

ASYLRECHT IN ÖSTERREICH

Vortrag von Mag^a. Regine Kramer vom 10.12.07

Ausgangspunkt:

Um das österreichische Asyl- und Fremdenrecht besser zu verstehen sowie um nachvollziehen zu können welche rechtlichen Verfahren von einem Asylantrag zur Abschiebung führen, hat die *Plattform für ein humanes Bleiberecht* am Montag, den 10. Dezember 2007 Frau Mag^a. iur. Regine Kramer, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Europarecht und Völkerrecht der Universität Innsbruck und Expertin auf dem Gebiet des österreichischen Asyl- und Fremdenrechts, zu einem Vortrag eingeladen.

Folgender Text ist ein im Nachhinein und sehr frei formuliertes Protokoll dieses Vortrags.

Rechtsquellen des österreichischen Asylrechts:

Für das österreichische Asylrecht sind mehrere internationale Rechtsgrundlagen relevant: die *Genfer Flüchtlingskonvention vom 28.7.1951* und die *Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) vom 4.11.1950 samt Zusatzprotokollen*, zu denen auch Österreich beigetreten ist, sowie die *EU-Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Flüchtlingen*. Daneben regeln auch nationale Gesetzestexte die legale Situation von AusländerInnen, nämlich das *österreichische Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz* und das *österreichische Asylgesetz*. Für die Bleiberechtsdebatte ist darüber hinaus eine *Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes* vom 29. September 2007 von Bedeutung, welche die Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Art 8 EMRK, dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, zusammenfasst und dadurch Kriterien für ein humanitäres Bleiberecht anbietet.

Asyl im österreichischen Rechtssystem:

Laut *Genfer Flüchtlingskonvention* darf kein Flüchtling, soweit er keine Gefahr für den Zufluchtsstaat darstellt, des Landes verwiesen werden. Als Flüchtling gilt eine Person, die

„aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtung nicht in Anspruch nehmen will “,

wobei bei einer staatenlosen Person ihr gewöhnlicher Aufenthaltsort der Anknüpfungsmoment ist.

Um in Österreich Asyl zu bekommen muss der / die Betroffene Zweierlei behaupten und glaubhaft machen: dass sowohl ein *Verfolgungsgrund* als auch eine *Verfolgungshandlung* vorliegen! Konkret: dass er / sie einer marginalisierten Gruppe angehört und auch tatsächlich aufgrund seiner / ihrer Zugehörigkeit zu dieser Gruppe bedroht wurde oder wird. Die Verfolgungshandlung muss nicht unbedingt bereits stattgefunden haben, sofern er / sie diese für die Zukunft glaubhaft machen kann.

Situation A) Sollte der Asylantrag positiv abgeschlossen werden, ist die betroffene Person – abgesehen von politischen Wahlrechten – weitgehend österreichischen StaatsbürgerInnen gleichgestellt, sie kann sich also frei bewegen, Arbeit annehmen etc. Bei einer Änderung der Umstände im Heimatland kann der Asylstatus aberkannt werden, was in der Praxis selten geschieht. Schwere Straftaten sind ein Asylausschlussgrund; sie verhindern also, dass jemandem Asyl zuerkannt wird und können auch später zur Aberkennung führen.

Nach 6 Jahren haben anerkannte Flüchtlinge die Möglichkeit, bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen, die österreichische Staatsbürgerschaft zu erhalten.

Situation B) Wird kein Asyl gewährt, verliert die Person ihr Aufenthaltsrecht in Österreich, es sei denn sie hat Anspruch auf subsidiären Schutz.

Subsidiärer Schutz:

Subsidiärer Schutz muss einer Person zukommen, die kein Asyl bekommen hat, weil zwar kein Verfolgungsgrund vorliegt (also sie nicht zu einer marginalisierten Gruppe gehört), aber sie dennoch in ihrer Heimat gefährdet ist, ihr Leben zu verlieren oder Folter, grausamer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausgesetzt zu werden.

Dies ergibt sich aus Artikel 2 und 3 der EMRK. Dies wäre zB. der Fall bei schwer kranken ImmigrantInnen, die im Heimatland nicht ausreichend behandelt werden können. Sofern diese Krankheit unbehandelt derartiges Leiden verursacht, dass es Folter gleichkommt, dürfte der/die Kranke nicht abgeschoben werden. Dasselbe gilt für Menschen, die Gefahr laufen, bei Rückführung Folter oder erniedrigenden Strafen unterworfen zu werden.

Auch Menschen, deren Leben in ihrem Heimatland aufgrund eines bewaffneten Konfliktes bedroht wäre, fallen unter den subsidiären Schutz, wenn sie zu keiner besonders verfolgten Gruppe (zB. religiöse / ethische Minderheit) fallen. Subsidiärer Schutz wird meist auf ein Jahr zuerkannt und kann verlängert werden, wenn die bedrohliche Lage im Heimatland andauert. Dieser subsidiäre Schutz wird heute zB. vielen Menschen aus dem Irak, die keine speziellen Verfolgungsgründe vorbringen, zuerkannt.

Subsidiär Schutzberechtigte dürfen arbeiten, allerdings sind sie am Arbeitsmarkt besonders benachteiligt, da sie neben den Diskriminierung, denen Ausländer allgemein ausgesetzt sind, zudem nur einen einjährigen Aufenthaltstitel haben, und so keine längerfristigen Planungen möglich sind. Auch hinsichtlich der sozialen Leistungen sind sie benachteiligt.

Versorgung von AsylantragstellerInnen und Menschen unter subsidiärem Schutz:

Die Situation von ImmigrantInnen, die im Asylverfahren stehen bzw. subsidiären Schutz zuerkannt bekommen haben, ist äußerst prekär. Der Staat hat zwar für eine Grundversorgung aufzukommen, doch wird dem Bezieher / der Bezieherin keine autonome Lebensgestaltung ermöglicht. Im Rahmen der Grundversorgung in einem Vollverpflegungsheim zu leben bedeutet zum Beispiel drei Mal am Tag ein Essen, medizinische Versorgung, Rechtsberatung etc. zu bekommen, doch für alle persönlichen Belange (Toilettenartikel, Telefonwertkarten, Transportmittel etc.) stehen lediglich € 40,- pro Monat zur Verfügung.

Da die Heime oftmals sehr abgelegen sind, können die BewohnerInnen kaum am kulturellen und sozialen Leben der ÖsterreicherInnen teilnehmen, geschweige denn der oft wiederholten Forderung nach Integration nachkommen!

Prinzipiell besteht zwar die Möglichkeit auch außerhalb des Heimes zu leben, was aber nicht gern gesehen und deshalb nur in seltenen Fällen gestattet wird. Wer sich allerdings entscheidet nicht mehr im Heim zu leben oder wer den Heimplatz (z.B. aufgrund eines Verstoßes gegen die äußerst restriktiven Heimordnungen) verloren hat, verliert auch das Recht auf alle anderen Leistungen der Grundversorgung!

AsylwerberInnen können theoretisch nach den ersten 3 Monaten nach dem Asylantrag eine Arbeitsbewilligung erlangen. Diese wird in der Praxis jedoch nur selten erteilt, vor allem wegen des so genannten Ersatzkräfteverfahrens. Dieses Verfahren sieht vor, dass einE AsylwerberIn nur in ein Arbeitsverhältnis aufgenommen werden darf, wenn sich keinE österreichischeR StaatsbürgerIn oder keinE bevorzugteR AusländerIn (wie z.B. EU-BürgerInnen, bereits länger in Österreich lebende AusländerInnen) für diesen Job findet. Dies wird vor allem durch Erfahrungswerte des Arbeitsamts (Gibt es inländische

/ privilegierte ausländische BewerberInnen für derartige Stellen? Können diese BewerberInnen die für die Stelle notwendigen Qualifikationen [insbesondere Fremdsprachkenntnisse] erfüllen? Sind ÖsterreicherInnen / privilegierte AusländerInnen bereit, eine derartige Arbeit anzunehmen?) erhoben.

Ausweisung:

Wer weder Asyl noch subsidiären Schutz zugesprochen bekommt oder Letzteren verliert, wird des Landes verwiesen.

Seit 2005 entscheidet das Bundesasylamt (bzw. in zweiter Instanz der Unabhängige Bundesasylsenat UBAS) gleichzeitig, ob Asyl oder subsidiärer Schutz gewährt wird und ob eine Ausweisung zulässig ist. Allerdings sind noch etliche „Altfälle“ (also Flüchtlinge, die vor 2005 den Asylantrag gestellt haben) offen, hier entscheidet nicht das Bundesasylamt oder der UBAS, sondern – nachdem über Asyl und subsidiären Schutz entschieden wurde – die Fremdenpolizei.

Eine Ausweisung ist eine „Aufforderung“ an den Fremden, Österreich zu verlassen. Reist die Person nicht von selbst aus, tritt die Fremdenpolizei auf den Plan, die sich umfangreicher Befugnisse bedienen kann um die nunmehr „Illegalen“ aufzuspüren wie z.B. Hausdurchsuchungen, Befragung von Familienangehörigen etc. Dabei ist es strafbar, eineN „IllegaleN“ zu unterstützen, also z.B. ihm Unterkunft zu gewähren. Dies gilt selbst für Familienangehörige. Hier zeigt sich, wie im Bereich des Fremdenrechts überaus restriktiv vorgegangen wird und wichtige grundrechtliche Errungenschaften abgebaut werden. So ist es z.B. im nationalen österreichischen Recht so, dass Familienangehörige selbst dann nicht bestraft werden, wenn sie eineN verurteilten StraftäterIn unterstützen und so die Bestrafung vereiteln. Insofern zeigt sich ein eklatantes Missverhältnis, da offenbar „Illegale“ mit drastischeren Mitteln gesucht werden als strafrechtlich verurteilte ÖsterreicherInnen.

Die Behörde lässt sich offen, ausgewiesenen Menschen eine *Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen* zu erteilen, wenn z.B. im Heimatland der Person ein bewaffneter Konflikt tobt oder sie Opfer von Menschen- oder Prostitutionshandel geworden ist. Diese Bestimmung ist allerdings eine Kann-Bestimmung und muss daher nicht zur Anwendung kommen. Humanitäre Aufenthaltstitel sind darüber hinaus immer zeitlich beschränkt. Sie können zwar verlängert werden, erlauben den Betroffenen aber keine langfristige Lebensplanung, da sie nie wissen, wann sie Österreich endgültig verlassen müssen!

Aufgrund welcher Rechtsgrundlagen kann ein Bleiberecht gefordert und umgesetzt werden?

Für Fälle, die unter die Bleiberechtsdebatte fallen, ist Artikel 8 der EMRK interessant. Er legt das „Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens“ fest. Eine Ausweisung stellt natürlich immer einen Eingriff in das Privat- und Familienleben dar, deshalb ist im österreichischen Asylgesetz ausdrücklich festgelegt: „Ausweisungen (...) sind unzulässig, wenn (...) diese eine Verletzung von Art. 8 EMRK darstellen würden.“

Art. 8 EMRK

In Absatz 1 heißt es:

„Jedermann hat Anspruch auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seines Briefverkehrs.“

Die Einschränkungen folgen allerdings schon im nächsten Absatz:

„Der Eingriff einer öffentlichen Behörde in die Ausübung dieses Rechts ist nur statthaft, insoweit dieser Eingriff gesetzlich vorgesehen ist und eine Maßnahme

darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung, das wirtschaftliche Wohl des Landes, die Verteidigung der Ordnung und zur Verhinderung von strafbaren Handlungen, zum Schutz der Gesundheit und der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist. “

In diesem Sinne wird bei der Ausweisung von ImmigrantInnen oft auf die Wahrung des öffentlichen Interesses verwiesen, welche sich vermeintlich in Zuwanderungsbeschränkungen, Protektion des Arbeitsmarktes, Schutz des staatlichen Sozialbudgets etc. zusammenfassen lassen.

Artikel 8 EMRK lässt folglich mehrere Interpretationen zu. Der österreichische Verfassungsgerichtshof hat am 29. September 2007 als Antwort auf die Beschwerde einer in Kufstein lebenden KroatIn gegen ihre Ausweisung eine Entscheidung erlassen, die demonstrativ Fälle anführt, die der Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Bezug auf Artikel 8 EMRK entschieden hat und welche dem / der jeweiligen österreichischen InnenministerIn (der / die das letzte Wort in der Erteilung eines humanitären Bleiberechts hat) als Präzedenzfälle dienen können.

„Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat fallbezogen unterschiedliche Kriterien herausgearbeitet, die (...) dazu führen können, dass Art. 8 EMRK einer Ausweisung entgegensteht

Er hat etwa die Aufenthaltsdauer, die vom EGMR an **keine fixen zeitlichen Vorgaben** geknüpft wird (...), das **tatsächliche Bestehen eines Familienlebens** (...) und dessen **Intensität** (...), die **Schutzwürdigkeit** des Privatlebens, den **Grad der Integration** des Fremden, der sich in **intensiven Bindungen** zu Verwandten und Freunden, der **Selbsterhaltungsfähigkeit**, der

Schulbildung, der Berufsbildung, der Teilnahme am sozialen Leben, der Beschäftigung und ähnlichen Umständen manifestiert (...), die **Bindungen zum Heimatstaat**, die **strafgerichtliche Unbescholtenheit**, aber auch **Verstöße gegen das Einwanderungsrecht und Erfordernisse der öffentlichen Ordnung** (...) für maßgeblich erachtet.

Auch die Frage, ob das Privat- und Familienleben in einem Zeitpunkt entstand, in dem sich die Beteiligten ihres **unsicheren Aufenthaltsstatus bewusst** waren, ist bei der Abwägung in Betracht zu ziehen („,,“)

Diese Kriterien sind also von der Asylbehörde bei der Entscheidung, ob eine Ausweisung zulässig ist, zu berücksichtigen.

Ist die Ausweisung nicht zulässig, wäre es wünschenswert, wenn der / die Fremde auch einen Aufenthaltsstatus zuerkannt bekommt, damit ihm / ihr Rechtssicherheit zukommt.

Dies kann über eine humanitäre Aufenthaltsbewilligung geschehen, allerdings gibt es hier kein Antragsrecht (die Aufenthaltsbewilligung kann nur angeregt werden), und gesetzlich sind lediglich „Kann-Bestimmungen“ enthalten, also hat die Behörde ein weites Ermessen, ob sie eine humanitäre Aufenthaltsbewilligung erlässt. Zuständig ist der Innenminister, es existiert kein Instanzenzug.

Instanzenzug Asylverfahren

1 – In den **Erstaufnahmezentren** (EAST West in Thalham, EAST Ost in Traiskirchen sowie dem EAST Schwechat, welches für AsylwerberInnen, die am Flughafen um Asyl ansuchen zuständig ist) wird geklärt, ob Österreich zuständig ist.

- Wenn nicht → häufig Schubhaft, Abschiebung in das zuständige EU-Land (zumeist der Staat, durch den der / die Asylsuchende

eingereist ist).

- Ist Österreich zuständig → Zulassung zum Verfahren, wenn nicht sofort über den Asylantrag entschieden wird, wird der Asylwerber einem Bundesland zugewiesen.

2 – Entweder direkt im EAST oder nach einer ergänzenden Einvernahme beim **Bundesasylamt** → Entscheidung über Asyl, subsidiären Schutz, seit 2005 auch über die Ausweisung.

→ wenn Asyl positiv: weitgehend Österreichern gleichgestellt.

→ wenn Asyl negativ: subsidiären Schutz prüfen.

→ subsidiärer Schutz zuerkannt: Aufenthaltserlaubnis für 1 Jahr.

→ subsidiärer Schutz nicht zuerkannt: Ausweisung prüfen.

→ Ausweisung nicht zulässig: FremdeR muss Ö nicht verlassen, muss sich um Aufenthaltsgenehmigung (NAG!) bei Fremdenpolizei bemühen.

→ Ausweisung zulässig: FremdeR muss Ö verlassen, sonst: fremdenpolizeiliche Maßnahmen (Schubhaft, Abschiebung)

Gegen die Entscheidung des Bundesasylamts / EAST kann binnen 2 Wochen Berufung erhoben werden. Diese Berufung hat aufschiebende Wirkung (Abschiebung ist in den 2 Wochen nicht möglich)

3 – UBAS bzw. **Asylgerichtshof** (soll 2008 errichtet werden) prüft die Berufung. Er kann die Entscheidung des Bundesasylamts/EAST aufheben (sowohl bezüglich des Asyls, des subsidiären Schutzes oder der Zulässigkeit der Ausweisung).

4 – Verwaltungs- (VwGH) und **Verfassungsgerichtshof** (VfGH)

Gegen die Entscheidung des UBAS war bisher eine Beschwerde an den **VwGH/VfGH** möglich. Diese kann nur von einem / einer

Anwalt / Anwältin eingebracht werden, was für AsylwerberInnen ein finanzielles Problem darstellt. Zudem hat diese Beschwerde keine aufschiebende Wirkung, also kann obwohl eine derartige Beschwerde eingebracht wurde, der / die AsylwerberIn in Schubhaft genommen und abgeschoben werden. Die aufschiebende Wirkung muss beim VfGH/VwGH beantragt werden, und dann vom jeweiligen Gerichtshof zuerkannt werden.

2008 soll durch den Asylgerichtshof der Zugang zum **VwGH** stark eingeschränkt werden. Vor allem kann der / die Asylsuchende keine Beschwerde mehr einbringen, nur der Asylgerichtshof oder das Innenministerium kann in „Grundsatzentscheidungen“ den VwGH anrufen.

Es besteht weiterhin die Möglichkeit, bei der Verletzung von verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechten (zB. EMRK) den VfGH anzurufen. Dieser tagt allerdings nur viermal pro Jahr, also ist mit in diesen Verfahren mit langen Wartezeiten zu rechnen.

*Protokoll: Judith Welz, in Mithilfe von Derya Altinisik und Regine Kramer.
06. Jänner 2008*