

Österreichische Rechtslage und EG Richtlinien im Asylbereich

Ulrike Brandl

Vortrag beim 1. Dialogforum - Summer School
der Donau-Universität in Gmunden
7.8.2009

Gliederung

- Gegenwärtiger Stand des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems
- Umsetzung der auf Titel IV des EGV gestützten Rechtsakte
- Umsetzung in Ö
- AufnahmeRL: Zugang zum Arbeitsmarkt
- Verfahrensrichtlinie: Festlegung sicherer Drittstaaten
- Verpflichtung zur Beachtung konkretisierender Urteile des EuGH
- Rechtsberatung
- Humanitäres Aufenthaltsrecht

Gegenwärtiger Stand des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

- Acquis
- Evaluierungsprojekte durch die Kommission
- Berichte
- Evaluierung der AufnahmeRL
- Projekt zur Evaluierung von 10 RL, darunter 3 RL im Asylbereich
- Ergebnisse nicht veröffentlicht

Gegenwärtiger Stand des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

- System der Mindeststandards
- Bestimmungen, die das Recht der Mitgliedstaaten höhere Standards zu beschließen einschränken, sind nach den Kompetenzgrundlagen im EG Vertrag problematisch
- Beispiel: Art. 5 VerfahrensRL regelt, dass die Mitgliedstaaten bei den Verfahren zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft günstigere Bestimmungen einführen oder beibehalten können, **soweit diese Bestimmungen mit dieser Richtlinie vereinbar sind.**

Gegenwärtiger Stand des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

- Fragen der Auslegung der RL
 - Unpräzisen Formulierungen zahlreicher Richtlinienbestimmungen,
 - Ausnahmen
 - Umfang der Verpflichtung nicht klar festgelegt bzw.
 - überhaupt nicht klar erkennbar, ob eine Regelung verpflichtend ist

Gegenwärtiger Stand des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

- Fragen der Auslegung der RL
 - Unpräzisen Formulierungen zahlreicher Richtlinienbestimmungen,
 - Ausnahmen
 - Umfang der Verpflichtung nicht klar festgelegt bzw.
 - überhaupt nicht klar erkennbar, ob eine Regelung verpflichtend ist

Beispiel

- Urteil des EuGH zur Anfechtung der FamilienzusammenführungsRL durch das Europäische Parlament
- In diesem Urteil stellt der EuGH fest, dass, soweit die Richtlinie den Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum belässt, dieser weit genug ist, um ihnen die Anwendung der Vorschriften der Richtlinie in einer mit den Erfordernissen des Grundrechtsschutzes im Einklang stehenden Weise zu ermöglichen. Die Verpflichtung zur Einhaltung menschenrechtlicher Verträge wird damit auf die nationalen Regelungen und die nationale Praxis überwälzt.
- Präzise und menschenrechtskonforme Regelung sollte in den RL selbst erfolgen

Beispiel

- Die Kommission sieht ebenfalls Probleme, da sie den großzügigen Ermessensspielraum, den die AufnahmeRL in vielen Bereichen gewährt (vor allem beim Zugang zu Beschäftigung, zu medizinischer Versorgung, bei der Qualität und Form der materiellen Aufnahmebedingungen, bei dem Recht auf Bewegungsfreiheit und bei den Bedürfnissen besonders schutzbedürftiger Personen) als hinderlich für die Verwirklichung des Ziels gleichwertiger Aufnahmebedingungen beurteilt.
- Konsequenzen: keine einheitlichen Standards
- Dublin II und generell die Konzeption des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems beruhen jedoch auf einheitlichen Standards

Perspektiven der weiteren Entwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

- Neufassung der Dublin II VO, Vorschlag 3. Dezember 2008
- EURODAC VO
- Vorschlag zur Neufassung der AufnahmeRL
- Regelungen sind im Mitentscheidungsverfahren zu beschließen
- Rolle des Europäischen Parlaments
- Perspektiven nach dem Vertrag von Lissabon

Österreichische Rechtslage im Hinblick auf die Umsetzung der RL

- AufnahmeRL
- Vertragsverletzungsverfahren wegen nicht fristgerechter Umsetzung
- (Säumigkeit einzelner Bundesländer)

AufnahmeRL

- Zugang zum Arbeitsmarkt
- Regelungen in der RL lassen Einschränkungen zu
- Situation in Ö
- AuslBG lässt den Zugang zum Arbeitsmarkt zu
- Erlass von BM Bartenstein (Erlass zu GZ 435.006/6-II/7/04, EU – Erweiterungs- Anpassungsgesetz; Durchführungserlass) schränkt diesen Zugang allerdings so weit ein, dass für Asylwerber lediglich die Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung gemäß § 5 AuslBG (Saisonier- und Erntehilfsarbeiten) möglich ist.

AufnahmeRL

- **Artikel 11 Beschäftigung**
- (1) Die Mitgliedstaaten legen einen mit der Einreichung des Asylantrags beginnenden Zeitraum fest, in dem der Asylbewerber keinen Zugang zum Arbeitsmarkt hat.
- (2) Ist ein Jahr nach Einreichung des Asylantrags keine Entscheidung in erster Instanz ergangen und ist diese Verzögerung nicht durch Verschulden des Antragsstellers bedingt, so beschließen die Mitgliedstaaten, unter welchen Voraussetzungen dem Asylbewerber Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt wird.

AufnahmeRL

- **Artikel 11 Beschäftigung**
- (3) Das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt darf während eines Rechtsbehelfsverfahrens, bei dem Rechtsmittel gegen eine ablehnende Entscheidung in einem Standardverfahren aufschiebende Wirkung haben, bis zum Zeitpunkt, zu dem die ablehnende Entscheidung zugestellt wird, nicht entzogen werden.
- (4) Aus Gründen der Arbeitsmarktpolitik können die Mitgliedstaaten Unionsbürgern und Angehörigen von Staaten, die Vertragsparteien des Übereinkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum sind, sowie Drittstaatsangehörigen mit rechtmäßigem Aufenthalt Vorrang einräumen.

Richtlinienumsetzung

- Richtlinien sind verbindlich
- Überlassen die Form und Mittel der Umsetzung den Mitgliedstaaten
- RL verpflichten die Mitgliedstaaten, zwingende Rechtsnormen zu schaffen, die geeignet sind, eine bestimmte, klare und transparente Lage zu schaffen
- Mitgliedstaaten müssen Regelungen treffen, die klare Verpflichtungen festlegen
- Einzelne müssen von ihren Rechten Kenntnis erlangen und diese geltend machen können
- hinreichende Publizität der Regelungen erforderlich

Richtlinienumsetzung, AufnahmeRL

- Erfordernisse sind im Hinblick auf Art. 11 der AufnahmeRL wohl gegeben (?)
- Umsetzung der Bestimmungen der AufnahmeRL ist in zahlreichen Detailbestimmungen nicht oder nicht vollständig gegeben

Richtlinienumsetzung, AufnahmeRL

- AufnahmeRL enthält keine Bestimmungen über die Zulässigkeit von Schubhaft, Bestimmungen sind in der VerfahrensRL enthalten
- Art 19 der Verfahrensrichtlinie regelt, dass eine Person nicht allein deshalb in Gewahrsam genommen werden darf, weil sie ein Asylbewerber ist. Wird ein Asylbewerber in Gewahrsam genommen, so haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass eine rasche gerichtliche Überprüfung des Gewahrsams möglich ist.
- Vorschlag zur Neufassung der AufnahmeRL enthält ebenfalls eine wenig weitgehende Regelung
- Neufassung der RL: Anwendung auf Antragsteller auf subsidiären Schutz ist vorgesehen

Richtlinienumsetzung, VerfahrensRL

- Entstehungsgeschichte der RL
- RL selbst enthält in weiten Bereichen echte Mindeststandards
- Umsetzung wurde noch kaum evaluiert
- Kaum ein Anpassungsbedarf in den Mitgliedstaaten
- Gemeinsame Liste sicherer Herkunftsstaaten kam nicht zustande

Richtlinienumsetzung, VerfahrensRL

- EuGH Urteil zur Anfechtung von Bestimmungen über die Rechtssetzung zur Festlegung von sicheren Herkunftsstaaten und sicheren europäischen Drittstaaten
- Bestimmungen aus verfahrensrechtlichen bzw. kompetenzrechtlichen Gründen für nichtig erklärt

EuGH: - auf das Verfahren zur Beschlussfassung über die Listen sicherer Herkunftsstaaten und sicherer europäischer Drittstaaten ist das Mitentscheidungsverfahren anzuwenden, der Rat kann diese Liste nicht im vereinfachten Verfahren beschließen -

Richtlinienumsetzung, VerfahrensRL

- Ein Staat gilt als sicherer Herkunftsstaat, wenn sich anhand der dortigen Rechtslage, der Anwendung der Rechtsvorschriften in einem demokratischen System und der allgemeinen politischen Lage nachweisen lässt, dass dort generell und durchgängig weder eine Verfolgung im Sinne des Artikels 9 der Richtlinie 2004/83/EG noch Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe noch Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts zu befürchten sind.

Richtlinienumsetzung, VerfahrensRL

- Beurteilung im Rahmen der Festlegung von sicheren Herkunftsstaaten
- Annex II der RL
- Beurteilung, inwieweit Schutz vor Verfolgung und Misshandlung geboten wird erfolgt durch
 - die einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Staates und die Art und Weise ihrer Anwendung
 - die Wahrung der Rechte und Freiheiten nach EMRK und/oder dem UN Pakt II und/oder der Antifolterkonvention ist
 - die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung
 - das Bestehen einer Regelung, die einen wirksamen Rechtsbehelf bei Verletzungen dieser Rechte

Richtlinienumsetzung, VerfahrensRL

- VO in Ö
- Serbien, Bosnien/Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Montenegro und Kosovo werden als sichere Herkunftsstaaten eingestuft
- Problematisch vor allem bei Kosovo und Serbien
- Vgl. auch UNHCR Stellungnahme

Humanitäres Aufenthaltsrecht

- In den einschlägigen RL nicht geregelt
- Tendenz in allen EU Staaten zu sehen, dass auf andere Statusformen bzw. auf Aufenthalt aus humanitären Gründen ausgewichen wird
- Verpflichtung zur Gewährung eines Aufenthaltsrechts ergibt sich – bei Vorliegen der Voraussetzungen – aus Art. 8 EMRK

Humanitäres Aufenthaltsrecht

- Humanitäres Aufenthaltsrecht ist keine Maßnahme, die dem Asylbereich zuzurechnen ist
- Verpflichtung kann sich aus Art. 8 EMRK bzw. anderen völkerrechtlichen Verträgen ergeben
- Gilt für alle der Jurisdiktion eines Staates unterworfenen Personen
- Regelung ist als migrationspolitische Maßnahme einzustufen
- Wird auch deutlich durch die Festlegung im Niederlassungs- und AufenthaltsG und im AsylG

Humanitäres Aufenthaltsrecht

Kriterien, die zu berücksichtigen sind

- § 10 Abs. 2 AsylG
- a) die Art und Dauer des bisherigen Aufenthalts und die Frage, ob der bisherige Aufenthalt des Fremden rechtswidrig war;
- b) das tatsächliche Bestehen eines Familienlebens;
- c) die Schutzwürdigkeit des Privatlebens;
- d) der Grad der Integration;
- e) die Bindungen zum Herkunftsstaat des Fremden;
- f) die strafgerichtliche Unbescholtenheit;
- g) Verstöße gegen die öffentliche Ordnung, insbesondere im Bereich des Asyl-, Fremdenpolizei- und Einwanderungsrechts;
- h) die Frage, ob das Privat- und Familienleben des Fremden in einem Zeitpunkt entstand, in dem sich die Beteiligten ihres unsicheren Aufenthaltsstatus bewusst waren.

Humanitäres Aufenthaltsrecht

- EGMR Judikatur berücksichtigt ebenfalls diese Kriterien
- Judikatur kasuistisch
- Kaum konsistente Schlüsse zu ziehen
- Der Gerichtshof ist zwar einerseits restriktiv, wenn er die Verhältnismäßigkeit beurteilt, andererseits sieht er aber zu Recht auch, dass die Staaten Personen, die auf ihrem Territorium leben, die Entwicklung eines Familienlebens gestatten müssen. Sie dürfen aber daran offensichtlich keine Erwartungen knüpfen.

Humanitäres Aufenthaltsrecht

- EGMR Judikatur:
- “The Court is aware that, where Contracting States tolerate the presence of aliens in their territory while the latter await a decision on an application for a residence permit, this enables the persons concerned to take part in the host country’s society and to form relationships and to create a family there. However, as set out above, this does not entail that the authorities of the Contracting State involved are, as a result, under an obligation pursuant to Article 8 of the Convention to allow the alien concerned to settle in their country.”

Schlussbemerkungen

- In einzelnen Punkten ist ein weiterer Anpassungsbedarf in Ö gegeben
- Großteil der RL Bestimmungen ist umgesetzt
- RL enthalten z.T. unpräzise Formulierungen und lassen weitgehende Ausnahmen und Einschränkungen zu
- Auslegungs- und Abgrenzungsfragen entstehen
- Klärung durch die Judikatur

- Neukonzeption der RL würde ermöglichen, die Bestimmungen präziser zu fassen
- Vorschläge sind jedoch nicht geeignet, diese Defizite zu beheben