzwerke von Professionellen mit anerkanntem Expertenwissen und Kompetenz für ein bestimmtes Themenfeld sowie autoritativen Ansprüchen auf politikrelevantes Wissen für dieses Themenfeld (Haas 1993: 3, zit. n. Roth 2001: 59)“ zu verstehen sind, aus dem NGO-Wachstum der jüngeren Vergangenheit resultiert. In diesem Zusammenhang ist es von entscheidender Bedeutung, dass epistemische Gemeinschaften nichts mit pseudo-wissenschaftlicher Rechtfertigung von Interessenpolitik zu tun haben, sondern nur unter Einhaltung wissenschaftlicher Standards entstehen und Bestand haben können (Roth 2001: 59).

6.4.2 Zivilgesellschaft

Hirsch stützt sich auf Gramscis Konzept und die klassische bürgerliche Theorie der „civil society“, in denen die Zivilgesellschaft im einzelstaatlichen Rahmen und auf Basis freier Interessensartikulation die Voraussetzungen institutionalisierter politischer Entscheidungsprozesse schafft, wodurch Konsens und Hegemonie hergestellt wird. Voraussetzung hierfür ist allerdings die Existenz zentralisierter staatlicher Institutionen, in

denen Entscheidungen nach formellen Regeln kodifiziert und durchgesetzt werden (Hirsch 2001: 29)

Gramsci betrachtet die Zivilgesellschaft als den gesellschaftlichen „Ort“ der Kämpfe um Hegemonie, wobei die Verbindung zwischen dem Staat, seinen Apparaten und der Zivilgesellschaft des privaten Hegemonieapparates als erweiterter oder integraler Staat bezeichnet wird (Brand 2000: 73). Hier wird in öffentlichen Diskussionsprozessen Hegemonie (Konsens) erzeugt, wobei sie aber gleichzeitig Gegenstand staatlicher Eingriffe (Zwang) ist (Hirsch 1999: 7).

Ausgehend von Gramscis Konzept der Zivilgesellschaft konstatiert Demirovic:

„Aus diesem Blickwinkel sind NGO, so wie die sozialen Bewegungen der vergangenen Jahre eine Form der Reform der gesellschaftlichen Interessen- und Kollektivbildung. Sie vermitteln nicht einfach Interessen, sondern tragen zu ihrer Formierung bei, sie erziehen ein neuartiges politisches Personal und stellen eine neuartige Beziehung zwischen dem Staat im engeren Sinn (Regierung, Parlament, Verwaltung) und der Bevölkerung her (Demirovic 2001: 166)“

Habermas unterscheidet Einfluss von Macht, da die zivilgesellschaftlichen Akteure für ihre Argumente Resonanz in der Öffentlichkeit erzeugen und das politische System aus Bürokratie, Parlament und Regierung belagern können, jedoch keine direkte Macht über deren Entscheidungen haben (Habermas 1992, zit. nach Demirovic 2001: 148).

Ein Terminus, der in Bezug auf zivilgesellschaftliche Akteure immer wieder auftaucht, ist der Dritte Sektor, dessen gewöhnlich vorgenommene Konzeptualisierung zwischen Markt und Staat allerdings eine vereinfachte Darstellung ergibt. Vielmehr spielt der Wirkungszusammenhang und das Beziehungsgeflecht seines Verhältnisses zu beiden Sphären eine bedeutende Rolle bei der Untersuchung des Dritten Sektors (Brunnengräber/Walk 2001: 108). Der Grund für die Relevanz der Dritte Sektor-Forschung bei der Untersuchung der NGO liegt im einigenden Kriterium der fehlenden Profitorientierung. Der Dritte Sektor umfasst Verbände, Vereine, Stiftungen, Interessensgemeinschaften, gemeinnützige Unternehmensformen, Organisationen ohne Erwerbszweck, Wohlfahrtsverbände und Nichtregierungsorganisationen (Anheier/Salomon 1992: 41, zit. n. Brand 2000: 24), jene Teile der Zivilgesellschaft, die in der Forschung unter dem Begriff der Non-Profit Organizations (NPO) subsummiert werden (Brunnengräber/Walk 2001: 96). Deshalb wird auch von einer Trennung zwischen zivilgesellschaftlicher und politischer Gesellschaft, sowie auch von privat-kapitalistischen

Unternehmen ausgegangen, obwohl diese, wie bereits weiter oben gezeigt wurde, gleichzeitig über zahlreiche Verflechtungen verfügen und sowohl Staat als auch Gesellschaft entscheidenden Einfluss auf zivilgesellschaftliche Strukturen haben. Das gemeinsame Kennzeichen der Zivilgesellschaft, die unter anderem aus formellen und informellen privaten Initiativen, nicht-kapitalistischen privaten Organisationen, formalisierten NGO und festverankerten sozialen Institutionen wie der Familie besteht, liegt darin, dass sie im formellen Sinn nicht Staat ist und über keine legitime Gewalt verfügt (Brand 2000: 74).

7 Die Arbeit der NGOs

Während NGOs bei der Entstehung neuer Gesetze eine eher marginale Rolle spielen, sind sie bei der Implementierung der Gesetze, beispielsweise in Bezug auf die Versorgung von AsylwerberInnen umso wichtiger und kompensieren somit auch Defizite des Staates in diesem Bereich. Auch im Integrationsbereich spielen NGOs eine wesentliche Rolle, auch wenn ihre Arbeit durch die oft projektbezogene Finanzierung und Förderung durch Regierungs- und EU-Programme in der Praxis häufig behindert wird (Kraler 2007: 16f.).

Was Einflussmöglichkeiten der NGOs im Gesetzgebungsprozess betrifft, sieht Kraler die Möglichkeit der Teilnahme an parlamentarischen Enqueten, weist aber auch darauf hin, dass regelmäßig Repräsentanten der NGOs zu öffentlichen Anhörungen parlamentarischer Komitees als Experten eingeladen werden (Kraler 2007: 16f.).

Generell bemerkt Kraler, dass sich die Zusammenarbeit zwischen NGOs und der Regierung im Zuge der schwarz-blauen Koalition seit 2000 deutlich verschlechterte, da der zuvor regelmäßig stattfindende Austausch zwischen NGOs, dem Bundeskanzleramt und den mit Migration befassten Ministerien seitdem unterblieb (Kraler 2007: 17). Auch nach dem Ende der ÖVP - FPÖ/BZÖ-Koalition besserte sich die Lage nach Ansicht der NGOs nicht (Span 2010: 77).

Bereits zur Zeit der Ungarn-Krise leisteten internationale und nationale NGOs einen Beitrag bei der Betreuung und Unterstützung der Flüchtlinge. So schlossen sich 1956 mehrere private österreichische Hilfsorganisationen – darunter die Caritas und das Rote Kreuz – zum „österreichischen Nationalkomitee für Ungarn“ zusammen um Beratung, Unterbringung, Unterstützung aber auch finanzielle Hilfeleistungen zu bieten (Span 2010: 23).

In der Grundversorgungsvereinbarung ist festgeschrieben, dass sich die Länder humanitärer, kirchlicher und privater Institutionen zur Schaffung und Erhaltung der benötigten Infrastruktur, zur Betreuung und Versorgung der AsylwerberInnen in Grundversorgung bedienen können. Das Ausmaß dieser Kooperation variiert jedoch je nach Bundesland, eine dominante Rolle in diesem Bereich spielen jedenfalls Caritas und Diakonie, auch wenn die Erstaufnahmestellen – wie bereits früher erwähnt – (noch) von European Homecare betreut werden (König/Rosenberger 2010: 274 f.).

Um aufzuzeigen, dass auch innerhalb des BMI selbst die Mitwirkung von NGOs vorgesehen ist, und um darzustellen, wie diese Mitwirkung in der Praxis umgesetzt wurde, wird zuerst die Rolle des Menschenrechtsbeirats beleuchtet.

Die Auswahl der NGOs für die weitere Untersuchung erfolgte auf Grund von unterschiedlichen Erwägungen:

Während der Verein Purple Sheep in erster Linie aufgrund seiner Medienpräsenz in den letzten beiden Jahren ausgewählt wurde und an seiner Stelle auch andere Vereine für diese Untersuchung in Frage gekommen wären, erfolgte die Auswahl des Österreichischen Roten Kreuzes gezielt aufgrund seiner aktiven Rolle im Asylverfahren in Österreich.

Asyl in Not hingegen wurde ausgewählt, da bereits Michael Span (2010) die Organisation anspricht, jedoch nicht in seine weitere Auswertung einbezieht und somit an dieser Stelle eine Lücke zu schließen war. Zusätzlich spielte die Präsenz in der medialen Berichterstattung zum Themenbereich Asyl eine Rolle bei der Auswahl.

7.1 Menschenrechtsbeirat

Nicht nur für Asylverfahren, sondern für die gesamte Arbeit des Innenministeriums spielt der mit elf Mitgliedern besetzte Menschenrechtsbeirat (MRB), der nach dem Tod von Marcus Omofuma während seiner Abschiebung 1999 eingesetzt wurde, eine wichtige Rolle. Der Beirat gibt Empfehlungen ab und fungiert als Beratungs- und Kontrollgremium des BMI. Die Mitglieder des Beirats können jederzeit unangemeldet Polizeidienststellen und Anhaltezentren besuchen sowie Akteneinsicht nehmen und Empfehlungen abgeben (Die Presse 16.6.2009).

Der MRB besteht aus elf Mitgliedern und elf Ersatzmitgliedern, die für drei Jahre ernannt werden: einem Verfassungsrechtler als Vorsitzenden, jeweils einem Vorschlag des Bundeskanzleramts und des Justizministeriums, drei Vertretern des BMI und fünf

Mitgliedern von – vom BMI ausgewählten – NGOs (Forster 2006: 19). Die im MRB vertretenen NGOs sind SOS Menschenrechte Österreich, Verein Menschenrechte Österreich³, Caritas, Diakonie und Volkshilfe Österreich (MRB o.J.a). Es wurden sechs regionale Kommissionen eingerichtet, die Polizeidienststellen und Anhalteorte besuchen können (MRB o.J.b).

Aufgrund seiner Einrichtung im Innenministerium wird die Unabhängigkeit des MRB immer wieder von NGOs und Menschenrechtsexperten bezweifelt (News 24.4.2009). Begründet wird diese Kritik nicht zuletzt damit, dass die Mitglieder des Beirats jederzeit mit einer schriftlichen Begründung vom BMI vorzeitig abberufen werden können (Forster 2006: 4).

Rechtliche Grundlage für die Arbeit des MRB bildet §15 des Sicherheitspolizeigesetzes (Forster 2006: 18).

Wie bereits in den Jahre zuvor urteilte der MRB in seinem Jahresbericht 2011, dass die Haftbedingungen für Schubhäftlinge in Österreich schlechter seien, als die Bedingungen in der Strafhaft (Der Standard 23.3.2011). Besonders bemängelt wurden die mangelnden Beschäftigungsmöglichkeiten für die Schubhäftlinge (Kleine Zeitung 23.3.2011)

Verbesserungen werden allerdings im Bereich der Familienabschiebungen geortet, da die Familien nicht mehr im Polizeianhaltezentrum Hernals sondern in alternativer Schubhaft im ehemaligen Kardinal-König-Haus untergebracht werden (Der Standard 23.3.2011). Dennoch wird kritisiert, dass 16 bis 18-jährige von der Regelung ausgenommen sind (MRB 2011).

Insgesamt wurde der Exekutive jedoch ein positives Zeugnis ausgestellt, auch wenn es Verbesserungsbedarf gebe. Kein menschenrechtliches Problem sieht der Beirat in der von zahlreichen NGOs kritisierten Mitwirkungspflicht der AsylwerberInnen im Zulassungsverfahren (Kleine Zeitung 23.3.2011).

In seiner Stellungnahme zum Fremdenrechtspaket 2011 begrüßte der Menschenrechtsbeirat die Einführung der Rechtsberatung in der Schubhaft, kritisiert allerdings, dass die Unabhängigkeit der Rechtsberater nicht näher definiert ist und warnt davor, dass es zu einer Monopolisierung der Rechtsberatung sowohl in Schubhaft als

³ An der Unabhängigkeit des Vereins Menschenrechte Österreich werden immer wieder Zweifel von NGOs laut.

auch bereits im Asylverfahren kommen könne. Ebenso wird kritisiert, dass die Rechtsberatung in den Amtsräumen der Behörde stattfinden soll, da dies den Eindruck der Überwachung der Rechtsberatung erwecken könnte (MRB 2011).

7.2 Purple Sheep

Die NGO Purple Sheep wurde im April 2010 von Karin Klaric, die bereits zuvor als Rechtsberaterin für AsylwerberInnen tätig war, gegründet und bietet Rechtsberatung, für AsylwerberInnen, organisiert Kampagnen zur Förderung der Rechte von AsylwerberInnen und Fremden und beschäftigt sich außerdem mit der Dokumentation von Missbräuchen und Härtefällen (Purple Sheep 2010a).

In Zusammenarbeit mit Medien und diversen, bekannten österreichischen Künstlern - beispielsweise Michael Niavarani und Josef Hader - werden Kampagnen, wie etwa „Laß ma's bleiben“ anlässlich der Asylgesetznovelle im Jahr 2011, organisiert (Purple Sheep 2010b). Gleichzeitig bietet Purple Sheep den Medien aber auch Hintergrundinformationen zum Thema. Um seine Unabhängigkeit von staatlichen Institutionen zu bewahren, verzichtet der Verein auf staatliche Unterstützung und wird stattdessen laut eigenen Angaben vollständig durch private Spenden finanziert (Purple Sheep 2010a).

Das wohl bekannteste Projekt von Purple Sheep stellt das Freunde-schützen-Haus dar, durch dessen Einrichtung der Verein 2010 ins Bewusstsein der Öffentlichkeit getreten ist. Bei diesem Haus in Wien handelt es sich um eine Einrichtung, in der *„bestens integrierte unbescholtene Familien mit langjährigem Aufenthalt, die kurz vor der Abschiebung stehen“*, untergebracht werden.

Die Zielgruppe für dieses Projekt sind in Österreich integrierte, mehr als fünf Jahre hier lebende, gut - mindestens Niveau A2 - deutschsprechende, sich selbst erhaltungsfähige, unbescholtene Menschen, deren Aufenthalt in Österreich mehr als die Hälfte der Zeit mit Warten auf den Ausgang ihres Asylverfahrens verbracht wurde, und die sich in der Zwischenzeit ein hohes Maß an Integration in Österreich erreicht haben (Purple Sheep 2010c).

7.2.1 Presseaussendungen

Bei der Darstellung gut integrierter Familien stellen Kinder einen wichtigen Aspekt dar, was daran erkennbar ist, dass alle beschriebenen Fälle Familien mit Kindern betreffen

und auch Aussendungen zu allgemeinen Projekten des Vereins kommen nicht ohne den Hinweis auf die im Freunde Schützen Haus lebenden Kinder aus (Vgl. OTS 0203 10.12.2010).

Anlässlich des Falls „Familie P.“ wird das Integrationsthema detaillierter behandelt. Hier wird auf den beinahe fünfjährigen Aufenthalt der Familie in Österreich sowie die von Anfang an stattfindende psychiatrische Behandlung der Mutter sowie auf die hervorragenden Noten des Sohnes hingewiesen. Offen bleibt in diesem Zusammenhang allerdings, wie die in der Meldung erwähnte rechtskräftige Verurteilung der Mutter wegen Ladendiebstahls vor über zwei Jahren mit dem auf der Homepage des Vereins veröffentlichten Kriterium der Unbescholtenheit zu vereinbaren ist (OTS 0030 30.11.2010).

Den wichtigsten Punkt in den OTS-Meldungen, die sich mit konkreten Asylbeziehungsweise Abschiebungsfällen befassen, stellt ohne Zweifel der Gesundheitszustand der betroffenen Personen dar.

Im Fall der Familie P. etwa musste die Abschiebung der Familie verschoben werden, da am Vorabend die Mutter infolge eines Suizidversuchs stationär in psychiatrische Behandlung genommen werden musste. Diese Meldung betont in doppelter Hinsicht die Hilflosigkeit der Familie P. Auf der einen Seite wird eine psychisch angeschlagene Frau gezeigt, die aufgrund ihres psychischen Zustands kaum handlungsfähig ist. Andererseits wird diese Familie als Spielball zwischen den Behörden und den Mitarbeitern des Vereins dargestellt, die über die Köpfe der Familie hinweg sich gegenseitige Vorwürfe machen und die Schuld an der Situation zuschieben (OTS 0220 9.3.2011).

Auch der Fall Ani R. verdeutlicht die Bedeutung medizinischer Aspekte für Purple Sheep. In der Presseaussendung zu diesem Fall vom 25.03.2011 (OTS 0141) wird ausführlich auf die Erkrankung des Mädchens eingegangen. Die betonte Hilflosigkeit des Mädchens, das nicht selbstständig gehen, stehen oder sitzen kann, wird durch die ausführliche Beschreibung der Hilflosigkeit der Mutter noch verstärkt, die einen psychischen Zusammenbruch erlitt, bis sie an einen Stuhl festgeschnallt in den Rettungswagen gebracht werden musste.

Diese Meldung verdeutlicht, wie an anderen Stellen, auch erwähnt, die passive Rolle, in die AsylwerberInnen in der Darstellung gedrängt werden.

Vor allem die verwendete Wortwahl sticht ins Auge, die ohne Zweifel den Leser schockiert und ihm die unfassbare Tragik der berichteten Ereignisse vor Augen führt. Wann immer ein Text die Situation oder den Gesundheitszustand der AsylwerberInnen beschreibt, wird eine Vielzahl an Adjektiven zur Verdeutlichung der Dramatik eingesetzt, etwa „schrecklich“ oder „menschenverachtend“. Ein weiteres Stilmittel hierzu ist die detaillierte Darstellung der Ereignisse und der Einsatz wörtlicher Zitate der Purple Sheep MitarbeiterInnen, die die Vorgänge plastisch schildern.

Vor allem die Schilderung des Abschiebeversuchs von Ani R. macht dieses Vorgehen deutlich. So schildert Karin Klaric den Versuch der Überstellung der Familie aus Simmering ins Familienanhaltezentrum nach Bad Vöslau mit den Worten *„Ani begann während des Packens lauthals zu schreien, die Mutter fühlte sich der Situation nicht mehr gewachsen und brach vollkommen zusammen!“* Auch die verzweifelt herbeigerufene Rettung konnte aufgrund eines Vetos der BH Baden Mutter und Tochter nicht ins Krankenhaus bringen, weshalb Kurosch Allahyari weiter schilderte: *„Die Frau und das Kind schrien und weinten stundenlang, wir hörten es bis auf die Straße!“*. Der Zustand verschlimmerte sich im Laufe der Zeit dermaßen dramatisch, dass die „völlig aufgelöste Mutter“ letztlich auf einem Stuhl festgeschnallt und zum Rettungsauto gebracht werden musste (OTS 0141 25.3.2011).

Die Bedeutung von Inszenierung zeigt sich auch darin, dass etwa ein Viertel der Meldungen Ankündigungen von Pressekonferenzen betreffen. Ein weiterer großer Teil befasst sich mit der Aufzählung prominenter Unterstützer, wie beispielsweise Michael Niavarani und Josef Hader (OTS 0174) oder die Fußballspieler von Rapid (OTS 0203 10.12.2010). In Bezug auf die Inszenierung des Vereins sticht auch die prominente Rolle der Vereinsobfrau Karin Klaric und ihres Vereinssprechers Allahyari ins Auge, die in den meisten Meldungen persönlich zu Wort kommen, als Subjekte des Geschehens, die sich um die hilflosen, als Objekt des Prozesses auftretenden AsylwerberInnen kümmern.

An dieser Stelle muss auch die Ankündigung eines Pressetermins anlässlich des ersten Schultages der Komani-Zwillinge, bei dem den Kindern Fragen gestellt werden können, Purple Sheep allerdings ersucht, aus Rücksicht auf die Situation, den Zwillingen keine Fragen zum Gesundheitszustand der Eltern zu stellen, hingewiesen werden. Es wird sogar, für diejenigen Medien, die den Frühtermin verpasst haben, ein zweiter, späterer Termin geboten. Auch in diesem Fall zeigt sich, dass die Zwillinge als Objekt von den Akteuren von Purple Sheep ins Zentrum der medialen Aufmerksamkeit gezerrt werden,

nicht ohne gleichzeitig zu betonen, wie sensibel man mit den Kindern umgehen solle (OTS 0085 2.11.2010).

Gar nicht gut kommt die Bürokratie in den Presseaussendungen von Purple Sheep weg, die als herzlose, menschenverachtende Behörde dargestellt wird (Vgl.: OTS 0280 1.4.2011). Dies liegt wohl in der Natur der Sache, wenn man bedenkt, dass Purple Sheep es sich zur Aufgabe gemacht hat, genau gegen die Durchführung der Entscheidungen der für Abschiebungen zuständigen Behörden vorzugehen.

7.3 Asyl in Not

Der Verein "Asyl in Not - Unterstützungskomitee für politisch verfolgte Ausländerinnen und Ausländer" definiert in seinem Leitbild von der Generalversammlung vom 23. Februar 2000 selbst das Ziel des Vereins und betont hierbei den Fokus auf die politische Dimension seiner Arbeit:

„Asyl in Not kämpft für die Wahrung der Menschenrechte und für die Wiederherstellung des Rechts auf Asyl. Wir verstehen uns als politische Bewegung: Wir verbinden konkrete rechtliche und soziale Hilfe im Einzelfall mit dem politischen Angriff auf ein ungerechtes System. Dabei stehen wir parteiisch auf der Seite der Flüchtlinge, deren Menschenrechte von Behörden dieses Landes immer wieder gebrochen werden.“ (Asyl in Not o.J.b)

In eben diesem Leitbild fordert Asyl in Not auch eine Neuordnung des Staatsapparats um so fremdenfeindliche Tendenzen zu beseitigen (Ebd.).

Aufgaben des Vereins umfassen Rechtsberatung, Hilfe beim Ergreifen von Rechtsmitteln sowie soziale Beratung von AsylwerberInnen und anerkannten Flüchtlingen auf Deutsch, Englisch, Französisch oder Russisch und begleitet in manchen Fällen auch die Asylsuchenden zu den Einvernahmen beim Bundesasylamt oder Asylgerichtshof (Asyl in Not o.J.b). Allerdings konstatiert der Verein in seinem Jahresbericht für das Jahr 2010 das Fehlen einer *„junge[n] mobile[n] Gruppe im aktivistischen Bereich“*(Asyl in Not o.J.f), ein Missstand, den Genner ankündigt, im Laufe des Folgejahres beheben zu wollen, ohne allerdings zu präzisieren welchem Zweck diese Gruppe dienen soll.

Doch Asyl in Not übt nicht nur die Funktion der Rechtsberatung aus, sondern engagiert sich auch auf europäischer Ebene im Projekt "Transnational advisory and assistance network for asylum seekers under a Dublin process", an dem NGOs aus 16 EU-

Staatenteilnehmen. Neben der Dokumentation der Mängel des Dublin-Systems soll auch eine Nachbetreuung der im Zuge der Durchführung der Dublin-II-Verordnung überstellten AsylwerberInnen in den Partnerländern ermöglicht werden (Asyl in Not o.J.f).

Laut parlamentarischer Anfragebeantwortung des damaligen Innenministers Ernst Strasser erhielt Asyl in Not seit 2000 keine direkte finanzielle Unterstützung von Seite des BMI mehr, wobei es im Jahr 2002 im Rahmen eines EFF-Projekts zu einer Finanzierung kam (1548/AB XXII. GP).

Neben privaten Spenden greift Asyl in Not zur Finanzierung der Projekte auch auf den Erlös aus der jährlichen Versteigerung von KünstlerInnen gespendeter Kunstwerke (kunstasyl 3.10.2011) zur Aufrechterhaltung der Rechtsberatung und sozialen Betreuung der AsylwerberInnen zurück (Asyl in Not o.J.a).

Noch mehr als durch seine Arbeit im Asylbereich erlangte der Verein aufgrund der Aussagen seines Obmanns Michael Genner anlässlich des Todes der Innenministerin Liese Prokop Anfang 2007 mediale Aufmerksamkeit.

„Die gute Meldung zum Jahresbeginn: Liese Prokop, Bundesministerin für Folter und Deportation, ist tot. [...] Frau Prokop war eine Schreibtischtäterin, wie es viele gab in der grausamen Geschichte dieses Landes: völlig abgestumpft, gleichgültig gegen die Folgen ihrer Gesetze und Erlässe, ein willfähiges Werkzeug einer rassistisch verseuchten Beamtenschaft. Kein anständiger Mensch weint ihr eine Träne nach.“
(News 3.1.2007)

Vertreter von ÖVP, SPÖ und BZÖ (News 3.1.2007), aber auch der Ehrenobmann von Asyl in Not kritisierten die Äußerung Genners und forderten ihn zu einer Entschuldigung auf (OE24 4.1.2007). Dieser Aufforderung kam Genner ein paar Tage später mit den Worten *"Frau Prokops Familie, ihr Mann, ihre Kinder, deren Gefühle ich verletzt habe, können nichts dafür, dass die Innenministerin eine zutiefst menschenverachtende Politik betrieben hat"*, nach (OE24 8.1.2007), weshalb der Witwer der verstorbenen Ministerin Prokop schließlich doch noch die Klage einreichte (Der Standard 30.5.2007).

Ebenfalls abseits des klassischen Lobbyings für die Interessen der AsylwerberInnen fand ein Schlagabtausch zwischen Karin Klaric, der Obfrau von Purple Sheep, und Michael Genner via Stellungnahmen auf den jeweiligen Vereins-Homepages statt, da Genner Klaric vorwarf, ein Asylverfahren einer tschetschenischen Familie, die zuvor von Asyl in Not betreut worden war, aufgrund des falschen Ratschlags im Freunde-schützen-Haus unterzutauchen, verpfuscht zu haben (Die Presse 21.12.2010). Er wirft Klaric vor mediale

Aufmerksamkeit zu suchen und nicht die Interessen der AsylwerberInnen zu berücksichtigen und attestiert der Purple Sheep-Obfrau auch mangelnde juristische Kompetenz (Asyl in Not o.J.d). Klaric wies die Vorwürfe mit dem Argument zurück, bis zu diesem Zeitpunkt nichts vom Engagement von Asyl in Not in diesem Fall gewusst zu haben, kündigte jedoch aufgrund der Schwere der Vorwürfe ihrerseits rechtliche Schritte gegen Genner an (Purple Sheep 3.11.2010). In seiner Replik - ebenfalls auf der Homepage des Vereins nachzulesen - betont Genner, dass es des Öfteren zu Problemen bei AsylwerberInnen komme, die von Purple Sheep vertreten werden, beispielsweise würden Ladungen nicht von der Zustelladresse abgeholt werden (Asyl in Not o.J.e).

7.3.1 Presseaussendungen

Die Strategie von Asyl in Not kann mitunter – vergleichbar mit der Kampfrhetorik in oben erwähntem Leitbild - als aggressiv bezeichnet werden. So werden einzelne Asylrichter und Mitarbeiter des Bundesasylamtes namentlich für – zumindest nach Ansicht von Asyl in Not – falsche oder mangelhafte Entscheidungen an den Pranger gestellt und unter Umständen sogar deren E-Mail-Adressen auf der Asyl in Not Homepage veröffentlicht:

„Nikolas Bracher war einmal Rechtsberater. Er hat einmal, sozusagen, zu uns gehört. So tief kann einer sinken! Für das weitere Schicksal des Herrn K. trägt Nikolas Bracher (nikolas.bracher@asylgh.gv.at) mit seinem Beisitzer die volle persönliche Verantwortung. Er wird ihr nicht entgehen.“ (Asyl in Not o.J.c).

Auch die Auswertung der OTS zeigt, die starke Betonung der persönlichen Verantwortung der handelnden Akteure, etwa des Innenministers:

„Ernst Strasser hat die Warnungen der besten Experten missachtet. Er hat alle Menschenrechtsorganisationen in diesem Land vor den Kopf gestoßen.

Er trägt persönlich die Verantwortung dafür, daß schwerst verfolgte, traumatisierte, von Folter und Tod bedrohte Menschen in unsichere Nachbarländer abgeschoben wurden, von wo sie jederzeit weitergeschoben werden können in die Hände der Verfolger. Dieser Mann ist als Innenminister der demokratischen Republik untragbar. Asyl in Not fordert daher die sofortige Einberufung des Nationalrats, damit über Strassers Amtsenthebung abgestimmt werden kann. Strasser muß fort. Er ist eine Schande für dieses Land.“ (OTS 0166 15.10.2004)

Doch nicht nur die - vermeintlichen – Fehler der Behörden, auch anderer Hilfsorganisationen werden von Asyl in Not öffentlich angeprangert. Generell wird ein Bild inszeniert, das den Eindruck erweckt, die anderen NGO würden es vorziehen, sich auf Kosten der AsylwerberInnen lieber nicht mit dem System anzulegen.

Deutlich wird dies etwa anlässlich einer gewonnenen Beschwerde beim UVS gegen die Durchsuchung der Handtasche einer, in einem Caritas-Heim untergebrachten Asylwerberin:

„Frau L. hat früher in einem Notquartier der Caritas gewohnt. Als die dortige Heimleiterin von unserer Absicht erfuhr, eine Beschwerde an den UVS zu schreiben, redete sie unserer Klientin zu, "nicht mehr zu 'Asyl in Not'" zu gehen. Eine andere Mitarbeiterin der Caritas rief unsere junge Juristin, die Frau L. betreute, an und riet ihr, die Beschwerde zu unterlassen, weil dies der Klientin schade. [...] So weit zu unserer, schon öfter diskutierten Beziehung zur Caritas, wo es eben auch solche - und solche gibt.“ (OTS 0198 15.1.2001)

Wenn die Rede von Beamten oder staatlichen Institutionen ist, werden Wörter wie „Mittäter“ oder „kriminelle Organisation“ zur Charakterisierung der Akteure herangezogen. Entsprechend dieser Diktion wird auch angekündigt, Strafanzeige gegen die involvierten Personen wegen Amtsmissbrauchs und diverser anderer Vergehen zu erstatten (vgl. OTS 0198 15.1.2004).

Asyl in Not setzt aber nicht nur auf das Anprangern der Verantwortlichen, sondern setzt auch ebenso gezielt und häufig direkte Appelle (vgl. OTS 0059 25.4.2003), Rücktrittsaufforderungen (OTS 0221 12.10.2001) und polemische offene Briefe (vgl. OTS 0026 24.12.2001; OTS 0011 16.4.2011) ein, um den Druck auf die betreffenden Personen zu erhöhen. So wird der damalige Innenminister Strasser anlässlich des Entwurfes für ein neues Asylgesetz zum Rücktritt aufgefordert (OTS 0248 5.6.2003).

Davor sind auch die Grünen nicht gefeit; als sie 2003 mit der ÖVP Koalitionsverhandlungen führen, übermittelt ihnen Asyl in Not in einer Presseaussendung einen Forderungskatalog und erinnert an die bislang gute Zusammenarbeit zwischen Grünen und NGOs (OTS 0176 14.2.2003).

Dass Polemiken ein beliebtes Stilmittel zur Argumentation von Asyl in Not sind, ist an zahlreichen Stellen diverser Aussendungen unschwer zu erkennen. Exemplarisch sei hier auf folgende Aussendung zur offiziellen Asylstatistik des Jahres 2001 erwähnt:

„14.436 Verfahren wurden eingestellt. Das ist der größte Brocken, wie jedes Jahr. Die Klienten sind nicht mehr da. Sie haben es nicht ausgehalten in unserem gastfreundlichen Land. Zermürbt durch behördliche Schikanen, ohne Bundesbetreuung, ohne Versicherung, ohne Arbeit, ohne Sozialleistungen, oft nach monatelanger Schubhaft auf die Straße gestellt, sind sie weitergezogen. Noch schlechter als in Österreich konnte es nirgendwo sein.“ (OTS 0184 25.1.2002)

Gleichzeitig ruft Asyl in Not andere NGO und die Zivilgesellschaft dazu auf bei Verfehlungen der Behörden, wie etwa der ungerechtfertigten Durchsuchung der Handtasche einer Asylwerberin, auch mithilfe der Medien Druck auszuüben: *„Wir rufen nun alle NGOs in Österreich auf, in solchen Fällen sofort Maßnahmenbeschwerden an den jeweils zuständigen UVS zu erheben und auch sofort die Medien zu informieren“* (OTS 0198 15.1.2001).

Bemerkenswert ist, dass die AsylwerberInnen in den Presseaussendungen des Vereins sowie auf der Homepage nur eine untergeordnete Rolle spielen, während das System und die Willkür der Behörden klar im Zentrum der Aufmerksamkeit liegt. Folgerichtig berichtet Asyl in Not auch kaum über Einzelfälle sondern konzentriert sich auf die Forderung nach personellen und politischen Veränderungen.

Selbst in der Aussendung zu einer türkischen Transsexuellen, die aufgrund der Arbeit von Asyl in Not aus der Schubhaft entlassen wurde, werden die Verfahrensschritte detaillierter geschildert, als die Gefühlslage oder Verfassung der Asylwerberin. Während in nur einem Satz erwähnt wird, dass Yasar sich freue, schildert Asyl in Not die notwendigen nächsten Schritte, den Verfahrensstand sowie die Aktivitäten des Vereins um die Entlassung der Antragstellerin aus der Schubhaft zu ermöglichen (OTS 0175 15.6.2011).

Ein ähnlicher Befund ergibt sich auch im Fall des 24-jährigen Tschetschenen Abuschachid, der sich in Schubhaft befand, während seine schwangere Frau, der eine Fehlgeburt drohte, in gelinderem Mittel untergebracht wurde. Zwar wurde das Schicksal der Familie neben den anderen Fakten des Falls aufgezählt, emotional wird die Schilderung allerdings erst, als das Bundesasylamt und mit ihm der Leiter des BAA, Mag. Taucher, zur Sprache kommt:

„Was für eine Heuchelei! Traumatisierte Menschen, auf der Flucht vor Folter, Krieg und Tod, verschwinden in Traiskirchen jeden Tag. Taucher, Strasser und ihre Beamtschaft brechen das Menschenrecht, brechen die Verfassung schamlos und ohne Unterlass. [...] Die Schuldigen an diesem Rechtsbruch wollen wir nun öffentlich zur Rechenschaft ziehen: den Beamten Bratschitsch, der unsere Klienten verhört und

ihre "Nichtzulassung" entschieden hat; die Beamtin Herta Koglbauer, die den Bescheid unterschrieben hat, sind persönlich schuldig geworden. Sie müssen aus dem Bundesasylamt hinaus. Aber wir wissen natürlich, daß sie nur kleine Fische sind. Die Hauptschuldigen heißen Taucher und Strasser. Wir wollen eine Reform an Haupt und Gliedern.“(OTS 0043 30.7.2004)

In einer zweiten Meldung zu diesem Fall nach der Entlassung des Antragstellers aus der Schubhaft beschuldigt Asyl in Not erneut die Behörde des Amtsmissbrauchs, da sich diese über ein ärztliches Attest, das die Traumatisierung des Antragstellers feststellte, hinweg gesetzt habe. Anlässlich dieses Vorfalles kommt der Verein zu einem vernichtenden Urteil in Bezug auf die Abschiebep Praxis der BAA-Außenstelle Traiskirchen: „Aber so kann es nicht weitergehen. In Traiskirchen gibt es offenbar eine wild gewordene Beamenschaft, die von Strasser freie Hand bekommen hat, unschuldige Menschen zu verhaften und verschwinden zu lassen wie in einer Bananenrepublik“ (OTS 0055 5.8.2004).

7.4 Österreichisches Rotes Kreuz

Das Österreichische Rote Kreuz nimmt insofern eine Sonderstellung unter den ausgewählten Organisationen ein, als es sich hierbei nicht in erster Linie um eine auf AsylwerberInnen fokussierte NGO handelt, sondern im Gegenteil ein breites Spektrum von Aufgabenbereichen und Tätigkeiten ausgeführt wird.

Doch auch im Asylbereich beschränkt sich das Rote Kreuz nicht auf eine einzige Aufgabe sondern unterstützt und betreibt zahlreiche unterschiedliche Projekte. Laut Homepage des Roten Kreuzes umfasst die Arbeit im Migrationsbereich die Teilgebiete Gesundheit, Familienzusammenführung, Positive Image, Begleitung und Information, Lernhaus sowie Wohnen und Integration (ÖRK o.J.c). An dieser Stelle soll jedoch nur auf die Projekte eingegangen werden, die sich gezielt mit AsylwerberInnen beschäftigen, während die Befassung mit Integrationsprojekten für anerkannte Flüchtlinge und anderen MigrantInnen den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde.

Beispielsweise leistet das Österreichische Rote Kreuz Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten Hilfe und Beratung beim Führen von Familienverfahren im Sinne des AsylG 2005 um so Familienzusammenführungen in Österreich zu ermöglichen (ÖRK o.J.c).

Ebenfalls direkt an das Asylverfahren knüpft ein Wohnprojekt des Roten Kreuzes an, bei dem das ÖRK Wohnungen anmietet und Flüchtlingen zur Verfügung stellt, da diese nach positivem Asylbescheid innerhalb von vier Monaten die Grundversorgung verlassen müssen und in dieser Phase Unterstützung und Betreuung benötigen. Dieses Projekt umfasst jedoch nicht nur das zur Verfügung stellen von Wohnraum, sondern bietet vielmehr auch zusätzliche Betreuung, beispielsweise Förderung der Deutschkenntnisse, Unterstützung bei der Arbeitssuche und bei Behördengängen (ÖRK o.J.d).

Speziell für AsylwerberInnen im laufenden Verfahren konzipiert ist das von der Caritas koordinierte und vom Roten Kreuz mitgetragene Netzwerk Asylanwalt, das mittellosen AsylwerberInnen in der zweiten Instanz Rechtsberatung bietet. Neben ehrenamtlichen Juristen unterstützen auch Mitarbeiter der Rechtsabteilung des Roten Kreuzes die AsylwerberInnen (ÖRK o.J.e).

Das ÖRK engagiert sich jedoch nicht nur in praktischen Projekten, sondern gibt auch Stellungnahmen zu legislativen Änderungen im Fremdenrechtsbereich, wie etwa aktuell anlässlich des Fremdenrechtspakets 2011, ab. Neben der generellen Kritik an der kurzen Zeitspanne seit der letzten Gesetzesnovelle, bemerkte das ÖRK die Einführung der Rechtsberatung im Verfahren vor dem Asylgerichtshof positiv.

Abgelehnt wird aus humanitären Gründen die Anwesenheitspflicht der AsylwerberInnen im Zulassungsverfahren. In Bezug auf die Schubhaft begrüßt das ÖRK zwar die Bestimmung Minderjährige nicht in Schubhaft zu nehmen, hält diese aber für nicht weitgehend genug, da aufgrund der Möglichkeit Kinder auf Wunsch der Eltern doch in Schubhaft zu nehmen, die Wahrscheinlichkeit gegeben ist, dass dennoch Kinder in Schubhaft genommen werden. Deshalb fordert das ÖRK generell bei Familien mit unmündigen Minderjährigen auf die Anwendung der Schubhaft zu verzichten (ÖRK 27.1.2011).

7.4.1 ACCORD

Besonders eine Abteilung des Roten Kreuzes ist für das Asylverfahren in Österreich von entscheidender Bedeutung: ACCORD (Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation). Wie der Name bereits verrät liegt der Tätigkeitsbereich von ACCORD in der Sammlung und Beschaffung von Herkunftsländerinformationen im Asylbereich (ÖRK o.J.b) nach Grundsätzen der Unparteilichkeit, Neutralität und Transparenz (OTS 0095 13.2.2004), worunter auch seit 2001 die Verwaltung der

zweisprachigen Datenbank ecoi.net (European Country of Origin Information Network) fällt, in der Informationen zu 163 unterschiedlichen Herkunftsländern abgefragt werden können (ecoi.net o.J). Allein im Jahr 2010 beantwortete ACCORD 673 Anfragen, veröffentlichte zwei Berichte und schulte 177 Personen aus 36 Staaten in der Herkunftsländerrecherche (ÖRK o.J.a).

Ziel von ACCORD ist durch die Zurverfügungstellung von Herkunftsländerinformationen die Asylverfahren fairer und effizienter zu gestalten, weshalb die asylrelevanten Entwicklungen in den Herkunftsstaaten dokumentiert und Rechtsberatern und Behörden zur Verfügung gestellt werden, sodass diese in möglichst kurzer Zeit die verfahrensrelevanten Informationen sichten können (ÖRK o.J.b) um so die Glaubwürdigkeit der Asylsuchenden zu prüfen (ACCORD 2006: 23).

„COI wird im Verfahren über Anträge zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft oder anderen Formen internationalen Schutzes verwendet und benötigt. An COI wird der Anspruch gestellt, Fragen von EntscheiderInnen im Verfahren und RechtsberaterInnen über die politische, soziale, kulturelle, wirtschaftliche Lage und die Menschenrechts- und humanitäre Situation in den jeweiligen Herkunftsländern beantworten zu helfen.“ (ACCORD 2006: 4)

Für die Herkunftsländerrecherchetrainings bietet ACCORD eine Kombination aus E-Learning-Modulen und Face-to-Face-Trainings (COI-Training 10.2.2011).

Finanziert werden die Aktivitäten von ACCORD durch das BMI, den Europäischen Flüchtlingsfonds, das UNHCR sowie das Refugee Documentation Centre Ireland (ÖRK o.J.b).

7.4.2 Presseaussendungen

Bei der Medienrecherche zeigt sich, dass das Österreichische Rote Kreuz im Gegensatz zu vielen anderen im Asylbereich tätigen Organisationen kaum lautstark Stellung bezieht und zu politischen Entscheidungen Stellungnahmen abgibt. Nichtsdestotrotz äußert das ÖRK, wie auch die Stellungnahmen zu den Fremdenrechtsnovellen zeigen, Kritik, wenn es seine humanitären Grundsätze durch die Änderungen verletzt sieht, versucht dies jedoch auf sachliche, argumentative Art und Weise zu tun.

Offenbar versteht sich das ÖRK als partnerschaftlich mit staatlichen Stellen kooperierende Institution, die durch diese Kooperation, nicht zuletzt durch staatliche

Quellen finanziert, versucht die Lebensbedingungen der betroffenen Zielgruppen zu verbessern und den AsylwerberInnen Unterstützung und Hilfe zu bieten, weshalb sich auch der Großteil der Aussendungen mit Fragen der Unterbringung und Versorgung von AsylwerberInnen – besonders in den Jahren 2003/04 als es in diesem Bereich zu massiven Engpässen kam – befasst.

Diese eben angesprochene Zurückhaltung spiegelt sich auch in den Presseaussendungen des Österreichischen Roten Kreuzes wider, die sich nur zu einem sehr kleinen Teil mit dem Thema Asyl befassen. Dennoch unterstützt das ÖRK die gemeinsamen Aktionen der NGOs im Rahmen der Dachorganisation Forum Asyl⁴, wie etwa der Petition gegen Schubhaft von Asylwerbern (OTS 0318 6.3.2008).

Selbst als das Angebot der Bietergemeinschaft aus Caritas, Diakonie, ÖRK und Volkshilfe bei der Vergabe der Betreuung der AsylwerberInnen im Februar 2003 vom deutschen Privatunternehmen European Homecare unterboten wurde und dadurch das Nachsehen hatte, betonte das ÖRK zwar, dass die Bietergemeinschaft stärker auf die Betreuungsqualität gesetzt hätte, weshalb der Preis von EHC niedriger gewesen sei, konzentrierte sich in der Stellungnahme jedoch darauf, auf die Notwendigkeit der weiteren Umsetzung der EU-Richtlinie hinzuweisen und versicherte, dass das hohe Niveau der Betreuung durch die NGOs aufrechterhalten werde (OTS 0216 26.2.2003).

Dieses Fokussieren auf die Funktionstüchtigkeit des Systems zum Wohl der AsylwerberInnen zeigt sich auch an der erfreuten Aufnahme des OGH-Urteils, dass mittellose AsylwerberInnen Anspruch auf Bundesbetreuung hätten (OTS 0103 12.9.2003). Verhältnismäßig drastisch äußerte sich das ÖRK zur infolge des OGH-Urteils geplanten Gesetzesänderung, die eher einen „*Rückschritt statt Fortschritt*“ darstelle würde und ohne vorherige Diskussion „*problematisch und nicht akzeptabel*“ sei, weshalb das ÖRK versuchen würde die politisch Verantwortlichen zu einem Umdenken zu bewegen (OTS 0231 15.10.2003).

Anstatt die durch das Fehlen von Betreuungsplätzen mangelhafte Betreuung der AsylwerberInnen anzuprangern, verkündet das ÖRK im November 2003 die Eröffnung einer Notunterkunft für 350 obdachlose AsylwerberInnen (OTS 0062 21.11.2003; OTS

⁴ Das Forum Asyl besteht aus Asylkoordination, Caritas, Diakonie, Integrationshaus, Österreichisches Rotes Kreuz und Volkshilfe

0012 22.11.2003) und verdeutlicht auf diese Art erneut die lösungsorientierte Herangehensweise der Organisation.

Als jedoch im Dezember desselben Jahres weiterhin AsylwerberInnen aufgrund der Überfüllung aus der Bundesbetreuung in die Obdachlosigkeit entlassen wurden, verschärfte sich der Tonfall indem die NGO Caritas, Diakonie, ÖRK und Volkshilfe forderten

"Unsere Notquartiere sind voll. Wir können nicht weiter verantworten, Menschen über Menschen zu schlichten, weitere Matratzen in überfüllte Quartiere zu stopfen. Der Innenminister muss endlich seinen Worten Taten folgen lassen! [...] Wir brauchen dringend eine Winterlösung für obdachlose Asylwerberinnen und Asylwerber!" (OTS 0004 12.12.2003)

Gleichzeitig wurde zur Erhöhung des Drucks auf das BMI eine Liste mit Namen betroffener AsylwerberInnen veröffentlicht (OTS 0004 12.12.2003).

Im Frühjahr 2004, als die Misere noch immer nicht gelöst war, besichtigte das Rote Kreuz Einrichtungen, die der Bund als mögliche Quartiere vorgeschlagen hatte, um deren Tauglichkeit als Notunterkünfte zu beurteilen und führte auch gemeinsam mit dem BMI die Gespräche mit Anrainern und lokalen Entscheidungsträgern um deren Befürchtungen zu zerstreuen (OTS 0136 12.3.2004).

Am 26.10.2010 wies das Rote Kreuz (OTS 0050) auf die schlechten Bedingungen hin, die in Griechenland für AsylwerberInnen herrschen, dementsprechend enttäuscht zeigte sich das ÖRK auch davon, dass Österreich dieser Aufforderung nicht nachkam, die Abschiebungen zu stoppen:

"Wenn schon der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Österreich in einem Brief bittet, bis auf weiteres niemanden mehr nach Griechenland zurückzuschicken, dann sollte die Bundesregierung dieser Bitte nachkommen und nicht weiterhin Asylwerber dorthin abschieben. Das ist eines europäischen Landes mit langer humanitärer Tradition nicht würdig" (OTS 0141 19.11.2010).

Anlässlich des Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bezüglich des Abschiebestopps nach Griechenland im Jänner 2011 rief das Rote Kreuz erneut dazu auf auch in Österreich Abschiebungen nach Griechenland zu stoppen und vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch zu machen (OTS 0194 21.1.2011).

8 Schlussfolgerungen

Kaum ein anderer Aspekt der weltweiten Migrationsbewegungen wird so intensiv diskutiert, wie die Asylmigration. Feststeht, dass es unterschiedliche Ursachen für diese Migrationsform gibt. Neben Push-Faktoren in den Herkunftsländern, wie Kriege, Naturkatastrophen oder aber auch „klassische“ Fluchtgründe im Sinn der Genfer Konvention als fluchtauslösende Ereignisse, spielen auch Faktoren, wie Netzwerke in den Zielländern eine nicht zu unterschätzende Rolle, wenn es um Entscheidungen, wie die Wahl des Ziellandes der Flucht, geht.

Auch wenn die Gefahr besteht, dass unter dem Deckmantel des Asyl „Wirtschaftsflüchtlinge“ und andere Menschen, die in ihren Herkunftsstaaten nicht von asylrelevanter Verfolgung bedroht sind, nach Österreich einreisen und Asyl beantragen, um auf diese Art das legale Aufenthaltsrecht zu erhalten, und dadurch die öffentliche Meinung zunehmend negativ auf AsylwerberInnen reagiert, sprechen sich doch Völkerrechtsexperten und das UNHCR gegen eine Abschaffung oder Aufweichung des Flüchtlingsbegriffs aus, da es sich hierbei um einen wesentlichen Schutzmechanismus für Menschen in genau definierten Notsituationen handelt (Beyerlin 2011; Türk 2011).

Das Asylrecht stellt bereits seit der Antike in unterschiedlichsten Ausformungen ein wichtiges Element der Gewährung von Schutz vor Verfolgung dar, das im Laufe der letzten 50 Jahre einen enormen Bedeutungsgewinn erfahren hat. Geprägt von den Ereignissen des Zweiten Weltkriegs und des Kalten Krieges wurden in Österreich und dem restlichen Europa Asylsysteme auf Grundlage der völkerrechtlichen Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention auf- und immer weiter ausgebaut.

Im Zuge der fortschreitenden Europäisierung kommt es zu einer zunehmenden Vergemeinschaftung der einzelstaatlichen Regulierungen in diesem Bereich – eine Entwicklung, die noch nicht abgeschlossen ist und wohl noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen wird, auch wenn das Ziel eines gemeinsamen europäischen Asylsystems feststeht. Durch die zunehmende Regulierung der Materie auf Gemeinschaftsebene, gewinnen auch nicht-staatliche Akteure zunehmend an Bedeutung im Asylwesen, etwa durch ihren Kampf gegen die Durchführung der Dublin-II-Verordnung.

NGOs sind uneigennützig auf der Basis von freiwilliger Mitgliedschaft tätig und vertreten stellvertretend die Interessen anderer indem sie gesellschaftliche Problemlagen behandeln und eine Kontrollfunktion gegenüber staatlichen Stellen ausüben. NGOs sind

stark von öffentlicher Zustimmung abhängig. Die Menschen um deren Bedürfnisse sich die NGOs kümmern, haben meist keine Einflussmöglichkeiten, stattdessen hängt die Schwerpunktsetzung von medialen Vorgaben ab (Gebauer 2001: 99 ff., Glasgow 1993: 311, zit. n. Brand 2000: 17).

Grundlegendes Definitionsmerkmal und Bedingung für die effektive Arbeit von NGOs ist die formelle und finanzielle Unabhängigkeit vom Staat (Hirsch 2001: 15 f.), nichtsdestotrotz muss NGO-Arbeit nicht zwangsläufig gegen den Staat gerichtet sein, vielmehr können NGOs auch zu Partnern für eine konstruktive Problemlösung werden, wenn sie durch praktische Projektarbeit Funktionen übernehmen, zu deren Durchführung der Staat, aus welchen Gründen auch immer, nicht in der Lage wäre (Gebauer 2001: 97). Da NGOs jedoch immer auch von Staatsapparaten abhängig sind, sind ihre Fähigkeiten weitreichende Änderungen der Gesellschaft herbeizuführen letztlich begrenzt (Hirsch 2001: 38).

Das wohl wichtigste Unterscheidungsmerkmal der untersuchten NGOs stellt ihr Verhältnis zum Staat dar. Während sich Asyl in Not klar mit Kampfrhetorik in Opposition zu den staatlichen Strukturen und ihren Vertretern positioniert und Purple Sheep sich weitgehend auf das emotionalisierte Aufzeigen von Einzelschicksalen beschränkt, ohne das System grundlegend in Frage zu stellen, definiert sich das Rote Kreuz als humanitäre Organisation innerhalb des Systems.

Eine wesentliche Funktion der NGOs im Verhältnis zum Staat ist die Ausübung von Überwachungs-, Beratungs- und Kontrollfunktionen. Da diese Aufgabe auch den staatlichen Stellen durchaus bewusst ist, sind im Menschenrechtsbeirat fünf Sitze Vertretern von NGOs vorbehalten, auch wenn die Art der Bestellung – die NGOs, welche die Mitglieder schicken, werden vom BMI ausgewählt – und die Vergabe eines Platzes an Vertreter des Vereins Menschenrechte Österreich, der selbst von anderen NGOs als nicht unabhängig eingeschätzt wird, Kritik in der NGO-Szene hervorrufen. Auch die Besetzung der anderen Mitglieder aus den Ministerien und die mangelnde Verpflichtung zur Umsetzung der Empfehlungen des MRB tragen zur Kritik bei.

In Anbetracht der – vor allem im Vergleich zu den beiden anderen untersuchten Vereinen – gemäßigten Ausdrucksweise des ÖRK lässt sich die Vermutung anstellen, dass – wie bereits von Michael Span (2010) in Bezug auf die Caritas festgestellt – nicht nur die staatliche Finanzierung sondern auch die große Bandbreite der humanitären Dienste des Roten Kreuzes zum vorsichtigen Umgang mit lautstarken Polemiken beiträgt, da die

Öffentlichkeit nicht durch unvorsichtige Äußerungen verärgert werden darf, die unter Umständen auch ein Nachlassen der öffentlichen Unterstützung und privaten Spenden zur Folge hätte. Dies wiederum würde sich auch negativ auf alle anderen Arbeitsbereiche des ÖRK auswirken (Vgl.: Span 2010: 106).

Nichtsdestotrotz bezieht das ÖRK, wenn auch bedeutend sachlicher und auf Polemiken und Emotionalisierungen verzichtend, Stellung und zeigt Missstände, wie die nicht gestoppten Abschiebungen nach Griechenland oder die Grundversorgungsproblematik in den Jahren 2003/2004 auf.

Umgekehrt lässt sich vermuten, dass sich Asyl in Not einerseits aufgrund der finanziellen Unabhängigkeit die zur Schau gestellte agitatorische Form des Auftritts erlauben kann und andererseits auch ein ganz bestimmtes Zielpublikum damit anspricht, von dem Spenden erhofft werden.

Die aggressive Ausdrucksweise des Vereins sowie die Fokussierung auf das Aufzeigen der Fehlleistungen von Behörden und Einzelpersonen führen sowie der Einsatz direkter Appelle und offener Briefe führen dazu, dass die Darstellung der AsylwerberInnen als durch die NGO repräsentierte Gruppe in den Hintergrund tritt. Die AsylwerberInnen selbst spielen kaum eine Rolle im Konflikt zwischen Behörden und NGO.

Auch Purple Sheep ist auf private Finanzierung angewiesen, spricht jedoch ein anderes Publikum an, indem durch die Fokussierung auf die Hilflosigkeit der AsylwerberInnen Mitgefühl geweckt wird.

Weiters setzt Purple Sheep gezielt Kinder ein und inszeniert die Abschiebungsversuche der im Freunde-schützen-Haus untergebrachten Familien mediengerecht. Auffällig in diesem Zusammenhang ist, dass die AsylwerberInnen als Objekte dargestellt werden, eine Darstellung als Objekt, die aber, wie bereits erwähnt, auch in deren Verhältnis zu den handelnden Akteuren des Vereins, Karin Klaric und Kurosch Allahyari, zum Ausdruck kommt.

Prinzipiell lässt sich die dominante Rolle der Selbstinszenierung wohl durch die starke Angewiesenheit auf private Spenden erklären – wie weiter oben bereits angeführt, erhält Purple Sheep nach eigenen Angaben keine staatliche Unterstützung. Dass aber auch Familien, die im Freunde-schützen-Haus untergebracht wurden, mit derartiger Vehemenz in die Medien geschleift werden, dass selbst achtjährige Mädchen nach ihrem ersten

Schultag einen Pressetermin wahrnehmen müssen, bringt natürlich mediale Aufmerksamkeit, muss aber sicherlich kritisch bewertet werden.

Zweifelsfrei versteht es Purple Sheep von allen drei Organisationen am besten, die Medien für seine Zwecke zu nutzen. Fakt ist auf jeden Fall, dass die Instrumentalisierung von AsylwerberInnen und Abzuschiebenden eine offen zur Schau gestellte Emotionalisierungsstrategie des Vereins darstellt. In diesem Zusammenhang muss erneut auf Gebauer (2001) hingewiesen werden, wenn er eine Korrelation zwischen Glaubwürdigkeit und persönlicher Nähe zum Geschehen sowie der daraus resultierenden medialen Aufmerksamkeit herstellt, bei der die tatsächlichen Effekte der Aktionen eine untergeordnete Rolle spielen (Gebauer 2001: 112).

Doch nicht nur zum Lukrieren von Spendengeldern, die sowohl zur Finanzierung der Projekte als auch zur Deckung der laufenden Kosten benötigt werden, ist die Medienpräsenz und permanente öffentliche Aufmerksamkeit der NGOs bedeutsam (Gebauer 2001: 113), vielmehr stellt sie auch eine Grundbedingung dafür dar, dass die NGOs ihre Agenda-setting-Funktion ausüben können.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Taktiken der NGO sich sowohl in ihrer Rhetorik, als auch in Bezug auf die Prioritätensetzung stark voneinander unterscheiden.

Während Purple Sheep stark auf die Hilfsbedürftigkeit der AsylwerberInnen fokussiert und in emotionalen Bildern Einzelschicksale – vorzugsweise solche, in die kleine Kinder involviert sind – medial ausschlachtet, setzt Asyl in Not auf einen wesentlich aggressiveren Stil der politischen Agitation. Ein wichtiges Stilmittel des Vereins ist die „Personifizierung des Bösen“ in Gestalt von Ministern oder auch Beamten, die persönlich angesprochen und ins Zentrum der Aufmerksamkeit gestellt werden.

Im Gegensatz dazu setzt das Österreichische Rote Kreuz auf einen gemäßigeren Zugang, der das Handeln innerhalb der staatlichen Strukturen zum obersten Credo erhebt und in Fällen des Versagens staatlicher Strukturen - wie etwa in Anbetracht der Grundversorgungsproblematik im Winter 2003 und 2004 – unterstützend einwirkt. Nichtsdestotrotz bezieht das ÖRK auch Stellung gegen als ungerecht und dem humanitären Gedanken als widersprechend empfundene Gesetze und beteiligt sich an diversen Projekten im Asylbereich. Die Rechercheabteilung ACCORD etwa leistet innerhalb der bestehenden staatlichen Strukturen einen wesentlichen Beitrag zur Gewährleistung fairer und möglichst rascher Asylverfahren.

Im Fall von ACCORD zeigt sich deutlich, dass das Verhältnis zwischen NGO und staatlichen Stellen mitunter durchaus auch zum gegenseitigen Vorteil ausgestaltet sein kann um das gemeinsame Ziel der effizienten und fairen Asylverfahren zu verwirklichen.

Aufgrund des begrenzten Rahmens dieser Arbeit konnten nur drei NGOs exemplarisch untersucht werden, weshalb es späteren Forschungen obliegt, zu untersuchen, ob die aufgezeigten Muster und Strategien allgemein in der breit gefächerten NGO-Landschaft im Asylbereich zu finden ist, oder ob vielmehr andere Organisationen wiederum andere Ziele verfolgen und diese somit auch durch andere Mittel zu erreichen versuchen.

9 Literatur

9.1 Primärquellen

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft (2000): Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2000/C 364/01). URL: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf (12.11.2011)

Asylgesetz 1997. In: Feßl, Johannes/Irene Holzschuster (Hrsg.) (2004): Asylgesetz 1997. Praxiskommentar einschließlich des im Fremdenpolizeigesetz geregelten Schutzes vor Abschiebung idF der 3. Ergänzung. Stand Mai 2004. Wien

Asylgesetz 2005. In: Feßl, Johannes/Holzschuster Irene (2006): Asylgesetz 2005. Kommentar ; einschließlich des im Fremdenpolizeigesetz geregelten Schutzes vor Abschiebung. Wolkersdorf

Asylgesetz 2005. In: Frank Michaela/Peter Anerinhof/Christian Filzwieser (2008): AsylG 2005. Asylgesetz 2005. 4., überarbeitete Auflage. Stand: 1.6.2008. Wien/Graz

Beyerlin, Ulrich (2011): Vortrag anlässlich der Podiumsdiskussion Intern Vertriebene: Knapp 30 Millionen Binnenvertriebene brauchen Schutz. 16.11.2011. Diplomatische Akademie. Wien

Bundesamt für Migration (1.4.2011): Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998 (Stand am 1. April 2011). URL: http://www.admin.ch/ch/d/sr/142_31/index.html (15.11.2011)

Bundesamt für Migration (13.1.2011): Asylstatistik 2010. URL: <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/jahr/2010/stat-jahr-2010-kommentar-d.pdf> (15.11.2011)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2011b): Stockholmer Programm (18.01.2011). URL: http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/EuropaKontext/StockholmerProgramm/stockholmerprogramm-node.html?jsessionid=3088E8D47957FE25357E08153C373C9F.1_cid241 (12.11.2011)

Bundesgesetzblatt BGBl Nr. 101/2003: Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 1997 (AsylG-Novelle 2003), das Bundesbetreuungsgesetz, das Bundesgesetz über den unabhängigen Bundesasylsenat und das Meldegesetz geändert werden. URL: http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/2003_101_1/2003_101_1.pdf (12.11.2011)

Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Asylgesetz 2005 - AsylG 2005). URL: <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20004240> (8.12.2011)

Bundesgesetzblatt BGBl. I Nr. 38/2011:Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 – FrÄG 2011. URL: http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2011_I_38/BGBLA_2011_I_38.pdf (12.11.2011)

Bundesministerium für Inneres (o.J.): Asylstatistik 2010. URL: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asylwesen/statistik/files/Asylstatistik_Jahresstatistik_2010.pdf (15.10.2011)

Council of the European Union (2004): The Hague Programme. Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union. URL: <http://www.statewatch.org/news/2008/aug/hague-programme.pdf> (12.11.2011)

Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union C115/47 (2008). URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:de:PDF> (12.11.2011)

Rat der Europäischen Union (2008): Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st13/st13440.de08.pdf> (12.11.2011)

Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Statusrichtlinie). In: Frank Michaela/Peter Anerinhof/Christian Filzwieser (2008): AsylG 2005. Asylgesetz 2005. 4., überarbeitete Auflage. Stand: 1.6.2008. Wien/Graz

Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedsstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der

Flüchtlingseigenschaft(Verfahrensrichtlinie). In: Frank Michaela/Peter Anerinhof/Christian Filzwieser (2008): AsylG 2005. Asylgesetz 2005. 4., überarbeitete Auflage. Stand: 1.6.2008. Wien/Graz

Türk, Volker (2011): Vortrag anlässlich der Podiumsdiskussion Intern Vertriebene: Knapp 30 Millionen Binnenvertriebene brauchen Schutz. 16.11.2011. Diplomatische Akademie. Wien

Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:01:DE:HTML> (12.11.2011)

9.2 Bücher

Altwater, Elmar/Achim Brunnengräber/Markus Haake/Heike Walk (Hrsg.) (2000): Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft. Münster

Biffel, Gudrun (1997): Die Zuwanderung von Ausländern nach Österreich. In: WIFO Monatshefte 9. S 557-565

Blaschke, Jochen (1992): Flucht und Entwicklung in Osteuropa. In: Blaschke, Jochen/Andreas Germershausen (Hrsg.): Sozialwissenschaftliche Studien über das Flüchtlingsproblem. Berlin

Blaschke, Jochen/Andreas Germershausen (Hrsg.) (1992): Sozialwissenschaftliche Studien über das Flüchtlingsproblem. Berlin

Borjas, G.J. (1989): Economic theory and international migration. International Migration Review. Special Silver Anniversary Issue, 23:3

Boyd, M. (1989): Family and Personal Networks in Migration. International Migration Review, Special Silver Anniversary Issue, 23:3

Brand, Ulrich (2001): Nichtregierungsorganisationen und postfordistische Politik. Aspekte eines kritischen NGO-Begriffs. In: Brunnengräber, Achim/Ansgar Klein/Heike Walk (Hrsg.): NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess. Opladen. S. 73-94

Brand, Ulrich/Alex Demirovic/Christoph Görg/Joachim Hirsch (Hrsg.) (2001): Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates. Münster

Brandstötter, Reinhard (2005): Österreichs Asylgesetzgebung. Entwicklungstendenzen im Spiegel originärer Intentionen des internationalen Flüchtlingsrechts und der Menschenrechte. Wien. Univ.-Dipl.

Brübach, Thomas (1997): Die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union auf dem Gebiet Inneres und Justiz, unter besonderer Berücksichtigung der Asyl- und Einwanderungspolitik sowie der polizeilichen Zusammenarbeit. Zugleich ein Beitrag zur Regierungskonferenz 1996 zur Revision des Maastricht-Vertrags. Aachen.

Brunnengräber, Achim/Heike Walk (2000): Die Erweiterung der Netzwerktheorien: Nicht-Regierungsorganisationen verquickt mit Markt und Staat. In: Altvater, Elmar/Achim Brunnengräber/Markus Haake/Heike Walk (Hrsg.): Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft. Münster

Brunnengräber, Achim/Heike Walk: NGOs unter Ökonomisierungs- und Anpassungsdruck, Die Dritte Sektor-Forschung und ihr Beitrag zur Analyse des NGO-Phänomens. In: Brunnengräber, Achim/Ansgar Klein/Heike Walk (Hrsg.): NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess. Opladen. S.95-111

Brunnengräber, Achim/Ansgar Klein/Heike Walk (Hrsg.) (2001): NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess. Opladen

Buraselis, Kostas (2003): Zur Asylie als außenpolitischem Instrument in der hellenistischen Welt. In: Martin Dreher (Hrsg.) (2003): Das antike Asyl. Kultische Grundlagen, rechtliche Ausgestaltung und politische Funktion. Akten der Gesellschaft für griechische und hellenistische Rechtsgeschichte Bd. 15. Köln/Weimar/Wien

Castles, Stephen/Mark J. Miller (1993): The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World. New York

Demirovic, Alex (2001): NGO, Staat und Zivilgesellschaft. Zur Transformation von Hegemonie. In: Brand, Ulrich/Alex Demirovic/Christoph Görg/Joachim Hirsch (Hrsg.): Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates, Westfälisches Dampfboot, Münster, S. 141-168

Dreher, Martin (2003): Einleitung: Die Konferenz über das antike Asyl und der Stand der Forschung. In: Martin Dreher (Hrsg.): Das antike Asyl. Kultische Grundlagen, rechtliche Ausgestaltung und politische Funktion. Akten der Gesellschaft für griechische und hellenistische Rechtsgeschichte Bd. 15. Köln/Weimar/Wien

Eberharter, Elisabeth (1993): Asylpolitik in Österreich. Flüchtlingsabwehr, Anerkennungspraxis und Integration. Geisteswissenschaftliche Diplomarbeit aus Politikwissenschaft. Innsbruck

Eberlei, Walter (2001): Zivilgesellschaftliche Akteure in globalisierten Politikarenen. Das Beispiel Schuldenregime. In: Brunnengräber, Achim/Ansgar Klein/Heike Walk (Hrsg.): NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess. Opladen. S. 157-173

Fassmann, Heinz (2000): Ost-West-Wanderung. Reale Entwicklungen und zukünftige Erwartungen. In: Husa, Karl/Christof Parnreiter/Irene Stacher (Hrsg.): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Wien. S. 191-206

Feßl, Johannes/Irene Holzschuster (Hrsg.) (2004): Asylgesetz 1997. Praxiskommentar einschließlich des im Fremdenengesetz geregelten Schutzes vor Abschiebung idF der 3. Ergänzung. Stand Mai 2004. Wien

Feßl, Johannes/Holzschuster Irene (2006): Asylgesetz 2005.Kommentar ; einschließlich des im Fremdenpolizeigesetz geregelten Schutzes vor Abschiebung. Wolkersdorf

Forster, Marion (2006): Der Menschenrechtsbeirat – Rekonstruktion des politischen Entscheidungsprozesses und Analyse der Effizienz seiner Arbeit mit besonderem Augenmerk auf die Problematik der Unabhängigkeit. Dipl-Arb. Wien

Frank Michaela/Peter Anerinhof/Christian Filzwieser (2008): AsylG 2005. Asylgesetz 2005. 4., überarbeitete Auflage. Stand: 1.6.2008. Wien/Graz

Fungueirino-Lorenzo, Rocio (2002): Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik vor und nach dem Amsterdamer Vertrag. Entwicklung der gemeinschaftlichen Kompetenzen in Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik. Frankfurt am Main/Verlin/Bern/Bruxelles/New York/Oxford/Wien

Gächter, August (1997): Rechtliche Rahmenbedingungen und ihre Konsequenzen. In: Die Integration von AusländerInnen in Österreich. AMS Report 6. S. 10-26

Gamauf, Richard (2003): *Ad statuas confugere* in der frühen römischen Kaiserzeit. In: Martin Dreher (Hrsg.): Das antike Asyl. Kultische Grundlagen, rechtliche Ausgestaltung und politische Funktion. Akten der Gesellschaft für griechische und hellenistische Rechtsgeschichte Bd. 15. Köln/Weimar/Wien

Gebauer, Thomas (2001): „...von niemandem gewählt!“. Über die demokratische Legitimation von NGO. In: Brand, Ulrich/Alex Demirovic/Christoph Görg/Joachim Hirsch (Hrsg.): Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates. Münster, S. 95-119

Görg, Christoph/Ulrich Brand (2001): Postfordistische Naturverhältnisse – NGO und Staat in der Biodiversitätspolitik. In: Brand, Ulrich/Alex Demirovic/Christoph Görg/Joachim Hirsch (Hrsg.): Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates. Münster. S. 65-93

Gruber, Oliver (2010): Politisierte Zuflucht: Asyl im Brennpunkt politischer Öffentlichkeitsarbeit. In: Rosenberger, Sieglinde (Hrsg.): Asylpolitik in Österreich. Unterbringung im Fokus. Wien

Härter, Karl (2003): Vom Kirchenasyl zum politischen Asyl: Asylrecht und Asylpolitik im frühneuzeitlichen Alten Reich. In: Martin Dreher (Hrsg.): Das antike Asyl. Kultische Grundlagen, rechtliche Ausgestaltung und politische Funktion. Akten der Gesellschaft für griechische und hellenistische Rechtsgeschichte Bd. 15. Köln/Weimar/Wien

Heins, Volker (2001): Wächst der Einfluss von NGOs auf die Wirtschaft? Der Fall der Life Sciences-Industrie. In: Brunnengräber, Achim/Ansgar Klein/Heike Walk (Hrsg.): NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess. Opladen. S. 197-214

Hirsch, Joachim (1999): Das demokratisierende Potential von „Nichtregierungsorganisationen“. Reihe Politikwissenschaft No. 65. Wien: Institut für Höhere Studien (IHS)

Hirsch, Joachim (2001): Des Staates neue Kleider. NGO im Prozess der Internationalisierung des Staates. In: Brand, Ulrich/Alex Demirovic/Christoph Görg/Joachim Hirsch (Hrsg.): Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates. S. 13-42

Hödl, Gerald/Karl Husa/Christof Parnreiter/Irene Stacher: Internationale Migration: Globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts?. In: Karl Husa/Christof Parnreiter/Irene Stacher (Hrsg.) (2000): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts?. Frankfurt. S. 9-24

Husa, Karl/Christof Parnreiter/Irene Stacher (2000): Internationale Migration: Globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts? In: Karl Husa/Christof Parnreiter/Irene Stacher (Hrsg.): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Wien. S. 9-23

Husa, Karl/Christof Parnreiter/Irene Stacher (Hrsg.) (2000): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Wien.

Janett, Daniel (2000): Vielfalt als Strategievorteil: Zur Handlungskompetenz von Nicht-Regierungs-Organisationen in komplexen sozialen Umwelten. In: Altvater, Emar/Achim Brunnengräber/Markus Haake/Heike Walk (Hrsg.): Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft. Münster. S. 146-173

Knapp, Anny (2003): Flüchtlinge und Flüchtlingspolitik. Aktuelle Entwicklungen in Österreich und der EU. MGWU: 3

Kraler, Albert (2007): Immigrant and Immigration Policy Making in Austria, in: Giovanna Zincone/Rinus Penninx/Maren Borkert (Hrsg.): The Making of Migration and Integration Policies in Europe: Processes, Actors and Contexts in Past and Present. Amsterdam: Amsterdam University Press (IMISCOE Series)

Kraler, Albert/Christina Hollomey/Alfred Wöger (2009): National Data Collection Systems and Practices. Country Report Austria

Krzyzanowski, Michal/Ruth Wodak (2009): The politics of exclusion. Debating migration in Austria. New Brunswick

Kimminich, Otto (1968): Asylrecht. Demokratie und Rechtsstaat. Kritische Abhandlungen zur Rechtsstaatlichkeit in der Bundesrepublik. Berlin/Neuwied am Rhein

Lavenex, Sandra (2001): Th Europeanisation of Refugee Policies. Between human rights and internal security. Aldershot/Burlington USA/Singapore/Sidney.

Lee, Everett (1972): Eine Theorie der Wanderung. In: György Szell (Hrsg.): Regionale Mobilität. Elf Aufsätze. München. S. 117-126

Limberger, Petra (2010): Der Zugang mittelloser AsylwerberInnen zur Grundversorgung: Rechtsgrundlagen in Österreich. In: Rosenberger, Sieglinde (Hrsg.): Asylpolitik in Österreich. Unterbringung im Fokus. Wien

Messner, Dirk (2000): Netzwerktheorien: Die Suche nach Ursachen und Auswegen aus der Krise staatlicher Steuerungsfähigkeit. In: Altvater, Elmar/Achim Brunnengräber/Markus Haake/Heike Walk (Hrsg.): Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft. Münster. S. 28-65

Monar, Jörg (2001): Justice and home affairs after Amsterdam: the treaty reforms and the challenge of their implementation. In: Monar, Jörg/ Wolfgang Wessels (Hrsg.): The European Union after the Treaty of Amsterdam. London/New York.

Monar, Jörg/ Wolfgang Wessels (Hrsg.) (2001): The European Union after the Treaty of Amsterdam. London/New York.

Münz, Rainer (2000): Migration im Europa des 19. und 20. Jahrhunderts. In: Karl Husa/Christof Parnreiter/Irene Stacher (Hrsg.): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Wien. S. 177-190

Neuhold, Hanspeter/Waldemar Hummer/Christoph Schreuer: Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band 2: Materialenteil. Wien 2004: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung

Nuscheler, Franz (2004): Internationale Migration. Flucht und Asyl. Wiesbaden

Olechowski, Thomas (2010): Rechtsgeschichte. Einführung in die historischen Grundlagen des Rechts. Wien

Paier, Margit (2010): „Partizipation und Einflussnahme von Menschenrechtsorganisationen in der Union: European Governance im Politikfeld Asyl“. Wien. Univ.-Dipl.

Palme, Bernhard: Asyl und Schutzbrief im spätantiken Ägypten. In: Martin Dreher (Hrsg.) (2003): Das antike Asyl. Kultische Grundlagen, rechtliche Ausgestaltung und politische Funktion. Akten der Gesellschaft für griechische und hellenistische Rechtsgeschichte Bd. 15. Köln/Weimar/Wien

Parnreiter, Christof (2000): Theorien und Forschungsansätze zu Migration. In: Karl Husa/Christof Parnreiter/Irene Stacher (Hrsg.): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Wien. S. 25-52

Petersen, William (1972): Eine allgemeine Typologie der Wanderung. In: E.G. Ravenstein (1972): Die Gesetze der Wanderung I. In: György Szell (Hrsg.): Regionale Mobilität. Elf Aufsätze. München. S. 95-114

Putzer, Judith/Josef Rohrböck (2007): Asylrecht. Leitfaden zur neuen Rechtslage nach dem Asylgesetz 2005. Wien.

Ravenstein, E.G. (1972a): Die Gesetze der Wanderung I. In: György Szell (Hrsg.): Regionale Mobilität. Elf Aufsätze. München. S. 41-64

Ravenstein, E.G. (1972b): Die Gesetze der Wanderung II. In: György Szell (Hrsg.): Regionale Mobilität. Elf Aufsätze. München. S. 65-94

Reiter, Herbert (1992): Politisches Asyl im 19. Jahrhundert. Die deutschen politischen Flüchtlinge des Vormärz und die Revolution von 1848/49 in Europa und den USA. Historische Forschungen Bd. 47. Berlin

Rigsby, K.J. (1996): Asyilia. Territorial Inviolability in the Hellenistic World. Berkeley

Rosenberger, Sieglinde (Hrsg.) (2010): Asylpolitik in Österreich. Unterbringung im Fokus. Wien

Roth, Roland (2001): NGO und transnationale soziale Bewegungen: Akteure einer „Weltzivilgesellschaft“?. In: Brand, Ulrich/Alex Demirovic/Christoph Görg/Joachim Hirsch (Hrsg.): Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates. Münster, S. 43-63

Rucht, Dieter (2001): Antikapitalistischer und ökologischer Protest als Medienereignis. Zur Resonanz der Proteste am 1. Mai 2000 in London. In: Brunnengräber, Achim/Ansgar Klein/Heike Walk (Hrsg.): NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess. Opladen. S. 259-283

Schumacher, Sebastian/Johannes Peyrl (2007): Ratgeber Fremdenrecht. Asyl – Ausländerbeschäftigung – Einbürgerung – Einwanderung – Verwaltungsverfahren. 3. Aufl. Wien

Siems, Harald (2003): Asyl in der Kirche? Wechsellagen des Kirchenasyls im Mittelalter. In: Martin Dreher (Hrsg.): Das antike Asyl. Kultische Grundlagen, rechtliche Ausgestaltung und politische Funktion. Akten der Gesellschaft für griechische und hellenistische Rechtsgeschichte Bd. 15. Köln/Weimar/Wien

Sinn, Ulrich (2003): Das Poseidonheiligtum auf Kalaureia: ein archäologischer Befund zum antiken Asylwesen. In: Martin Dreher (Hrsg.): Das antike Asyl. Kultische Grundlagen, rechtliche Ausgestaltung und politische Funktion. Akten der Gesellschaft für griechische und hellenistische Rechtsgeschichte Bd. 15. Köln/Weimar/Wien

Span, Michael (2010): NGOs im Österreichischen Asylwesen. Asyl in Österreich seit 1945 und das Verhältnis zwischen FlüchtlingsNGOs und öffentlichen Stellen heute. Saarbrücken

Sunjic, Melita H. (2000): Das Weltflüchtlingsproblem: gestern – heute – morgen. In: Karl Husa/Christof Parnreiter/Irene Stacher (Hrsg.): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Wien. S. 145-156

Szell, György (1972): Einleitung: Regionale Mobilität als Forschungsgegenstand. In: György Szell (Hrsg.): Regionale Mobilität. Elf Aufsätze. München. S. 12-40

Szell, György (Hrsg.) (1972): Regionale Mobilität. Elf Aufsätze. München

Thür, Gerhard (2003): Gerichtliche Kontrolle des Asylanspruchs. In: Martin Dreher (Hrsg.): Das antike Asyl. Kultische Grundlagen, rechtliche Ausgestaltung und politische Funktion. Akten der Gesellschaft für griechische und hellenistische Rechtsgeschichte Bd. 15. Köln/Weimar/Wien

Treibel, Annette (2003): Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht. Weinheim/München

Vogl, Mathias/Wolfgang Taucher/René Bruckner/Thomas Marth/Hans-Peter Doskozil (2006): Fremdenrecht. Kommentar. Stand: 07.04.2006. Wien/Graz.

Wahl, Peter (2000): Mythos und Realität internationaler Zivilgesellschaft. Zu den Perspektiven globaler Vernetzung von Nicht-Regierungs-Organisationen. In: Altwater, Elmar/Achim Brunnengräber/Markus Haake/Heike Walk (Hrsg.): Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft. Münster.

Walk, Heike (2001): „Ein bißchen bi schadet nie“: Die Doppelstrategie von NGO-Netzwerken. In: Brunnengräber, Achim/Ansgar Klein/Heike Walk (Hrsg.): NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess. Opladen. S. 196-222

Weidenfeld, Werner/Wolfgang Wessels (2011): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Baden-Baden.

Whittaker, David J. (2006): Asylum Seekers and Refugees in the Contemporary World. New York

Zolberg, Aristide et al. (1989): Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World. New York

9.3 Internetquellen

Accord (2006): Recherche von Herkunftsländerinformationen. Ein Trainingshandbuch. Teil I: Textbuch. URL: <http://www.coi-training.net/content/doc/de-COI-Handbuch-Part-I-plus-Annex20060428.pdf> (4.11.2011)

Asyl in Not (o.J.a): Geldspenden. URL: <http://www.asyl-in-not.org/php/spendenprojekte,17935.html> (8.12.2011)

Asyl in Not (o.J.b): Asyl in Not. URL: http://www.asyl-in-not.org/php/asyl_in_not,11366.html (8.12.2011)

Asyl in Not (o.J.c): Home. URL: <http://www.asyl-in-not.org/php/portal.php> (8.12.2011)

Asyl in Not (o.J.d): Freunde schützen! Aber: URL: http://www.asyl-in-not.org/php/freunde_schuetzen_aber,18561,25983.html (8.12.2011)

Asyl in Not (o.J.e): Kein Gold... URL: http://www.asyl-in-not.org/php/kein_gold_fortgesetzt,18561,26008.html (8.12.2011)

Asyl in Not (o.J.f): Jahresbericht 2010. URL: http://www.asyl-in-not.org/php/jahresbericht_2010,17928,27288.html (8.12.2011)

Beciragic, Yasmina (o.J.): Die österreichische Asylgesetzgebung. In: BMI (Hrsg.): Festbroschüre: 50 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention in Österreich. URL: <http://www.bmi.gv.at/bmireader/documents/141.pdf>, S. 23-31 (12.11.2011)

BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2011a): EASO - Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (18.01.2011). URL: <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/EuropaKontext/EASO/easo-node.html> (Zugriff am 12.11.2011)

BMI - Bundesministerium für Inneres: Festbroschüre: 50 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention in Österreich. Wien. URL: <http://www.bmi.gv.at/bmireader/documents/141.pdf>, S. 23-31 (12.11.2011)

BMI - Bundesministerium für Inneres: Asylstatistik 2010. URL: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asylwesen/statistik/files/Asylstatistik_Jahresstatistik_2010.pdf (15.11.2011)

BMI - Bundesministerium für Inneres (o.J. a): BMI Geschäftseinteilung Sektion III – Recht. URL: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Geschaeftseinteilung/organigramme/files/Organigramm_III_2011_01_01.pdf (14.11.2011)

BMI - Bundesministerium für Inneres (o.J.b): Asylwesen. Betreuung. URL: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asylwesen/betreuung/start.aspx(19.11.2011)

BMI - Bundesministerium für Inneres (o.J.c): Asylwesen. URL: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asylwesen/informationen/start.aspx (12.11.2011)

COI-Training (10.2.2011): Concept of COI Training. URL: <http://www.coi-training.net/content/concept.html> (4.12.2011)

Der Standard (30.5.2007): Prokop-Ableben: "Asyl in Not"-Obmann muss vor Gericht. URL: <http://derstandard.at/2888616?seite=1> (8.12.2011)

Der Standard (13.11.2009): „Krone" im Fahnder-Visier. URL: <http://derstandard.at/1256744807844/Exklusiv-und-illegal-Krone-im-Fahnder-Visier> (25.11.2011)

Der Standard (14.10.2010): Ein Bundesamt statt 110 Ämter. URL: <http://derstandard.at/1285200927758/Zustaendigungsfrage-Ein-Bundesamt-statt-110-Aemter> (19.11.2011)

Der Standard (25.11.2010): Familie Zogaj auf der Suche nach "Normalität". URL: <http://derstandard.at/1289608806703/Nach-der-Einreise-Familie-Zogaj-auf-der-Suche-nach-Normalitaet> (20.11.2011)

Der Standard (23.3.2011): Schubhäftlinge "gehen die Wände hoch". URL: <http://derstandard.at/1297821250330/Menschenrechtsbeirat-Schubhaefflinge-gehen-die-Waende-hoch> (8.12.2011)

Der Standard (15.6.2011): Österreich im EU-Asyl-Test zwischen mittel und gut. URL: <http://derstandard.at/1304554499041/27-unterschiedliche-Systeme-Oesterreich-im-EU-Asyl-Test-zwischen-mittel-und-gut> (13.11.2011)

Der Standard (1.9.2011): Unter Lebensgefahr geflohen, eilig vors Asylgericht gestellt. URL: <http://derstandard.at/1314652786559/Fast-Track-Verfahren-Unter-Lebensgefahr-geflohen-eilig-vors-Asylgericht-gestellt> (13.11.2011)

Die Grünen (4.6.2011): "Lagerhaft" in Erstaufnahmezentren schottet AsylwerberInnen von NGOs ab. URL: <http://www.gruene.at/menschenrechte/artikel/lesen/73612/> (19.11.2011)

Die Presse (23.12.2008): Arigona Zogaj: Einreiseversuch der Geschwister gescheitert. URL: http://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/439874/Arigona-Zogaj_Einreiseversuch-der-Geschwister-gescheitert (25.11.2011)

Die Presse (16.6.2009): 10 Jahre Menschenrechtsbeirat: Bilanz ist gemischt. URL: http://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/487575/10-Jahre-Menschenrechtsbeirat_Bilanz-ist-gemischt (8.12.2011)

Die Presse (6.7.2010): Asyl: Fekter sucht neue Traiskirchen-Betreiber. URL: http://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/579243/Asyl_Fekter-sucht-neue-TraiskirchenBetreiber (20.11.2011)

Die Presse (27.10.2010): Asyl: VfGH stoppt Abschiebung nach Griechenland. URL: http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/605355/Asyl_VfGH-stoppt-Abschiebung-nach-Griechenland (30.11.2011)

Die Presse (21.12.2010): Flüchtlingsorganisationen rangeln um Asylwerber. URL: <http://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/620531/Fluechtlingsorganisationen-rangeln-um-Asylwerber> (8.12.2011)

Die Presse (19.2.2011): Fremdenrechtspaket: Anwesenheitspflicht vor Asyl. URL: http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/635647/Fremdenrechtspaket_Anwesenheitspflicht-vor-Asyl (19.11.2011)

Die Presse (10.6.2011): Asylverfahren: Hohe Qualität, aber zu viel Schubhaft. URL: http://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/669404/Asylverfahren_Hohe-Qualitaet-aber-zu-viel-Schubhaft (20.11.2011)

Die Presse (23.6.2011): Arigona Zogaj darf offenbar in Österreich bleiben. URL: <http://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/672275/Arigona-Zogaj-darf-offenbar-in-Oesterreich-bleiben> (20.11.2011)

Ecoi.net (o.J.): Häufig gestellte Fragen zu ecoi.net. URL: <http://www.ecoi.net/8.f-a-q.htm> (7.12.2011)

EMN - European Migration Network (2011): EU and Non-EU harmonised protection statuses in Belgium. URL: http://www.emnbelgium.be/sites/default/files/publications/eu_and_non-eu_harmonised_protection_statuses_in_belgium_0.pdf (30.11.2011)

EGMR - Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (21.1.2011): Belgische Behörden hätten Asylwerber nicht nach Griechenland abschieben dürfen. URL: http://www.euractiv.de/fileadmin/images/ECHR_judgment_Belgium_and_Greece_21.01.11.pdf (26.11.2011)

Eurostat (5/2011): Data in focus. Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications in 2010. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-11-005/EN/KS-QA-11-005-EN.PDF (30.11.2011)

Eurostat (47/2011): Asylum in the EU27. The number of asylum applicants registered in the EU27 stable around 260 000 in 2010. News release 47/2011. URL: http://www.emnbelgium.be/sites/default/files/attachments/eurostat_news_release.pdf (30.11.2011)

Falter (13.7.2011): Profit mit Not. URL: <http://www.falter.at/web/print/detail.php?id=1437> (20.11.2011)

FM4 (12.11.2009): Negativer Asylbescheid für die Familie Zogaj. URL: <http://fm4.orf.at/stories/1631700/> (19.11.2011).

FM4 (14.6.2010): Im Namen der Verfassung: Die Familie Zogaj muss das Land verlassen. URL: <http://fm4.orf.at/stories/1650658/> (25.11.2011)

FM4 (20.12.2010): Asyl und Arbeit. URL: <http://fm4.orf.at/stories/1671098/> (19.11.2011)

Forum Refugies (o.J.): Dublin II national asylum procedure in France. URL: http://www.dublin-project.eu/fr/content/download/545/4423/version/2/file/Long_Brochure_France.pdf (26.09.2011)

Hulla, Kathrin/Angela Brandstätter/Susanne Bisko/Georg Atzwanger/Bernhard Grösel (2010): Das österreichische Bleiberecht. URL: http://www.google.at/url?sa=t&rct=j&q=%C3%B6sterreich%20asyl%20bleiberecht&source=web&cd=3&ved=0CDMQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.caritas-wien.at%2Ffileadmin%2Fuser%2Fnoeost%2Feinrichtungen%2Fasyl_migration%2FBleiberecht.pdf&ei=bOnITta-G8Gg-wbUltEC&usg=AFQjCNH1uphSwygf4cGmY02eXKb4fK-eeg (20.11.2011)

Kleine Zeitung (12.11.2009): „Menschliche Katastrophe“ für Arigonas Familie. URL: <http://www.kleinezeitung.at/nachrichten/chronik/2199494/arigona-zogaj-soll-abgeschoben-werden.story> (19.11.2011)

Kleine Zeitung (18.6.2010): Asyl: Österreich unter EU-Schnitt. URL: <http://www.kleinezeitung.at/nachrichten/politik/2376964/heimische-asyl-erkennungsrates-unter-eu-schnitt.story> (13.11.2011)

Kleine Zeitung (14.6.2010): Fall Zogaj: Fekter rät zur freiwilligen Ausreise. URL: <http://www.kleinezeitung.at/nachrichten/politik/asyl/2374456/fekter-raet-zur-freiwilligen-ausreise.story> (20.11.2011)

Kleine Zeitung (15.7.2010): Chronologie der Causa Zogaj. URL: <http://www.kleinezeitung.at/nachrichten/chronik/2107036/causa-zogaj-chronologie.story> (25.11.2011)

Kleine Zeitung (14.10.2010): Asyl: Frau droht Abschiebung trotz Suizidgefahr. URL: <http://www.kleinezeitung.at/nachrichten/politik/asyl/2516254/asyl-frau-droht-abschiebung-trotz-suizidgefahr.story> (19.11.2011)

Kleine Zeitung (23.3.2011): Menschenrechtsbeirat kritisiert Schubhaftsituation. URL: <http://www.kleinezeitung.at/nachrichten/politik/2705650/menschenrechtsbeirat-kritisiert-schubhaftsituation.story> (8.12.2011)

Kleine Zeitung (25.4.2011): Kinder vor Abschiebung im Familienhaus. URL: <http://www.kleinezeitung.at/nachrichten/politik/asyl/2729339/gefaengnis-kuscheltiere.story> (20.11.2011)

Kleine Zeitung (1.7.2011): Fremdenrechtspaket tritt heute in Kraft. URL: <http://www.kleinezeitung.at/nachrichten/politik/asyl/2776358/mikl-leitner-mitwirkungspflicht-keine-schikane.story> (19.11.2011)

Kleine Zeitung (1.8.2011): 15 Prozent mehr Asylanträge in Österreich. URL: <http://www.kleinezeitung.at/nachrichten/politik/asyl/2798980/asylantraege-oesterreich-steigen.story> (19.11.2011)

Knapp, Anny (2005): Weniger Asyl – Mehr Versorgung? Studie zu den Änderungen in der Bundesbetreuung. URL: http://www.asyl.at/fakten_2/studie_aenderungen_bundesbetreuung.pdf (13.11.2011)

Krainz, Klaus/Ulrike Wintersberger (): Das Asylverfahren in Österreich. In: Bundesministerium für Inneres: Festbroschüre: 50 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention in Österreich. URL: <http://www.bmi.gv.at/bmireader/documents/141.pdf> (13.11.2011) S. 32-39

Kunstasyl (3.10.2011): <http://kunstasyl.at/kunstasyl> (8.12.2011)

L'immigration, l'intégration, l'asile et le développement solidaire (2008a): 3- Le séjour pendant la procédure d'asile. URL: http://www.immigration.gouv.fr/spip.php?page=dossiers_det_asi&numrubrique=361&numarticle=1720 (2.12.2011)

L'immigration, l'intégration, l'asile et le développement solidaire (2008b): 4- Les conditions d'examen de la demande d'asile. URL:

http://www.immigration.gouv.fr/spip.php?page=dossiers_det_asi&numrubrique=361&numarticle=1723 (2.12.2011)

MRB - Menschenrechtsbeirat (o.J.a): Organisation. URL: http://www.menschenrechtsbeirat.at/cms15/index.php?option=com_content&view=article&id=32&Itemid=7 (8.12.2011)

MRB - Menschenrechtsbeirat (o.J.b): Organisation/Zuständigkeit. URL: http://www.menschenrechtsbeirat.at/cms15/index.php?option=com_content&view=article&id=170&Itemid=18 (8.12.2011)

MRB - Menschenrechtsbeirat (2011):Stellungnahme des MRB zum Fremdenrechtspaket 2011. URL: http://www.menschenrechtsbeirat.at/cms15/index.php?option=com_content&view=article&id=276:201103-stellungnahme-des-mrb-zum-fremdenrechtspaket-2011&catid=107:willkommen-beim-menschenrechtsbeirat-oesterreich&Itemid=1 (8.12.2011)

Migrationsverket (24.11.2009): Divided Responsibility. URL: http://www.migrationsverket.se/info/201_en.html (30.11.2011)

Migrationsverket (Februar 2010): The Swedish Migration Board's rejection of an application for asylum. URL: http://www.migrationsverket.se/download/18.360b720f1334128467780002269/migravslag_en.pdf (30.11.2011)

Migrationsverket (Oktober 2010): Housing and financial assistance. URL: http://www.migrationsverket.se/download/18.6233194712c44b61f4f80005336/boeko_en.pdf (30.11.2011)

Migrationsverket (November 2010): Seeling asylum in Sweden. URL: http://www.migrationsverket.se/download/18.770892be1248035046b80003455/tilldig_en.pdf (30.11.2011)

Migrationsverket (1.1.2011): Applications for asylum received, 2010. URL: <http://www.migrationsverket.se/download/18.46b604a812cbcdd7dba80008290/Inkomna+ans%C3%B6kningar+om+asyl+2010.pdf> (30.11.2011)

Migrationsverket (19.1.2011): Our vision and mandate. URL: http://www.migrationsverket.se/info/208_en.html (30.11.2011)

Migrationsverket (28.2.2011): Organisation. URL: http://www.migrationsverket.se/info/202_en.html (30.11.2011)

Migrationsverket (14.3.2011): Sweden — the third most attractive country for asylum seekers in Europe. URL: <http://www.migrationsverket.se/info/3650.html> (30.11.2011)

Migrationsverket (April 2011): Working or interning: information for current and former asylum seekers. URL: http://www.migrationsverket.se/download/18.6332790112ab7633e5f80007596/atasylsokande_en.pdf (30.11.2011)

Migrationsverket (9.9.2011): Asylum decisions, Swedish Migration Board, 2010. URL: <http://www.migrationsverket.se/download/18.57c92aec130eb7a09cf800014800/Avgjorda+asyl%C3%A4renden+2010+-+Asylum+decisions+2010.pdf> (30.11.2011)

YPTP - Ministry of Citizen Protection (o.J.): Asylum and Immigration. URL: http://www.yptp.gr/asylo.php?option=ozo_content&perform=view&id=3474&Itemid=465&lang=EN (30.11.2011)

News (3.1.2007): Freude über Ableben von Prokop? "Asyl in Not": Tod "gute Meldung zum Jahresbeginn". URL: <http://www.news.at/articles/0701/18/160602/freude-ableben-prokop-asyl-not-tod-gute-meldung-jahresbeginn> (8.12.2011)

News (24.4.2009): Gründung eines Menschenrechtsbeirat: Fall Marcus Omofuma schlug hohe Wellen. URL: http://www.news.at/articles/0917/10/240291_s2/gruendung-menschenrechtsbeirat-fall-marcus-omofuma-wellen (8.12.2011)

News.ch (2.8.2011): Kürzere Asylverfahren in der Kritik. URL: <http://www.news.ch/Kuerzere+Asylverfahren+in+der+Kritik/502802/detail.htm> (20.11.2011)

Ö1 (15.10.2010): Asyl: Bis zu 2.000 Altfälle. URL: <http://oe1.orf.at/artikel/260185> (20.11.2011)

Ö1 (28.8.2010): Asylverfahren deutlich kürzer. URL: <http://oe1.orf.at/artikel/257103> (19.11.2011)

OE24 (4.1.2007): Anzeige gegen "Asyl in Not"-Obmann wird geprüft. URL: <http://www.oe24.at/oesterreich/chronik/niederoesterreich/Anzeige-gegen-Asyl-in-Not-Obmann-wird-geprueft/65598> (8.12.2011)

OE24 (8.1.2007): "Asyl In Not"-Genner entschuldigt sich. URL: <http://www.oe24.at/oesterreich/Asyl-In-Not-Genner-entschuldigt-sich/67095> (8.12.2011)

OE24 (18.3.2011): Asyl-Verfahren kosten 1.400 Euro. URL: <http://www.oe24.at/oesterreich/politik/Asyl-Verfahren-kosten-1-400-Euro/20544210> (19.11.2011)

OFPRA - Office francais de protection des réfugiés et apatrides (6.4.2011): Rapport d'activité 2010. URL: http://www.ofpra.gouv.fr/documents/RA_2010_Ofpra.pdf (2.11.2011)

CGVS - Office of the commissioner general for refugees and stateless persons (2010): Asylum procedure in practice. URL: http://www.cgvs.be/en/Procedure_d_asile_en_pratique/ (2.12.2011)

CGRA - Office of the commissioner general for refugees and stateless persons (2011): Asylum statistics May 2011. URL: http://www.cgra.be/en/binaries/ASYLUMSTATMay11_tcm266-131138.pdf (30.11.2011)

CGVS - Office of the commissioner general for refugees and stateless persons (o.J.): 2010 Annual Report. URL: http://www.cgvs.be/en/binaries/2010%20Annual%20report%20EN_tcm266-151869.pdf (30.11.2011)

ORF (o.J.): Asylantrag zugelassen. URL: http://newsv1.orf.at/090112-33772/?href=http%3A%2F%2Fnewsv1.orf.at%2F090112-33772%2F33773txt_story.html (25.11.2011)

ORF (16.9.2009): Zwei Zogaj-Brüder in NÖ in Schubhaft. URL: <http://noev1.orf.at/stories/390276> (25.11.2011)

ORF (18.9.2009): Zogaj-Brüder freiwillig in den Kosovo. URL: <http://noev1.orf.at/stories/390775> (25.11.2011)

ORF (18.3.2010): Zogajs: Asyl in zweiter Instanz abgewiesen. URL: <http://oeev1.orf.at/stories/430275> (19.11.2011)

ORF (8.11.2010a): Im Juli Österreich verlassen. URL:
<http://news.orf.at/stories/2024226/2024234/> (19.11.2011)

ORF (8.11.2010): Zogajs vor Rückkehr nach Österreich. URL:
<http://news.orf.at/stories/2024226/2024227/> (20.11.2011)

ÖRK - Österreichisches Rotes Kreuz (o.J.a): ACCORD. Anfragen zu Herkunftsländern. URL: <http://www.rotekreuz.at/organisieren/organisation/jahresbericht/accord/> (4.12.2011)

ÖRK - Österreichisches Rotes Kreuz (o.J.b): ACCORD. Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation. URL: <http://www.rotekreuz.at/migration-suchdienst/accord/> (4.12.2011)

ÖRK - Österreichisches Rotes Kreuz (o.J.c): Beratung und Unterstützung im Familienverfahren (AsylG05). URL: <http://www.rotekreuz.at/migration-suchdienst/migration-angebote/familienzusammenfuehrung/> (4.12.2011)

ÖRK - Österreichisches Rotes Kreuz (o.J.d): Wohnen und Integration. URL: <http://www.rotekreuz.at/migration-suchdienst/migration-angebote/wohnen-und-integration/> (4.12.2011)

ÖRK - Österreichisches Rotes Kreuz (o.J.e): Netzwerk Asylanwalt. URL: <http://www.rotekreuz.at/migration-suchdienst/migration-angebote/begleitung-und-information/netzwerk-asylanwalt/> (4.12.2011).

ÖRK - Österreichisches Rotes Kreuz (27.1.2011): Stellungnahme des österreichischen Roten Kreuzes zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Asylgesetz 2005 und das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 geändert werden. URL: http://www.rotekreuz.at/fileadmin/user_upload/PDF/Migration/Stellungnahme%20Novelle%20Fremdenlegistik%202011.pdf (4.12.2011)

Parlament (7.5.2004): Anfragebeantwortung 1548/AB XXII. GP. URL: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/AB/AB_01548/fnameorig_020369.html (8.12.2011)

Purple Sheep (2010a): Über uns. URL: <http://www.purplesheep.at/index.php?i=psUeberUns> (26.11.2011)

Purple Sheep (2010b): Home. URL: <http://www.purplesheep.at/index.php> (26.11.2011)

Purple Sheep (2010c): Für wen? URL:
<http://www.purplesheep.at/index.php?i=RHgmlQMUQc> (26.11.2011)

Purple Sheep (3.11.2010): Stellungnahme von Karin Klaric zu den Anschuldigungen von Asyl in Not. URL:
<http://www.purplesheep.at/index.php?i=psNews&id=7775&d=a&i=psNews> (8.12.2011)

Schwenken, Helen (2007): Schwierige Allianzen: Lobbypolitik aus der Perspektive 'schwacher AkteurInnen'. Die Verhandlung sozialer Rechte von Illegalisierten in der Europäischen Union. In: Peripherie 105/106, 27. Jg. http://www.zeitschrift-peripherie.de/Schwenken_Advocacy-Netzwerk.pdf, (26.10.2011)

Südostschweiz (7.5.2011): Bundesverwaltungsgericht: Dauer der Asylverfahren weiter gesenkt. URL: <http://www.suedostschweiz.ch/politik/bundesverwaltungsgericht-dauer-der-asylverfahren-weiter-gesenkt> (20.11.2011)

Tagesspiegel (21.1.2011): Griechenland hat neue Asylbehörde. URL:
<http://www.tagesspiegel.de/politik/griechenland-hat-neue-asylbehoerde/3714318.html>
(30.11.2011)

The Local (6.9.2010): Greece 'unfit' for asylum reviews: Swedish court. URL:
<http://www.thelocal.se/28804/20100906/> (30.11.2011)

UNHCR (2009): Anmerkungen zu Griechenland als Aufnahmeland für Asylsuchende. URL:
http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/2_europaeisch/2_2_asyl/2_2_1/FR_eu_asyl_dublin-HCR_GRE_Aufnahme.pdf (30.11.2011)

UNHCR (27.1.2011): Kurzanalyse der wichtigsten Änderungen der geplanten Gesetzesnovellen. URL:
<http://www.unhcr.at/archiv/pressemitteilungen/artikel/9ca3bd8b23d694d795ec00b069b6735f/kurzanalyse-der-wichtigsten-aenderungen-der-geplanten-gesetzesno.html?L=0>
(19.11.2011)

UNHCR (28.3.2011): Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010. Statistical overview of asylum applications lodged in Europe and selected non-European countries. URL:
http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/06_service/zahlen_und_statistik/2010AsylumTrendsIndus.pdf (30.11.2011)

UNHCR (19.6.2011): Weltflüchtlingszahlen 2010. URL: <http://www.unhcr.at/presse/nachrichten/artikel/8029f58cb1bbe530c1c597c6d6978577/welt-fluechtlingszahlen-2010.html> (8.12.2011)

VfGH - Verfassungsgerichtshof (o.J.): Pressemitteilung VfGH-Beschwerde der Familie Zogaj abgewiesen. Entscheidung B 1263, 1264/07. URL: http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/2/6/8/CH0004/CMS1199975078414/erstniederlassung_zogaj_presseinformation.pdf (19.11.2011)

VOL - Vorarlberg Online (21.5.2007): Prokop-Ableben: "Asyl in Not"-Obmann muss vor Gericht. URL: <http://www.vol.at/prokop-ableben-asyl-in-not-obmann-muss-vor-gericht/news-20070521-02001284> (8.12.2011)

Welt (22.2.2011): Österreich sperrt Flüchtlinge eine Woche ein. URL: <http://www.welt.de/politik/ausland/article12620181/Oesterreich-sperrt-Fluechtlinge-eine-Woche-ein.html> (22.2.2011)

Wiener Zeitung (14.10.2010): Leitl will politische Amnestie für alle Asyl-Altfälle. URL: http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/oesterreich/35661_Leitl-will-politische-Amnestie-fuer-alle-Asyl-Altfaelle.html (20.11.2011)

9.4 OTS-Meldungen

APA-OTS 0198 (Asyl in Not) (15.1.2001): Erfolg beim UVS: Durchsuchung einer Handtasche für rechtswidrig erklärt. URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20010115_OTS0198/erfolg-beim-uvv-durchsuchung-einer-handtasche-fuer-rechtswidrig-erklart (8.12.2011)

APA-OTS 0221 (Asyl in Not) (12.10.2001): Offener Brief an Benita Ferrero-Waldner Treten Sie zurück! URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20011012_OTS0221/offener-brief-an-benita-ferrero-waldner-treten-sie-zurueck (8.12.2011)

APA-OTS 0026 (Asyl in Not) (24.12.2001): Bundesbetreuung; Offener Brief an Strasser. URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20011224_OTS0026/bundesbetreuung-offener-brief-an-strasser (8.12.2011)

APA-OTS 0184 (Asyl in Not) (25.1.2002): Michael Genner: Sonderbare Bilanzen. URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20020125_OTS0184/michael-genner-sonderbare-bilanzen (8.12.2011)

APA-OTS 0176 (Asyl in Not) (14.2.2003): Asyl in Not: Bemerkungen zu Schwarz-Grün. URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20030214_OTS0176/asyl-in-not-bemerkungen-zu-schwarz-gruen (8.12.2011)

APA-OTS 0216 (ÖRK) (26.2.2003): Rotes Kreuz: Asylwerber-Betreuung – der Preis hat entschieden. URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20030226_OTS0216/rotes-kreuz-asylwerber-betreuung-der-preis-hat-entschieden (4.12.2011)

APA-OTS 0059 (Asyl in Not) (25.4.2003): Nach dem Urteil des Obersten Gerichtshofs - Asyl in Not fordert: Bundesbetreuung für alle Asylwerber - jetzt, sofort! URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20030425_OTS0059/nach-dem-urteil-des-obersten-gerichtshofs-asyl-in-not-fordert-bundesbetreuung-fuer-alle-asylwerber-jetzt-sofort (8.12.2011)

APA-OTS 0248 (Asyl in Not) (5.6.2003): Herr Strasser, treten Sie zurück! URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20030605_OTS0248/herr-strasser-treten-sie-zurueck (8.12.2011)

APA-OTS 0103 (ÖRK) (12.9.2003): Bahnbrechendes Urteil des OGH zur Unterbringung von Asylwerbern. URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20030912_OTS0103/bahnbrechendes-urteil-des-ogh-zur-unterbringung-von-asylwerbern (4.12.2011)

APA-OTS 0231 (ÖRK) (15.10.2003): Asylrecht: Änderungen inakzeptabel für Rotes Kreuz. URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20031015_OTS0231/asylrecht-aenderungen-inakzeptabel-fuer-rotes-kreuz (4.12.2011)

APA-OTS 0062 (ÖRK) (21.11.2003): Rotes Kreuz betreibt in Wien neues Notquartier fuer obdachlose Asylwerber. URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20031121_OTS0062/rotes-kreuz-betreibt-in-wien-neues-notquartier-fuer-obdachlose-asylwerber (4.12.2011)

APA-OTS 0012 (ÖRK) (22.11.2003): Neues Notquartier für obdachlose Asylwerber in Wien seit heute in Betrieb. URL:

http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20031122_OTS0012/neues-notquartier-fuer-obdachlose-asylwerber-in-wien-seit-heute-in-betrieb (4.12.2011)

APA-OTS 0004 (Diakonie) (12.12.2003): Asyl: Hilfsorganisationen fordern dringend Winterlösung zur Unterbringung von Flüchtlingen. URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20031212_OTS0004/asyl-hilfsorganisationen-fordern-dringend-winterloesung-zur-unterbringung-von-fluechtlingen (4.12.2011)

APA-OTS 0198 (Asyl in Not) (15.1.2004): Strasser rückfällig: Wieder 42 Tschetschenen zurückgeschoben! URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20040115_OTS0198/strasser-rueckfaellig-wieder-42-tschetschenen-zurueckgeschoben (8.12.2011)

APA-OTS 0095 (ÖRK) (13.2.2004): Asyl: Fünf Jahre Länderrecherchen von ACCORD. URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20040213_OTS0095/asyl-fuenf-jahre-laenderrecherchen-von-accord (4.12.2011)

APA-OTS 0136 (ÖRK) (12.3.2004): Asyl: Letzte Hoffnung liegt auf Runden Tischen mit Gemeinden. URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20040312_OTS0136/asyl-letzte-hoffnung-liegt-auf-runden-tischen-mit-gemeinden (4.12.2011)

APA-OTS 0043 (Asyl in Not) (30.7.2004): Traiskirchen - Ein neuer Rechtsbruch: Traumatisierter Tschetschene in Schubhaft. Seiner Frau droht Fehlgeburt! URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20040730_OTS0043/traiskirchen-ein-neuer-rechtsbruch-traumatisierter-tschetschene-in-schubhaft-seiner-frau-droht-fehlgeburt (8.12.2011)

APA-OTS 0055 (Asyl in Not) (5.8.2004): UBAS behebt rechtswidrigen Bescheid. URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20040805_OTS0055/ubas-behebt-rechtswidrigen-bescheid (8.12.2011)

APA-OTS 0166 (Asyl in Not) (15.10.2004): Asyl in Not fordert Strassers Absetzung durch das Parlament. URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20041015_OTS0166/asyl-in-not-fordert-strassers-absetzung-durch-das-parlament (8.12.2011)

APA-OTS 0318 (Verein Projekt Integrationshaus) (6.3.2008): AVISO: Pressekonferenz Flucht ist kein Verbrechen. URL:

http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20080306_OTS0318/aviso-pressekonzferenz-flucht-ist-kein-verbrechen (4.12.2011)

APA-OTS (Purple Sheep) 0174 (11.10.2010):Pressekonzferenz: Josef Hader und Michael Niavarani präsentieren das lila Ansteckmascherl. URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20101011_OTS0174/pressekonzferenz-josef-hader-und-michael-niavarani-praesentieren-das-lila-ansteckmascherl (8.12.2011)

APA-OTS 0087 (ÖVP) (20.10.2010): Kopf: Asyl ist Menschenrecht, das wir hochhalten wollen. URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20101020_OTS0087/kopf-asyl-ist-menschenrecht-das-wir-hochhalten-wollen (19.11.2011)

APA-OTS 0050 (ÖRK) (26.10.2010): Rotes Kreuz schlägt Alarm: Menschenunwürdige Zustände im griechischen Asylsystem. URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20101026_OTS0050/rotes-kreuz-schlaegt-alarm-menschenunwuerdige-zustaende-im-griechischen-asylsystem (4.12.2011)

APA-OTS 0085 (Purple Sheep) (2.11.2010): Pressetermin: Schulbeginn für 2 Komani Zwillinge. URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20101102_OTS0085/pressetermin-schulbeginn-fuer-2-komani-zwillinge (8.12.2011)

APA-OTS 0141 (ÖRK) (19.11.2010): Rotes Kreuz: Abschiebungen nach Griechenland stoppen. URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20101119_OTS0141/rotes-kreuz-abschiebungen-nach-griechenland-stoppen (4.12.2011)

APA-OTS 0030 (Purple Sheep) (30.11.2010): Geplante Familienabschiebung im Freunde Schützen Haus – Purple Sheep bittet um Zeichen der stillen Anteilnahme.URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20101130_OTS0030/geplante-familienabschiebung-im-freunde-schuetzen-haus-purple-sheep-bittet-um-zeichen-der-stillen-anteilnahme (8.12.2011)

APA-OTS 0203 (Purple Sheep) (10.12.2010): Rapid-Stars tragen „Lila“. URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20101210_OTS0203/rapid-stars-tragen-lila (8.12.2011)

APA-OTS 0194 (ÖRK) (21.1.2011): Rotes Kreuz: Abschiebungen nach Griechenland sofort stoppen. URL:

http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110121_OTS0194/rotes-kreuz-abschiebungen-nach-griechenland-sofort-stoppen (4.12.2011)

APA-OTS 0220 (Purple Sheep) (08.03.2011): Purple Sheep erhebt im Fall P. Vorwürfe gegen die Fremdenpolizei. URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110309_OTS0220/purple-sheep-erhebt-im-fall-p-vorwuerfe-gegen-die-fremdenpolizei (8.12.2011)

APA-OTS 0141 (Purple Sheep) (25.3.2011): Ani R. wird aus gesundheitlichen Gründen vorerst nicht abgeschoben. URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110325_OTS0141/ani-r-wird-aus-gesundheitlichen-gruenden-vorerst-nicht-abgeschoben (8.12.2011)

APA-OTS 0280 (Purple Sheep) (01.04.2011): Purple Sheep: Ereignisse rund um den Fall Ani R. spitzen sich weiterhin zu. Das schwer behinderte Mädchen wurde in Traiskirchen unter seinem Bedarf medikamentös versorgt.. URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110401_OTS0280/purple-sheep-ereignisse-rund-um-den-fall-ani-r-spitzen-sich-weiterhin-zu (8.12.2011)

APA-OTS 0011 (Asyl in Not) (16.4.2011): Offener Brief der Plattform "Das ist nicht unser Gesetz!" an den neuen Vizekanzler und ÖVP-Obmann Michael Spindelegger. URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110416_OTS0011/offener-brief-der-plattform-das-ist-nicht-unser-gesetz-an-den-neuen-vizekanzler-und-oevp-obmann-michael-spindelegger (8.12.2011)

APA-OTS 0175 (Asyl in Not) (15.6.2011): Yasar ist frei! URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110615_OTS0175/yasar-ist-frei (8.12.2011)

Abstract

Diese Arbeit gibt einen Überblick über die historische Genese des Asyls von der griechischen Antike über das Mittelalter bis in die Neuzeit und vermittelt die Entwicklung des Asylrechts international und in Österreich seit dem Ende des zweiten Weltkriegs bis hin zum neuen Fremdenrechtspaket 2011.

Hierbei werden auch die europäischen Trends und die Vergemeinschaftung des Asylwesens auf europäischer Ebene ebenso behandelt, wie ein vergleichender Einblick in die Asylsysteme der Schweiz, Frankreichs, Schwedens, Belgiens und Griechenlands geboten wird.

Als zentrale Charakteristika von NGOs werden die Konzentration auf Einzelthemen – nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt der medialen Inszenierbarkeit - das schwierige Verhältnis zwischen Unabhängigkeit und finanzieller Abhängigkeit sowie die agenda-setting-Funktion der NGOs beleuchtet.

Anhand dieser Charakteristika wurden die OTS-Meldungen der drei sehr unterschiedlichen, im Asylbereich tätigen NGOs Purple Sheep, Asyl in Not und Österreichisches Rotes Kreuz untersucht um ihre Rolle und Funktionsweise im österreichischen Asylverfahren aufzuzeigen.

Lebenslauf

Persönliche Daten

Name: Baumschlager, Katharina

Geburtsdatum: 17.02.1985

Geburtsort: Kirchdorf/Krems

Nationalität: Österreich

Wohnort: 1050 Wien

Ausbildung

Seit 2011 Studium der Rechtswissenschaft

Seit 2004 Studium der Politikwissenschaft

Seit 2003 Studium der Theater-, Film- und Medienwissenschaft

1995 – 2003 Stiftsgymnasium der Abtei Schlierbach

1991 - 1995 Volksschule Kirchdorf / Krems