

Bleiberecht

Seit der Unabhängigen Bundesasylsenat 1998 als Berufungsinstanz eingerichtet wurde, ist die Anzahl der anhängigen Berufungsverfahren kontinuierlich angestiegen, zu Jahresende 2006 weist die Statistik des BMI insgesamt 39.734 offene Verfahren aus (davon 29896 in 2. Instanz und 8605 in 1. Instanz), deren Anzahl sich im Lauf des Jahres 07 auf rund 3360 gesenkt hat. Dies ist auf einen starken Rückgang der Antragszahlen und Steigerungen der Erledigungen durch Personalaufstockung zurückzuführen. Bei gleichbleibender Tendenz von rund 900 monatlichen Anträgen und rund 1000 rechtskräftigen Erledigungen ist weiterhin mit einer mehrjährigen Bearbeitungsdauer zu rechnen.

In den Debatten über die Unmöglichkeit der Ausweisung / Abschiebung nach einem mehrjährigen Aufenthalt wird von vielen Experten auf die Judikatur des EGMR zu Art.8 EMRK verwiesen.

So etwa erläutert Prof. Funk die erforderliche Interessensabwägung im Menschenrechtsbeirat und hebt das hohe Interesse des Staates am Schutz des Privat- und Familienlebens hervor. Eine Einschränkung dieses Grundrechtes ist als Ausnahme anzusehen. In einem solchen Fall „sind dem Gewicht der nicht legitimationsbedürftigen grundrechtlichen Garantie zwingende und starke Gründe für einen Eingriff entgegenzusetzen, die diese Garantie für den Einzelfall „aufwiegen“ können. Die Beweislast trägt die Behörde. Im Zweifel überwiegt das öffentliche Interesse an der Unterlassung des Eingriffes.“¹

Der Menschenrechtsbeirat hält es unabhängig von einer in Erwägung zu ziehenden Legalisierungsmaßnahme für so genannte „Altfälle“ im oder nach dem Asylverfahren jedenfalls für grundrechtlich geboten, im Einzelfall den Integrationssachverhalt zu ermitteln und diesen bei den asylbehördlichen, fremdenpolizeilichen und schließlich auch aufenthaltsbehördlichen Entscheidungen zu berücksichtigen.

Auf das Grundrecht auf Privat- und Familienleben verwies Verfassungsgerichtshofespräsidenten Karl Korinek im Zusammenhang mit der langen Verfahrensdauer.

Von der ÖVP und Minister Platter wurde der Vorschlag eines Bleiberechts kategorisch abgelehnt und stattdessen Lösungsbereitschaft im Einzelfall behauptet und gleichzeitig die Abschiebung illegal aufhältiger Fremder als notwendige Maßnahme betont. Eine Bleiberechtsregelung komme schon deshalb nicht in Frage, weil diese ein falsches Signal an Migrationswillige darstellen würde.

Ursachen mehrjähriger Asylverfahren

Lange dauernde Asylverfahren sind kein Phänomen der letzten Jahre, bereits in den 90iger Jahren waren mehrjährige Verfahren keine Seltenheit. Die Gründe dafür liegen sowohl in grundrechts- und GFKwidrigen gesetzlichen Normen (z.B. Neuerungsverbot, Drittlandsklausel, verkürzte Berufungsfrist) als auch in mangelhaften Entscheidungen der Behörden, die Wiederholungen der Verfahren erforderlich machen. Außerdem hielt der Personalstand der Behörden nicht mit der Entwicklung der Asylanträge Schritt, sodaß eine chronische Unterbesetzung entstand. Die Verantwortung für eine lange Verfahrensdauer liegt also bei Politik und Behörden, nicht jedoch bei Asylsuchenden, die ihre rechtlichen Möglichkeiten ausschöpfen. Sie sind durch jahrelanges Warten auf eine Entscheidung gleich mehrfach benachteiligt: ihre Integration in die Österreichische Gesellschaft ist rechtlich bis zur Gewährung des Status blockiert, so etwa zum Zugang zu Aus- und Weiterbildung, der Berufstätigkeit, der Familienförderung, Mobilität und Reisefreiheit. Unter Umständen wird

¹ Menschenrechtsbeirat: Stellungnahme zum Fremden- und Asylrecht.

ihnen der Flüchtlingsstatus nicht mehr zuerkannt, weil sich die Bedrohungslage im Herkunftsland in der Zwischenzeit geändert hat.

Erfahrungen der Langzeit-Asylwerber Aktion

Die asylkoordination hat anlässlich der Fremdenrechtsänderung 97 für eine Legalisierung von LangzeitasylwerberInnen plädiert, um Verfahren abzuschließen, die bereits vor der Asylrechtsänderung 1992 eingeleitet wurden, also länger als 5 Jahr anhängig waren. Innenminister Schlögl war für keine generelle Lösung zu gewinnen, sondern setzte auf Einzelfallprüfung unter humanitären Gesichtspunkten. Unsere Erfahrung mit dieser Langzeitasylwerber-Aktion hat ergeben, dass nicht der langjährige Aufenthalt ausschlaggebend für die Erteilung von humanitären Aufenthaltsbewilligungen war, sondern das Ausmaß an Integration als Maßstab angelegt wurde, der auch für die Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen erforderlich ist – so etwa Einkommen, angemessene Wohnung, Unbescholtenheit. Ein laufendes Asylverfahren mußte zurückgezogen werden. Umfangreiche Dokumentationsanforderung und Antragsprüfung führte dazu, dass sich die Bearbeitung von rund 250 Anträgen über 2 Jahre hinzog und letztlich nur etwa die Hälfte erfolgreich abgeschlossen werden konnte. Nur in ein paar Ausnahmefällen kam das damals noch als Berufungsbehörde zuständige BMI auch der Forderung nach Asylgewährung nach. Diese Aktion 1997 hat gezeigt, dass für Einzelfallprüfungen für AsylwerberInnen niederschwellige und klare Kriterien angewendet werden müssen, damit ein rascher Verfahrensabschluß und ein gesichertes Aufenthaltsrecht erreicht werden.

Die Legalisierung des Aufenthalts aus humanitären Gründen im Beirat für Asyl und Migration, zusammengesetzt aus VertreterInnen von Ministerien und NGOs unter dem Vorsitz des Innenministers, hat sich im Laufe seines Bestehens als untaugliches Instrument zur Lösung humanitärer Fälle erwiesen. Einerseits hat der Minister sich über Beschlüsse des Gremiums zuletzt immer häufiger hinweggesetzt und waren die Kriterien für die Erteilung eines humanitären Aufenthalts an den Erteilungsvoraussetzungen für eine Niederlassung orientiert, andererseits waren die Kapazitäten zur Bearbeitung einer größeren Anzahl von Fällen nicht vorhanden.

Zweck einer Bleiberechtsregelung:

Es gibt zwei Gründe, die für die Einführung eines Bleiberechts sprechen.

Bei Personen, deren Asylverfahren nach mehreren Jahren negativ abgeschlossen wird, soll zum Schutz des Privat- und Familienlebens gemäß Art.8 EMRK der weitere Aufenthalt erlaubt werden. Derzeit gibt es keine rechtliche Möglichkeit, einen Antrag auf Niederlassung oder eine Aufenthaltsberechtigung zu stellen.

Für Langzeit-AsylwerberInnen soll zur Entlastung der Asylbehörden ein Aufenthaltsrecht nach dem NAG erteilt werden, obwohl das Asylverfahren nicht abgeschlossen ist.

Problem Status

Das NAG sieht keinen dem Asylstatus vergleichbaren Status vor. Wird die Bleiberechtsregelung unter den Voraussetzungen des NAG durchgeführt, ergeben sich für Flüchtlinge etliche Nachteile

- Erfüllung der Erteilungsvoraussetzungen nach dem NAG (zumindest der allgemeinen)
- Erfüllung der Integrationsvereinbarung
- Entfall der vorzeitigen Einbürgerung nach 6 Jahren
- Kein Anspruch auf Grundversorgung, aber je nach Aufenthaltsdauer Sozialhilfeanspruch

- Stärker eingeschränkter Zugang zu Gemeindewohnung
- Das NAG bietet keine Aufenthaltssicherheit (Ausweisung bei 4 Monate Arbeitslosigkeit im 1. Jahr, bei Nichterfüllen der Integrationsvereinbarung, wenn zwischen dem 5. und 8. Jahr rechtmäßiger Niederlassung ihr Bemühen um eigene Unterhaltsmittel aussichtslos erscheint
- Keine speziellen Integrationsmaßnahmen
- Fehlendes Reisedokument – keine Reisefreiheit
- Keine Begünstigung bei Aufnahme eines Studiums

Eine Bleiberechtsregelung im Rahmen des NAG wird daher nur in solchen Fällen greifen können, wenn

lange Aufenthaltsdauer vorliegt, sodaß die Einbürgerung in absehbarer Zeit erfolgen kann

Integration bereits fortgeschritten ist, also ausreichendes Einkommen erzielt wird
Geringe Aussichten auf eine positive Entscheidung im Asylverfahren bestehen und daher ein Aufenthalt nach dem NAG eine Alternative zur Fortsetzung des Asylverfahrens darstellt.

Das Asylgesetz sieht die Zuerkennung des Status von amtswegen und ohne weiteres Ermittlungsverfahren nur dann vor, wenn sich die Republik völkerrechtlich dazu verpflichtet hat. (§ 3 Abs 4) Diese völkerrechtliche Verpflichtung könnte man in der GFK sehen.

Da eine Asylgewährung von amtswegen aufgrund langer Verfahrensdauer politisch vermutlich schwer durchsetzbar ist, wäre ein 3. Weg zu überlegen, nämlich ein Bleiberechtsgesetz, das für Flüchtlinge attraktiv genug ist, um auf die Fortsetzung des Asylverfahrens zu verzichten und Fremden mit „Abschiebungshindernissen“ nicht unüberwindbare Hindernisse bei der Erteilung und Verlängerung ihres Aufenthalts schafft. Andere Voraussetzungen sind deshalb erforderlich, weil berücksichtigt werden muß, daß zu den Betroffenen auch Personen mit Integrationsdefiziten zählen. Diese sind einerseits subjektive (z.B. Alter, Krankheit, Trauma, Berufsqualifikation), sind aber auch durch erzwungenes langjähriges Warten in Untätigkeit verursacht. Daraus leitet sich auch eine Verantwortung ab, voraussehbare und nicht nur kurzfristige Probleme bei der Integration bereits bei der Bleiberechtsregelung zu berücksichtigen.

Erteilung einer Daueraufenthaltsberechtigung (~ Anrechnung der Aufenthaltszeit während des Asylverfahrens

Einrichtung von integrationsfördernden zielgruppenspezifischen Maßnahmen

Übergangswohnungen für grundversorgte AsylwerberInnen und Fremde

Erleichterung bei der Erteilung von Fremdenpässen (Entfall des Interesses der Republik und der besonderen humanitären Gründe)

Änderung des Staatsbürgerschaftsgesetzes: Entfall der Selbsterhaltungsfähigkeit während der letzten 3 Jahre und Niederlassung nach dem NAG – stattdessen Wohnsitzdauer wie vor der Verschärfung der Einbürgerungsbestimmungen

Legalisierung anderswo

Modelle für eine Bleiberechtslösung bei AsylwerberInnen gibt es in Schweden oder den Niederlanden. Schweden hat einen legalen Aufenthaltsstatus rund der Hälfte der 31.000 Antragsteller erteilt. (Abgelehnte) AsylwerberInnen, die illegalisiert in Schweden lebten und ihren Asylantrag vor 2005 gestellt hatten und am 1.12.2005. ohne Aufenthaltsrecht waren, konnten von dem im November 2005 in Kraft getretenen Gesetz profitieren. Voraussetzung war außerdem, dass sie keine Straftat begangen haben die mit 6 Monate Freiheitsstrafe

bedroht ist und ihre Identität nachweisen. Bei Schwierigkeiten beim Identitätsnachweis wurde die Bewilligung vorerst auf 1 Jahr befristet.

Auch die Niederlande haben für Fremde, darunter auch (ehemalige) AsylwerberInnen, die vor April 2001 eingereist sind, im Jahr 2007 eine Aufenthaltsregulierung vorgesehen. Das Aufenthaltsrecht besteht zunächst für 1 Jahr mit freiem Zugang zum Arbeitsmarkt, danach unbefristet, wenn sie ein Einkommen nachweisen. Familienangehörige müssen vor Dezember 2006 eingereist sein, erhalten sofort ein unbefristetes Aufenthaltsrecht und brauchen keinen Einkommensnachweis.. AsylwerberInnen mit noch laufendem Asylverfahren müssen bei Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ihren Asylantrag zurückziehen.

Ausgeschlossen von der Erteilung des Aufenthaltsrechts werden in den Niederlanden Personen, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen, also zu mehr als 1 Monat unbedingter Freiheitsstrafe verurteilt wurden oder wenn Asylausschließungsgründe gegen ihn oder seinen Familienangehörigen vorliegen oder bei Hinweisen auf eine Gefahr für nationale Sicherheit von (auch ausländischen) Sicherheitsdiensten oder Ministerien.

Ein Aufenthaltsrecht wird auch in jenen Fällen nicht erteilt, wo sich die Angaben zur Identität oder Nationalität während der Verfahren als falsch herausgestellt haben. Bei Zweifeln gibt es eine Frist von 2 Monaten zum Nachweis durch Dokumente oder Beweis durch eine eidesstattliche Erklärung.