

MASTERARBEIT

Titel der Masterarbeit

Europäisches Asylrecht in einer Welt der Innenpolitik

Die Qualifikationsrichtlinie in der Praxis am Beispiel Österreichs

Verfasserin:

Jorane Cazabon

Angestrebter akademischer Grad

Master of Arts (MA)

Wien, 2012

Studienkennzahl It. Studienblatt: A 066 824

Studienrichtung It. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuer: emer. O. Univ.-Prof. Dr. Peter Gerlich

Inhaltsverzeichnis

Einleitung: Asylpolitik und Rechtsbefolgung in Österreich zwischen Theorie und Praxis.....1

1. Thema: Die Qualifikationsrichtlinie und die österreichischen Praktiken.....	1
2. Forschungsfragen und Hypothesen.....	4
3. Forschungsstand.....	4
4. Theorie.....	6
5. Methoden.....	6
6. Abgrenzung und Gliederung.....	9

Kapitel 1: Die Befolgung von EU-Richtlinien in den Mitgliedstaaten: Definitionen und Theorie.....11

1. Implementationsprozess und Rechtsbefolgung: Definitionen.....11

1.1. Der Implementationsprozess von EU-Richtlinien.....	11
1.2. Rechtsbefolgung und Rechtsdurchsetzung.....	12

2. *Complying with Europe*: Vorstellung der Studie.....13

2.1. Erste Überlegungen zum Thema Rechtsbefolgung.....	13
2.2. Hauptforschungsfragen.....	14
2.3. Die innerstaatliche Wirkung von EU-Recht.....	15
2.4. Ein pluritheoretischer Ansatz.....	16

3. Ergebnisse der Studie: Drei Welten der Rechtsbefolgung.....18

3.1. Prüfung der Hypothesen.....	18
3.2. Drei Welten der Rechtsbefolgung: Typologie.....	20
3.3. Ausblick.....	21

Kapitel 2: Die Entstehung der Richtlinie im Kontext der europäischen Asylpolitik.....23

1. Die Entwicklung der europäischen Asylpolitik von Schengen bis Tampere.....	23
1.1. Die ersten Schritte der europäischen Asylpolitik.....	23
1.2. Eine neue Rechtsgrundlage.....	24
2. Die Qualifikationsrichtlinie: Vorschlag der Kommission.....	26
2.1. Allgemeine Ziele und Bestimmungen.....	26
2.2. Der Anspruch auf internationalen Schutz und die Anerkennung als Flüchtling.....	27
2.3. Inhalt des internationalen Schutzes und Schlussbestimmungen.....	28
3. Verhandlungen über die Richtlinie.....	29
3.1. Stellungnahmen europäischer und nicht-staatlicher Akteure.....	29
3.2. Anhörung des Europäischen Parlaments.....	30
3.3. Verhandlungen im Ministerrat.....	31
 Kapitel 3: Analyse der Richtlinie 2004/83/EG.....	 33
1. Präambel und allgemeine Bestimmungen.....	33
1.1. Präambel.....	33
1.2. Allgemeine Bestimmungen.....	36
2. Prüfung von Anträgen und Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft.....	38
2.1. Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz.....	38
2.2. Anerkennung als Flüchtling.....	40
3. Erlöschen und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft und Anspruch auf subsidiären Schutz.....	42
3.1. Die Flüchtlingseigenschaft: Erlöschen, Ausschluss, Aberkennung.....	42
3.2. Der subsidiäre Schutzstatus: Zuerkennung, Erlöschen, Ausschluss, Aberkennung.....	44
4. Inhalt des internationalen Schutzes.....	45
4.1. Allgemeine Bestimmungen und Schutz vor Zurückweisung.....	45
4.2. Information, Wahrung des Familienverbands, Aufenthaltstitel, Reisedokumente.....	46
4.3. Zugang zu Beschäftigung, Bildung, Sozialhilfe und medizinischer Versorgung.....	48
4.4. Unbegleitete Minderjährige, Wohnraum und Schlussbestimmungen.....	49

Kapitel 4: Die Praktiken in Österreich: Zwischen Befolgung und Verstoß gegen das EU-Recht.....52

1. Asylpolitik in Österreich: Allgemeiner Überblick.....52

1.1. Kurzgeschichte der österreichischen Asylpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg.....52

1.2. Das Asylverfahren und die zuständigen Behörden..... 54

1.3. Die Umsetzung der Richtlinie 2004/83/EG in das österreichische Recht.....55

2. Prüfung von Anträgen und Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft bzw. des subsidiären Schutzstatus.....57

2.1. Die Prüfung, ob die Furcht vor Verfolgung begründet ist.....58

2.2. Der „sur place“ entstehende Schutzbedarf.....60

2.3. Schutz durch internationale Organisationen, interner Schutz.....61

2.4. Verfolgungsgründe und Zuerkennung des subsidiären Schutzstatus.....63

3. Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft und Schutz vor Zurückweisung.....64

3.1. Aberkennung, wenn der Flüchtling nicht mehr Flüchtling ist oder es nie gewesen ist.....64

3.2. Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft und des subsidiären Schutzstatus wegen „besonders schweren Verbrechens“66

3.3. Schutz vor Zurückweisung.....67

4. Inhalt des internationalen Schutzes.....69

4.1. Zugang zu Information, spezielle Situation von besonders schutzbedürftige Personen.....69

4.2. Wahrung des Familienverbands, Reisedokumente und Aufenthaltstitel.....70

4.3. Zugang zu Beschäftigung und Bildung.....72

4.4. Zugang zu Sozialhilfe, medizinischer Versorgung und Wohnraum.....73

Kapitel 5: Eine Welt der Innenpolitik? Faktoren und Gründe der unvollständigen Befolgung in der Praxis.....77

1. Faktoren, die zur Nicht-Befolgung mancher Vorgaben beitragen.....77

1.1. Unklarheiten und unterschiedliche Interpretationsmöglichkeiten der Richtlinie.....77

1.2. Der Inhalt der Richtlinie und Nationaltraditionen.....79

1.3. Politische Linie der Regierungsparteien und *issue linkage*.....80

2. Eine Welt der Innenpolitik: Warum die Befolgung selektiv erfolgt.....	83
2.1. Nicht-Umsetzung, Nicht-Vollziehung oder Nicht-Anwendung? Identifizierung der Implementationsdefizite.....	83
2.2. Kosten-Nutzen-Analyse und Interessenkonflikte.....	85
 Schlussfolgerungen.....	89
 Abkürzungsverzeichnis.....	92
 Literaturverzeichnis.....	93
 Anhänge.....	100
Interview mit Sonja Scherzer	
Interview mit Christoph Pinter	
Interview mit Anny Knapp	

Einleitung: Asylpolitik und Rechtsbefolgung in Österreich zwischen Theorie und Praxis

„Auch die Rechte von Asylbewerbern und -bewerberinnen sind bereits gesetzlich verankert. Die Richtlinie 2004/83/EG etablierte Mindestnormen für die Anerkennung sowie den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, die als Flüchtlinge oder anderweitig internationalen Schutz benötigen. Damit haben Drittstaatsangehörige, die sich in den EU-Mitgliedstaaten befinden und aus Furcht vor politischer, religiöser oder ethnischer Verfolgung nicht in ihre Herkunftsländer zurückkehren möchten, Anspruch auf gewisse Rechte wie den Zugang zu Erwerbstätigkeit, medizinischer und psychologischer Versorgung sowie Unterkunft und berufsbildenden Maßnahmen. Dennoch verbleiben viele Drittstaatsangehörige in prekären Lebenssituationen“ (Bethlenfalvy; 2009: 62).

Auf europäischer Ebene gibt es bereits mehrere Rechtsvorschriften, die Mindestnormen zum Schutz von Asylbewerbern und Flüchtlingen festlegen. Dennoch wird oft von NGOs kritisiert, dass schutzbedürftige Personen in Österreich nicht menschlich behandelt werden. Gelegentlich ziehen die Medien die Aufmerksamkeit auf das Schicksal berühmt gewordener Asylwerber, die im Verfahren nicht anerkannt worden sind und denen die Zurückschiebung ins Herkunftsland – manchmal trotz Krankheit oder jahrelangem Aufenthalt in Österreich – droht. Anscheinend überwiegt der Sicherheitsdiskurs, während Asylbewerbern der Zugang zum nötigen Schutz und zu Grundrechten verwehrt wird. Aber ist es tatsächlich der Fall, oder wird es nur so wahrgenommen, weil Asylpolitik einen heiklen Bereich darstellt, der oft thematisiert wird?

1. Thema: Die Qualifikationsrichtlinie und die österreichischen Praktiken

Ich möchte diese Frage am Beispiel der **Richtlinie 2004/83/EG** beantworten. Das Ziel der Richtlinie ist es, „einerseits, ein Mindestmaß an Schutz in allen Mitgliedstaaten für Personen zu gewährleisten, die tatsächlich Schutz benötigen, und andererseits sicherzustellen, dass allen diesen Personen in allen Mitgliedstaaten ein Mindestniveau von Leistungen geboten wird.“ Zusammengefasst wird in der Richtlinie folgendes festgelegt:

- Als Flüchtling wird ein Drittstaatsangehöriger bezeichnet, der „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann

oder wegen dieser Furcht nicht in Anspruch nehmen will, oder einen Staatenlosen, der sich aus denselben vorgenannten Gründen außerhalb des Landes seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts befindet und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen dieser Furcht nicht dorthin zurückkehren will“ (Art.2 c)

- Eine Person mit Anspruch auf subsidiären Schutz ist ein Drittstaatsangehöriger oder ein Staatenloser, „der die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllt, der aber stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass er bei einer Rückkehr in sein Herkunftsland oder, bei einem Staatenlosen, in das Land seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts tatsächlich Gefahr liefe, einen ernsthaften Schaden im Sinne des Artikels 15 zu erleiden“ (Art.2 e)
- Die Anerkennung als Flüchtling soll wegen Verfolgungshandlungen gewährleistet werden, die eine schwerwiegende Verletzung der grundlegenden Menschenrechte darstellen, insbesondere die Anwendung physischer oder psychischer Gewalt; diskriminierende gesetzliche, administrative, polizeiliche oder justizielle Maßnahmen; unverhältnismäßige oder diskriminierende Strafverfolgung oder Bestrafung; Handlungen, die an die Geschlechtszugehörigkeit anknüpfen oder gegen Kinder gerichtet sind (Art.9)
- Einem Drittstaatsangehörigen oder einem Staatenlosen, der internationalem Schutz bedarf, die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling aber nicht erfüllt, ist der subsidiäre Schutz zuzuerkennen (Art.18)
- Der Grundsatz der Nichtzurückweisung soll eingehalten werden (Art.21)
- Nach der Zuerkennung des jeweiligen Schutzstatus sollen die Mitgliedstaaten den betroffenen Personen Zugang zu Informationen über ihre Rechte und Pflichten gewähren (Art.22)
- Flüchtlinge sollen nach Zuerkennung des Status einen Aufenthaltstitel und Reisedokumente erhalten (Art.24, 25)
- Ihnen soll auch der Zugang zur Beschäftigung, zu Bildungsangeboten, zu Sozialhilfeleistungen, zu medizinischer Versorgung sowie zu Wohnraum gewährt werden (Art.26, 27, 28, 29, 31).

Insofern soll mit der Qualifikationsrichtlinie – manchmal auch Statusrichtlinie genannt – garantiert werden, dass Flüchtlinge und Personen, die der Gefahr ausgesetzt sind, einen ernsthaften Schaden in ihrem Herkunftsland zu erleiden, Schutz und grundlegende Rechte in allen Mitgliedstaaten erhalten. Dennoch verweisen mehrere NGOs auf „menschenrechtlich bedenkliche Regelungen und Praxen im Asylbereich“ (agenda asyl, 2010: 1). Beispielsweise sei seit dem Inkrafttreten des so genannten Folgeantragsregimes in Österreich die Prüfungsbefugnis der Asylbehörden in Hinblick auf Folgeanträge derart eingeschränkt worden, dass auf den vorgebrachten Fluchtgrund nicht mehr Bedacht zu nehmen sei (id.). Andere Berichte weisen darauf hin, dass Therapieangebote für Flüchtlinge nach Extremtraumatisierung überlaufen bzw. schwer zugänglich sind, was mit dem

Artikel 29 Absatz 3 der Richtlinie nicht vereinbar wäre (vgl. Gulis, 04/2006: 16). Insgesamt scheint es, dass immer weniger Asylbewerber in Österreich Zugang zum nötigen Schutz haben. Dies kommt auch dadurch zum Vorschein, dass die Anerkennungsrate – die Anzahl an rechtskräftig positiven Asylbescheiden im Vergleich zu rechtskräftig negativen – in den letzten Jahren stark gesunken ist (vgl. asylkoordination Österreich, Webseite: Statistiken).

Diese und weitere Beispiele möchte ich untersuchen um feststellen zu können, ob die umstrittenen Praktiken gegen die in der Richtlinie festgelegten Mindestnormen verstoßen. Die Unterschiede zwischen Theorie und Praxis sollen hervorgehoben werden, um ermitteln zu können, ob eine Nicht-Befolgung der Richtlinienbestimmungen tatsächlich vorliegt.

Wenn man sich mit dem Inhalt der Richtlinie genauer auseinandersetzt, so wird sichtbar, dass zahlreiche Nuancen und Abweichungsmöglichkeiten vorhanden sind, die die Gewährung des Schutzes einschränken können. Zum Beispiel kann der Mitgliedstaat, in dem der Antrag gestellt wird, feststellen, dass ein Antragsteller keinen internationalen Schutz benötigt, wenn dieser sich in einem Teil seines Herkunftslands in Sicherheit aufhalten kann (Art.8). Weiters können Einschränkungen zum Recht auf Zugang zur Beschäftigung für Personen mit subsidiärem Schutzstatus, insbesondere im Zuge einer Vorrangprüfung, eingeführt werden (Art.26 Abs.3). Andere Rechte wie der Anspruch auf einen Aufenthaltstitel und Reisedokumente werden Personen mit internationalem Schutzstatus gewährt „es sei denn, dass zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung dem entgegenstehen“ (Art.24, Art.25). Darüber hinaus muss darauf hingewiesen werden, dass manche Bestimmungen – wie oft in EU-Richtlinien – nur vage formuliert sind und somit einen bedeutenden Interpretationsspielraum seitens der Mitgliedstaaten erlauben. Dazu zählt der Artikel 4 zur Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz, dessen Absatz 5 besagt, dass im Falle von mangelnden Unterlagen die Aussagen des Antragstellers keines Nachweises bedürfen, u.a. wenn „die generelle Glaubwürdigkeit des Antragstellers festgestellt worden ist“. Wie die generelle Glaubwürdigkeit einzuschätzen ist, wird aber nicht genauer bestimmt. Unklar ist zudem die Bestimmung, nach der eine Zurückweisung als zulässig gilt, wenn der Antragsteller wegen einer „besonders schweren Straftat“ im betroffenen Mitgliedstaat rechtskräftig verurteilt wurde (Art.21 Abs.2). Insofern könnten die festgelegten Kriterien zur Anerkennung des Flüchtlings- bzw. subsidiären Schutzstatus sowie manche der sich daraus ergebenden Rechte von den Mitgliedstaaten eingeschränkt werden, ohne dass gegen die Vorschriften der Richtlinie verstoßen wird. Damit erhalten die Mitgliedstaaten zwar die nötige Flexibilität, um die Bestimmungen umsetzen und anwenden zu können, aber einige Mindestvorschriften scheinen nicht völlig verbindlich zu sein, was eine Nicht-Einhaltung rechtfertigen könnte.

2. Forschungsfragen und Hypothesen

Meine **Hauptfragestellung** kann daher folgendermaßen formuliert werden: Kann im Falle der Qualifikationsrichtlinie in Österreich von Nicht-Befolgung des EU-Rechts die Rede sein, wenn die Vorgaben der Richtlinie den Mitgliedstaaten ein bedeutendes Maß an Interpretations- und Handlungsspielraum überlassen? Bewegen sich die österreichischen Praktiken im vorgegebenen Rahmen oder verstoßen sie gegen die Vorschriften?

Zur Beantwortung der Hauptfragestellung wird auf folgende **Teilfragen** eingegangen: In welchem Kontext entstand die Richtlinie 2004/83/EG und welche Konsequenzen hat es auf deren Inhalt? Über welchen Spielraum verfügen die Mitgliedstaaten bei der Implementation der Richtlinie und inwieweit weiß Österreich es zu nutzen? Inwiefern werden die verbindlichen Rechtsvorschriften eingehalten? Ist eine Diskrepanz zwischen den Vorgaben der Richtlinie und der Praxis zu beobachten? Kann von einem Verstoß gegen das EU-Recht gesprochen werden und wenn schon, welche Faktoren haben dazu geführt? Nach welchen Vorgaben bzw. Interessen richten sich die nationalen Entscheidungsträger bei der Implementierung?

Ein Überblick über die bestehende Literatur lässt bereits vermuten, dass sich Österreich nicht an alle Bestimmungen hält. Folgende **Hypothesen** können formuliert werden:

- 1) Die Richtlinie lässt so viel Interpretations- und Handlungsspielraum zu, dass der Schutz und die Rechte, auf die Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutzstatus Anspruch haben, eingeschränkt werden können.
- 2) Österreich macht von diesem Spielraum Gebrauch, um seine Asylpolitik restriktiv zu gestalten.
- 3) Die Vorgaben der Richtlinie werden nur teilweise eingehalten. Es handelt sich daher um einen Fall der Nicht-Befolgung des EU-Rechts. Der Sicherheitsdiskurs ist dem Schutz von Flüchtlingen übergeordnet.
- 4) Österreich zählt zur Welt der Innenpolitik (vgl. Falkner *et al.*, 2005), da die Einhaltung von EU-Vorschriften als weniger wichtig erscheint als die Durchsetzung innenpolitischer Interessen.

3. Forschungsstand

Das Thema Asylpolitik ist insofern **relevant**, als anscheinend eine Diskrepanz zwischen den Rechtsvorschriften und den Praktiken besteht. Es ist aber auch deshalb besonders sinnvoll, sich

wissenschaftlich mit der Frage auseinanderzusetzen, weil sie mit Kontroversen und Emotionen einhergeht, die es von der objektiven Wahrheit zu unterscheiden gilt. Zudem stellt die Qualifikationsrichtlinie einen besonders interessanten Rechtsakt dar, weil sie Mindestnormen darüber festlegt, wie Asylanträge zu prüfen sind, in welchen Fällen der Status aberkannt werden kann und welche Rechte der Status als Flüchtling oder subsidiär Schutzberechtigter mit sich bringt. Es geht daher um nichts weniger als die Beurteilung, ob Menschen einen guten Grund haben, Verfolgung oder Menschenrechtsverletzungen in ihrem Herkunftsland zu fürchten, ob sie als „schutzwürdig“ betrachtet werden können und auf welche Mindestrechte sie im Aufnahmeland Anspruch haben. Außerdem wurde die Anwendung der Qualifikationsrichtlinie in Österreich bisher noch nicht systematisch erforscht, obwohl das Thema Asyl in diesem Staat sehr politisiert ist.

Wenn man den bisherigen **Forschungsstand** betrachtet, stellt sich heraus, dass eine Kluft zwischen Recht und Praxis in der aktuellen Literatur zur europäischen bzw. österreichischen Asylpolitik besteht. Auf der einen Seite sind zahlreiche Dokumente zum Thema europäische Asylpolitik zu finden. Die Einen fokussieren auf eine juristische Analyse von EU-Rechtsakten in diesem Bereich im Zusammenhang mit dem europäischen Primärrecht (Peers, 2010; Hailbronner, 2009; Weinzierl, 2005) oder mit internationalen Verträgen wie der Genfer Flüchtlingskonvention (Maiani, 2009; Feller, 2009; Sidorenko, 2007; ECRE, 2004; UNHCR, 2005). Die Anderen denunzieren problematische Praktiken in Europa, die „Abgrenzung“ und „Ausschluss“ implizieren würden (Squire, 2009; Fassmann *et al.*, 2009; Hess *et al.*, 2010). Auf der anderen Seite befinden sich Kommentare und Analysen über das österreichische Asylrecht (z.B. Frank, 2010; Götzelmann, 2010; Putzer, 2007; Schumacher/ Peyrl, 2007) oder über kontroverse Praktiken und Einstellungen gegenüber Flüchtlingen (Möhring, 2011; Pelinka/ König, 2009; Langthaler, 2007; Rosenberger *et al.*, 2010; UNHCR, 2009).

Einige wenige Studien befassen sich mit der Befolgung europäischer Rechtsakte im österreichischen Asylbereich. Dennoch wird hauptsächlich auf die rechtliche Umsetzung und kaum auf die konkrete Anwendung eingegangen. So ist in der ECRE-Studie über die Auswirkungen der Qualifikationsrichtlinie eine detaillierte Analyse über die Umsetzung der Richtlinienbestimmungen zu finden, praktische Mängel und konkrete Schwierigkeiten bei der Anwendung werden aber kaum berücksichtigt (vgl. ECRE, 2008). Andere Berichte befassen sich mit der Implementierung der Richtlinie in einigen EU-Ländern, zu denen Österreich nicht zu zählen ist (France Terre D'Asile, 2008; UNHCR, 2007b). Es fehlt daher ein systematischer Vergleich zwischen den Vorgaben der Richtlinie und den Praktiken in Österreich. Die Befolgung einer Richtlinie beschränkt sich nämlich nicht auf die Umsetzungsphase, da sich festgeschriebene Kriterien und Rechte von der alltäglichen Realität erheblich unterscheiden können.

4. Theorie

Als **Theorie** werde ich mich auf den Sammelband „*Complying with Europe – EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*“ (Falkner/ Treib/ Hartlapp/ Leiber, 2005) beziehen. Die Autoren stellen anfangs fest, dass sich die politischen Maßnahmen der EU hinweg von verbindenden harmonisierenden Vorschriften zu flexibleren Mindeststandards mit Abweichungsmöglichkeiten entwickelt haben. Davon ausgehend versuchen sie die Frage zu beantworten, welche Faktoren zur Befolgung von EU-Rechtsakten beitragen. Dafür analysieren sie die Implementierung von sechs Richtlinien in allen Mitgliedstaaten der EU-15. Schließlich kommen die Autoren auf eine Liste von Faktoren, die zur Nicht-Befolgung führen können, und zwar:

- Wenn die Verhandlungsakteure nicht von allen Auswirkungen der Richtlinie bei der Abstimmung wussten;
- wenn die Richtlinie nicht klar formuliert ist;
- wenn der Inhalt der Richtlinie mit tief verankerten Nationaltraditionen im Widerspruch steht und/ oder
- wenn der Inhalt der Richtlinie der politischen Linie der regierenden Partei nicht entspricht.

Allerdings gestehen Falkner *et al.* zu, dass die Erklärungskraft dieser Faktoren begrenzt ist, da keine sicheren Schlüsse bezüglich der Befolgung daraus gezogen werden können. Vielmehr scheinen die Mitgliedstaaten ein reguläres Verhalten bei der Befolgung bzw. Nicht-Befolgung zu haben. Die Autoren haben daher eine Typologie der Rechtsbefolgung entwickelt, in der alle Staaten der EU-15 eingeordnet werden. Sie identifizieren drei Welten der Rechtsbefolgung (*worlds of compliance*):

- In der Welt der Rechtsbefolgung (*world of law observance*) erfolgt die Implementierung von EU-Richtlinien meistens rechtzeitig und ordnungsgemäß.
- In der Welt der Innenpolitik (*world of domestic politics*) wird die Implementation des EU-Rechts nicht systematisch durchgeführt.
- In der Welt des toten Rechts (*world of neglect*) wird die Befolgungspflicht meistens nicht beachtet.

Laut der Studie zählt Österreich zur Welt der Innenpolitik. Diese Ergebnisse werden am Beispiel der Qualifikationsrichtlinie geprüft werden.

5. Methoden

Compliance stellt daher die **abhängige Variable** dar, die im Mittelpunkt der Analyse steht. Es wird nämlich darum gehen, zu erforschen, ob die einzelnen Richtlinienbestimmungen befolgt werden, um den Grad an Befolgung einschätzen zu können. Wie bei der Darlegung der Theorie angedeutet,

bestehen die **unabhängigen Variablen** darin, welche Faktoren die Praktiken in Richtung Befolgung bzw. Nicht-Befolgung leiten. Zu den oben erwähnten Faktoren sind andere Aspekte wie die Kontrolle bzw. Bestrafung durch europäische Organe hinzufügen, da sie auch einen Einfluss auf die Praxis haben können.

Die Analyse wird anhand von **qualitativen Methoden** durchgeführt. Zuerst werden Primär- und Sekundärquellen zum Thema europäische Asylpolitik verwendet, die dazu beitragen, den Kontext der Entstehung der Richtlinie sowie deren Inhalt zu verstehen. Zu den Primärquellen zählen insbesondere die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Tampere, der Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission, die Stellungnahmen relevanter Akteure und die Endfassung der Qualifikationsrichtlinie. Zur Sekundärliteratur gehören politik- und rechtswissenschaftliche Bücher und Zeitschriften sowie Kommentare und Berichte von NGOs oder internationalen Organisationen, die sich mit dem Thema befassen. Hier kommen dem UNHCR und dem ECRE-Netzwerk eine wichtige Rolle zu. Der Flüchtlingshochkommissar der Vereinten Nationen UNHCR hat als UN-Organisation einen besonderen Stellenwert, der auch von österreichischen Entscheidungsträgern anerkannt wird (vgl. Interview mit Pinter: 9; Götzelmann, 2010: 91). Als Dachorganisation europäischer NGOs, die im Asylbereich tätig sind, ist auch der Europäische Flüchtlingsrat (ECRE) von Bedeutung. Dieser nimmt zu europäischen Entscheidungen im Asylbereich Stellung und fördert die Rechte von Asylwerbern und Flüchtlingen in Europa.

Um die Praktiken mit den Richtlinienbestimmungen vergleichen zu können, werden dann Entscheidungen der Asylbehörden und Berichte von NGOs analysiert. Die Entscheidungen des Bundesasylamts sind nicht öffentlich, aber sie werden in den Entscheidungen der zweiten Instanz mit einbezogen. Die Judikatur des Unabhängigen Bundesasylsenats, des Asylgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs ist im Rechtsinformationssystem des Bundeskanzleramts zugänglich. Darüber hinaus sind einige Zusammenfassungen der Rechtsprechung von diesen Organen auf der Webseite des Netzwerkes Asylanwalt zu finden. Im Umfang dieser Arbeit wäre es nahezu unmöglich, eine umfassende statistische Studie über die Entscheidungspraxis der Asylbehörden zu verfassen, weil seit 2005 zwischen 15.000 und 21.000 Asylverfahren jährlich abgeschlossen wurden (vgl. Webseite der Asylkoordination: Statistiken). Außerdem sind die Asylstatistiken an sich nicht aussagekräftig, wenn sie nicht inhaltlich erforscht werden (vgl. Interview mit Knapp: 1). Deshalb habe ich einige Entscheidungen jeweils zu einem bestimmten Thema genau gelesen und verglichen. Mit der Angabe von Schlüsselwörtern im Suchsystem – wie „innerstaatliche Fluchtalternative“ oder „Nachfluchtgründe“ – konnten relevante Bescheide gefunden werden, die dann nach dem Zufallsprinzip gewählt wurden. In der vorliegenden Arbeit werden aber nur ein paar Beispiele genannt, die inhaltlich besonders interessant für die Analyse sind.

Da nicht alle Fälle in Betracht bezogen werden konnten, wurden Experten im österreichischen Asylbereich befragt, und zwar Sonja Scherzer, Christoph Pinter und Anny Knapp, die mit ihren Wissen und Erfahrungen wichtige Einblicke in die österreichische Asylpolitik geben konnten. Sonja Scherzer ist Betreuerin von Asylwerbern, Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten im Wiener Integrationshaus. Da sie im direkten Kontakt mit den Betroffenen steht, kann sie über konkrete Erlebnisse dieser Menschen berichten. Als UNHCR-Leiter für Österreich stellt Christoph Pinter einen Rechtsexperten dar, der sich u.a. mit der Frage der Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention und mit der Qualität der Asylverfahren und der Betreuung in Österreich beschäftigt. Schließlich arbeitet Anny Knapp für die Asylkoordination – eine österreichische Dachorganisation im Flüchtlingsbereich, die in Kooperation mit Betreuungs- und Beratungsorganisationen sowie europäischen Netzwerken arbeitet, um sich einen Überblick über die rechtliche Entwicklung in Österreich zu verschaffen und Öffentlichkeitsarbeit sowie Lobbyismus zu betreiben. Insofern arbeiten die Interviewpartner auf unterschiedlichen Ebenen, die für die Beantwortung der Fragestellung von Relevanz sind. Was den Inhalt des Schutzes betrifft, werden die Lebensbedingungen von anerkannten Flüchtlingen und Personen mit subsidiärem Schutzstatus mit den Vorgaben der Richtlinie verglichen. Dafür werden vor allem Berichte von Nichtregierungs- und internationalen Organisationen verwendet, wobei Aussagen der Interviewpartner auch berücksichtigt werden.

Schließlich ist die Anwendung der Richtlinienbestimmungen mit weiteren Aspekten der österreichischen Politik in Zusammenhang zu bringen. Dafür muss Literatur über das politische System, die politische Einstellung und die Entscheidungsfindung im Untersuchungszeitraum in Betracht gezogen werden. Die Regierungsprogramme und die Erläuterungen zur Erlassung des Asylgesetzes stellen wesentliche Primärquellen dar. Als Sekundärquellen wird auf Bücher über österreichische Politik im Allgemeinen und Asylpolitik sowie Studien über die Einstellung und das Wissen der Österreicher zum Thema Asyl Bezug genommen.

Die Ergebnisse sind insofern verlässlich, als unterschiedliche Quellen berücksichtigt werden. Es muss wohl anerkannt werden, dass die Praktiken im Asylbereich sehr schwer zu bewerten sind. Wie Christoph Pinter im Interview erklärt, müsste man sich viel Entscheidungspraxis anschauen, um mit Sicherheit auf die Frage der Einhaltung bzw. Nicht-Einhaltung antworten zu können (vgl. Interview mit Pinter: 10). Die vorliegende Studie hat aber nicht den Anspruch, alle Einzelfälle zu erforschen. Vielmehr wird versucht, sich einen Überblick über die Praktiken im Kontext von europarechtlichen Verpflichtungen zu verschaffen. Auch wenn mehrere Entscheidungen darauf hindeuten scheinen, dass eine Bestimmung eingehalten wird, kann nicht hundertprozentig ausgeschlossen werden, dass Einzelfälle der Nicht-Einhaltung vorkommen. Deshalb sind die unten angeführten Ergebnisse mit

Vorsicht zu nehmen, denn es kann nicht behauptet werden, dass sie immer repräsentativ für die Gesamtpraxis sind. Allerdings stellen die Aussagen von Experten, die selbst einen gewissen Überblick über die Praxis im Asylbereich haben, eine gute Ergänzung dar. Wenn ihnen keine Verstöße bekannt sind, kann davon ausgegangen werden, dass auch keine vorliegen. Andererseits reicht ein einziger Fall der Nicht-Befolgung aus, um von einem Verstoß gegen das EU-Recht zu sprechen.

Was die externe Validität betrifft, kann davon ausgegangen werden, dass die Befunde in anderen Situationen auch gelten können. Falkner *et al* stellen nämlich fest, dass die EU-Mitgliedstaaten ein reguläres Verhalten der Rechtsbefolgung haben, die unabhängig vom Inhalt der Richtlinie beobachtet werden können. Insofern könnten die Ergebnisse der vorliegenden Studie auch für die Anwendung anderer EU-Rechtsakte in Österreich gelten. Außerdem könnten ähnliche Praktiken in anderen Mitgliedstaaten zu verzeichnen sein, was auf die Durchsetzungskraft von EU-Richtlinien im Allgemeinen schließen lässt.

6. Abgrenzung und Gliederung

Ich möchte meine Arbeit auf die Asylpraktiken in Österreich im Allgemeinen fokussieren, da eine Auseinandersetzung mit den Praktiken aller Bundesländer den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde. Zeitlich möchte ich mich mit der Entwicklung der Praktiken seit der Verabschiedung des Asylgesetzes 2005, in das die meisten Bestimmungen der Richtlinie transponiert wurden, befassen.

Darüber hinaus muss darauf hingewiesen werden, dass für die in der Richtlinie definierten Begriffe unterschiedliche Bezeichnungen verwendet werden. Dies liegt daran, dass die in Betracht gezogenen Quellen selbst unterschiedliche Begriffe für die gleiche Rechtsstellung verwenden. Zum Beispiel wird im Entwurf der Europäischen Kommission der Begriff „Person, die subsidiären Schutz genießt“ verwendet, der in der Endfassung der Qualifikationsrichtlinie unter dem Namen „Person mit subsidiärem Schutzstatus“ und im Asylgesetz „subsidiär Schutzberechtigter“ wieder zu finden ist. Dass solche Nuancen von Bedeutung sein können, wird nicht bestritten, jedoch werden diese Begriffe im Rahmen dieser Arbeit als Synonyme betrachtet, denn hier ist die konkrete Realität entscheidender als das Wort selbst. So werden „Flüchtlingseigenschaft“ mit „Flüchtlingsstatus“ und „Person mit internationalem Schutzstatus“ mit „Schutzberechtigter“ gleichgestellt. Nicht zu verwechseln sind allerdings die Begriffe „Asylwerber“, „Asylsuchender“ bzw. „Antragsteller“ und „Flüchtling“: Die ersten Begriffe bezeichnen eine Person, die einen Antrag auf internationalen Schutz stellt, während letzterer sich auf eine Person bezieht, die im Rahmen eines Asylverfahrens als Flüchtling anerkannt wurde.

Die Analyse ist wie folgt **gegliedert**: Im ersten Kapitel wird eine theoretische Grundlage angeführt. Neben der Definition von Begriffen, die sich auf den Implementationsprozess einer Richtlinie und die Rechtsbefolgung beziehen, wird auf die Theorie von Falkner *et al.* in *Complying with Europe* eingegangen, die zur Analyse der Befolgung bei der Qualifikationsrichtlinie in Österreich dienen wird.

Das zweite Kapitel widmet sich der Frage, in welchem Kontext die Richtlinie verfasst und verhandelt wurde. Zuerst wird die Entwicklung der europäischen Asyl- und Migrationspolitik geschildert, um auf die Schwierigkeiten, verbindende Rechtsakte in diesem Bereich zu erlassen, aufmerksam zu machen. Dann werden der Entwurf der Richtlinie und die darauf folgenden Verhandlungen über dessen Inhalt dargelegt. Somit wird klar werden, dass die Richtlinie nur unter der Bedingung, dass Ermessensspielraum und Ausnahmen vorhanden sind, verabschiedet werden konnte.

Infolgedessen wird im dritten Kapitel die Endfassung der Richtlinie 2004/83/EG analysiert, wobei die Widersprüche, Unklarheiten und Abweichungsmöglichkeiten des Textes hervorgehoben werden. Die Argumentation wird auf Stellungnahmen von NGOs, internationalen Organisationen und Rechtsexperten Bezug nehmen, um zu beweisen, dass die verabschiedete Richtlinie wenig anspruchsvoll und zum Teil mit der Genfer Flüchtlingskonvention unvereinbar ist.

Im vierten Kapitel wird ein Vergleich zwischen den Richtlinienbestimmungen und der Praxis in Österreich durchgeführt. Dabei werden problematische Praktiken unterstrichen und jeweils die Frage gestellt, ob sie sich im Rahmen des breiten Interpretationsspielraums, den die Richtlinie zulässt, bewegen, oder gegen deren Vorgaben verstoßen. Von Nicht-Befolgung wird nur dann ausgegangen, wenn klar ist, dass die Praktiken mit dem Wortlaut der Richtlinie im Widerspruch stehen. Wenn Beweise dafür fehlen, dass Nicht-Befolgung vorliegt, wird angenommen, dass die Vorschriften eingehalten werden. Daraus wird sich ergeben, dass Bestimmungen der Qualifikationsrichtlinie meistens, aber nicht immer befolgt werden.

Schließlich wird im fünften Kapitel die Frage beantwortet, ob bzw. wie die Theorie von Falkner *et al.* im Falle der Qualifikationsrichtlinie angewendet werden kann. Dass Österreich zur Welt der Innenpolitik gezählt werden kann, wird sich im Zuge der Analyse über die Faktoren, die zu den Implementationsdefiziten geführt haben, zeigen. Anschließend wird untersucht, in welchen Phasen des Implementationsprozesses Mängel auftauchen, die Nicht-Befolgung in der Praxis zur Folge haben. Somit kann auch versucht werden, zu verstehen, welche Interessen, Kosten und Nutzen für die Einhaltung mancher Vorgaben und die Nicht-Einhaltung anderer entscheidend sind.

Kapitel 1: Die Befolgung von EU-Richtlinien in den Mitgliedstaaten:

Definitionen und Theorie

Die vorliegende Arbeit wird sich auf die Studie von Gerda Falkner, Oliver Treib, Miriam Hartlapp und Simone Leiber „*Complying with Europe – EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*“ (2005) stützen, um die Frage der Rechtsbefolgung im Falle der Richtlinie 2004/83/EG in Österreich zu beantworten. Bevor die Thesen des Bandes dargelegt werden, müssen wichtige Begriffe definiert werden, die mit der Frage der EU-Rechtsbefolgung zusammenhängen. Danach werden die theoretischen Überlegungen der Autoren sowie die Ergebnisse der Studie „*Complying with Europe*“ vorgestellt und in Zusammenhang mit dem Thema der Masterarbeit gebracht.

1. Implementationsprozess und Rechtsbefolgung: Definitionen

In der vorliegenden Arbeit werden Begriffe wie Implementation, Umsetzung oder Befolgung mehrfach verwendet. Deshalb ist es besonders wichtig, sie am Anfang genau zu definieren und voneinander zu unterscheiden. Zuerst werden die Begriffe Implementation, Umsetzung, Vollzug und Anwendung bestimmt. Dann wird auf die Definitionen von Rechtsbefolgung und Rechtsdurchsetzung eingegangen.

1.1. Der Implementationsprozess von EU-Richtlinien

Der Implementationsprozess von EU-Rechtsakten besteht aus mehreren Etappen, die es zu unterscheiden und zu definieren gilt. Im Falle von Richtlinien können drei Phasen identifiziert werden: Zuerst kommt die Umsetzung in das Nationalrecht, dann der Vollzug und schließlich die Anwendung.

EU-Richtlinien sind bindende europäische Rechtsakte, die ins Nationalrecht der Mitgliedstaaten innerhalb der festgelegten Frist übernommen werden sollen. Sie legen lediglich Leitlinien fest, damit sie an die nationalen Umstände angepasst werden können. In diesem Sinne sind EU-Richtlinien für die Mitgliedstaaten nur hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich, wobei die Mitgliedstaaten die Form und Mittel zur Erreichung dieses Zieles auswählen können (vgl. Schweitzer/ Hummer/ Obwexer, 2007: 72). Diese Phase, in der die Bestimmungen einer Richtlinie

in das Nationalrecht übernommen und „angepasst“ werden, wird **Umsetzung** bzw. **Transposition** genannt. Daraus resultiert entweder ein neues nationales Rechtsakt oder eine Veränderung bestehender Rechtsakte, die auf die neuen EU-Vorschriften Rücksicht nimmt. Allerdings sind mangelnde oder fehlerhafte Umsetzungen von EU-Richtlinien nicht selten, wie später in der Arbeit hervorkommen wird.

Nachdem eine Richtlinie umgesetzt bzw. transponiert wurde, müssen die Bestimmungen von der nationalen Administration vollzogen und in der Praxis angewendet werden. Unter **Vollzug** bzw. **Vollziehung** sind alle Maßnahmen zu verstehen, die zur Sicherung der Befolgung von Rechtsvorschriften ergriffen werden. Dazu zählen Informationspolitik, Kontrollaktivitäten, die Verhängung von Sanktionen u.a. (vgl. Hartlapp, 2005: 23). Schließlich müssen die Vorgaben der Richtlinie in der Praxis angewendet werden. Das ist die konkrete Phase der **Anwendung** durch die Adressaten, sei es die Gesamtheit aller Bürger oder nur bestimmte Teile der Gesellschaft (Firmen, Arbeitnehmer, Institutionen...). Das Vollzugssystem soll darauf achten, dass die Anwendung rechtzeitig und ordnungsgemäß erfolgt. In dieser Arbeit wird großes Gewicht auf die Anwendungsphase gelegt, da diese im Mittelpunkt der Fragestellung steht.

Der Begriff **Implementation** bzw. **Implementierung** umfasst den gesamten Prozess, während dem eine auf EU-Ebene verabschiedete Richtlinie in einem Mitgliedstaat umgesetzt, vollzogen und zur Anwendung gebracht wird. In der Literatur wird manchmal der Begriff „Umsetzung“ als Synonym für Implementation verwendet, aber um Missverständnisse zu vermeiden, wird es in dieser Arbeit nicht der Fall sein. Hier wird eine Definition gewählt, nach der die Umsetzung nur eine Phase des Implementationsprozesses, und zwar die Phase der Transposition in das Nationalrecht, darstellt.

1.2. Rechtsbefolgung und Rechtsdurchsetzung

In der vorliegenden Arbeit stellen auch Rechtsbefolgung und Rechtsdurchsetzung wichtige Begriffe dar, die nicht zu verwechseln sind.

Der Begriff der **Rechtsbefolgung** (auf Englisch *Compliance*) bezieht sich auf das Verhalten der betroffenen Akteure: Wenn sich diese nach den Vorschriften richten, kann von Rechtsbefolgung die Rede sein. Hier kann auf die Definition von Young, die auch in *Complying with Europe* gewählt wird, Bezug genommen werden: „Compliance can be said to occur when the actual behavior of a given subject conforms to prescribed behavior“ (Young, 1979: 104). Der Begriff bezeichnet daher ein ordnungsgemäßes Verhalten, sagt aber nichts darüber aus, ob das Ziel der erlassenen Maßnahme damit erreicht wird. Die Analyse über die Richtlinie 2004/83/EG wird daher darauf fokussieren, ob die beobachteten Praktiken in Österreich mit den Vorschriften im Einklang stehen.

Im Gegensatz dazu verstehe ich unter dem Begriff **Rechtsdurchsetzung** das Ergebnis einer erfolgreichen Implementation. Eine Richtlinie hat sich dann durchgesetzt, wenn alle Phasen des Implementationsprozesses ordnungsgemäß erfolgt sind. Wenn das nicht der Fall ist, kann die Europäische Kommission als Hüterin der Verträge ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten, das bei Weiterbestehen der Nicht-Einhaltung zu einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) führen kann (vgl. Hartlapp, 2005: 184-186).

Der Hauptgegenstand dieser Arbeit ist die Frage der Rechtsbefolgung in der letzten Phase des Implementationsprozesses, das heißt die Phase der Anwendung. Analysiert wird daher vorwiegend das Verhalten der Adressaten in der Praxis, jedoch dürfen die anderen Phasen nicht ausgeblendet werden, da sie auch einen Einfluss auf dieses Verhalten haben. Der Umsetzung und dem Vollzug werden zwar keine eigenen Kapiteln gewidmet, aber diese Etappen werden im Zuge der Analyse miteinbezogen.

2. *Complying with Europe*: Vorstellung der Studie

Der Sammelband *Complying with Europe* fokussiert auf die Rechtsbefolgung der EU-15 bei der Umsetzung, dem Vollzug und der Anwendung von EU-Richtlinien im Bereich der Sozialpolitik. Zuerst werden unterschiedliche Ansätze zum Thema Europäisierung und EU-Rechtsbefolgung präsentiert und kritisiert. Dann stellen die Autoren ihre eigenen Forschungsfragen und Methoden vor.

2.1. Erste Überlegungen zum Thema Rechtsbefolgung

Die Autoren stellen fest, dass angesichts der unterschiedlichen politischen Traditionen und nationalen Präferenzen der Regierungen und anderer Akteure keine Einheitslösungen EU-weit implementiert werden können. In diesem Sinn folgen jüngste *EU-Policies* neuen Regulierungsmethoden, die auf Mindeststandards, Abweichungsmöglichkeiten und unverbindlichen Empfehlungen beruhen. Die Verfasser stellen sich aber die Frage: Ist flexible *Governance* unbedingt eine gute Sache? In der beschriebenen Studie geht es u.a. um voluntaristische EU Policies, die in unterschiedlichen Richtlinien zu finden sind. Die Forschungsfrage lautet: Was sind die Auswirkungen dieser flexiblen Methoden in der Praxis des EU Mehrebenensystems?

In den 1990er Jahren entwickelte sich die soziale Dimension der europäischen Integration exponentiell, wie Falkner *et al.* berichten. Allerdings ging mit dem quantitativen Zuwachs von

Sozialpolitik auch eine Änderung des Regulierungsstils einher: Nicht mehr harte Rechtsmaßnahmen, sondern *minimale Harmonisierung* und *Sozialdialog* stellen heute die Hauptsäulen der Sozialpolitik dar, so die Autoren. Ersteres bezieht sich auf eine „weiche“ Form der Harmonisierung, die eine gemeinsame Grundlage von Standards festlegt und es zugleich den Mitgliedstaaten überlässt, anspruchsvollere Maßnahmen zu erlassen. Letzteres bezieht sich auf die Adoption von EU-Richtlinien, die nicht nur mittels des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, sondern auch durch die aktive Teilnahme der Sozialpartner, erfolgt. Den Autoren zufolge deuten die jüngsten Entwicklungen darauf hin, dass die neue Methode der „*community and autonomy*“ für Sozialpolitik geeignet ist. Bemühungen zur Harmonisierung folgten neue Techniken, die weniger Konflikte mit sich bringen. Dennoch wurde diese neue Form der Gesetzgebung kritisiert, etwa von Wolfgang Streeck, der von „*(neo)-voluntarism*“ spricht. Neo-Voluntarismus würde es Ländern erlauben, „to exit from common standards where their polity or economy will not sustain them“ (Streeck, 1995, in Falkner *et al.*, 2005: 3). Somit stellt sich für die Autoren des Bandes folgende Frage: Was ist die praktische Auswirkung von Autonomie und Flexibilität im Bereich der Sozialpolitik in den Mitgliedstaaten? (Falkner *et al.*, 2005: 1-4)

Diese Überlegungen sind auch für meine Forschungsfrage von Relevanz. In der Tat muss untersucht werden, inwieweit von den Abweichungsmöglichkeiten der Qualifikationsrichtlinie Gebrauch gemacht wird, und ob die vorhandene Flexibilität bzw. Spielraum die Rechtsbefolgung zur Folge hat. Außerdem kann man sich fragen, ob die betroffene Richtlinie wegen dem Zurückgreifen auf Ausnahmeklauseln bzw. Abweichungen durch die nationalen Akteure an Substanz nicht verliert. Kann das vorgegebene Ziel der Richtlinie erreicht werden, wenn die Mitgliedstaaten von manchen Bestimmungen abweichen können? Auch wenn sich die Staaten an die Vorschriften halten – was noch zu überprüfen ist – bedeutet es nicht unbedingt, dass das Ziel erreicht wird. Daher müssen die praktischen Auswirkungen des Implementationsprozesses in Frage gestellt werden.

2.2. Hauptforschungsfragen

Die Studie von Falkner *et al.* befasst sich mit allen Etappen des Implementationsprozesses, der neben den oben genannten Phasen auch die Phase der Verfassung und Verhandlungen umfasst. Diese Etappen werden wie folgt definiert:

1. Die Verfassung und Verhandlung der Richtlinie
2. Die Umsetzung/ Transposition in das Nationalrecht
3. Der Vollzug auf nationalstaatlicher Ebene
4. Die Anwendung.

Im Zusammenhang damit formulieren sie fünf Forschungsfragen, die an dieser Stelle zusammengefasst werden:

- Wie ehrgeizig sind die EU-Sozialrichtlinien im Vergleich zu vorherigen Standards?
- Wie erfolgreich ist die Befolgung vom EU-Recht?
- Wie können die Unterschiede in den Leistungen der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung erklärt werden?
- Inwieweit werden voluntaristische Elemente übernommen? Geben sich die Mitgliedstaaten mit der Umsetzung minimaler Standards zufrieden?
- Führen die EU-Sozialstandards zu einer gewissen Annäherung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Mitgliedstaaten?

(id: 4-9).

Für meine Arbeit sind vor allem die zweite und dritte Fragen – allerdings im Bezug auf Asylpolitik – von Relevanz. Es wird nämlich darum gehen, das Maß an Befolgung der Qualifikationsrichtlinie zu bewerten. Die Verhandlungs-, Transpositions- und Vollzugsphasen werden zwar nicht in den kleinsten Details untersucht, aber auf die Anwendung wird genauer eingegangen. Die dritte Frage – wie die unterschiedlichen Leistungen zwischen den Mitgliedstaaten zu erklären sind – wird nur teilweise untersucht, da kein Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten durchgeführt wird. Allerdings wird erforscht, welche Faktoren die Leistungen bei der Rechtsbefolgung im spezifischen Fall der Qualifikationsrichtlinie in Österreich erklären können.

2.3. Die innerstaatliche Wirkung von EU-Recht

In der Studie wird weiters erwähnt, dass es mehrere Ansätze zur Europäisierung gibt. Aus Platzgründen werden nicht alle an dieser Stelle dargelegt. Manche fokussieren auf *top-down* Einflüsse (Radaelli, 2000; Ladrech, 1994) und das ist der Ansatz, der im Band gewählt wird, wobei sich die Autoren auf die Arbeit von Ladrech stützen. Die unterschiedlichen Ansätze fokussieren entweder auf die *Policies* (politische Inhalte) oder auf die *Politics* (politische Prozesse und Verhandlungen) bzw. *Polities* (politische Strukturen und Rahmenbedingungen). Falkner *et al.* konzentrieren sich auf die erste Dimension, um die Frage der Rechtsbefolgung zu beantworten, wobei der Schwerpunkt auf das Ergebnis des Implementationsprozesses gelegt wird. Die zweite Dimension findet dann Anwendung, wenn es darum geht, die Nicht-Befolgung zu erklären und Umsetzungsprozesse zu analysieren. Die Auswirkungen der EU-Richtlinien auf die *Polities* werden im Band nicht untersucht.

Zahlreiche Akteure sind an der Umsetzung, Vollziehung und Anwendung einer Richtlinie beteiligt,

was die Suche nach den Ursachen der Nicht-Befolgung erschwert. Die Autoren unterscheiden daher zwischen drei Hauptformen der Nicht-Befolgung: Die Nicht-Umsetzung (*non-transposition*), Nicht-Vollziehung (*non-enforcement*) und Nicht-Anwendung (*non-application*), wobei letztere schwieriger zu bewerten sei (id: 11-12). Was die Nicht-Umsetzung angeht, kann es sich um eine verzögerte oder eine fehlerhafte Transposition handeln. Die Nicht-Anwendung kann an der Abwesenheit von Kontrolle (*monitoring*) oder von Sanktionen liegen. Eine weitere Unterscheidung zwischen absichtlicher und unabsichtlicher Nicht-Befolgung wird angeführt. Die absichtliche Nicht-Befolgung wird auf das Bestehen einer bzw. mehrerer Oppositionsgruppen zurückgeführt, die sich gegen spezifische Inhalte der Richtlinie, gegen das EU-Entscheidungsverfahren oder gegen den nationalen Transpositionsmodus wehren. Bei der unabsichtlichen Nicht-Befolgung geht es um die *Inability* bzw. Unfähigkeit, eine Richtlinie ordnungsgemäß umzusetzen. Hierfür werden drei Ursachen der unabsichtlichen Nicht-Befolgung genannt: Eine andere Interpretation des Inhalts, administrative Probleme oder politische Instabilität.

Die Autoren fassen die vorherigen Studien über die Implementation von EU-Rechtsakten zusammen. An dieser Stelle möchte ich die Ansätze kurz skizzieren. Einige Autoren beschäftigen sich mit der Rolle von Diskrepanz (*Misfit*). Dabei handelt es sich um die Frage, ob die europäischen Regeln mit bestehenden institutionellen und anderen Traditionen vereinbar sind. Diese Diskrepanz soll einen erklärenden Faktor der Nicht-Befolgung darstellen. Andere Autoren analysieren die Befolgung und den Vollzug in der Praxis sowie deren Ergebnis. Allerdings stellen Falkner *et al.* fest, dass die bisherigen Studien die unterschiedlichen Formen und Etappen der Befolgung nicht konzeptualisiert haben. Außerdem fehle die Operationalisierung darüber, wie die Befolgung bewertet werden kann. Obwohl die meisten bestehenden Analysen über EU-Rechtsimplementierung auf erklärende Faktoren wie Diskrepanz, Vetopunkte oder administrative Mängel fokussieren, gibt es auch Autoren, die sich mit der Rolle anderer Akteure beschäftigen. So wird in den Arbeiten von Lampinen und Uusikyla (1998) die Rolle von Interessengruppen miteinbezogen, wobei der Grad an Korporatismus als wichtige Variable angesehen wird. Im Buch *Complying with Europe* wird ein Ansatz befolgt, nach welchem die Auswirkungen der *Public-Private*-Interaktion auf die Ergebnisse der Implementation untersucht werden. Zugleich werden die Auswirkungen von EU-Richtlinien auf die *Public-Private*-Interaktion analysiert (id: 11-22).

2.4. Ein pluritheoretischer Ansatz

Damit stellen die Autoren eine Liste von möglichen Faktoren der Nicht-Befolgung her. Dazu zählen der Grad und die Art von Diskrepanz, der statische bzw. korporatistische Stil der Implementation,

die Anzahl von Vetopunkten sowie andere EU-bezogene Gründe, wie die Merkmale des Rechtsaktes oder das EU-Gesetzgebungsverfahren. Dann identifizieren sie zwei mögliche Wege, die zur fehlerhaften Transposition führen können. Der erste ist *inertia* oder Trägheit. Dies kommt dann vor, wenn der Umsetzungsprozess aus anderen Gründen als Opposition nicht durchgeführt oder gestoppt wird. Der zweite Weg ist *stalemate* oder Stillstand. Man spricht von *stalemate*, wenn die Rechtsdurchsetzung aufgrund der bestehenden Opposition scheitert. In der vorliegenden Arbeit wird – wie bereits erwähnt – erforscht, ob von einer Nicht-Befolgung der Qualifikationsrichtlinie in Österreich die Rede sein kann. Da aber der Schwerpunkt auf die Phase der Anwendung gelegt wird, wird auf die Frage der *inertia* bzw. *stalemate* nicht eingegangen.

Ferner wird der *Misfit*-Faktor in *Complying with Europe* operationalisiert. Laut dem Diskrepanz-Argument erfolgt der Implementationsprozess dann reibungslos, wenn eine Richtlinie nur geringfügige Änderungen auf nationaler Ebene mit sich bringt. Im Gegensatz dazu wird von Diskrepanz gesprochen, wenn die Implementation einer Richtlinie wesentliche Änderungen nötig macht. Zwei Arten von Diskrepanz werden vorgestellt. Erstens besteht ein *Policy-Misfit*, wenn der Inhalt der Richtlinie im Nationalrecht nicht vorhanden ist. Zweitens bezieht sich das *Politics and/or Polity-Misfit* etwa auf administrative Gewohnheiten oder auf Public-Private-Beziehungen, die mit den Vorgaben der Richtlinie in Konflikt stehen. Manchmal muss sogar eine neue Institution geschaffen werden, damit die Bestimmungen umgesetzt werden können. Von einem hohen Grad an Diskrepanz wird gesprochen, wenn grundlegende nationalstaatliche Institutionen oder Verfahren durch die Umsetzung in Frage gestellt werden; von einem mittleren Grad ist die Rede, wenn eine weniger wichtige, aber doch wesentliche Institution betroffen ist (id: 27-32).

Darüber hinaus sei es sehr schwer herauszufinden, ob das EU-Recht in der Praxis tatsächlich angewendet wird. Es gibt aber Mindestvoraussetzungen, die erfüllt sein müssen um zu gewährleisten, dass die ordentliche Anwendung zumindest möglich ist, so Falker *et al.* Folgende Kriterien sollten erfüllt werden:

- Eine Koordinations- und Steuerungsfähigkeit muss vorhanden sein: Die Kompetenzen der verschiedenen Akteure und Institutionen im Implementationsprozess müssen klar sein und das Vollzugssystem sollte durch interne Kontrolle und Auswertung die tatsächliche Vollziehung gewährleisten.
- Die Druckfähigkeit stellt eine weitere Voraussetzung dar. Es handelt sich um die Wahrscheinlichkeit, dass eine Verletzung bestraft wird, und um die Höhe der Strafe.
- Die Informationsverfügbarkeit spielt in manchen Fällen eine wesentliche Rolle, insbesondere wenn individuelle Rechte nur bei Inanspruchnahme zur Geltung gebracht werden. Dabei kommt NGOs und Gewerkschaften eine wichtige Rolle zu, allerdings ist dieses Kriterium sehr

schwierig zu bewerten, so die Autoren.

(id: 33-40)

3. Ergebnisse der Studie: Drei Welten der Rechtsbefolgung

Am Ende der Studie schreiben die Autoren, dass langfristig alle MS die Implementationsanforderungen der Kommission zu befolgen scheinen. Allerdings weisen sie auch darauf hin, dass die Kommission nicht auf alle Fälle der Nicht-Befolgung kommt, und dass sogar manche Fälle, von denen sie gehört hat, keinen Durchsetzungsmaßnahmen unterzogen werden. Sie ziehen daher folgenden Schluss: „In sum, our study clearly indicates that there is a non-compliance problem in the European Union“ (Falkner *et al*, 2005: 276). Die Verfasser prüfen ihre Hypothesen und identifizieren die Faktoren, welche die Wahrscheinlichkeit der Nicht-Befolgung erhöhen. Diese müssen kurz dargelegt werden. Davon ausgehend entwickeln die Autoren eine Theorie, die auf „drei Welten der Rechtsbefolgung“ beruht.

3.1. Prüfung der Hypothesen

Nachdem sechs Richtlinien und deren Durchsetzung jeweils in den 15 Mitgliedstaaten analysiert wurden, können die Autoren die anfangs skizzierten Hypothesen verifizieren bzw. falsifizieren (id: 277-316). An dieser Stelle werden die Hauptergebnisse zusammengefasst.

Die erste Hypothese, nach welcher die Regierungen „Opposition durch die Hintertür“ leisten, wenn sie bei den Verhandlungen über die Richtlinie überstimmt wurden, wird nicht bestätigt: „Given the relatively small share of transposition problems caused by explicit opposition through the backdoor, we can conclude that the intergovernmentalist view is clearly insufficient for explaining the complex reality of non-compliance with EU Directives“ (id: 278). Das Gegenteil gelte auch nicht: Auch wenn die Staaten beim EU-Entscheidungsprozess mit einer Richtlinie einverstanden waren, heißt es nicht, dass sie die Bestimmungen dieser befolgen werden. Die zweite Annahme, der Einfluss von *agency loss* und unerwarteten Auswirkungen auf die Rechtsbefolgung, wird nur teilweise verifiziert.

„While we have not detected any significant cases of agency loss in the sense of domestic negotiators agreeing to issues which ran counter to the instructions they received from their capitals, our empirical analysis did reveal several instances where negotiators were not fully aware of the true consequences of the Directives on the negotiation table. This was mainly the case when the Commission or the [European Court of Justice] reinterpreted the meaning of certain provisions long after the adoption of the underlying Directives“ (id: 281).

Die dritte Hypothese betrifft die Rolle der Konsultation von verschiedenen Akteuren in der Frühphase des Gesetzgebungsverfahrens. Dies spielte bestimmt eine Rolle, aber keine wesentliche, so die Autoren. Die Nationalparlamente seien nämlich keine Vetoakteure, da sie meistens mit der Linie der jeweiligen Regierung im Einklang stehen. Was die Sozialpartner angeht, wird festgestellt, dass sie zwar keine direkten Vetomächte darstellen, aber sie können Vetoakteure beeinflussen. Ein solcher Fall sei in Österreich vorgekommen, als der Ausschluss wichtiger Sozialpartner (insbesondere der Wirtschaftskammer) von den Verhandlungen zu Umsetzungsproblemen beitrug. Viertens wird bestätigt, dass die Klarheit einer Richtlinie einen bedeutenden Einfluss auf die Befolgung bzw. Nicht-Befolgung deren Vorgaben hat. Schwierigkeiten bei der Umsetzung wegen Interpretationsproblemen wurden im Rahmen der Studie beobachtet, wenn die Richtlinie nicht klar oder nicht zusammenhängend formuliert war. Allerdings wird auch darauf hingewiesen, dass Interpretationsprobleme meistens nur dann auftauchen, wenn eine Bestimmung auf nationaler Ebene umstritten ist.

Die Diskrepanz-Hypothese, die in der Literatur einen hohen Stellenwert einnimmt, wird falsifiziert. In der Studie spielte das *Misfit* bei den Implementationsleistungen keine Rolle. Die einzige Ausnahme stellt die qualitative Diskrepanz dar: In manchen Fällen zeigten sich die Regierungen widerwillig, neue Regeln zu übernehmen, wenn tief verankerte Traditionen auf dem Spiel standen, aber das war nicht immer der Fall, betonen die Verfasser des Bandes. Die sechste Annahme, nach welcher die Anzahl von Vetoakteuren die Rechtsbefolgung beeinflussen kann, ist auch gescheitert: Die Anzahl von Vetoakteuren habe keine entscheidende Auswirkung auf die Implementationsleistungen der Mitgliedstaaten. Ferner wird der Vermutung, dass die Effizienz der administrativen Koordination einen wichtigen Faktor darstellt, nur begrenzte Erklärungskraft eingeräumt. So wird berichtet, dass die Kompetenzaufteilung in der Verwaltung nicht unbedingt mit Koordinationsproblemen einhergeht. In den Fällen, wo Koordinationsprobleme zur verzögerten Umsetzung führten, waren auch andere Akteure beteiligt, die als verantwortlich für die Verspätung gelten. Ähnliches gilt für das Bestehen von administrativen *Watchdogs*, deren Rolle als unbedeutend angesehen wird. Zudem wird festgestellt, dass mangelnde administrative Ressourcen für die verspätete Implementierung einer Richtlinie verantwortlich sein können, aber langfristig sei dieser Faktor nicht entscheidend.

Dass die Beteiligung von Sozialpartnern Auswirkungen haben kann, wird in *Complying with Europe* bestätigt. Eine starke Beteiligung der Sozialpartner an sich hat anscheinend weder Nicht-Befolgung noch bessere Leistungen zur Folge, jedoch üben diese einen starken Einfluss aus: In vielen Fällen zeigte die Analyse, dass deren Beteiligung zur Verzögerung der Umsetzung beigetragen hat. In einigen Fällen trugen sie sogar zur fehlerhaften Transposition bei. Allerdings

wird davon ausgegangen, dass der Einfluss der Sozialpartner nicht von der Art der Beteiligung, sondern vom Land abhängt. Darüber hinaus nehmen die politischen Parteien laut der Studie eine wichtige Rolle bei der Rechtsbefolgung ein, denn wenn der Inhalt der Richtlinie der politischen Linie der Partei entspricht, sei die ordnungsgemäße Implementation wahrscheinlicher. So schreiben die Autoren: „Rather than acting as guardians of the domestic status quo, governments all assess the usefulness of European policies on the basis of their party political preferences“ (id: 310). Schließlich könnten die inhaltlichen Verbindungen zwischen EU- und nationalen Rechtsakten sowohl einen Stör- als auch einen Förderfaktor darstellen. Die Regierungen können nämlich die Umsetzung von EU-Richtlinien nutzen, um ihre eigenen Ziele bzw. Vorstellungen auf nationaler Ebene durch „Themenverknüpfung“ (*issue linkage*) durchzusetzen, was manchmal zu einer Verschiebung der Umsetzung führe (id.).

3.2. Drei Welten der Rechtsbefolgung: Typologie

Eines der Hauptergebnisse der vorgestellten Studie ist die große Bedeutung, welche nationale Präferenzen und Ideologie für die Leistungen bei der Implementation einnehmen. Allerdings stellt es nicht den einzigen Faktor der Befolgung dar, gestehen die Verfasser ein. Daraus können keine Vorschlässe über die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Implementation gezogen werden, denn eine einzige kausale Bedingung vermag die empirischen Beobachtungen nicht zu erklären. Aus diesem Grund wird eine andere Herangehensweise gewählt, um eine umfassende Theorie zu entwickeln. Die Autoren gehen von der Beobachtung aus, dass einige Staaten ein reguläres Muster der Nicht-Befolgung zeigten, und zwar unabhängig davon, inwieweit die inhaltlichen Bestimmungen mit den betroffenen nationalen Policies oder gouvernementalen Ideologien im Einklang standen. Den Ergebnissen folgend ist die nationale Kultur der „Verdauung“ von Anpassungsanforderungen (*national culture of digesting adaptation requirements*) der beste Referenzpunkt, um die Befolgungswahrscheinlichkeit zu bewerten. Da sich kulturelle Normen typischerweise langsam verändern und dauerhafte Muster politischer Handlung widerspiegeln, stelle politische Kultur ein entscheidendes Element dar, um Politik quer durch die Länder zu verstehen (id: 317-319).

Deshalb wird eine Typologie nach Staaten entwickelt. Drei „*worlds of compliance*“ werden in der EU-15 identifiziert, in die alle Mitgliedstaaten eingeordnet werden können (id: 319-326). Diese Welten beziehen sich darauf, wie sich nationale Akteure im Umgang mit einem zu umsetzenden EU-Rechtsakt verhalten. In der **Welt der Rechtsbefolgung** (*world of law observance*) steht das Ziel der Befolgung über innerstaatlichen Angelegenheiten, weil es ihnen übergeordnet ist. Auch

wenn es kollidierende nationale Politikstile, Interessen oder Ideologien gibt, erfolgt die Umsetzung der EU-Richtlinien meistens rechtzeitig und ordnungsgemäß. Die Anwendung ist in der Regel auch erfolgreich, da die Umsetzungsgesetze meistens gut durchdacht und an die spezifischen Umstände angepasst werden. Insofern kommt Nicht-Befolgung selten vor und meistens nur wenn wesentliche inländische Traditionen oder Philosophien auf dem Spiel stehen. Das EU-Recht zu befolgen stellt in den meisten Fällen sowohl für politische als auch für administrative Akteure das Hauptziel dar. EU-Regeln zu befolgen ist in der **Welt der Innenpolitik** (*world of domestic politics*) nur ein Ziel unter vielen – wenn überhaupt. Inländische Angelegenheiten sind der Implementation von EU-Rechtsakten meistens übergeordnet. Wenn Interessen kollidieren, ist Nicht-Befolgung das häufigste Verhalten. Manchmal rufen sogar manche Akteure zur Nicht-Befolgung auf, was in diesen Ländern von der Zivilgesellschaft akzeptiert wird. Die Verwaltung zeigt sich zwar bereit, die Vorgaben umzusetzen, aber im Gegensatz zur *world of law observance* tauchen Probleme bei den politischen Verhandlungen oft auf. In der **Welt des toten Rechtes** (*world of neglect*) stellt die Befolgung des EU-Rechts an sich kein Ziel dar. Die Befolgungspflicht wird meistens missachtet, wobei nationale Arroganz, administrative Überbelastung und Ineffizienz dieses Verhalten verstärken können. *Inertia* ist das häufigste Umsetzungsmuster, und auch nachdem die Europäische Kommission eingegriffen hat und die Umsetzung infolgedessen erfolgt ist, sind Mängel nicht selten, da die Transposition ins Nationalrecht oft ungeeignet ist. In dieser Welt setzt sich weder die Verwaltung noch die Politik für die Befolgung der Richtlinie ein.

In manchen Fällen sei es auch sinnvoll zu unterscheiden, ob die Implementierung an mangelndem Willen oder an der Unfähigkeit der Politik bzw. Verwaltung scheitert. Außerdem wird darauf aufmerksam gemacht, dass manchmal die Umsetzung zwar richtig ist, aber der Vollzug bzw. die Anwendung scheitert: Somit kann das Land nicht zur Welt der Befolgung zählen und wird in eine der zwei anderen Kategorie eingeordnet. Allerdings gilt das Gegenteil nicht: Wenn die rechtliche Umsetzung falsch oder mangelhaft ist, kann der Vollzug bzw. die Anwendung auch nicht erfolgreich sein (id: 326-327). Dieser Aspekt muss auch im Falle der Qualifikationsrichtlinie in Betracht gezogen werden.

3.3. Ausblick

Zusammenfassend kommt laut dem Sammelband eine Nicht-Befolgung einer EU-Richtlinie dann zustande, wenn: Sich die Verhandlungsakteure nicht aller Aspekte der Richtlinie bei der Abstimmung bewusst waren; die Richtlinie nicht klar formuliert ist; der Inhalt der Richtlinie mit tief verankerten Nationaltraditionen im Widerspruch steht; und/oder der Inhalt der Richtlinie der

politischen Linie der regierenden Partei nicht entspricht. In der vorliegenden Arbeit werden diese Kriterien berücksichtigt und die Frage gestellt, ob sie auch im Falle der Qualifikationsrichtlinie in Österreich eine genügende Erklärungskraft besitzen. Wenn es nicht der Fall ist, muss versucht werden, weitere Faktoren hinzuzufügen. Außerdem soll am Beispiel dieser Richtlinie herausgefunden werden, zu welcher „Welt“ Österreich zählt. Laut der Studie von Falkner *et al.* gehört dieses Land zur *world of domestic politics*: „The fact that compliance with EU law is not a very high-ranking political goal in Austria is clearly indicated by our empirical analysis“ (id: 333). Stimmt diese Aussage auch im Falle der Richtlinie 2004/83/EG? Welche Interessen standen auf dem Spiel und zu welchem Implementationsmuster hat es geführt?

Die in *Complying with Europe* präsentierte Typologie wurde für die Implementation von Richtlinien im Bereich der Sozialpolitik entwickelt, jedoch sollte sie auch im Allgemeinen gelten: „With regards to policies, we expect that the leeway of any administration to disregard EU implementation duties will not fundamentally differ between issue areas. Additionally, the specific cultures can reasonably be expected to cover not only the labour law and even the social policy arena, but all or many EU-related policies“ (id: 328). In diesem Sinn kann die Theorie auf Asylpolitik extrapoliert und auf das vorliegende Fallbeispiel übertragen werden. Somit werden im Rahmen der Arbeit über die Richtlinie 2004/83/EG die Behauptungen der Autoren geprüft. Folgende zentrale Fragen werden gestellt: Passt Österreich tatsächlich in die Welt der Innenpolitik hinein? Kann im Falle der Qualifikationsrichtlinie angenommen werden, dass innenpolitische Ziele der Befolgung der EU-Vorschriften übergeordnet sind? Welche Faktoren nehmen eine wichtige Rolle im Implementationsprozess ein?

Kapitel 2: Die Entstehung der Richtlinie im Kontext der europäischen Asylpolitik

Bevor die Qualifikationsrichtlinie und deren Inhalt erläutert werden, wird auf die Entstehung dieser eingegangen. Die Richtlinie 2004/83/EG wurde im Zuge des Tampere-Programms, das eine Annäherung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik zum Ziel hatte, entwickelt und verhandelt. In diesem Kontext legte die Kommission einen Richtlinienvorschlag vor, nach welchem ein Mindestmaß an Schutz und Rechten sowohl für Flüchtlinge als auch für Personen, die anderweitig Schutz benötigen, gewährt werden soll. Dieser wurde dann im Laufe der Verhandlungen mehrfach verändert. Nach einem kurzen Überblick über die Entwicklung der europäischen Asylpolitik vom Schengener Abkommen bis zum Tampere-Programm werden die Entstehung der Richtlinie und die folgenden Verhandlungen dargelegt. Dadurch werden die Beteiligung verschiedener Akteure und das unausgeglichene Kräfteverhältnis zugunsten des Ministerrats zum Vorschein kommen.

1. Die Entwicklung der europäischen Asylpolitik von Schengen bis Tampere

Die Qualifikationsrichtlinie entstand in einer Zeit, wo die europäische Zusammenarbeit im Bereich der Asylpolitik zwar verstärkt wurde, aber auch, in der die Zustimmung aller Mitgliedstaaten zur Verabschiedung von EU-Rechtsakten in diesem Bereich erforderlich war. Deshalb erwiesen sich die Verhandlungen als lang und schwierig, bis schließlich 2004 ein Kompromiss über die Endversion erreicht wurde. Aus Platzgründen kann die ganze Geschichte der europäischen Asylpolitik nicht angeführt werden, aber die Entwicklung dieser bis zur Verabschiedung der zu analysierenden Richtlinie wird zusammengefasst, um die Ziele und Vorgaben der Richtlinie im Kontext zu verstehen.

1.1. Die ersten Schritte der europäischen Asylpolitik

Die ersten bedeutenden Schritte zur Schaffung eines Asylsystems mit gemeinsamen Regeln auf internationaler Ebene geht auf das Ende des Zweiten Weltkriegs zurück, als die zunehmenden, schwer zu bewältigenden Flüchtlingsströme die internationale Gemeinschaft dazu bewegten,

gemeinsame Grundsätze zu entwickeln. Somit wurde die Internationale Flüchtlingsorganisation – der Vorläufer des Flüchtlingshochkommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) – 1946 gegründet und folglich eine Konvention verfasst. Das „Abkommen über die Rechtsstellung von Flüchtlingen“, das ursprünglich für eine begrenzte Zeitspanne gedacht war, wurde 1951 unterzeichnet und 1967 durch das New Yorker Protokoll ergänzt bzw. geändert. Die so genannte Genfer Flüchtlingskonvention – unten auch „Genfer Konvention“ oder „Flüchtlingskonvention“ genannt – definiert den Begriff des Flüchtlings und bestimmt grundlegende Verpflichtungen der Vertragsstaaten zur Rechtsstellung von Flüchtlingen. Sie zählt bis heute zu den wesentlichen völkerrechtlichen Instrumenten, die von 147 Staaten einschließlich aller EU-Mitgliedstaaten ratifiziert wurden (vgl. Schumacher, 2007: 163-164; Putzer, 2007: 1-5; UNHCR: Webseite).

Eine gemeinsame Asylpolitik auf europäischer Ebene ließ aber länger auf sich warten. Erst am Anfang der 1990er Jahre gewann die europäische Zusammenarbeit im Bereich der Asylpolitik an Bedeutung, nachdem sich fünf Staaten am 14. Juni 1985 in Schengen auf gemeinsame Ziele geeinigt hatten. Frankreich, Deutschland, die Niederlande, Belgien und Luxemburg unterzeichneten ein Abkommen, um eine gewisse Annäherung ihrer nationalen Gesetzgebungen in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, der Grenzkontrolle und anderen asylpolitisch relevanten Angelegenheiten zu erzielen. Das Schengener Abkommen enthält aber keine bindenden Bestimmungen; diese wurden erst 1990 im Schengener Durchführungsübereinkommen formuliert. Mit beiden Übereinkommen – den Schengener Übereinkommen – wurden folglich die Grenzkontrollen innerhalb des Schengen-Raumes aufgehoben und der erste Schritt in Richtung gemeinsame europäische Asylpolitik begangen. Später traten auch die anderen EG- bzw. EU-Mitgliedstaaten bis auf Großbritannien dem Schengen-Raum bei. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass die Zusammenarbeit zunächst außerhalb der EG- bzw. EU-Verträge erfolgte und, dass sie auf zwischenstaatlicher Kooperation ohne Einbeziehung von supranationalen Organen beruhte. Auch der Vertrag von Maastricht, der 1993 in Kraft trat und die Einwanderungs- und Asylpolitik als Bereich gemeinsamen Interesses anerkannte, sah lediglich eine intergouvernementale Zusammenarbeit vor, das heißt, dass Rechtsakte aus diesem Bereich im Ministerrat nur einstimmig angenommen werden konnten (vgl. Busch, 2006: 114-118; Götzmann, 2010: 43-45; Weinzierl, 2005: 29-52).

1.2. Eine neue Rechtsgrundlage

Mit der Unterzeichnung des Vertrags von Amsterdam im Jahre 1997 wurde diese Rechtsgrundlage zum Teil geändert. Der Vertrag sah den Aufbau eines gemeinsamen Raums der Freiheit, der

Sicherheit und des Rechts vor, zu welchem eine gemeinsame Einwanderungs- und Asylpolitik zu zählen ist. Somit wurde dieser Bereich von der intergouvernementalen dritten Säule – der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen – in die Kompetenzen der Gemeinschaft überführt (vgl. Götzlmann, 2010: 43-44). Allerdings soll gemäß Artikel 67 Absatz 1 während einer Übergangsfrist von fünf Jahren nach dem Inkrafttreten des Vertrags das Konsultationsverfahren weiter gelten, nach welchem der Rat einstimmig entscheidet und das Europäische Parlament nur angehört werden muss. Außerdem hat die Kommission in dieser Frist das Initiativrecht mit dem Ministerrat zu teilen (Art.67 Abs.1 EGV). Darüber hinaus wird in den Artikeln 61, 62 und 63 festgelegt, dass EU-Vorschriften über die Aufnahme von Asylbewerbern, über die Anerkennung als Flüchtlinge und über die Verfahren zur Zuerkennung bzw. Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft und des vorübergehenden Schutzes lediglich auf die Festlegung von Mindestnormen eingeschränkt werden sollen (vgl. Weinzierl, 2005: 81; Hailbronner, 2009: 365). Durch das so genannte Schengen-Protokoll, das zum Vertrag von Amsterdam hinzugefügt wurde, wurde der Schengen-Besitzstand in das EU-Recht übernommen, wobei Sonderregelungen für das Vereinigte Königreich, Dänemark und Irland gelten (vgl. Weinzierl, 2005: 86-87).

Einige Monate nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam 1999 trafen sich die EU-Staats- und Regierungschefs in Tampere, wo sie sich auf ein Programm einigten, das Leitlinien zur Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vorgab. Der Europäische Rat legte somit eine Zwei-Schritte-Strategie fest, die darin bestand, auf kurze Sicht ein Asylsystem zu schaffen, das „gemeinsame Standards für ein gerechtes und wirksames Asylverfahren, gemeinsame Mindestbedingungen für die Aufnahme von Asylbewerbern und die Annäherung der Bestimmungen über die Zuerkennung und die Merkmale des Flüchtlingsstatus“ sowie „Maßnahmen betreffend die Formen des subsidiären Schutzes“ beinhalten sollte (Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 1999: Nr. 14). Und auf längere Sicht „sollten die Regeln der Gemeinschaft zu einem gemeinsamen Asylverfahren und einem unionsweit geltenden einheitlichen Status für diejenigen, denen Asyl gewährt wird, führen“ (Nr. 15). Insofern wurden die Bestimmungen des neuen Vertrages berücksichtigt, nach denen der Rat binnen fünf Jahren nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages Maßnahmen in den oben erwähnten Teilbereichen der Einwanderungs- und Asylpolitik erlassen soll (vgl. Peek, 2008: 259).

Zur Verwirklichung der Ziele von Tampere wurden im Bereich der Asylpolitik vier wesentliche EU-Rechtsakte bis 2005 erlassen: Die Richtlinie über die Aufnahmebedingungen (2003/9/EG), die Qualifikationsrichtlinie (2004/83/EG), die Dublin-II-Verordnung (Nr. 343/2003) und die Asylverfahrensrichtlinie (2005/85/EG). Somit wurden „Eckpfeiler einer europäischen Asylrechtsharmonisierung“ festgelegt (Hailbronner, 2009: 365).

2. Die Qualifikationsrichtlinie: Vorschlag der Kommission

Der Vorschlag der Kommission „für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen“ (KOM(2001)510) ist vor diesem Hintergrund zu verstehen. Er wurde am 12. September 2001 vorgelegt, um die Ziele der „Annäherung der Bestimmungen über die Zuerkennung und die Merkmale der Flüchtlingseigenschaft“ sowie der Festlegung von „Vorschriften über die Formen des subsidiären Schutzes“, die in Tampere bestimmt wurden, zu erreichen (KOM(2001)510: Nr. 2).

2.1. Allgemeine Ziele und Bestimmungen

Weinzierl weist darauf hin, dass „die Kommission unter der Schaffung von ‚Mindestnormen‘ im Asylbereich, wie sie in Art. 63 Nr. 1 EGV [nach Amsterdam] vorgesehen sind, nicht die Festlegung der Schutzniveaus auf der Ebene des kleinsten gemeinsamen Nenners zwischen den Mitgliedstaaten versteht“ (Weinzierl, 2005: 101). Im Vorschlag über die Qualifikationsrichtlinie kommt dies zunächst dadurch zum Vorschein, dass eine tatsächliche Harmonisierung, die ein erhöhtes Schutzniveau mit sich bringen soll, angestrebt wird. Das Ziel sei es, „sicherzustellen, dass ein Mindestmaß an Schutz in allen Mitgliedstaaten für jene, die tatsächlich Schutz brauchen, zur Verfügung steht, und Unterschiede zwischen den Rechtsvorschriften und Praktiken der Mitgliedstaaten in diesem Bereich abgebaut werden“ (KOM(2001)510: Nr. 2). Der Abbau der nationalen Unterschiede stellte ein ehrgeiziges Ziel dar, von dem bei den Verhandlungen gewissermaßen abgewichen werden musste.

Der Artikel 63 Absatz 1 EGV sowie das Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 und das Protokoll vom 31. Januar 1967 stellen die Rechtsgrundlage der Richtlinie dar. An dieser Stelle muss ein allgemeiner Überblick über den Vorschlag angeführt werden, später wird auf die Endfassung genauer eingegangen. Das erste Kapitel beinhaltet allgemeine Bestimmungen, wobei der Artikel 1 den Gegenstand der zu erlassenen Richtlinie vorgibt. Im Artikel 2 werden wichtige Begriffe wie „internationaler Schutz“, „Flüchtling“, „Flüchtlingseigenschaft“, „Person mit Anspruch auf subsidiären Schutz“, „subsidiärer Schutzstatus“, „Antrag auf internationalen Schutz“, „Familienangehörige“, „begleitende Familienangehörige“, „Aufenthaltstitel“ und „Herkunftsland“ definiert. Die Artikel 3 und 4 befassen sich mit dem Anwendungsbereich und der Frage der günstigeren Bestimmungen.

2.2. Der Anspruch auf internationalen Schutz und die Anerkennung als Flüchtling

Das zweite Kapitel betrifft den Anspruch auf internationalen Schutz. Zuerst wird im Artikel 5 festgelegt, wem die Flüchtlingseigenschaft bzw. der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt werden soll. Dies entspricht dem Artikel 1 der Genfer Konvention außer der Tatsache, dass EU-Bürger in der Definition der Kommission nicht eingeschlossen werden (vgl. Genfer Konvention, 1951: Art.1). Dann sieht der Artikel 6 vor, dass „begleitende Familienangehörige Anspruch auf denselben Status wie die internationalen Schutz beantragende Person haben“, es sei denn, der begleitende Familienangehörige ist von der Anerkennung als Flüchtling bzw. der Gewährung des subsidiären Schutzes ausgeschlossen (Art.6). Weiters enthält der Artikel 7 die Kriterien, die bei der Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz zu berücksichtigen sind. Dabei kann gemäß Artikel 8 die begründete Furcht vor Verfolgung auf Ereignisse und Aktivitäten zurückgehen, die nach dem Verlassen des Herkunftslandes eingetreten sind, „außer wenn [die] Aktivitäten nachweislich einzig und allein aufgenommen wurden, um die für die Beantragung internationalen Schutzes erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen“ (Art.8). Im Artikel 9 geht es um die Schadensursachen und den staatlichen Schutz. Der Absatz 1 besagt, dass die Androhung der Verfolgung oder eines sonstigen ernsthaften Schadens nicht nur vom Staat, sondern auch von nicht-staatlichen Akteuren ausgehen kann. Absatz 2 zufolge sollen die Mitgliedstaaten prüfen, ob der Staat des Antragstellers wirksamen Schutz tatsächlich nicht bieten kann, wobei dieser Schutz auch von internationalen Organisationen gewährt werden kann (Art.9). Im Artikel 10 wird die Möglichkeit des internen Schutzes erwähnt, nach welchem die Mitgliedstaaten prüfen können, ob der beanspruchte Schutz in einem anderen Teil des Gebiets des Herkunftslandes gewährt werden könnte. Allerdings sollte davon ausgegangen werden, dass der interne Schutz keine geeignete Alternative zum internationalen Schutz darstellt, wenn die Verfolgung mit der nationalen Regierung in Verbindung steht (Art.10).

Das dritte Kapitel trägt den Titel „Anerkennung als Flüchtling“ und erläutert, wie der Begriff der Verfolgung auszulegen ist (Art.11). Dabei sei es unerheblich, „ob der Antragsteller aus einem Land kommt, in dem viele oder alle Menschen der Gefahr allgemeiner Unterdrückung oder Gewalt ausgesetzt sind“ (Art.11 Abs.2 Buchstabe c). Anschließend werden die Kriterien aufgelistet, die bei der Feststellung der Verfolgungsgründe zu berücksichtigen sind (Art.12). Ferner enthält der Artikel 13 die Kriterien für das Erlöschen des Flüchtlingsstatus und stellt fest, dass im Falle eines Erlöschens der betroffene Mitgliedstaat nachweisen soll, dass die Person den internationalen Schutz nicht mehr benötigt (Art.13). Der Artikel 14 legt die Kriterien für den Ausschluss von der Anerkennung als Flüchtling fest (Art.14 Abs.1), wobei hervorgehoben wird, dass sich die

Ausschlussgründe nur auf das persönliche und bewusste Verhalten des Betroffenen stützen dürfen (Abs.2), dass die ausgeschlossene Person gerichtlich gegen die Entscheidung über den Ausschluss vorgehen können soll (Abs.3) und, dass der Ausschluss in keiner Weise die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten berührt (Abs.4). Im vierten Kapitel werden die Gründe für die Gewährung des subsidiären Schutzes (Art.15) und die Kriterien für das Erlöschen des subsidiären Schutzes (Art.16) sowie für den Ausschluss von der Gewährung des subsidiären Schutzes (Art.17) bestimmt. Grundsätzlich gelten ähnliche Bestimmungen wie für die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft.

2.3. Inhalt des internationalen Schutzes und Schlussbestimmungen

Das fünfte Kapitel regelt den Inhalt des internationalen Schutzstatus. Nach allgemeinen Bestimmungen über den Inhalt (Art.18) werden die damit verbundenen Rechte aufgelistet. Dazu zählen der Schutz vor Zurückweisung und Ausweisung (Art.19), der Zugang zu Informationen (Art.20) und die Erteilung eines Aufenthaltstitels von mindestens fünf Jahren für Flüchtlinge und mindestens einem Jahr für Personen, die subsidiären Schutz genießen (Art.21). Weiters sollen Reisedokumente erteilt (Art.23), der Zugang zur Beschäftigung zu denselben Bedingungen wie Inländern – obwohl eine Frist für Personen mit subsidiären Schutzstatus erlaubt ist – (Art.23) sowie zu Bildung (Art.24) gewährt werden. Außerdem sollen alle Personen, die internationalen Schutz genießen, zu denselben Bedingungen wie Staatsbürger des Mitgliedstaates die „erforderlichen Hilfen in Form von Sozialleistungen und Existenzmittel erhalten“ (Art.26) und Zugang zu medizinischer und psychologischer Versorgung haben (Art.27). Laut Artikel 28 sollen unbegleitete Minderjährige durch einen Vormund oder eine Einrichtung vertreten werden (Art.28). Ferner sollen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass Personen, die internationalen Schutz genießen, „eine geeignete Unterbringung geboten wird“ (Art. 29). Zudem darf die Bewegungsfreiheit innerhalb des Mitgliedstaates nicht eingeschränkt werden (Art.30). Der Artikel 31 sieht den Zugang zu Integrationsmaßnahmen vor und der Artikel 32 stellt fest, dass die Mitgliedstaaten Zugang zu Rückkehrförderungsprogrammen gewähren sollen (Art.31).

Im sechsten Kapitel wird auf die Notwendigkeit einer Verwaltungszusammenarbeit hingewiesen. Dafür müssen nationale Kontaktstellen benannt (Art.33) und Personal und Ressourcen bereitgestellt werden (Art.34). In den Schlussbestimmungen werden das Diskriminierungsverbot hervorgehoben (Art.35) und die Bedingungen der Berichterstattung bestimmt (Art.36). Die Umsetzung sollte voraussichtlich bis zum 30. April 2004 erfolgen (Art.37), damit die Richtlinie am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft tritt (Art.38).

Im Richtlinienentwurf ist daher ersichtlich, dass die Kommission ein relativ hohes Schutzniveau für Personen unter internationalem Schutz und deren Familienangehörige anstrebt, auch wenn einige Bestimmungen (z.B. interner Schutz, Schutz durch internationale Organisationen) gewisse Einschränkungen erlauben. Der Kommission zufolge sollen die Rechte von Personen, die subsidiären Schutz genießen, ähnlich wie die von Flüchtlingen sein und – bis auf einige Ausnahmen – zu denselben Bedingungen wie eigenen Staatsangehörigen gewährt werden. Darüber hinaus ist bemerkenswert, dass sich der Ausschluss von der Zuerkennung als Flüchtling oder von der Gewährung des subsidiären Schutzes nur auf das persönliche und bewusste Verhalten des Betroffenen stützen darf; die öffentliche Sicherheit stellt daher keinen Ausschlussgrund dar. Außerdem wird das Recht, gegen die Entscheidung über den Ausschluss, gerichtlich vorzugehen, ausdrücklich formuliert, was ein gewisses Schutzniveau gewährleistet.

3. Verhandlungen über die Richtlinie

Über den Vorschlag der Kommission wurde mehrere Jahre verhandelt, bevor ein Konsens erreicht werden konnte. Dem Konsultationsverfahren entsprechend wurden das Europäische Parlament, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen angehört und die Stellungnahmen von Akteuren der Zivilgesellschaft und internationalen Organisationen zur Kenntnis genommen. Die Entscheidung lag jedoch beim Ministerrat, der nach der Einstimmigkeitsregel abzustimmen hatte. Angesichts des Mangels an Transparenz im Rat ist es daher schwierig, die Position der einzelnen Mitgliedstaaten nachzuvollziehen und den genauen Verlauf der Verhandlungen nachzuzeichnen (vgl. Weinzierl, 2005: 113). Deshalb wird hier überwiegend auf Sekundärliteratur Bezug genommen, um die Verhandlungen zu analysieren.

3.1. Stellungnahmen europäischer und nichtstaatlicher Akteure

Als erstes europäisches Organ äußerte sich der Ausschuss der Regionen (AdR). In der Stellungnahme vom 16. Mai 2002 wurde der Ansatz der Kommission zwar begrüßt, aber einige Kritikpunkte wurden hervorgehoben. Beispielsweise sollten Flüchtlinge an der Entwicklung von Diensten auf lokaler Ebene beteiligt werden (AdR, 2002: Nr.15). Außerdem sollten ihnen zusätzliche Leistungen wie Übersetzungen, Verdolmetschung und rechtliche Beratung zur Verfügung gestellt werden (Nr. 20-23) und lokale bzw. regionale Gebietskörperschaften sollten an der Entwicklung der nationalen Aktionspläne beteiligt sein, so der AdR (Nr.25). Anschließend gab

der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) seine Stellungnahme am 29. Mai ab. Grundsätzlich wurde der Vorschlag der Kommission begrüßt, jedoch wurde auch gefordert, dass geschlechtsspezifische Verfolgung als Schutzgrund anerkannt wird (WSA, 2002: Nr.2.5.3.). Zudem vertrat der WSA die Meinung, dass die Möglichkeit, vom Anspruch auf internationalen Schutz ausgeschlossen zu werden, wenn der Schutz durch eine internationale Organisation gewährt wird, gelöscht werden sollte (Nr.3.2.).

Nicht nur europäische Ausschüsse, sondern auch internationale und Nichtregierungsorganisationen wie der Europäischer Flüchtlingsrat (ECRE) und der UN-Flüchtlingshochkommissar (UNHCR) nahmen zum Vorschlag Stellung. Letzterer kommentierte den Richtlinienvorschlag bereits im November 2001. Neben Umformulierungsvorschlägen beinhaltet die Stellungnahme auch eine Kritik der Definitionen „internationaler Schutz“, „Flüchtling“ und „Flüchtlingseigenschaft“, welche entweder ungenau seien oder der Genfer Flüchtlingskonvention nicht entsprächen (UNHCR, 2001: Nr.9-14). Darüber hinaus stellte der Hohe Kommissar fest, dass die Furcht vor Verfolgung im Herkunftsland unabhängig davon, wie die Bedrohung entstanden ist, bewertet werden sollte (Nr.25-28) und, dass internationale Organisationen oder quasi-staatliche Behörden den staatlichen Schutz langfristig nicht ersetzen können (Nr.29-31). Andere Anmerkungen fordern die Angleichung der Rechte von Personen, die subsidiären Schutz genießen, an die anerkannter Flüchtlinge auf (Nr.42, 43, 45, 46, 48). Ähnlich erklärte der ECRE im März 2002, dass er einige Punkte des Vorschlages ablehne, etwa der Ausschluss von Schutz für Personen in Obhut von internationalen Organisationen und die interne Schutzalternative, für welche klare Kriterien fehlten. Außerdem sei wünschenswert, dass die Familienzusammenführung auf Personen, die subsidiären Schutz genießen, ausgedehnt wird (vgl. ECRE, 2002).

3.2. Anhörung des Europäischen Parlaments

Danach stimmte das Europäische Parlament über Änderungsanträge ab. Im Oktober 2002 wurde der Bericht, der die Änderungsvorschläge enthielt, vorgelegt. Vorgeschlagen wurden u.a. die Ausdehnung der Familienzusammenführung auf Kinder des Ehepartners (Änderungsantrag 14); die Einschließung des Geschlechts, der sexuellen Orientierung und ethnischen Abstammung als mögliche Verfolgungsgründe (Änderungsantrag 20) und die Berücksichtigung traumatischer Erfahrungen bei der Beurteilung, ob die Aussagen des Asylbewerbers widersprüchlich sind (Änderungsantrag 25). Weiters wird die Kommission ersucht, den Artikel 8 Absatz 2 – wonach Aktivitäten des Antragstellers nach Verlassen des Herkunftslandes als begründete Furcht vor Verfolgung nicht gelten, wenn diese aufgenommen wurden, um die Voraussetzungen für den

Schutz zu schaffen – (Änderungsantrag 28) sowie den Artikel 9 Absatz 3, der die Möglichkeit eines Schutzes durch internationale Organisationen und quasi-staatliche Behörden vorsieht (Änderungsantrag 30), wegzulassen. Das Parlament fordert zudem die Einschränkung der internen Fluchtalternative auf bestimmte Kriterien (Änderungsantrag 33); die Möglichkeit einer Aufrechterhaltung des Flüchtlingsstatus auch nach Wegfall der Umstände, aufgrund deren der Flüchtling als solcher anerkannt worden ist (Änderungsantrag 44) sowie die Angleichung der Rechte von Personen, die subsidiären Schutzstatus genießen, an die von Flüchtlingen (Änderungsanträge 66, 67, 69, 70). Schließlich sollten Sanktionsmöglichkeiten im Falle einer Nichteinhaltung eingeführt werden, so das Parlament (Änderungsantrag 87).

3.3. Verhandlungen im Ministerrat

Die Änderungsvorschläge dieser Akteure, einschließlich des Europäischen Parlaments, wurden in die Richtlinie nicht übernommen (vgl. Sidorenko, 2007: 65; ECRE, 2004: 2; Weinzierl, 2005: 114). Als besonders kontrovers erwiesen sich im Ministerrat die Bestimmungen über den Ausschluss von der Flüchtlingseigenschaft, über die Anerkennung nicht-staatlicher Akteure als Verfolgungsakteure und über die Mindeststandards, welche Personen mit subsidiärem Schutzstatus zu gewähren sind. Dabei ist auf den Widerstand Deutschlands hinzuweisen, das sich darum bemühte, eine Ausweitung der Ausschlussklauseln – wie im deutschen Asylrecht zu finden war – in die Richtlinie festschreiben zu lassen, auch wenn sie als mit der Genfer Konvention unvereinbar gelten (vgl. UNHCR, 2003: 7-8). Ein Konsens konnte jedoch erreicht werden und umstrittene Bestimmungen, etwa über die Möglichkeit einer Anklage gegen die Entscheidung des Ausschlusses, wurden gelöscht. Außerdem wurde die Einführung neuer Artikel und Absätze diskutiert, welche den Ausschluss vom internationalen Schutz und eine Zurückweisung aus Sicherheitsgründen ermöglichen würden. Schließlich kamen die Minister im November 2002 überein, dass die Sicherheitsgründe als Ausnahme zum Schutz gegen Zurückweisung, nicht aber als Grund für den Ausschluss aus der Flüchtlingseigenschaft, eingeführt werden sollen (vgl. Gil-Bazo, 2007: 247-253). Darüber hinaus wurde ein Artikel hinzugefügt, der die Aberkennung, Beendigung oder Ablehnung der Verlängerung der Flüchtlingseigenschaft bestimmt und in dem die Gefahr für die Sicherheit eines Mitgliedstaates einen Grund für die Aberkennung darstellt (vgl. Richtlinie 2004/83/EG: Art.14).

Allerdings wurden damit nicht alle Streitpunkte beseitigt, denn Deutschland lehnte die Einbeziehung von Opfern nicht-staatlicher Akteure in den internationalen Schutz weiterhin ab. Da die deutsche Regierung keine Unterstützung seitens der anderen Mitgliedstaaten fand und intern der

Opposition von NGOs und den Grünen gegenüberstand, stimmte sie jedoch zu, obgleich erst nach der Einführung neuer Einschränkungen in den Text (Menz, 2011: 451-452). Der dritte bedeutende Streitpunkt betraf die zu gewährenden Rechte für Personen, die subsidiären Schutz genießen. Die Staaten hatten unterschiedliche Sozialsysteme, was eine Einigung über die zu gewährenden Leistungen erschwerte. Deshalb wurde die Möglichkeit einer Einschränkung auf Kernleistungen eingeführt, aber Deutschland äußerte noch Vorbehalte bezüglich des Arbeitsmarktzugangs für Personen mit subsidiärem Schutzstatus, was die Einführung einer Abweichungsmöglichkeit erforderte (vgl. Menz, 2011: 452-453; UNHCR, 2003: 7-8; ECRE, 2004: 2). Am 29. April 2004 wurde die Richtlinie im Ministerrat verabschiedet, wobei anzumerken ist, dass die Endfassung deutlich restriktiver formuliert ist als der Vorschlag der Kommission.

Aus diesem Kapitel kann der Schluss gezogen werden, dass die Festlegung gemeinsamer europäischer Standards im Asylbereich einen langwierigen Prozess darstellt, weil Kompromisse auf europäischer Ebene schwer zu erreichen sind. Die Analyse über die Verhandlungen der Qualifikationsrichtlinie hat zudem gezeigt, dass die Mitgliedstaaten, insbesondere Deutschland, auf ihre Souveränität bei der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft und des subsidiären Schutzstatus sowie bei der Gewährung der sich daraus ergebenden Rechte, beharren. Die Verbesserungsvorschläge anderer Akteure wurden nicht berücksichtigt und der Inhalt der Richtlinie wurde im Zuge der Verhandlungen verschärft. Es ist zwar bemerkenswert, dass sich die Mitgliedstaaten überhaupt auf gemeinsame Standards einigen konnten, jedoch haben sie den Vorschlag der Kommission im Ministerrat so geändert, dass sie über einen größeren Spielraum bei der Implementation der Richtlinie verfügen. Hier kann bereits angenommen werden, dass diese Strategie eine Befolgung der Richtlinienbestimmungen leichter macht, weil die Mitgliedstaaten Ausnahmeklauseln und Abweichungsmöglichkeiten nutzen können, um die Anzahl der Anerkennungen und die zu gewährenden Rechte auf ein Minimum zu beschränken. Dies kommt aus der Endfassung der Richtlinie hervor, die im folgenden Kapitel kommentiert bzw. analysiert wird.

Kapitel 3: Analyse der Richtlinie 2004/83/EG

Im vorliegenden Kapitel wird der Inhalt der Qualifikationsrichtlinie näher dargelegt. Dabei wird der Schwerpunkt auf die Neuigkeiten, welche die Mitgliedstaaten ausverhandelt haben, sowie auf die Abweichungsmöglichkeiten von den allgemeinen Grundsätzen gelegt, während unproblematische Punkte nur skizziert werden. Die Stellungnahmen einiger Autoren und internationaler bzw. Nichtregierungsorganisationen werden angeführt, um die möglichen Interpretationen zu erläutern. Von Bedeutung sind hier der UNHCR, der ECRE und Autoren der Rechtswissenschaften, welche die problematischen Punkte der Richtlinie hervorheben. Die Analyse wird zeigen, welchen Interpretationsspielraum sich die Mitgliedstaaten bei den Verhandlungen im Ministerrat gesichert haben.

1. Präambel und allgemeine Bestimmungen

Bereits in der Präambel und in den Begriffsbestimmungen sind die Änderungen, die vom Rat durchgeführt wurden, um die Reichweite der Richtlinie einzuschränken, ersichtlich.

1.1. Präambel

Die endgültige Präambel der Richtlinie 2004/83/EG ist um 15 Erwägungen länger als im Vorschlag der Kommission. Zuerst wird darauf hingewiesen, dass die Schaffung einer gemeinsamen Asylpolitik einen wichtigen Bestandteil des Ziels darstellt, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aufzubauen (Nr.1). Dann wird auf das Tampere-Programm Bezug genommen, das sich auf das Genfer Abkommen und das New Yorker Protokoll stützt, damit „niemand dorthin zurückgeschickt wird, wo er Verfolgung ausgesetzt ist“ (Nr.2). Ferner werden die Wichtigkeit der Flüchtlingskonvention betont (Nr.3) und die Tampere-Ziele zur Annäherung der nationalstaatlichen Bestimmungen über die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft und zur Einführung von Maßnahmen über den subsidiären Schutz erwähnt (Nr.4,5). Die sechste Erwägung bestimmt das Ziel der Richtlinie, „einerseits ein Mindestmaß an Schutz in allen Mitgliedstaaten für Personen zu gewährleisten, die tatsächlich Schutz benötigen, und andererseits sicherzustellen, dass allen diesen Personen in allen Mitgliedstaaten ein Mindestniveau von Leistungen geboten wird“ (Nr.6).

Die Annäherung der Rechtsvorschriften sollte dazu beitragen, die Sekundärmigration von Asylbewerbern zwischen den Mitgliedstaaten einzudämmen (Nr.7). Weiters wird betont, dass die Mitgliedstaaten günstigere Normen für Personen mit internationalem Schutzstatus einführen können (Nr.8), obwohl andere Bestimmungen im Widerspruch damit zu stehen scheinen (vgl. Art.14). Die Erwägung 9 wurde zum Vorschlag hinzugefügt und besagt, dass ein Bleiberecht aus humanitären Gründen – das vom Europäischen Parlament vorgeschlagen wurde – nicht in den Geltungsbereich dieser Richtlinie fällt (Nr.9). Laut der zehnten Erwägung achtet die Richtlinie die Grundrechte (Nr.10). Die folgenden Punkte heben hervor, dass die Mitgliedstaaten durch die völkerrechtlichen Instrumente gebunden sind (Nr.11) und, dass das Wohl des Kindes bei der Durchführung der Richtlinie zu berücksichtigen ist (Nr.12). Ferner bleibt das Protokoll über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der EU unberührt (Nr.13) und die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft sei ein deklaratorischer Akt (Nr.14). Zudem wurde ein neuer Punkt eingeführt, der die Beratungsrolle des UNHCR betont (Nr.15).

Die folgenden Erwägungen stellen fest, dass die in der Richtlinie festgelegten Mindestnormen die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Genfer Konvention leiten sollen (Nr.16), dass gemeinsame Kriterien im Sinne vom Artikel 1 der Flüchtlingskonvention einzuführen sind (Nr.17) und, dass gemeinsame Konzepte zu „sur place“ entstehendem Schutzbedarf, Schadensursachen, internem Schutz und Verfolgung erforderlich sind (Nr.18). Der Punkt 19, der in den Stellungnahmen verschiedener Akteure als unannehmbar betrachtet wurde, sieht vor, dass der Schutz von Parteien oder Organisationen geboten werden kann (Nr.19) (vgl. Art.7). Darüber hinaus wird festgestellt, dass kinderspezifische Formen von Verfolgung bei der Prüfung von Anträgen zu berücksichtigen (Nr.20) und, dass ein gemeinsamer Ansatz für den Verfolgungsgrund „Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe“ zu entwickeln sind (Nr.21). Die Erwägung 22 bestimmt, was unter „Handlungen im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen“ zu verstehen ist. Dazu zählen Handlungen, Methoden und Praktiken des Terrorismus gemäß der Charta der Vereinten Nationen (Nr.22). An dieser Stelle muss auf den Kommentar des UNHCR hingewiesen werden. Dieser hält es für bedenklich, dass die Charta wenig Hilfe zur Bestimmung etwaiger Verbrechen bietet, da für den Begriff „Terrorismus“ keine eindeutige Definition existiert (UNHCR, 2005: 6).

Weitere Erwägungen besagen, dass der Begriff „Rechtsstellung“ auch die Flüchtlingseigenschaft einschließen kann (Nr.23), dass Mindestnormen über den subsidiären Schutzstatus die Schutzregelung für Flüchtlinge ergänzen sollen (Nr.24) und, dass Kriterien eingeführt werden müssen, welche den Anspruch auf subsidiären Schutzstatus bestimmen (Nr.25). Als problematisch könnte sich die Erwägung 26 erweisen, nach welcher „Gefahren, denen die Bevölkerung oder eine

Bevölkerungsgruppe eines Landes allgemein ausgesetzt sind, für sich genommen normalerweise keine individuelle Bedrohung dar[stellen], die als ernsthafter Schaden zu beurteilen wäre“ (Nr.26). Diese im Rahmen der Verhandlungen eingeführte Bestimmung könnte zur Folge haben, dass Mitgliedstaaten den Schutz verweigern, wenn die Bedrohung eine ganze Bevölkerungsgruppe betrifft. Allerdings vertritt der UNHCR die Meinung, dass diese Erwägung im Lichte des Zieles der Richtlinie interpretiert werden soll, wonach die Flüchtlingseigenschaft durch den subsidiären Schutz ergänzt wird, um den Schutz zu erweitern. Daher sollte Personen, die vor einer ernsthaften individuellen Bedrohung ihres Lebens oder der Unversehrtheit ihrer Person infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines bewaffneten Konflikts fliehen, subsidiärer Schutz gewährt werden. Eine andere Auslegung würde sowohl dem Wortlaut der Richtlinie als auch dem internationalen Flüchtlingsrecht widersprechen, so der Hohe Kommissar (UNHCR: 2005, 7).

Erwägung 27 zufolge sollte die Verwandtschaft mit einem Flüchtling berücksichtigt werden, um zu bestimmen, ob einem Familienangehörigen der Flüchtlingsstatus zuzuerkennen ist (Nr.27). Ähnlich wie die Erwägung 22 kann die Erwägung 28 insofern Probleme mit sich bringen, als sie den Begriff der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in einem breiten Sinn definiert: Dieser gilt auch „für die Fälle, in denen ein Drittstaatsangehöriger einer Vereinigung angehört, die den internationalen Terrorismus unterstützt“ (Nr.28). Wiederum äußerte der UNHCR Bedenken, dass der Begriff des Terrorismus nicht klar definiert ist. Außerdem argumentierte er, dass die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Organisation oder deren Unterstützung nicht zwangsläufig ein Risiko für die nationale Sicherheit darstellt. Insofern sollte die Bestimmung restriktiv ausgelegt werden, um den Ausnahmeregelungen der Genfer Konvention zu entsprechen (UNHRC, 2005: 28). Die Erwägungen 29 und 30 wurden vom Rat eingeführt und ermöglichen es den Mitgliedstaaten, das Recht auf gewisse Leistungen einzuschränken. So müssen den Familienangehörigen von Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, „nicht zwangsläufig dieselben Vergünstigungen gewährt werden wie der anerkannten Person“ (Nr.29). Außerdem können die Mitgliedstaaten den Zugang zur Beschäftigung, zur Sozialhilfe, zur medizinischen Versorgung und zu Integrationsmaßnahmen an die Erteilung eines Aufenthaltstitels knüpfen (Nr.30).

Der folgende Punkt stellt fest, dass finanzielle Zuwendungen für die Bildung nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen (Nr.31). Erwägung 32 zufolge sollen bei der Anerkennung ausländischer Diplome die „praktischen Schwierigkeiten“ berücksichtigt werden (Nr.32). Ferner sollen Sozialleistungen „zur Vermeidung sozialer Hartefälle“ gewährt werden (Nr.33) und gewisse Kernleistungen – Mindesteinkommen, Unterstützung bei Krankheit, bei Schwangerschaft und bei Elternschaft – umfassen, sofern sie „eigenen Staatsangehörigen gewährt werden“, was in der ersten Version nicht vorgesehen war (Nr.34) (vgl. Art.28). Zusätzlich soll der Zugang zur medizinischen

Versorgung sichergestellt werden (Art.35). Die letzten Erwägungen betreffen die Bewertung der Richtlinie (Nr.36), die Berücksichtigung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips (Nr.37), die Beteiligung des Vereinigten Königreichs und Irlands an der Annahme und Anwendung der Richtlinie (Nr.38, 39) sowie die Nichtbeteiligung Dänemarks (Nr.40).

1.2. Allgemeine Bestimmungen

Auch die allgemeinen Bestimmungen des Kapitels I wurden von nicht-staatlichen Akteuren als zu restriktiv bewertet. Einige fragwürdige Punkte, die sich aus den Verhandlungen ergaben, sind bereits absehbar. Der Artikel 1 bestimmt den Gegenstand und Anwendungsbereich der Richtlinie: „Das Ziel dieser Richtlinie ist die Festlegung von Mindestnormen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, sowie des Inhalts des zu gewährenden Schutzes“. Diese Bestimmung wiederholt das in der Erwägung 6 formulierte Ziel, jedoch mit dem Unterschied, dass lediglich Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Die Tatsache, dass EU-Bürger nicht eingeschlossen werden, wurde kritisiert, weil es im Widerspruch mit der Genfer Konvention stehe (vgl. ECRE, 2004: 4-5; UNHCR, 2005: 9). Der Artikel 2 enthält wichtige Begriffsbestimmungen. Zuerst bezeichnet der Begriff „internationaler Schutz“ die Flüchtlingseigenschaft und den subsidiären Schutzstatus (Art.2 Buchstabe a). Dann wird klargestellt, worauf sich der Ausdruck „Genfer Flüchtlingskonvention“ bezieht (Buchstabe b). Unter „Flüchtling“ ist ein Drittstaatsangehöriger zu verstehen, „der aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht nicht in Anspruch nehmen will“ oder ein Staatenloser, „der sich aus denselben vorgenannten Gründen außerhalb des Landes seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts befindet und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen dieser Furcht nicht dorthin zurückkehren will“ (Buchstabe c). Diese Definition übernimmt grundsätzlich die Formulierung des Artikels 1 A der Genfer Konvention, allerdings wird sie auf Drittstaatsangehörige und Staatenlose eingeschränkt (vgl. ECRE, 2004: 5; UNHCR, 2005:9).

Ferner bezeichnet die Flüchtlingseigenschaft „die Anerkennung eines Drittstaatsangehörigen oder eines Staatenlosen als Flüchtling durch einen Mitgliedstaat“ (Art.2 Buchstabe d). Der UNHCR übte an dieser Definition Kritik, weil er meinte, dass eine Person die Flüchtlingseigenschaft bereits besitzt, wenn sie die Kriterien der Definition erfüllt, auch wenn sie noch nicht als Flüchtling

anerkannt wurde. Stattdessen sollte für die Rechte, Vergünstigungen und Pflichten, die sich aus der Anerkennung einer Person als Flüchtling ergeben, der Begriff „Asyl“ verwendet werden (UNHCR, 2005: 10). Obwohl eine solche Unterscheidung im Wortlaut der Richtlinie für mehr Klarheit sorgen würde, meint Gil-Bazo dazu, dass der Begriff an sich irrelevant ist, solange der gewährte Status ein Mindestmaß an individuellen Rechten umfasst (Gil-Bazo, 2007: 238). Der Ausdruck „Person mit Anspruch auf subsidiären Schutz“ gilt für einen Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, der als Flüchtling nicht anerkannt werden kann, der aber „stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass er bei einer Rückkehr in sein Herkunftsland [...] tatsächlich Gefahr laufe, einen ernsthaften Schaden [...] zu erleiden“ (Art.2 Buchstabe e). Der subsidiäre Schutzstatus ist daher die Anerkennung, dass diese Person Anspruch auf subsidiären Schutz hat (Buchstabe f). Weiters stellt ein „Antrag auf internationalen Schutz“ das Ersuchen um Schutz durch einen Mitgliedstaat dar, wenn der Antragsteller die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder die Gewährung des subsidiären Schutzes anstrebt (Buchstabe g), wobei der Hohe Kommissar darauf besteht, dass Asylanträge zunächst auf der Grundlage der Flüchtlingsdefinition geprüft werden sollen, bevor der subsidiäre Schutzstatus gewährt wird (UNHCR, 2005: 10).

Der Buchstabe h befasst sich mit der Definition von Familienangehörigen. Diese umfasst die nachstehenden Familienmitglieder der Person, der der internationale Schutz gewährt wird und „die sich in demselben Mitgliedstaat aufhalten, sofern die Familie bereits im Herkunftsland bestanden hat“. Dies inkludiert den Ehegatte oder den unverheirateten Partner „soweit in den Rechtsvorschriften oder in der Praxis des betreffenden Mitgliedstaats“ dieser gleich zu behandeln ist, sowie die minderjährigen Kinder der Person, welcher der internationale Schutzstatus zuerkannt worden ist, „sofern diese ledig und unterhaltsberechtig sind“ (Art.2 Buchstabe h). Die Bestimmungen, die sich im Vorschlag der Kommission befanden, wurden dadurch eingeschränkt, dass sich die Familie im selben Staat aufhalten und bereits im Herkunftsland bestanden haben soll. Außerdem wurde ein Absatz gestrichen, in welchem enge Verwandte, die bei Verlassen des Herkunftslandes mit der Familie zusammenlebten, zu den Familienangehörigen zählten. Deshalb wird vom UNHCR und ECRE befürchtet, dass die Einheit der Familie oder das Wohl der Kinder durch die neue Bestimmung gefährdet wird (vgl. UNHCR, 2005: 11; ECRE, 2004: 5). Anschließend wird der Begriff „unbegleitete Minderjährige“ bestimmt. Diese sind Drittstaatsangehörige oder Staatenlose unter 18 Jahren, die ohne Begleitung eines für sie verantwortlichen Erwachsenen in das Gebiet eines Mitgliedstaats einreisen (Buchstabe i). Schließlich werden „Aufenthaltstitel“ und „Herkunftsland“ definiert, wobei letzteres bei Staatenlosen das Land des früheren gewöhnlichen Aufenthalts bezeichnet (Buchstaben j, k).

Ferner stellt der Artikel 3 fest, dass die Mitgliedstaaten günstigere Normen erlassen oder

beibehalten können, „sofern sie mit dieser Richtlinie vereinbar sind“ (Art.3). Diese letzte Einschränkung scheint darauf hinzudeuten, dass einige Bestimmungen günstigere Normen nicht erlauben, was mit dem Ziel der Harmonisierung im Einklang stünde (vgl. Gil-Bazo, 2007: 249-250).

2. Prüfung von Anträgen und Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft

Die Kapitel II und III regeln die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz und die Anerkennung als Flüchtling.

2.1. Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz

Zur Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz stellt der Artikel 4 zunächst fest, dass die Mitgliedstaaten vom Antragsteller verlangen können, dass er alle „zur Begründung des Antrags auf internationalen Schutz erforderlichen Anhaltspunkte“ darlegt (Art.4 Abs.1). Der UNHCR weist aber darauf hin, dass Asylbewerber oft nicht in der Lage sind, selbst die erforderlichen Nachweise zu liefern (UNHCR, 2005: 12). Weiters werden im Absatz 2 die Anhaltspunkte aufgelistet. Dazu zählen u.a. das Alter, die familiären und sozialen Verhältnisse, die Staatsangehörigkeit, die Reisewege und die Gründe für den Antrag. Gemäß Absatz 3 sind die Anträge individuell zu prüfen, wobei auf alle relevanten mit dem Herkunftsland verbundenen Tatsachen, alle Angaben und die individuelle Lage des Antragstellers Rücksicht zu nehmen ist (Art.4 Abs.3 Buchstaben a, b, c).

Zudem soll berücksichtigt werden, „ob die Aktivitäten des Antragstellers seit Verlassen des Herkunftslandes ausschließlich oder hauptsächlich aufgenommen wurden, um die für die Beantragung des internationalen Schutzes erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen, um bewerten zu können, ob der Antragsteller im Fall einer Rückkehr in dieses Land aufgrund dieser Aktivitäten verfolgt oder ernsthaften Schaden erleiden würde“ (Art.4 Abs.3 Buchstabe d). Laut Maiani ist diese Bestimmung derart zu interpretieren, dass die Möglichkeit, verfolgt zu werden oder ernsthaften Schaden zu erleiden entscheidend ist, *auch wenn* diese Aktivitäten nur zur Erfüllung der Voraussetzungen aufgenommen wurden (vgl. Maiani, 2009: 61-62). Dennoch ist der Wortlaut dieses Buchstabens unklar und eine Auslegung im Lichte des Artikels 5 Absatz 3 würde eher andeuten, dass die Anerkennung *nicht* erfolgen muss, „wenn die Verfolgung auf Umständen beruht, die der Antragsteller nach Verlassen des Herkunftslandes selbst geschaffen hat“ (Art.5 Abs.3). Hiermit wird daher ein potentieller Streitpunkt bei der Umsetzung bzw. Anwendung der Richtlinie deutlich. Schließlich muss bei der Prüfung von Anträgen auch berücksichtigt werden, „ob vom Antragsteller vernünftigerweise erwartet werden kann, dass er den Schutz eines anderen Staates in

Anspruch nimmt, dessen Staatsangehörigkeit er für sich geltend machen könnte“ (Art.4 Abs.3 Buchstabe e). Nach dem UNHCR sollte dieser Buchstabe in die nationale Gesetzgebung und Praxis nicht übernommen werden, denn er sei mit der Flüchtlingskonvention unvereinbar (UNHCR, 2005: 13).

Ferner besagt der Absatz 4, dass frühere Verfolgung oder ernsthafter Schaden, den der Antragsteller erlitten hat, einen ernsthaften Hinweis darstellt, dass die Furcht begründet ist, „es sei denn, stichhaltige Gründe sprechen dagegen, dass der Antragsteller erneut von solcher Verfolgung oder einem solchen Schaden bedroht wird“ (Art.4 Abs.4). Wenn Unterlagen oder Beweise fehlen, so bedürfen die Aussagen des Antragstellers keines Nachweises, wenn dieser sich bemüht hat, den Antrag zu substantiieren; eine „hinreichende Erklärung“ für das Fehlen gegeben wurde; die Aussagen kohärent und plausibel sind; der internationale Schutz zum frühest möglichen Zeitpunkt beantragt wurde; und „die generelle Glaubwürdigkeit des Antragstellers“ festgestellt worden ist (Abs.5 Buchstaben a, b, c, d, e). Dieser Absatz ist insofern problematisch, als die festgelegten Kriterien einen bedeutenden Interpretationsspielraum überlassen. Wie kann objektiv bewiesen werden, dass der Antragsteller sich bemüht hat oder generell glaubwürdig ist? Wie Noll argumentiert, beruht die Feststellung der Glaubwürdigkeit bei der Prüfung von Anträgen auf subjektiven Kriterien, die schwer nachvollziehbar sind (vgl. Noll, 2005: 12-15). So muss untersucht werden, ob diese Lücke in Österreich genutzt wird, um die Anzahl der Anerkennungen niedrig zu halten. Darüber hinaus könnte eine restriktive Auslegung dazu führen, dass Konventionsflüchtlinge, die als unglaubwürdig gelten, zurückgeschoben werden, was ein Verstoß gegen das *Refoulement*-Verbot darstellen würde.

Wie bereits erwähnt, wirft der Artikel 5 Interpretationsfragen auf. Zuerst wird festgestellt: „Die begründete Furcht vor Verfolgung oder die tatsächliche Gefahr, einen ernsthaften Schaden zu erleiden, kann auf Ereignissen beruhen, die eingetreten sind, nachdem der Antragsteller das Herkunftsland verlassen hat“ (Art.5 Abs.1). Dann wird aber nuanciert: „insbesondere wenn die Aktivitäten, auf die er sich stützt, nachweislich Ausdruck und Fortsetzung einer bereits im Herkunftsland bestehenden Überzeugung oder Ausrichtung ist“ (Abs.2). Weiters wird präzisiert, dass die Mitgliedstaaten festlegen können, dass ein Asylwerber, der einen Folgeantrag stellt, „in der Regel nicht als Flüchtling anerkannt wird, wenn die Verfolgungsgefahr auf Umständen beruht, die [er] nach Verlassen des Herkunftslandes selbst geschaffen hat“ (Abs.3). Dieser Artikel ist deshalb fragwürdig, weil er die Anerkennung des „sur place“ entstehenden Bedarfs an internationalem Schutz optional macht, wenn der Antragsteller die Verfolgungsgefahr selbst geschaffen hat. Das steht im Widerspruch mit der Genfer Konvention, nach welcher die Verfolgungsgefahr an und für sich die Furcht begründet und zur Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft führen soll (vgl. Maiani,

2009: 62-63; ECRE, 2004: 6).

Der Artikel 6 legt fest, von welchen Akteuren die Verfolgung oder ein ernsthafter Schaden ausgehen kann. Neben dem Staat und Parteien oder Organisationen kann die Bedrohung auch von nichtstaatlichen Akteuren ausgehen, sofern der Staat oder die mit ihm verbundenen Parteien oder Organisationen „erwiesenermaßen nicht in der Lage oder nicht willens sind, Schutz vor Verfolgung bzw. ernsthaftem Schaden [...] zu bieten“ (Art.6 Buchstaben a, b, c). Dieser Artikel, gegen den Deutschland Widerstand geleistet hatte, wurde vom Hohen Kommissar begrüßt, jedoch warnt dieser auch davor, den Begriff „erwiesenermaßen“ zur Verschärfung der Beweislast des Antragstellers zu nutzen (vgl. UNHCR, 2005: 16). Artikel 7 zufolge kann Schutz vom Staat oder von Parteien oder Organisationen, die einen wesentlichen Teil des Staatsgebiets beherrschen, geboten werden (Art.7 Abs.1). Diesbezüglich wiederholte der UNHCR seine Befürchtung, dass der Schutz allein deswegen verweigert werden könnte, weil internationale Organisationen eine vorübergehende Verwaltungshoheit und Gebietskontrolle ausüben. Es sei nämlich bedenklich, da solche Organisationen die Verantwortung von Staaten völkerrechtlich nicht übernehmen können (vgl. UNHCR, 2005: 16; ECRE, 2004: 7).

Ferner besagt der Artikel 7, dass Schutz als gewährleistet gilt, wenn die genannten Akteure „geeignete Schritte einleiten, um die Verfolgung oder den ernsthaften Schaden zu verhindern“. Dennoch kann behauptet werden, dass die Einleitung dieser Schritte keine Garantie darstellt, dass der Schutz tatsächlich geboten wird und daher keine begründete Furcht besteht (vgl. UNHCR, 2005: 16). Der Artikel 8 sieht eine interne Fluchtoption vor, nach welcher ein Mitgliedstaat feststellen kann, dass der Antragsteller keinen internationalen Schutz benötigt, „sofern in einem Teil des Herkunftslandes keine begründete Furcht vor Verfolgung bzw. keine tatsächliche Gefahr, einen ernsthaften Schaden zu erleiden, besteht und von dem Antragsteller vernünftigerweise erwartet werden kann, dass er sich in diesem Landteil aufhält“ (Art.8 Abs.1, 2). Der Absatz 1 kann sogar dann angewendet werden, wenn praktische Hindernisse für eine Rückkehr in das Herkunftsland bestehen (Abs.3). Dieser Artikel ist fragwürdig, weil der Schutz auch in Fällen verweigert werden kann, in denen die Rückkehr gefährlich, illegal oder unmöglich ist. Deshalb fordert der Hohe Kommissar die Mitgliedstaaten auf, den Absatz 3 nicht umzusetzen (vgl. UNHCR, 2005: 8; ECRE, 2004: 8). Hier ist wieder eine Schwachstelle des Textes sichtbar, welche die Mitgliedstaaten nützen können, um manchen Asylsuchenden den Schutz zu verweigern.

2.2. Anerkennung als Flüchtling

Im Kapitel III werden zuerst die Verfolgungshandlungen definiert. Es handelt sich um Handlungen,

die entweder „aufgrund ihrer Art oder Wiederholung so gravierend sind, dass sie eine schwerwiegende Verletzung der grundlegenden Menschenrechte darstellen“, oder „in einer Kumulierung unterschiedlicher Maßnahmen [...] bestehen, die so gravierend ist, dass eine Person in ähnlicher [...] Weise betroffen ist “ (Art.9 Abs.1). Laut dem UNHCR soll der Begriff der Verfolgungshandlungen flexibel ausgelegt werden, weil Handlungen wie schwerwiegende Diskriminierung sowohl einzeln als auch zusammen mit anderen negativen Faktoren zu einer begründeten Furcht führen können, die das Verlassen des Herkunftslandes erfordert (UNHCR, 2005: 18). Eine Liste von Verfolgungshandlungen wird anschließend angeführt. Diese umfasst die Anwendung physischer oder psychischer Gewalt; diskriminierende gesetzliche, administrative, polizeiliche und/oder justizielle Maßnahmen; die unverhältnismäßige oder diskriminierende Strafverfolgung oder Bestrafung; die Verweigerung gerichtlichen Rechtsschutzes mit dem Ergebnis einer unverhältnismäßigen oder diskriminierenden Bestrafung; die Strafverfolgung oder Bestrafung wegen Verweigerung des Militärdienstes in einem Konflikt, wenn der Militärdienst Verbrechen oder Handlungen umfassen würde, die unter die Ausschlussklauseln fallen; oder Handlungen, die an die Geschlechtszugehörigkeit anknüpfen oder gegen Kinder gerichtet sind (Abs.2). Der dritte Absatz erfordert aber, dass eine Verknüpfung zwischen den unten genannten Verfolgungsgründen und den als Verfolgung eingestuften Handlungen besteht. Das impliziert, dass Verfolgungshandlungen, welche aus anderen Gründen als den aufgelisteten unternommen wurden, zur Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft nicht gelten könnten. Das ist nicht nur deshalb problematisch, weil es dem Artikel 3 über günstigere Normen widerspricht, sondern auch, weil manche Kategorien von Flüchtlingen dadurch ausgeschlossen werden könnten (vgl. Maiani, 2009: 23-29). Dies stellt wieder eine Lücke dar, die zur Verweigerung der Flüchtlingseigenschaft führen könnte.

Im Artikel 10 werden die Verfolgungsgründe, und zwar die Rasse, die Religion, die Nationalität, die soziale Gruppe und die politische Überzeugung genauer definiert (Art.10 Abs.1). Bei der Definition von sozialer Gruppe ist anzumerken, dass zwei Kriterien – die angeborenen Merkmale und die abgegrenzte Identität – festgelegt werden, welche entweder kumulativ oder als Alternativen interpretiert werden können. Um Schutzlücken zu vermeiden empfiehlt der UNHCR den Mitgliedstaaten, eine alternative Anwendung der beiden Konzepte zu ermöglichen (UNHCR, 2005: 20). Dennoch bleibt der Interpretationsspielraum im Wortlaut der Richtlinie bestehen. Zum Schluss wird festgestellt, dass es unerheblich ist, „ob der Antragsteller tatsächlich die Merkmale [...] aufweist, die zur Verfolgung führen, sofern ihm diese Merkmale von seinem Verfolger zugeschrieben werden“ (Abs.2).

3. Erlöschen und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft und Anspruch auf subsidiären Schutz

Anschließend werden die Kriterien für das Erlöschen, den Ausschluss und die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft festgelegt. Dann werden die Voraussetzungen für den Anspruch auf subsidiären Schutz sowie die Kriterien für die Zuerkennung, Aberkennung, Beendigung und Ablehnung des subsidiären Schutzstatus bestimmt.

3.1. Die Flüchtlingseigenschaft: Erlöschen, Ausschluss, Aberkennung

Der Artikel 11 legt fest, in welchen Fällen ein Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser nicht mehr Flüchtling ist, und zwar, wenn er sich freiwillig erneut dem Schutz des Landes seiner Staatsangehörigkeit unterstellt; seine Staatsangehörigkeit wiedererlangt hat; eine neue Staatsangehörigkeit erworben hat und den Schutz des neuen Landes genießt; sich freiwillig im Herkunftsland wieder niedergelassen hat; oder nach Wegfall der Umstände, aufgrund deren er als Flüchtling anerkannt worden ist (Art.11 Abs.1). Betreffend die Veränderung der Umstände haben die Mitgliedstaaten zu prüfen, ob diese „erheblich und nicht vorübergehend“ ist (Abs.2). Ein Absatz in der Fassung der Kommission, nach welchem die Beweislast bei den Mitgliedstaaten liegt, wurde gelöscht, was eine Begründung für die gewählte Interpretation von „erheblich und nicht vorübergehend“ nicht mehr erforderlich macht. Außerdem befürchten der UNHCR und der ECRE, dass Flüchtlinge auch in schweren Fällen zurückgeschickt werden. Deshalb werden die Mitgliedstaaten ersucht, eine Ausnahme einzuführen, welche der Genfer Konvention entsprechend sich „auf zwingende, auf früheren Verfolgungen beruhenden Gründe“ bezieht (UNHCR, 2005: 22; ECRE, 2004: 10).

Im Artikel 12 wird der Ausschluss von der Flüchtlingseigenschaft geregelt. Dieser hat erstens zu erfolgen, wenn der Drittstaatsangehörige oder Staatenlose den Schutz oder Beistand einer Organisation oder einer Institution der Vereinten Nationen genießt, oder wenn er im Aufnahmeland offiziell als Person anerkannt wird, welche „die Rechte und Pflichten, die mit dem Besitz der Staatsangehörigkeit dieses Landes verknüpft sind, bzw. gleichwertige Rechte und Pflichten“ hat (Art.12 Abs.1). Zweitens ist die Person von der Flüchtlingseigenschaft ausgeschlossen, wenn schwerwiegende Gründe zu der Annahme berechtigen, dass sie ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen hat; dass sie eine „schwere nichtpolitische Straftat“, insbesondere grausame Handlungen, begangen hat oder; dass sie „sich Handlungen zuschulden kommen ließ, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten

Nationen [...] zuwiderlaufen“ (Abs.2). Dieser Absatz gilt auch für Personen, die „andere zu den genannten Straftaten oder Handlungen anstiften oder sich [...] daran beteiligen“ (Abs.3). Diese Bestimmungen könnten unterschiedlich ausgelegt werden, denn einerseits wird der Begriff „schwere nichtpolitische Straftat“ nicht näher bestimmt, und andererseits wurden Bestimmungen des Richtlinienvorschlags gestrichen, welche u.a. betonten, dass sich die Ausschlussgründe nur auf das persönliche und bewusste Verhalten des Betroffenen stützen dürfen. Mit solchen Änderungen konnten sich die Mitgliedstaaten wieder mehr Interpretationsspielraum sichern.

Dann befasst sich das Kapitel IV mit der Zuerkennung, der Aberkennung, Beendigung oder Ablehnung der Verlängerung der Flüchtlingseigenschaft. Zunächst besagt der Artikel 13, dass einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, der die Voraussetzung der Kapitel II und III erfüllt, die Flüchtlingseigenschaft zuzuerkennen ist (Art.13). Laut dem Artikel 14, der zum Vorschlag der Kommission nicht zählte, ist die Flüchtlingseigenschaft erstens Personen abzuerkennen, die nach Artikel 11 nicht länger Flüchtlinge sind (Art.14 Abs.1). In dem Fall soll der Mitgliedstaat nachweisen, dass der Betroffene nicht bzw. nicht mehr Flüchtling ist (Abs.2). Zweitens ist die Flüchtlingseigenschaft abzuerkennen, zu beenden oder ihre Verlängerung abzulehnen, wenn die Person von der Zuerkennung hätte ausgeschlossen werden müssen oder ausgeschlossen ist, oder wenn „eine falsche Darstellung oder das Verschweigen von Tatsachen [...] für die Zuerkennung [...] ausschlaggebend war“ (Abs.3). Dabei warnt der Hohe Kommissar vor einer extensiven Auslegung dieser Bestimmung, denn in vielen Fällen müssen Asylsuchende gefälschte Papiere verwenden, um der Verfolgung zu entkommen (UNHCR, 2005: 26). In diesem Sinn könnte dieser Absatz genutzt werden, um die Flüchtlingseigenschaft Personen abzuerkennen, die Schutz tatsächlich benötigten. Drittens legt Artikel 14 fest, dass die Mitgliedstaaten einem Flüchtling die Rechtsstellung aberkennen, beenden oder ihre Verlängerung ablehnen können, „wenn es stichhaltige Gründe für die Annahme gibt, dass er eine Gefahr für die Sicherheit des Mitgliedstaats darstellt“ oder, dass „er eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Mitgliedstaats darstellt, weil er wegen eines besonders schweren Verbrechens rechtskräftig verurteilt wurde“ (Abs.4). Diese kontroverse Bestimmung, die kurz nach den Anschlägen vom 11. September 2001 verhandelt wurde, wirft Fragen auf (vgl. Gil-Bazo, 2007: 245-246). In der Tat können die Begriffe „Gefahr für die Sicherheit“ oder „Allgemeinheit“ sowie „schweres Verbrechen“ unterschiedlich ausgelegt werden. Dann wird im Artikel 14 festgelegt, dass die Mitgliedstaaten entscheiden können, „einem Flüchtling eine Rechtsstellung nicht zuzuerkennen, solange noch keine Entscheidung darüber gefasst worden ist“ (Art.14 Abs.5). Schließlich können die betroffenen Personen Rechte geltend machen, die in der Genfer Konvention genannt werden (Abs.6).

3.2. Der subsidiäre Schutzstatus: Zuerkennung, Erlöschen, Ausschluss, Aberkennung

Die rechtliche Festlegung des subsidiären Schutzstatus stellt eine wesentliche Neuigkeit dar, die die Richtlinie mit sich bringt. Wie in der Erwägung 24 betont, soll der subsidiäre Schutzstatus den in der Genfer Konvention festgelegten Flüchtlingsschutz ergänzen. Dennoch könnte eine ungeeignete Interpretation dieser neuen Regelung dazu führen, dass einem Asylwerber der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt wird, obwohl er als Flüchtling im Sinne von Artikel 2 Buchstabe c, Artikel 9 und 10 anerkannt werden sollte. Deshalb sollte die Gewährung des subsidiären Schutzstatus nur dann möglich sein, wenn die Voraussetzungen zur Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllt sind, betonten der UNHCR und der ECRE (vgl. UNHCR, 2005: 28; ECRE, 2004: 12.) Im Kapitel V wird zuerst bestimmt, was unter „ernsthaftem Schaden“ – dem entscheidenden Kriterium für die Zuerkennung des subsidiären Schutzstatus – zu verstehen ist: Es kann sich um die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, um Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung, oder um „eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts“ handeln (Art.15). Dabei befürchtet der Hohe Kommissar, dass der Begriff der „individuellen“ Bedrohung – der vom Ministerrat in die Richtlinie hinzugefügt wurde – zu restriktiv interpretiert wird (UNHCR, 2005: 28).

Der Artikel 16 besagt, dass eine Person auf den subsidiären Schutzstatus nicht mehr Anspruch hat, wenn die Umstände, die zur Zuerkennung geführt haben, nicht mehr bestehen oder sich derart verändert haben, dass der Schutz nicht mehr erforderlich ist (Art.16 Abs.1). Dabei sollen die Mitgliedstaaten berücksichtigen, ob die Veränderung wesentlich und nicht nur vorübergehend ist (Abs.2). Wie bereits erwähnt ist kein humanitäres Bleiberecht vorgesehen, das eine Ausnahme aus „zwingenden Gründen“ erfordern würde (vgl. Analyse von Art.11). Für den Ausschluss vom subsidiären Schutzstatus gelten gemäß Artikel 17 dieselben Kriterien, die im Artikel 12 Absatz 2 für die Flüchtlingseigenschaft aufgelistet sind, aber mit dem Unterschied, dass die Gefahr für die Allgemeinheit oder für die Sicherheit des Landes auch als Grund für den Ausschluss vom subsidiären Schutz gilt (Art.17 Abs.1). Dies betrifft auch Personen, die andere zu den genannten Straftaten oder Handlungen anstiften oder sich daran beteiligen (Abs.2). Im Gegensatz zum Artikel 12 über den Ausschluss von der Flüchtlingseigenschaft kann eine Person vom subsidiären Schutzstatus ausgeschlossen werden, wenn sie vor ihrer Aufnahme in den Mitgliedstaat Straftaten begangen hat, die „mit Freiheitsstrafe bestraft würden, wenn sie in dem betreffenden Mitgliedstaat begangen worden wären, und [der Betroffene] sein Herkunftsland nur verlassen hat, um einer Bestrafung [...] zu entgehen“ (Abs.3).

Das sechste Kapitel regelt den subsidiären Schutzstatus. Dieser ist einem Drittstaatsangehörigen oder einem Staatenlosen zuzuerkennen, der die Voraussetzungen der Kapitel II und V erfüllt (Art.18). Der Artikel 19 über die Aberkennung, Beendigung oder Ablehnung der Verlängerung des subsidiären Schutzstatus ist ähnlich wie der Artikel 14 über die Aberkennung, Beendigung oder Ablehnung der Verlängerung der Flüchtlingseigenschaft. Kurz gefasst hat die Aberkennung zu erfolgen, wenn der Betroffene nicht länger Anspruch auf subsidiären Schutz hat (Art.19 Abs.1), von der Gewährung des subsidiären Schutzes hätte ausgeschlossen werden müssen (Abs.2 und Abs.3 Buchstabe a), oder eine falsche Darstellung gemacht hat oder Tatsachen verschwiegen hat, die für die Gewährung ausschlaggebend waren (Buchstabe b). Der zuständige Mitgliedstaat soll nachweisen, dass die Person keinen oder nicht mehr Anspruch auf subsidiären Schutz hat (Abs.4).

4. Inhalt des internationalen Schutzes

Schließlich wird der Inhalt des internationalen Schutzes bestimmt. Dieser umfasst den Schutz gegen Zurückweisung, den Zugang zu Information, die Wahrung des Familienverbands, das Recht auf einen Aufenthaltstitel und Reisedokumente, den Zugang zu Beschäftigung und Bildung, das Recht auf Sozialleistungen, auf medizinische Versorgung und Wohnraum sowie Bestimmungen über unbegleitete Minderjährige, Freizügigkeit und Integration.

4.1. Allgemeine Bestimmungen und Schutz vor Zurückweisung

Im Kapitel VII wird zuerst festgestellt, dass die folgenden Bestimmungen die in der Genfer Konvention verankerten Rechte nicht berühren (Art.20 Abs.1). Das Kapitel gilt sowohl für Flüchtlinge als auch für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutzstatus, „sofern nichts anderes bestimmt wird“ (Abs.2). Zudem sollen die Mitgliedstaaten die Situation von besonders schutzbedürftigen Personen berücksichtigen, wozu Minderjährige, Behinderte, schwangere Frauen und Personen, die Folter oder Vergewaltigung erlitten haben, zu zählen sind (Abs.3). Dabei soll in Einzelfällen geprüft werden, ob die Personen als besonders hilfsbedürftig anerkannt werden sollen (Abs.4). Außerdem soll das Wohl des Kindes „eine besonders wichtige Überlegung für die Mitgliedstaaten“ darstellen (Abs.5). Die Absätze 6 und 7, die im Vorschlag der Kommission nicht zu finden waren, sehen die Möglichkeit vor, die einem Flüchtling bzw. einer Person unter subsidiärem Schutz zugestandenen Rechte einzuschränken, wenn ihm der Status „aufgrund von Aktivitäten zuerkannt wurde, die einzig oder hauptsächlich deshalb aufgenommen wurden, um die für die Zuerkennung [...] erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen“ (Abs.6, 7). Ähnlich wie im

Artikel 5 wird hier kritisiert, dass die Genfer Konvention solche Einschränkungen nicht vorsieht und, dass Diskriminierung zwischen Flüchtlingskategorien im Artikel 3 der Konvention sogar verboten ist. Da diese Einschränkung aber nur „innerhalb der durch die Genfer Flüchtlingskonvention vorgegebenen Grenzen“ durchgeführt werden kann, ist die Anwendung dieser Bestimmung nur begrenzt möglich (vgl. UNHCR, 2005: 31-32).

Der Artikel 21 legt die Bedingungen für den Schutz vor Zurückweisung fest. Prinzipiell haben die Mitgliedstaaten den Grundsatz der Nichtzurückweisung zu achten (Abs.1). Der neu eingeführte Absatz 2 erlaubt aber Ausnahmen, wenn „es stichhaltige Gründe für die Annahme gibt, dass [der Flüchtling] eine Gefahr für die Sicherheit des Mitgliedstaats darstellt, in dem er sich aufhält“, oder wenn dieser „eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Mitgliedstaats darstellt, weil er wegen einer besonders schweren Straftat rechtskräftig verurteilt wurde“ (Abs.2 Buchstaben a und b). Ferner können die Mitgliedstaaten den Aufenthaltstitel eines Flüchtlings widerrufen, beenden oder seine Verlängerung bzw. die Erteilung eines Titels ablehnen, wenn der Absatz 2 Anwendung findet (Abs.3). Diese zwei Absätze scheinen anzudeuten, dass die Mitgliedstaaten Flüchtlinge zurückweisen können, ohne dass die im Artikel 32 der Genfer Konvention vorgesehenen Alternativen (Berufung gegen die Entscheidung, Antrag in einem anderen Staat) Anwendung finden (vgl. UNHCR, 2005: 32). Dennoch weist Gil-Bazo darauf hin, dass diese Bestimmungen ohnehin im Widerspruch mit dem Gemeinschaftsrecht stehen, nach welchem die Menschenrechte einzuhalten sind (vgl. Gil-Bazo, 2007: 255-256). Ein Urteil, in dem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Zurückweisung von zwei Somaliern durch das Vereinigte Königreich als rechtswidrig erklärte, bestätigte diese Interpretation. Die Betroffenen, die im Mitgliedstaat wegen Morddrohung, Diebstahls und Drogenhandels verurteilt wurden, dürfen nicht zurückgewiesen werden, weil sie in Somalia Opfer von Folter oder unmenschlicher Behandlung werden könnten, so der Gerichtshof (vgl. ECRE Weekly Newsletter, 1/7/2011: 4-5).

4.2. Information, Wahrung des Familienverbands, Aufenthaltstitel, Reisedokumente

Weiters werden die Rechte auf Information, Wahrung des Familienverbands, Aufenthaltstitel und Reisedokumente bestimmt. Die Mitgliedstaaten sollen nämlich den Personen, die Anspruch auf internationalen Schutz haben, Zugang zu Informationen über ihre Rechte und Pflichten in einer für sie verständliche Sprache gewähren (Art.22). Ferner haben die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, dass der Familienverband aufrechterhalten werden kann und, dass die Familienangehörigen der Flüchtlinge auf die in den Artikeln 24 bis 34 genannten Vergünstigungen Anspruch haben. Die Staaten können Bedingungen dafür festlegen, unter denen Familienangehörigen von subsidiär

Schutzberechtigten diesen Vergünstigungen gewährt werden, sofern sie „einen angemessenen Lebensstandard“ sicherstellen (Art.23 Abs.1 und 2). Es liegt aber im Ermessen der Mitgliedstaaten zu bestimmen, was einen angemessenen Lebensstandard darstellt, was vom ECRE und UNHCR bedauert wird. Diese fördern für Familienangehörige dieselbe Rechtsstellung wie für den Antragsteller (vgl. ECRE, 2004: 13; UNHCR, 2005: 33). Ausgeschlossen von diesen Vergünstigungen sind Familienangehörige, die aufgrund der Kapitel III und V von der Flüchtlingseigenschaft oder der Gewährung des subsidiären Schutzes ausgeschlossen wären (Art.23 Abs.3). Die Mitgliedstaaten können „aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung“ die Vergünstigungen verweigern, einschränken oder zurückziehen (Abs.4). Schließlich besteht für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Vergünstigungen anderen engen Verwandten zu gewähren (Abs.5).

Darüber hinaus sollen die Mitgliedstaaten anerkannten Flüchtlingen Aufenthaltstitel ausstellen, die mindestens drei Jahre gültig und verlängerbar sind. Somit wurden die Gültigkeitsdauer, die im Vorschlag der Kommission fünf Jahre betrug, reduziert und eine Abweichungsmöglichkeit aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung eingeführt, was den Interpretationsspielraum der Mitgliedstaaten wieder erweitert. Außerdem wurde hinzugefügt, dass der Aufenthaltstitel der Familienangehörigen weniger als drei Jahre gültig sein kann (Art.24 Abs.1). Dazu muss angemerkt werden, dass angesichts der Erwägung 30 manche Leistungen an die Erteilung des Aufenthaltstitels geknüpft werden können. Der ECRE befürchtet daher, dass im Falle einer Verzögerung, z.B. administrativer Natur, die Flüchtlinge keinen Zugang zu den nötigen Rechten haben könnten (vgl. ECRE, 2004: 15). Für die Personen mit subsidiärem Schutzstatus soll ein Aufenthaltstitel ausgestellt werden, der mindestens ein Jahr gültig und verlängerbar sein muss. Somit bleiben die Unterschiede zwischen der Rechtsstellung von Flüchtlingen und der von Personen unter subsidiärem Schutz, bestehen. Zudem wurde die im Richtlinienvorschlag vorgesehene automatische Verlängerung des Aufenthaltstitels gelöscht. Was Reisedokumente betrifft, sollen die Mitgliedstaaten den Flüchtlingen Reiseausweise ausstellen, mit denen sie außerhalb des Staatsgebiets reisen können, „es sei denn, dass zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung dem entgegenstehen“ (Art.25 Abs.1). Im Falle von Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist und die keinen nationalen Pass erhalten können, sollen Reisedokumente ausgestellt werden, „zumindest wenn schwerwiegende humanitäre Gründe ihre Anwesenheit in einem anderen Staat erfordern“. Dieses Zitat zeigt aber, dass das Recht auf Reisedokumente für Personen mit subsidiärem Schutzstatus nur bedingt beansprucht werden kann. Die Mitgliedstaaten können damit die Reisefreiheit dieser einschränken, was als diskriminierend im Vergleich zu den Flüchtlingen interpretiert werden kann (vgl. ECRE, 2004: 15).

4.3. Zugang zu Beschäftigung, Bildung, Sozialhilfe und medizinischer Versorgung

Weiters wird dargelegt, unter welchen Bedingungen der Zugang zur Beschäftigung, zu Bildung, zu Sozialhilfeleistungen und zur medizinischen Versorgung zu gewähren ist. Die Mitgliedstaaten haben den Flüchtlingen die Aufnahme einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit „nach den Vorschriften, die für den betreffenden Beruf oder für die öffentliche Verwaltung allgemein gelten“ zu gestatten (Art.26 Abs.1). Außerdem sollen ihnen Bildungsangebote und berufsbildende Maßnahmen „zu gleichwertigen Bedingungen wie eigenen Staatsangehörigen“ angeboten werden (Abs.2). Was Personen mit subsidiärem Schutzstatus angeht, ist auch eine Erwerbstätigkeit nach den allgemeinen Vorschriften zu gestatten, jedoch können die Mitgliedstaaten „die nationale Arbeitsmarktlage berücksichtigen“ und eine Vorrangprüfung beim Zugang zur Beschäftigung für einen begrenzten Zeitraum durchführen. Dennoch müssen sie auch sicherstellen, dass die betroffenen Personen „zu einem Arbeitsplatz erhalten, der ihnen angeboten worden ist“ (Abs.3). Die Mitgliedstaaten haben auch dafür zu sorgen, dass Personen, die den subsidiären Schutzstatus genießen, Zugang zu Bildungsangeboten und berufsbildenden Maßnahmen haben, diesmal aber nicht zu gleichwertigen Bedingungen wie Inländern, sondern „unter Bedingungen, die von den Mitgliedstaaten festzulegen sind“ (Abs.4). Wiederum äußerten der UNHCR und der ECRE Bedenken darüber, dass Personen mit subsidiärem Schutzstatus nicht dieselben Rechte wie Flüchtlinge erhalten, da diese Unterscheidung nicht gerechtfertigt sei und die Integration von Personen mit subsidiärem Schutzstatus erschwere (ECRE, 2004: 16; UNHCR, 2005: 36). Zudem geben diese Bestimmungen den Mitgliedstaaten einen erheblichen Spielraum, um den Arbeitsmarktzugang und Bildungsangebote für Personen unter subsidiärem Schutz zu beschränken. Ferner wird in der Richtlinie festgestellt: „Die in den Mitgliedstaaten geltenden Rechtsvorschriften über das Arbeitsentgelt, den Zugang zu Systemen der sozialen Sicherheit [...] sowie sonstige Beschäftigungsbedingungen finden Anwendung“ (Art.26 Abs.5). Dieser Absatz sei derart auszulegen, dass Personen mit der Flüchtlingseigenschaft und mit subsidiärem Schutzstatus dieselben Beschäftigungsbedingungen wie Inländer unterwerfen, so der UNHCR (UNHCR, 2005: 36). Diese Auslegung entspricht auch den Erläuterungen der Kommission zu den einzelnen Artikeln des Vorschlags (vgl. KOM(2001) 510: 35).

Der Artikel 27 beschäftigt sich mit dem Zugang zu Bildung. Allen Minderjährigen, denen der internationale Schutzstatus zuerkannt worden ist, soll der Zugang zu Bildung zu denselben Bedingungen wie eigenen Staatsangehörigen gewährt werden (Art.27 Abs.1). Der Zugang zum allgemeinen Bildungssystem, zu Weiterbildung und Umschulung ist Erwachsenen mit internationalem Schutzstatus zu denselben Bedingungen wie Drittstaatsangehörigen mit

regelmäßigem Aufenthalt zu gestatten (Abs.2), was dem Artikel 22 Absatz 1 der Genfer Konvention entspricht. Weiters sollen die Mitgliedstaaten für eine gleiche Behandlung von Personen mit internationalem Schutzstatus und eigenen Staatsangehörigen zur Anerkennung von Zeugnissen und anderen Befähigungsnachweisen sorgen (Abs.3). Bezüglich der Sozialhilfeleistungen besagt der Artikel 28, dass Personen mit internationalem Schutzstatus Zugang zur notwendigen Sozialhilfe wie die Staatsangehörigen des betroffenen Staates haben sollen, jedoch mit der Einschränkung, dass die Mitgliedstaaten diese Hilfe für Personen mit subsidiärem Schutzstatus auf „Kernleistungen“ beschränken können (Art.28 Abs.1 und 2). Ähnliches gilt für den Zugang zur medizinischen Versorgung, den Personen mit internationalem Schutzstatus zu denselben Bedingungen wie Inländer haben sollen (Art.29 Abs.1). Diese Versorgung kann aber auch auf Kernleistungen beschränkt werden, solange eine „angemessene medizinische Versorgung“ für Personen mit besonderen Bedürfnissen – schwangere Frauen, Menschen mit Behinderungen, Opfer von Gewalt – gewährleistet wird (Abs.2 und 3). Wie bereits bei der Erwägung 34 könnte diese Bestimmung als diskriminierend betrachtet werden, da sie eine Einschränkung der Rechte für Personen mit subsidiärem Schutzstatus ermöglichen. Außerdem haben die Mitgliedstaaten selbst „durch einzelstaatliche Rechtsvorschriften“ zu bestimmen, worin diese Kernleistungen bestehen (Erwägung 34).

4.4. Unbegleitete Minderjährige, Wohnraum und Schlussbestimmungen

Der Artikel 30 enthält Bestimmungen über unbegleitete Minderjährige. Demzufolge sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Minderjährige durch einen gesetzlichen Vormund, eine kompetente Einrichtung oder Instanz vertreten werden, welche/r die Bedürfnisse des Kindes berücksichtigt (Art.30 Abs.1 und 2). Die unbegleiteten Minderjährigen sollen bei erwachsenen Verwandten, in einer Pflegefamilie, in speziellen Einrichtungen oder in anderen für Minderjährige geeigneten Unterkünften untergebracht werden (Abs.3). Das Wohl des Kindes wird dadurch berücksichtigt, dass Geschwister möglichst zusammenbleiben, dass Wechsel des Aufenthaltsorts auf ein Mindestmaß beschränkt werden und, dass die Familienangehörige ausfindig gemacht werden (Abs.4 und 5). Zudem muss das Betreuungspersonal adäquat ausgebildet sein (Abs.6). Der Zugang zu Wohnraum stellt ein weiteres Recht für Personen mit internationalem Schutzstatus dar, wobei dieselben Bedingungen wie für andere Drittstaatsangehörige gelten, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten (Art.31). Die Richtlinie in der Endfassung ist für die Mitgliedstaaten weniger anspruchsvoll als der Entwurf der Kommission, nach dem die Mitgliedstaaten eine geeignete Unterbringung bieten sollten. Der Wortlaut dieses Artikels unterscheidet sich auch von der Genfer Konvention dadurch, dass Letztere die Staaten ersucht, Flüchtlingen eine möglichst

günstige Behandlung zu gewähren (Genfer Konvention, 1951: Art.22).

Der Artikel 32 regelt die Freizügigkeit innerhalb eines Mitgliedstaats im Einklang mit dem Artikel 26 der Genfer Konvention. Die Bewegungsfreiheit ist Personen mit internationalem Schutzstatus „unter den gleichen Bedingungen und Einschränkungen wie für andere Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten“, zu gestatten (Art.32). Darüber hinaus wird der Zugang zu Integrationsmaßnahmen bestimmt. Gemäß Artikel 33 sollen die Mitgliedstaaten Integrationsprogramme für Flüchtlinge vorsehen oder den Zugang zu diesen Programmen garantieren (Art.33 Abs.1). Für Personen mit subsidiärem Schutzstatus obliegt es den Mitgliedstaaten zu entscheiden, ob sie ihnen den Zugang zu den Integrationsprogrammen gewähren (Abs.2). Wiederum bedauern der ECRE und der UNHCR, dass Personen, die subsidiären Schutz genießen, nicht Anspruch auf dieselben Rechte wie Flüchtlinge haben (ECRE, 2004: 17; UNHCR, 2005: 40). Zum Schluss wird die Möglichkeit einer Hilfe zur Rückführung erwähnt. Der Artikel 34 lautet: „Die Mitgliedstaaten können Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft oder der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist und zurückkehren möchten, Unterstützung gewähren“ (Art.34). Diese Bestimmung wird zwar vom UNHCR begrüßt, aber sie stellt keine Verpflichtung, sondern lediglich eine Anregung, dar (UNHCR, 2005: 41).

Das Kapitel VIII befasst sich mit der Verwaltungszusammenarbeit. Jeder Mitgliedstaat hat eine nationale Kontaktstelle zu benennen und die geeigneten Maßnahmen zu treffen, um eine „unmittelbare Zusammenarbeit und einen Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden herzustellen“ (Art.35). Darüber hinaus sollen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass die zuständigen Behörden und Organisationen die nötige Ausbildung erhalten haben und der Schweigepflicht unterliegen (Art.36). Das letzte Kapitel enthält die Schlussbestimmungen, die eine Berichterstattung mit Änderungsvorschlägen seitens der Kommission vorsehen (Art.37) und die Umsetzung der Richtlinie bis zum 10. Oktober 2006 sowie eine Mitteilung an die Kommission seitens der Mitgliedstaaten erfordern (Art.38). Die Richtlinie soll laut Artikel 39 am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der EU in Kraft treten (Art.39) und sie ist gemäß dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft an die Mitgliedstaaten gerichtet (Art.40). Sie wurde in Luxemburg am 29. April 2004 vom damaligen Präsidenten des Rates, Michael McDowell, unterzeichnet.

Zusammenfassend hat die Analyse der Richtlinie gezeigt, dass die Mitgliedstaaten über gewisse Abweichungsmöglichkeiten oder Interpretationsspielraum verfügen, die sie ausverhandelt haben. Die Endfassung stellt ein verwässertes Dokument dar und enthält Bestimmungen, deren

Unvereinbarkeit mit der Genfer Flüchtlingskonvention von zahlreichen, nicht unbedeutenden Nichtregierungs- und internationalen Organisationen festgestellt wurde. In manchen Fällen könnte es zur Folge haben, dass schutzbedürftigen Asylsuchenden die Flüchtlingseigenschaft verweigert wird, wenn die Mitgliedstaaten eine Auslegung vorziehen, die auf die Beschränkung der Anzahl von Anerkennungen abzielt. Allerdings könnte auch davon ausgegangen werden, dass die Staaten alle Bestimmungen im Lichte der Genfer Konvention auslegen, um ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, weshalb eine restriktive Implementation der Richtlinie nur begrenzt möglich ist. Andererseits nutzte der Ministerrat die Lücke über den subsidiären Schutz in der Genfer Konvention aus, um diesen Schutzstatus restriktiver zu gestalten. In diesem Sinn ist es für die Mitgliedstaaten zum Teil möglich, den subsidiären Schutz zu verweigern oder den Inhalt des Schutzes auf „Kernleistungen“ zu beschränken, ohne gegen den Wortlaut der Richtlinie zu verstoßen. Wie Peers feststellt: „As for the content of the status, various vague provisions leave some possibility for Member States to provide for a low level of protection, particularly for persons with subsidiary protection and to their family members“ (Peers, 2010: 340). Insgesamt erweist sich die Richtlinie daher als wenig ehrgeizig und geht in den traditionellen Zielländern der Migration kaum über den Status Quo hinaus (vgl. Menz, 2009: 110-111). Die Umsetzung der im Text festgelegten Ausnahme- und Abweichungsmöglichkeiten von Grundprinzipien könnte sogar von nationalen Gesetzgebern dazu genutzt werden, um die im Land geltenden Standards zu senken. Die Notwendigkeit, den europäischen Verpflichtungen nachzukommen, kann nämlich als Anlass genommen werden, restriktivere asylpolitische Maßnahmen zu erlassen und von den Grundsätzen der Flüchtlingskonvention abzuweichen (vgl. Cuttitta, 2010: 27)

Kapitel 4: Die Praktiken in Österreich: Zwischen Befolgung und Verstoß gegen das EU-Recht

Dieses Kapitel widmet sich der Frage, ob die österreichischen Praktiken im Einklang mit den Vorgaben der Richtlinie stehen. Zunächst folgt ein allgemeiner Überblick über die Entwicklung der österreichischen Asylpolitik und anschließend wird das Asylverfahren kurz erläutert. Dann wird auf die Praxis bei der Anerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes sowie bezüglich des Inhalts eingegangen. Dabei werden die jeweiligen österreichischen Praktiken mit den Bestimmungen der Richtlinie verglichen, um feststellen zu können, ob bzw. wo von einer Nicht-Befolgung des EU-Rechts die Rede sein kann. Damit wird sich zeigen, dass einige Vorgaben der Richtlinie in Österreich nicht ordnungsgemäß angewendet werden.

1. Asylpolitik in Österreich: Allgemeiner Überblick

Bevor auf die österreichischen Praktiken im Asylbereich eingegangen wird, muss ein allgemeiner Überblick über die Entwicklung der Asylpolitik und des Asylverfahrens gegeben werden. Anschließend wird die Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie ins Nationalrecht dargelegt.

1.1. Kurzgeschichte der österreichischen Asylpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg

Die österreichische Asylpolitik hat sich seit dem Zweiten Weltkrieg weitgehend geändert, wobei die Entwicklung keinem linearen Trend gefolgt ist. Nach dem Zweiten Weltkrieg war Österreich mit einem starken Zustrom von Flüchtlingen aus Osteuropa konfrontiert, die aber meistens weiter nach Australien, Kanada oder in die USA wanderten. Bis zum Ende des Kalten Krieges nahm Österreich zahlreiche Flüchtlinge auf, insbesondere am Ende des Zweiten Weltkriegs, nach dem Scheitern des ungarischen Aufstands im Jahre 1956 und nach der Niederschlagung des Prager Frühlings im Jahre 1968. Der neutrale Staat setzte mit dieser Hilfsbereitschaft bewusst ein Zeichen, welches dahingehend interpretiert werden kann, dass er sich zu den Werten des Westens bekennt und den Kommunismus ablehnt (vgl. Langthaler, 2007: 95-96; Schumacher, 200: 185-186). Österreich zeigte sich damals als großzügiges Asylland und kam seinen internationalen Verpflichtungen nach, aber die Tatsache, dass sich dort damals nur wenige Flüchtlinge langfristig niederließen, spielte

auch eine Rolle.

Dies änderte sich jedoch in den 1980er Jahren, als Österreich schrittweise vom Transitland zum Zielland für Flüchtlinge wurde (vgl. Langthaler, 2007: 96). Die Einschränkung der Migration in anderen Aufnahmeländern veranlasste viele dazu, sich in der Alpenrepublik niederzulassen. Außerdem kamen Flüchtlinge aus neuen Herkunftsländern hinzu, was den Anstieg der Asylanträge wieder verstärkte. Infolgedessen wurde das Asylrecht verschärft, um die Migration einzuschränken: Mit dem Bundesbetreuungsgesetz 1990 und dem Asylgesetz 1991 wurden die Visumpflicht ausgeweitet, der Zugang zu Sozialleistungen für Flüchtlinge erschwert und Ausschlüsse aus der Bundesbetreuung ermöglicht (vgl. Möhring, 2011: 35; Langthaler, 2007: 96-97). Diese Entwicklung ging mit einem Wandel der öffentlichen Meinung und des politischen Diskurses einher. In der Tat wurde das Thema des „Asylmissbrauchs“ nicht nur von der FPÖ unter Jörg Haider, sondern auch zum Teil von der SPÖ und der ÖVP politisiert. Mit Hilfe der Medien wurden die Asylwerber zunehmend als „Wirtschaftsflüchtlinge“ oder Kriminelle wahrgenommen, die das System zu missbrauchen versuchen (vgl. Langthaler, 2007: 96-98; Schumacher, 2007: 186-187).

Ab Mitte der 1990er Jahre kam es zu einem kurzfristigen Kurswechsel, der mit der Novelle 1997 zum Ausdruck kommt. Zu den wesentlichen Änderungen zählten insbesondere die Einführung des Unabhängigen Bundesasylsenats als Berufungsinstanz und die Neukonzeption der Drittlandsklausel (vgl. Schumacher, 2007: 187; Langthaler, 2007: 100). Aber als die Schwarz-Blaue-Koalition 2000 die Regierung übernahm, wurde das Asylrecht unter dem Innenminister Ernst Strasser wieder restriktiver gestaltet. Durch die Novelle des Fremdengesetzes 2002 wurde der Zugang zur Bundesbetreuung eingeschränkt, was zur Obdachlosigkeit zahlreicher Asylbewerber führte. Eine Lösung wurde erst 2004 mit dem Inkrafttreten der Grundversorgungsvereinbarung erreicht (vgl. Schumacher, 2007: 187-188). Eine weitere Verschärfung des Asylrechts erfolgte 2005, als trotz heftiger Kritik seitens der Zivilgesellschaft das neue Fremdenrechtspaket unter der neuen Innenministerin Prokop verabschiedet wurde. Als umstritten erwiesen sich u.a. die Verpolizeilichung des Verfahrens, die Verhängung der Schubhaft auch für traumatisierte Menschen sowie die Möglichkeit, Abschiebungen vor dem Abschluss des Asylverfahrens durchzuführen (vgl. u.a. SOS-Mitmensch, 2005: Webseite; No-Racism, 2005: Webseite; Asylkoordination Österreich, 2005: Webseite; Schumacher, 2007: 188-189).

Insofern scheint die langfristige Entwicklung der österreichischen Asylpolitik dadurch gekennzeichnet zu sein, dass die Abschreckung möglicher Asylwerber, nicht der Schutz von Flüchtlingen, in den Vordergrund gerückt ist. Die Verschärfung des Asylrechts kommt auch durch die Änderung des Asylverfahrens, das im folgenden Absatz beschrieben wird, zum Vorschein.

1.2. Das Asylverfahren und die zuständigen Behörden

Für die Zeitspanne der vorliegenden Arbeit gelten in Österreich zwei unterschiedliche Gesetzesgrundlagen, die hier grob dargelegt werden. Zwischen 2005 und 2008 ist das Bundesasylsenat, seit 2008 aber der Asylgerichtshof, für Beschwerden gegen Entscheidungen des Bundesasylamts, zuständig. Vor der Prüfung des Antrags muss aber festgestellt werden, ob die Zuständigkeit bei Österreich liegt. Wenn ein Asylantrag in Österreich gestellt wird, fängt das Asylverfahren mit einem Zulassungsverfahren an, wobei binnen 20 Tagen geprüft wird, ob Österreich für die Behandlung des Asylantrags zuständig ist (vgl. Schumacher, 2007: 200). Dabei müssen die Bestimmungen der Dublin-II-Verordnung (Verordnung 343/2003) berücksichtigt werden, nach welcher ein Drittstaatsangehöriger nur Recht auf ein Verfahren in einem Mitgliedstaat hat und kann nicht selbst entscheiden, wo er den Antrag stellt (vgl. Frank, 2010: 257). Mit dieser Verordnung, die am 17. März 2003 das Dublin-Übereinkommen ersetzte, wurden hierarchische Kriterien festgelegt, um die Zuständigkeit für die Prüfung eines Antrags in der EU zu bestimmen. Demzufolge ist ein Mitgliedstaat zuständig, wenn eines der folgenden Kriterien in der Rangfolge erfüllt ist: Wenn ein Familienangehöriger des Asylwerbers in dem Staat als Flüchtling anerkannt wurde (Art.6, 7 und 8); wenn der Staat dem Betroffenen einen Aufenthaltstitel oder Visum erteilt hat (Art.9); wenn der Asylwerber die Grenze des Staates illegal überschritten hat (Art.10); wenn der Asylwerber kein Visum für die Einreise in den Staat benötigt (Art.11); und wenn der Antrag im internationalen Transitbereich eines Flughafens gestellt wurde (Art.12). Wenn diese Kriterien keine Anwendung finden, „so ist der erste Mitgliedstaat, in dem der Asylantrag gestellt wurde, für dessen Prüfung zuständig“ (Art.13). Sobald die Unzuständigkeit Österreichs festgestellt wurde, kann der Betroffene zurückgewiesen werden. Zudem wird ein Asylsuchender auch zurückgewiesen, wenn er durch einen so genannten „sicheren Drittstaat“ – im Falle Österreichs die Schweiz oder Liechtenstein – eingereist ist, in dem er Schutz vor Verfolgung finden könnte. Wenn aber Österreich zuständig ist, kann bereits im Zulassungsverfahren inhaltlich entschieden werden (vgl. Schumacher, 2007: 194-202).

Anschließend wird der Antrag durch Organe des Bundesasylamts, einer weisungsgebundenen Behörde des Innenministeriums, geprüft. Diese entscheiden, ob die Flüchtlingseigenschaft einem Asylbewerber gewährt werden soll (vgl. Asylgerichtshof, Webseite: 2011). Wenn der Bescheid positiv ausfällt, wird dem Asylwerber der Status eines Asylberechtigten zuerkannt; wenn hingegen die Flüchtlingseigenschaft nicht gewährt wird, muss dann geprüft werden, ob der subsidiäre Schutz zuzuerkennen ist. Wird keine dieser zwei Formen des internationalen Schutzes gewährt, so wird über die mögliche Ausweisung des Betroffenen entschieden. Der Asylwerber kann gegen den

abweisenden Bescheid eine Beschwerde einbringen, soweit die aufschiebende Wirkung vom Bundesasylamt nicht aberkannt wird (vgl. Schumacher, 2007: 206-209). Hier muss zwischen den zwei Perioden unterschieden werden. Zwischen 2005 und 2008 war der Unabhängige Bundesasylsenat als Berufungsbehörde tätig. Er hielt Verhandlungen ab, im Zuge deren die Flüchtlingseigenschaft bzw. der subsidiäre Schutz zuerkannt oder die Rechtssache an das Bundesasylamt zurückgewiesen werden konnte. Wenn die Gewährung des internationalen Schutzstatus wieder abgelehnt wurde, bestand für den Asylwerber noch die Möglichkeit, innerhalb von sechs Wochen eine Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof bzw. Verfassungsgerichtshof einzubringen. Wenn der Bescheid aufgehoben wurde, hatte die zweite Instanz einen Ersatzbescheid zu erlassen, der die Entscheidung der obersten Gerichtshöfe berücksichtigt (vgl. Schumacher, 2007: 210-211; 392).

Mit dem Gesetz über den Asylgerichtshof, das am 1. Juli 2008 in Kraft trat, wurde der Unabhängige Bundesasylsenat durch den Asylgerichtshof ersetzt, der den Bescheid des Bundesasylamts auf rechtmäßigen und ordnungsgemäßen Vollzug der einschlägigen Bestimmungen überprüft. Damit wurde auch die Möglichkeit für Asylwerber, eine Berufung gegen die Entscheidung der zweiten Instanz einzulegen, abgeschafft (vgl. Asylgerichtshof, Webseite: 2011). Dies bedeutet, dass sich Asylwerber jetzt nicht mehr an den Verwaltungsgerichtshof wegen Verletzung gesetzlicher Bestimmungen wenden können, was von zahlreichen Akteuren kritisiert wurde. Denn Österreich nehme damit in Kauf, „dass bis zu 20 Prozent der Fälle, die früher vom Verwaltungsgerichtshof als rechtswidrig erkannt wurden, heute nicht mehr bekämpfbar sind“ (Asylkoordination Österreich: 2010, Webseite; Agenda Asyl, 2010: 4). Für die Betroffenen ist es nur noch möglich, den Verfassungsgerichtshof anzurufen; dieser muss aber nur bei gravierenden Verfahrensfehlern, die verfassungsrechtlicher Relevanz sind, handeln (vgl. UNHCR, 2007a: 4-5; Schmidt, 2008: 25). Insofern wurde mit dem Gesetz das Asylverfahren beschleunigt, jedoch mit der Folge, dass die Berufungs- bzw. Beschwerdemöglichkeit und damit der Rechtsschutz eingeschränkt wurden.

Diese Entwicklung des Asylverfahrens bestätigt die Annahme, dass eine Verschärfung des Asylrechts zu verzeichnen ist, die den Verbleib unerwünschter Asylsuchenden zu verkürzen versucht.

1.3. Die Umsetzung der Richtlinie 2004/83/EG in das österreichische Recht

Die Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie in das österreichische Bundesrecht erfolgte hauptsächlich mit der Verabschiedung des Fremdenrechtspakets 2005, insbesondere des Asylgesetzes. Die Fassung von 2005, die im Jahre 2009 verändert wurde und bis Jänner 2011 galt,

wird hier im Zusammenhang mit der Richtlinie 2004/83/EG dargelegt. Da die praktische Anwendung der Richtlinie, nicht aber deren rechtliche Umsetzung, Gegenstand dieser Arbeit ist, werden nur einige Punkte erwähnt, die für die Analyse von Relevanz sind.

Das Asylgesetz 2005 regelt „die Zuerkennung und die Aberkennung des Status des Asylberechtigten und des subsidiär Schutzberechtigten an Fremde in Österreich; in welchen Fällen eine Entscheidung nach diesem Bundesgesetz mit einer Ausweisung zu verbinden ist; das Verfahren zur Erlangung einer Entscheidung“ (§1). Im 2. Hauptstück wird der Status des Asylberechtigten und des subsidiär Schutzberechtigten bestimmt. Demnach soll – soweit Österreich für die Prüfung des Antrags zuständig ist – einem Drittstaatsangehörigen („Fremden“) der Status des Asylberechtigten zuerkannt werden, wenn glaubhaft ist, dass ihm im Herkunftsstaat Verfolgung im Sinne der Genfer Konvention droht (§3 Abs.1). Der Status des subsidiär Schutzberechtigten ist einem Fremden zuzuerkennen, dem die Flüchtlingseigenschaft aberkannt oder nicht zuerkannt worden ist, und wenn eine Zurückweisung, Zurückschiebung oder Abschiebung eine Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention bedeuten oder eine für ihn ernsthafte Bedrohung mit sich bringen würde (§8 Abs.1). Solche Bestimmungen sind unproblematisch und entsprechen den internationalen Verpflichtungen sowie dem Ziel der Qualifikationsrichtlinie.

Dennoch fällt bei mehreren Bestimmungen des österreichischen Gesetzes auf, dass eine restriktive Auslegung der Richtlinie vom Gesetzgeber gewählt wurde. Insbesondere wurden mehrere optionale Bestimmungen, welche die Gewährung des Schutzes einschränken können, übernommen. So wurde der Artikel 5 (über den „sur place“ entstehenden Schutzbedarf) in den §3 Abs.2 wie folgt umgesetzt:

„Die Verfolgung kann auch auf Ereignissen beruhen, die eingetreten sind, nachdem der Fremde seinen Staat verlassen hat (objektive Nachfluchtgründe) oder auf Aktivitäten des Fremden beruhen, die dieser seit Verlassen des Herkunftsstaats gesetzt hat, die insbesondere Ausdruck und Fortsetzung einer bereits im Herkunftsstaat bestehenden Überzeugung sind (subjektive Nachfluchtgründe). Einem Fremden, der einen Folgeantrag stellt, wird in der Regel nicht der Status des Asylberechtigten zuerkannt, wenn die Verfolgungsgefahr auf Umständen beruht, die der Fremde nach Verlassen seines Herkunftsstaates selbst geschaffen hat, es sei denn, es handelt sich um in Österreich erlaubte Aktivitäten, die nachweislich Ausdruck und Fortsetzung einer bereits im Herkunftsstaat bestehenden Überzeugung sind“ (§3 Abs.2).

Somit wurden für Folgeanträge Voraussetzungen durchgesetzt, die in der Richtlinie lediglich als Möglichkeit formuliert waren. Ein anderes Beispiel stellt der Artikel 14 Absatz 4 der Richtlinie dar, nach welchem die Mitgliedstaaten die Flüchtlingseigenschaft aberkennen oder beenden *können*, wenn der Flüchtling eine Gefahr für die Sicherheit des Staates darstellt oder wegen eines besonders

schweren Verbrechens rechtskräftig verurteilt wurde. Diese Abweichung wurde in die Ausschlusskriterien des Gesetzes eingeführt, laut welchem ein Fremder von der Zuerkennung des Status ausgeschlossen *ist*, wenn dieser eine Gefahr für die Sicherheit der Republik oder für die Gemeinschaft darstellt (§6 Abs.1). Andere optionale Bestimmungen wie die Einführung der Mitwirkungspflicht (§15) oder die Abweisung des Antrags, wenn eine innerstaatliche Fluchalternative offen steht (§11) wurden als normativ im Nationalrecht verankert. Andere wenige Punkte der Richtlinie hingegen finden im Asylgesetz keine Berücksichtigung. Dies betrifft etwa die Akteure, von denen die Gefahr ausgehen kann sowie den Schutz durch internationale Organisationen.

Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass der österreichische Gesetzgeber die Qualifikationsrichtlinie in einer restriktiven Art und Weise umgesetzt hat. Das Ziel und die meisten Vorgaben der Richtlinie wurden zwar berücksichtigt, aber mehrere Abweichungsmöglichkeiten und optionale Bestimmungen wurden übernommen, um die Verpflichtungen zu minimieren und sogar die bestehenden Standards zu senken. Dies illustriert Cuttittas Annahme, dass unter Umständen „eine Kann-Bestimmung in einer EU-Richtlinie zum Anlass wird, das entsprechende Gesetz in einem Mitgliedstaat zu verschärfen“ (Cuttitta, 2010: 27). Dass die Umsetzung der Richtlinie genutzt wurde, um das österreichische Asylrecht zu verschärfen, bestätigte auch Anny Knapp (Interview mit Knapp: 7).

Daher ist ein Trend ersichtlich, nach dem die Asylpolitik der letzten Jahre einen immer restriktiveren Kurs eingeschlagen hat. Mit der Änderung der öffentlichen und politischen Wahrnehmung gegenüber Flüchtlingen wurde zunehmend versucht, den Verbleib von Asylsuchenden auf dem österreichischen Staatsgebiet zu verkürzen und ihnen nur ein Minimum an Rechten einzuräumen. In diesem Sinn denunziert der Hohe Flüchtlingskommissar Antonio Guterres, dass in Österreich – wie in vielen anderen europäischen Staaten – die Fremdengesetze in den vergangenen Jahren „laufend verschärft“ wurden, was viele Verpflichtungen und oft sehr wenige Rechte für Asylsuchende bedeute (Guterres, 2011: 18).

2. Prüfung von Anträgen und Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft bzw. des subsidiären Schutzstatus

Bei der Analyse der Richtlinie tauchten Fragen bezüglich der Prüfung von Anträgen und der Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft auf, die sich bei der praktischen Anwendung als

problematisch erweisen können. Diese Fragen können in vier Kategorien eingeteilt werden. Zuerst wird die Frage der Prüfung, ob die Furcht vor Verfolgung begründet ist, behandelt. Dann wird die Frage des „sur place“ entstehenden Schutzbedarfs aufgeworfen. Anschließend werden der interne Schutz sowie der Schutz durch nicht-staatliche Akteure untersucht, bevor auf die Anwendung der fünf Verfolgungsgründe und die Zuerkennung des subsidiären Schutzstatus eingegangen wird.

2.1. Die Prüfung, ob die Furcht vor Verfolgung begründet ist

Zunächst stellt sich die Frage, ob die Informationen zum Herkunftsland von den österreichischen Asylbehörden ausreichend berücksichtigt werden. Hier gilt es zwischen der ersten – dem Bundesasylamt – und der zweiten Instanz – heute dem Asylgerichtshof – zu unterscheiden. Bei der Prüfung von Anträgen durch das Bundesasylamt scheint die Situation im Herkunftsland in manchen Fällen wenig Berücksichtigung zu finden. So wurde einem Asylwerber aus Armenien, der angab, er sei aufgrund seiner Bekenntnis zur Religion „Pentecostal“ in seinem Herkunftsland verfolgt worden, die Flüchtlingseigenschaft zuerst nicht zuerkannt. Der negative Bescheid des Bundesasylamts wurde aber durch den Asylgerichtshof mit der Begründung behoben, dass die Feststellungen des Bundesasylamts zur Religionsfreiheit in Armenien das zentrale Thema nicht betreffen. Ferner wird dem Bundesasylamt vorgeworfen, dass es aktuellere Quellen wie den AI Jahresbericht vom 5/2005 oder den Freedom House Jahresbericht vom 8/2005 nicht berücksichtigt hat. (Asylgerichtshof: E11 305.195-1/2008 vom 13.01.2009). Bei den Entscheidungen des Asylgerichtshofs hingegen wird ausführlich über die Situation im Herkunftsland berichtet. Um nur ein Beispiel zu nennen, ist im Erkenntnis vom 16.05.2011 über einen irakischen Asylwerber eine lange Beschreibung über den Irak zu finden. Diese enthält neben der Darlegung der allgemeinen Sicherheitslage auch Informationen über die Milizen, die Menschenrechtslage, die Situation für Rückkehrer usw. Dabei wird festgestellt, dass sich die allgemeine Situation zwar verbessert habe, aber das Sicherheitsdefizit sei noch massiv und Menschenrechtsverletzungen würden nach wie vor begangen, was die Zuerkennung zumindest des subsidiären Schutzstatus rechtfertigt (Asylgerichtshof: E1 248342-0/2008 vom 16.05.2011). Generell lässt sich feststellen, dass die Situation im Herkunftsland ein wesentliches Kriterium für die Gewährung des internationalen Schutzes darstellt, der von beiden Instanzen, insbesondere aber von den zweiten, berücksichtigt wird.

Bei der Prüfung von Anträgen findet auch das Kriterium der Verfolgung durch nicht-staatliche Akteure Berücksichtigung. Der Asylgerichtshof bezieht sich nämlich auf die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs, nach welchem „eine Verfolgungshandlung nicht nur dann relevant [ist],

wenn sie unmittelbar von staatlichen Organen gesetzt worden ist, sondern auch dann, wenn der Staat nicht gewillt oder nicht in der Lage ist, Handlungen mit Verfolgungscharakter zu unterbinden“ (Asylgerichtshof: C6 234657-0/2008 vom 21.03.2011). Um ein konkretes Beispiel zu nennen, wurde eine Asylwerberin aus Kirgisistan von der zweiten Instanz als Flüchtling anerkannt, weil sie in ihrem Herkunftsland Verfolgung durch die Familie ihres verstorbenen Mannes zu fürchten hätte. Die Betroffene, die schwanger war, erzählte nämlich, dass die Eltern ihres Gatten sie zwingen wollten, dessen Bruder zu heiraten, damit das Kind in der Familie bleibt. Da sie sich geweigert habe, sei sie von ihrem Schwager bedroht worden, dass er ihr das Kind wegnehmen und sie in eine psychiatrische Anstalt stecken würde. Der Asylgerichtshof erwog, dass angesichts der Länderfeststellungen mit dem Schutz durch die Polizei in Kirgisistan „mit allerhöchster Wahrscheinlichkeit nicht zu rechnen ist“. Und da der Sachverhalt eine Subsumtion unter den Fluchtgrund der Genfer Flüchtlingskonvention aufgrund der Zugehörigkeit zu zwei sozialen Gruppen – zu einem Geschlecht und zur Familie des Verfolgers – zulässt, sei Asyl zu gewähren (Asylgerichtshof: D4 317306-1/2008 vom 06.09.2010). Dieses Beispiel zeigt, dass das Kriterium der Verfolgung durch nicht-staatliche Akteure, wie im Artikel 6 der Richtlinie festgelegt, angewendet wird. Wenn auch Einzelfälle der Nicht-Anwendung nicht ausgeschlossen werden können, kann von einer Einhaltung dieser Bestimmung ausgegangen werden. Zudem wird auch untersucht, ob der Staat tatsächlich nicht in der Lage bzw. gewillt ist, den Schutz zu gewährleisten.

Weiters kann die Frage der Glaubwürdigkeit des Asylwerbers eine wichtige Rolle einnehmen, wenn die nötigen Beweise für die Anerkennung als Flüchtling fehlen. In der Regel wird die Glaubwürdigkeit laut dem Asylgerichtshof wie folgt gemessen:

„Ein Vorbringen eines Asylwerbers ist insbesondere dann glaubhaft, wenn es konkrete, detaillierte Schilderungen der behaupteten Geschehnisse enthält und frei von Widersprüchen ist (vgl. z.B. UBAS 20.02.1998, 201.127/0-II/07/98). Umgekehrt jedoch indizieren unwahre Angaben in zentralen Punkten oder das Verschweigen wesentlicher Sachverhaltsumstände die Unglaubwürdigkeit (vgl. UBAS 03.02.1998, 201.190/0-II/04/98), ebenso "gesteigertes Vorbringen", d.h. das Vorbringen gravierender Eingriffe nicht bei der ersten sich bietenden Gelegenheit, sondern erst in einem späteren Verfahrensstadium“ (Asylgerichtshof: E3 401298-1/2008 vom 14.03.2011).

Diese Auslegung steht zwar im Einklang mit dem Wortlaut der Richtlinie 2004/83/EG, aber dabei wird die Schwierigkeit, etwa bei traumatisierten Asylwerbern, die Fluchtgründe detailliert vorzubringen, unterschätzt (vgl. Ottomeyer, 2006: 7). Darüber hinaus kann es vorkommen, dass das Vokabular zur Darlegung der Fluchtgründe fehlt, wie es für tschetschenische Asylwerber in der russischen Sprache der Fall sein kann (Diversity Mediawatch Austria: 2011, Webseite). Außerdem wird dem Antragsteller oft die Möglichkeit nicht gegeben, sein Vorbringen zu konkretisieren und die Widersprüche zu rechtfertigen bzw. zu erläutern (id.). Wenn die Aussagen des Asylwerbers

nicht detailliert genug oder konfus sind, kann diese Auslegung durch die österreichischen Behörden zur Folge haben, dass der Status nicht zuerkannt wird, obwohl eine wohlbegründete Furcht im Sinne der Genfer Konvention vorliegt. In dem Fall stellt sich die Frage, ob der *Non-Refoulement*-Grundsatz eingehalten wird (siehe unten Absatz 3.3.).

2.2. Der „sur place“ entstehende Schutzbedarf

Die Bestimmung über den „sur place“ entstehenden Schutzbedarf stellt eine besonders kontroverse Frage dar. In Österreich scheint der Grundsatz des Missbrauchsverdachts vorzuherrschen, wobei diese Bestimmung nur bei Folgeanträgen Anwendung findet. Der Asylgerichtshof versteht den Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie und §3 Absatz 2 AsylG derart, dass „im Fall von Nachfluchtgründen, die in einem Folgeverfahren geltend gemacht werden, der Gesetzgeber grundsätzlich einen Missbrauchsverdacht [!!!] unterstellt, sofern sich der Antragsteller nicht auf eine erlaubte Aktivität stützen kann, die nachweislich Ausdruck und Fortsetzung einer bereits im Herkunftsstaat bestehenden Überzeugung ist“. Weiters setzt der Asylgerichtshof fort: „Der Antragsteller hat [...] zur Widerlegung der Regelvermutung gute Gründe geltend und glaubhaft zu machen, die den Missbrauchsverdacht ausräumen. Gelingt ihm dies nicht, ist allerdings die Zuerkennung des Status des Asylberechtigten ausgeschlossen“ (Asylgerichtshof: E3 401298-1/2008 vom 14.03.2011). Diese Praxis kann anhand eines Beispiels illustriert werden. Ein Beschwerdeführer aus dem Iran stellte am 23.03.2004 einen ersten Asylantrag, der wegen mangelnder Glaubwürdigkeit 2005 abgewiesen wurde. Seitdem hielt er sich in Österreich illegal auf und stellte im April 2008 einen zweiten Antrag auf internationalen Schutz. Der neue Antrag wurde hauptsächlich damit begründet, dass der Asylwerber mittlerweile zum Christentum konvertiert sei, was im Iran mit Todesstrafe geahndet wird. Der Betroffene konnte Beweise vorbringen und sich auf Zeugen berufen. Trotzdem wurde der Asylantrag vom Asylgerichtshof mit der Begründung abgewiesen, es könne nicht ausgeschlossen werden, dass der Beschwerdeführer seinen Glauben zur Erlangung einer positiven Asylentscheidung gewechselt hat. Widersprüchliche Aussagen sowie die Tatsache, dass der Betroffene erst nach vier Jahren in Österreich den zweiten Antrag stellte, werden als Indizien für eine mangelnde Furcht vor Verfolgung betrachtet. Da aber bei einer Rückkehr eine reale Gefahr einer Verletzung der Menschenrechtskonvention bestehe, wurde ihm der Status des subsidiär Schutzberechtigten zuerkannt (Asylgerichtshof: Erkenntnis E3 401298-1/2008 vom 14.03.2011).

Es kommen aber auch Fälle vor, in denen der Asylgerichtshof den Asylstatus aufgrund von Aktivitäten, die der Asylwerber nach Verlassen des Herkunftslandes setzte, zuerkennt. Zum

Beispiel wurde der erste Asylantrag eines kurdischen Staatsangehörigen Syriens am 18.06.2007 abgewiesen. Am 17.10.2007 stellte er einen zweiten Antrag mit der Begründung, dass er in Wien an Demonstrationen gegen das syrische Regime teilgenommen hat, weshalb ihm in Syrien Verhaftung und Folter drohe. Das Bundesasylamt erkannte den subsidiären Schutzstatus, nicht aber den Asylstatus zu. Diese Entscheidung wurde durch den Asylgerichtshof aufgehoben, da der Beschwerdeführer „Eingriffe in seine körperliche Integrität zu befürchten hätte, die auch von ihrer Eingriffsintensität her asylwerheblich sind“. Diese Instanz argumentierte, das Asylgesetz verlange nicht, dass die bereits im Herkunftsstaat vorhandene Überzeugung den dortigen Behörden zur Kenntnis gelangt sein muss. Vielmehr genüge „eine bloße innere Überzeugung des Antragstellers, die jedoch nachweislich bereits im Herkunftsstaat bestanden haben muss. Ein solcher "Nachweis" [...] liegt bereits im Falle einer Glaubhaftmachung vor“. Somit wurde der Beschwerdeführer als Flüchtling mit der Begründung anerkannt, die Furcht vor Verfolgung aufgrund der Zugehörigkeit zur sozialen Gruppe der Kurden sei wohlbegründet. Wegen der in Syrien bestehenden Gefahr der Verfolgung habe der Asylwerber glaubhaft machen können, dass er seine Überzeugungen dort nicht offen legen konnte (Asylgerichtshof: A11 312.400-2/2009 vom 15.02.2011). Mit diesen Beispielen wird sichtbar, dass der „sur-place“ entstehende Schutzbedarf im Rahmen der Glaubwürdigkeitsprüfung berücksichtigt wird. Der Schutz wird nicht systematisch verweigert, wenn die Antragsgründe auf Umständen beruhen, die nach der Flucht eingetreten sind, aber in manchen Fällen wird „nur“ der subsidiäre Schutz gewährt. Wenn auch die Vereinbarkeit dieser Praktik mit der Genfer Konvention fragwürdig ist, lässt die Richtlinie diese Möglichkeit zu.

2.3. Schutz durch internationale Organisationen, interner Schutz

Von der in der Richtlinie festgeschriebenen Möglichkeit, einen Asylwerber als Flüchtling nicht anzuerkennen, wenn eine internationale Organisation im Herkunftsland den Schutz bieten kann, (Art.7 Abs.1 Buchstabe b), wird in Österreich kein Gebrauch gemacht (vgl. Interview mit Pinter: 4; Interview mit Knapp: 2, 8). Da diese Bestimmung lediglich einen Mindeststandard darstellt, um zu gewährleisten, dass Asylwerber nicht dorthin zurückgeschoben werden, wo sie Verfolgung ausgesetzt sind, ist deren Umsetzung nicht verpflichtend. Deshalb handelt es sich nicht um einen Fall der Nicht-Befolgung, sondern um das Bestehen höherer Standards, die die Richtlinie 2004/83/EG erlaubt. Zugleich beweist das, dass manche Abweichungsmöglichkeiten, die in der Richtlinie festgeschrieben und völkerrechtlich jedoch bedenklich sind, in Österreich nicht übernommen wurden.

Die Bestimmung über den internen Schutz hingegen findet in Österreich Anwendung, wie der

Asylgerichtshof ausführt. So beruft er sich auf den Verwaltungsgerichtshof: „Wenn Asylsuchende in bestimmten Landesteilen vor Verfolgung sicher sind und ihnen insoweit auch zumutbar ist, den Schutz ihres Herkunftsstaates in Anspruch zu nehmen, bedürfen sie nicht des Schutzes durch Asyl“ (Asylgerichtshof: C6 234657 vom 21.03.2011). Über die Häufigkeit solcher Entscheidungen sind die Interviewpartner aber uneinig. Während Pinter und Knapp meinen, dass die Prüfung der innerstaatlichen Fluchalternative nicht systematisch erfolgt, behauptet Scherzer, dass Fälle, in denen Flüchtlinge aufgrund dieser Bestimmung zurückgeschoben werden, ständig vorkommen (vgl. Interview mit Scherzer: 3; Interview mit Pinter: 4; Interview mit Knapp: 3). Man kann aber davon ausgehen, dass nicht unbegründet von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, denn die Sicherheit des anderen Landesteils, wo sich die Person aufhalten könnte, wird tatsächlich geprüft (vgl. Interview mit Pinter: 4; Interview mit Knapp: 3). Insbesondere im Falle von Verfolgung durch staatliche Akteure stellt der interne Schutz keine Alternative zum internationalen Schutz dar, wie Knapp bestätigt (vgl. Interview mit Knapp: 3). Beispielsweise wurde ein Asylwerber aus Tschetschenien, der seine Brüder in ihrer aktiven Teilnahme im tschetschenischen Widerstand unterstützt hatte, vom Unabhängigen Bundesasylsenat als Flüchtling anerkannt. Die zweite Instanz erwog, dass eine wohlbegründete Furcht vor Verfolgung wegen seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe (Familienzugehörigkeit zu Personen, die mit dem tschetschenischen Widerstand assoziiert werden) bestehe. Vom Bestehen einer innerstaatlichen Fluchalternative sei nicht auszugehen, weil nicht mit hinreichender Sicherheit von "Verfolgungssicherheit" außerhalb Tschetscheniens ausgegangen werden könne (Unabhängiger Bundesasylsenat: 256.347/0/8E-X/28/05 vom 22.10.2007).

In den meisten Fällen, wo die innerstaatliche Fluchalternative als Begründung für die Nicht-Gewährung des internationalen Schutzes verwendet wird, wird von den österreichischen Behörden auch die Unglaubwürdigkeit oder die mangelnde Asylrelevanz festgestellt. So führt der Asylgerichtshof im Bescheid über einen nigerianischen Flüchtling aus: „Wie das Bundesasylamt zu Recht hingewiesen hat und sich aus dem genauen Studium der Einvernahmeprotokolle ergibt, brachte der Beschwerdeführer nicht mehr als eine leere Rahmengeschichte vor“. Weiters schreibt die zweite Instanz, dass dem Beschwerdeführer eine innerstaatliche Fluchalternative zusteht, wie sich aus den Länderfeststellungen ergibt (Asylgerichtshof: A13 418719-1/2011 vom 14.09.2011). Andere Beispiele betreffen Asylwerber aus Bangladesch bzw. Indien, deren Anträge auf internationalen Schutz wegen Unglaubwürdigkeit bzw. mangelnder Asylrelevanz vom Unabhängigen Bundesasylsenat abgewiesen wurden. Dabei wird die Möglichkeit einer innerstaatlichen Flucht als weiterer Beweis für das mangelnde Schutzbedürfnis betrachtet (vgl. Unabhängiger Bundesasylsenat: 242.672/0-XI/34/03 vom 06.10.2006 und 255.970/0-XVI/46/04 vom 22.05.2006). Daher scheint die Behauptung von Pinter und Knapp, dass die innerstaatliche

Fluchtalternative nicht unbegründet angewendet wird, um den Schutz zu verweigern, bestätigt zu sein. Die untersuchten Fälle deuten an, dass auf diese Möglichkeit nicht zurückgegriffen wird, wenn sich eine Verfolgungsgefahr daraus ergeben würde.

2.4. Verfolgungsgründe und Zuerkennung des subsidiären Schutzstatus

In der Praxis bleiben die fünf Verfolgungsgründe der Genfer Flüchtlingskonvention, die laut der Qualifikationsrichtlinie anzuwenden sind, die entscheidenden Kriterien zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft. Allerdings wird der Verfolgungsgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe in einem weiten Sinn interpretiert. Wie das oben erwähnte Erkenntnis D4 317306-1/2008 illustriert, werden auch geschlechtsbezogene Aspekte berücksichtigt. In diesem Fall stellen sowohl die Zugehörigkeit zur Gruppe der Frauen als auch zu einer bestimmten Familie ausschlaggebende Verfolgungsgründe für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft dar. Von der Flexibilität des Verfolgungsgrundes der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe zeugen auch die Interviewpartner, die betonen, dass mehrere Gründe unter diese Kategorie subsumiert werden können (vgl. Interview mit Pinter: 5; Interview mit Scherzer: 3). In diesem Sinn scheint die Anwendung der Verfolgungsgründe zur Prüfung der Asylrelevanz problemlos zu erfolgen.

Der subsidiäre Schutzstatus soll in Österreich erst dann zuerkannt werden, wenn der Antrag auf Asyl abgewiesen oder die Flüchtlingseigenschaft aberkannt wurde, und eine Zurückweisung des Betroffenen eine Verletzung vom Art.2, Art.3, Protokoll Nr.6 oder Protokoll Nr.13 EMRK bzw. eine ernsthafte Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit mit sich bringen würde (§8 (1) AsylG). Diese Bestimmung steht im Einklang mit der Richtlinie, jedoch erweisen sich die Praktiken als fragwürdig. Der UNHCR-Leiter stellt zwar fest, dass der subsidiäre Schutz in Österreich gut interpretiert wird, das heißt, dass keine restriktive, sondern eine weite Auslegung bevorzugt wird (vgl. Interview mit Pinter: 5). Aber sowohl Christoph Pinter als auch Sonja Scherzer und Anny Knapp sind der Auffassung, dass manche Asylwerber als subsidiär Schutzberechtigte anerkannt werden, obwohl sie als Flüchtlinge anerkannt werden sollten (vgl. Interview mit Pinter: 5; Interview mit Scherzer: 3; Interview mit Knapp: 1). Bei afghanischen Flüchtlingen in erster Instanz ist es sogar auffällig, meint Knapp (vgl. Interview mit Knapp: 1). Dies stellt einen Verstoß gegen den Artikel 2 Absatz e und f der Qualifikationsrichtlinie dar, nach welchem der subsidiäre Schutzstatus einer Person nur zuerkannt werden kann, wenn die Voraussetzungen für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllt sind. Die oben erwähnte Befürchtung vom UNHCR und ECRE, dass die Anerkennung als Person mit subsidiärem Schutzstatus manchmal dazu genutzt werden könnte, um den Flüchtlingsstatus nicht zu gewähren, hat sich daher in Österreich verwirklicht.

Was die Rechtsbefolgung bei der Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz betrifft, deutet die Analyse auf gemischte Ergebnisse hin. Einerseits befolgen die österreichischen Asylbehörden das EU-Recht, indem sie die Situation im Herkunftsland – inklusive der Verfolgung durch nicht-staatliche Akteure – und das Bestehen von Verfolgungsgründen prüfen. Auch die Abweichungsmöglichkeiten wegen „sur place“ entstehenden Schutzbedarfs oder internen Schutzes werden anscheinend ordnungsgemäß angewendet. Andererseits aber liegt Nicht-Befolgung vor, wenn ein Flüchtling im Sinne der Genfer Konvention nur den subsidiären Schutz bekommt. Auch wenn nicht genau festgestellt werden kann, wie oft solche Fälle passieren, kann von einem Verstoß gegen das EU-Recht in der Praxis die Rede sein. Darüber hinaus lässt sich der Schluss ziehen, dass die Bestimmungen der Qualifikationsrichtlinie über die Prüfung von Anträgen überwiegend restriktiv angewendet werden. Unter den erwähnten Kann-Bestimmungen wird hier nur auf die Möglichkeit, den Schutz zu verweigern, wenn internationale Organisationen im Herkunftsland den Schutz bieten können, verzichtet. Außerdem wird die Glaubwürdigkeit des Antragstellers oft in Frage gestellt, insbesondere im Falle eines Folgeantrags, wo der „Missbrauchsverdacht“ explizit vorherrscht.

3. Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft und Schutz vor Zurückweisung

Die in der Qualifikationsrichtlinie festgelegten Kriterien für den Ausschluss von und die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft sowie den Schutz vor Zurückweisung wurden in §§6 und 7, die Aberkennung des subsidiären Schutzstatus in §9 AsylG umgesetzt. Dabei ist eine Vermischung zwischen den Ausschlussgründen und der Ausnahme vom Schutz vor Zurückweisung feststellbar (vgl. Interview mit Pinter: 6). In den folgenden Absätzen wird die Anwendung der Richtlinienbestimmungen erstens über die Aberkennung bei Erlöschen der Flüchtlingseigenschaft, zweitens über die Aberkennung im Falle eines besonders schweren Verbrechens und drittens über den Schutz vor Zurückweisung untersucht.

3.1. Aberkennung, wenn der Betroffene nicht mehr Flüchtling oder es nie gewesen ist

Wenn die Umstände, die zur Zuerkennung des Status geführt haben, nicht mehr bestehen, kann die Flüchtlingseigenschaft bzw. der subsidiäre Schutzstatus aberkannt werden. In Österreich ist dies aber nur innerhalb von 5 Jahren nach Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft möglich (§7 (3) AsylG). Deshalb kommen solche Fälle selten vor, wie die Interviewpartner es bestätigen (vgl.

Interview mit Scherzer: 4; Interview mit Pinter: 5-6). Allerdings schreibt die Asylkoordination, dass Aberkennungsverfahren immer häufiger durchgeführt werden. So wird in asyl aktuell berichtet: „Laut Rudolf Gollia, Sprecher des Innenministeriums, wurden 2010 über 300 Asylbescheide wieder aberkannt. Ursache ist nicht nur die verschärfte Gesetzeslage, sondern auch eine Schwerpunktaktion des Innenministeriums, bei der das weitere Vorliegen von Verfolgungsgefahr geprüft werde“ (Knapp, 1/2011: 28). Im Gespräch erläutert Anny Knapp, dass eine systematische Prüfung, ob das Schutzbedürfnis noch vorliegt, nur dann durchgeführt wird, wenn Schutzberechtigte von einem Gericht verurteilt worden sind. In den Fällen, wo kein Ausschluss- oder Asylbeendigungsgrund vorhanden ist, weil der straffällige Delikt nicht so schwerwiegend ist, werde dann geprüft, ob der Betroffene noch schutzbedürftig ist. Wenn infolgedessen festgestellt wird, dass die Umstände, die zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft geführt haben, weggefallen sind, wird der Flüchtlingsstatus aberkannt, legt Knapp dar (vgl. Interview mit Knapp: 3-4). Dies impliziert, dass Österreich der im Artikel 14 Absatz 1 der Richtlinie festgelegten Pflicht, die Flüchtlingseigenschaft abzuerkennen, wenn der Betroffene nicht länger Flüchtling ist – etwa nach Wegfall der Umstände, die zur Anerkennung geführt haben – nur in bestimmten Fällen nachkommt. Angesichts der Tatsache, dass die Richtlinie nur Mindeststandards bestimmt, könnte jedoch diese Praxis als höherer Standard interpretiert werden, was eher darauf hindeuten würde, dass kein Verstoß gegen das EU-Recht vorliegt. An dieser Stelle spiegeln sich die in der Richtlinie enthaltenen Widersprüche wider: Einerseits sollen nur Mindeststandards festgelegt werden, andererseits scheinen Bestimmungen wie der Artikel 14 Absatz 1 keine höheren Standards zuzulassen.

Wenn es darum geht, zu beurteilen, ob im ausreichenden Maße geprüft wird, dass die Veränderung der Umstände im Herkunftsland „erheblich und nicht nur vorübergehend ist“ (Art.11 Abs.2), kann kein Schluss gezogen werden. Dazu ist kein aussagekräftiges Material zu finden und auch die befragten Experten konnten keine klare Antwort auf diese Frage geben (vgl. Interview mit Scherzer: 4; Interview mit Pinter: 6; Interview mit Knapp: 4-5). Allerdings kommt es in Österreich vor, dass die Eigenschaft aberkannt wird, weil der Betroffene eine falsche Darstellung gemacht hat, die zur Zuerkennung geführt hat. So weist Knapp darauf hin, dass im Zuge der Familienzusammenführung geprüft wird, ob für jeden Familienangehörigen des anerkannten Flüchtlings Schutzbedürfnis besteht. Im Zuge dieses Verfahrens könne es passieren, dass sich Aussagen von den Angehörigen und die vom anerkannten Flüchtling so widersprechen, dass das Verfahren wieder aufgenommen wird. Dies kann dann zur Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft führen, sollte aber nicht sehr oft vorkommen (vgl. Interview mit Knapp: 3). In diesem Fall werden die Vorgaben der Richtlinie eingehalten, die eine Aberkennung der Eigenschaft vorsehen, wenn der anerkannte Flüchtling eine falsche Darstellung oder das Verschweigen von Tatsachen seinerseits für die Zuerkennung ausschlaggebend war (Art. 14 Abs.3).

3.2. Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft und des subsidiären Schutzstatus wegen „besonders schweren Verbrechens“

Was die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft aufgrund eines „besonders schweren Verbrechens“ betrifft, sind nur wenige Fälle bekannt (vgl. Knapp, 1/2010: 7). Christoph Pinter weist zudem darauf hin, dass die Betroffenen meistens nicht zurückgeschoben werden, sondern den subsidiären Schutzstatus erhalten, wenn die Abschiebung eine Menschenrechtsverletzung zur Folge hätte (vgl. Interview mit Pinter: 6). Ein Beispiel kann aber angeführt werden, in dem ein anerkannter Flüchtling aus Tschetschenien den Asylstatus verlor, nachdem er drei Mal verurteilt worden war. Nach einer ersten Verurteilung wegen versuchten Diebstahls wurde er zu einer Freiheitsstrafe von acht Monaten wegen Widerstands gegen die Staatsgewalt, schwerer Sachbeschädigung und schwerer Körperverletzung verurteilt. Die dritte Verurteilung zu zwölf Monaten Freiheitsstrafe erfolgte aufgrund absichtlicher schwerer Körperverletzung einer Prostituierten. Die Flüchtlingseigenschaft wurde ihm vom Bundesasylamt aberkannt und die Beschwerde gegen diese Entscheidung vom Asylgerichtshof abgewiesen. In diesem Fall gelten die brutalen Angriffe auf Exekutivbeamte und auf eine weitaus schwächere Frau als „besonders schwere Verbrechen“, welche die Aberkennung rechtfertigen (Asylgerichtshof: D3 2421394-3/2008 vom 24.08.2009).

Ein anderer Fall legt zudem nahe, dass die Entscheidung der Aberkennung in zweiter Instanz unter Berücksichtigung spezifischer Kriterien gefällt wird. So hob der Unabhängige Bundesasylsenat den Aberkennungsbescheid des Bundesasylamts gegen einen rumänischen Flüchtling ab, der wegen Diebstahls, Weitergabe gefälschten Geldes und falscher Beweisaussage mehrfach verurteilt worden war. Die höchste Freiheitsstrafe dafür betrug neun Monate unbedingt und entsprach damit nicht den Kriterien des besonders schweren Verbrechens, entschied die zweite Instanz. Diese berief sich auf den Verwaltungsgerichtshof, nach welchem vier Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein müssen, um die Statusaberkennung und die damit zusammenhängende Ausweisung zu begründen. Der Flüchtling muss nämlich „ein besonders schweres Verbrechen verübt haben, dafür rechtskräftig verurteilt worden, gemeingefährlich sein und es müssen die öffentlichen Interessen an der Rückschiebung die Interessen des Flüchtlings am Weiterbestehen des Schutzes durch den Zufluchtsstaat überwiegen“. Daher sei der Flüchtlingsstatus im Fall des rumänischen Flüchtlings nicht abzuerkennen (Unabhängiges Bundesasylsenat: 307.846-C1/3E-XI/38/06 vom 22.02.2007). Insofern scheint der Artikel 14 Absatz 4 der Richtlinie ordnungsgemäß angewendet zu werden. Auch wenn die Bestimmungen des Asylgesetzes in dieser Hinsicht etwas konfus sind, deutet der letzte Fall darauf hin, dass die Begriffe „Gefahr für die Gemeinschaft“ und „besonders schweres

Verbrechen“ kumulativ und nicht in einem allzu weiten Sinn interpretiert werden. Von der in der Qualifikationsrichtlinie beinhalteten Abweichungsmöglichkeit wird zwar Gebrauch gemacht, aber nur unter bestimmten Umständen, die sich an die Vorgaben der Richtlinie halten.

3.3. Schutz vor Zurückweisung

Dass „niemand dorthin zurückgeschickt wird, wo er Verfolgung ausgesetzt ist“ (2004/83/EG: Erw. 2), stellt die Grundlage sowohl der Genfer Konvention als auch der Qualifikationsrichtlinie dar. Die Ausnahmen, die die Richtlinie zulässt, betreffen nur Personen, die entweder eine Gefahr für die Sicherheit oder, weil sie „wegen einer besonders schweren Straftat rechtskräftig verurteilt wurden“, eine Gefahr für die Allgemeinheit des Mitgliedstaates darstellen (Art. 21 Abs.2). Meistens scheint dieser Grundsatz eingehalten zu werden, meint Christoph Pinter. Auch in Fällen, wo die Flüchtlingseigenschaft oder der subsidiäre Schutzstatus aberkannt wurde, werde der Betroffene in der Regel nicht abgeschoben (vgl. Interview mit Pinter: 6). Dabei stellt die Qualität der Entscheidungen den bedeutendsten Faktor dar, um zu gewährleisten, dass das *Refoulement*-Verbot eingehalten wird. In dieser Hinsicht verweisen mehrere Quellen auf die zahlreichen Fehleinschätzungen, die erst von der zweiten Instanz entdeckt werden (vgl. Schmaus, 4/2009: 18; Langthaler, 2007: 105). Die Qualität der Entscheidungen des Asylgerichtshofs sei aber schwieriger zu bewerten, da circa 80 Richter tätig sind, die über ähnliche Sachverhalte sehr unterschiedlich entscheiden (vgl. Interview mit Pinter: 1). Anny Knapp verweist sogar auf die willkürlichen Entscheidungen, die von manchen Richtern des Asylgerichtshofs getroffen werden, aber es sei schwer einzuschätzen, in welchem Ausmaß das vorkommt. Das Problem der Einheitlichkeit der Entscheidungen wurde auch von Scherzer erwähnt, nach der die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft stark von der behandelnden Person abhängt (vgl. Interview mit Scherzer: 2). Mit der Abschaffung der Möglichkeit für Asylwerber, sich an den Verwaltungsgerichtshof zu wenden, wurde das Problem noch verschärft. Allerdings gibt es für Asylwerber noch die Möglichkeit, wenn auch nur eingeschränkt, den Verfassungsgerichtshof oder den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anzurufen, wie Pinter erinnert. Fehleinschätzungen im gesamten Asylverfahren sollten deshalb selten vorkommen. Dem UNHCR-Leiter sind jedenfalls keine Fälle bekannt, wo ein offensichtlicher Flüchtling in seine Heimat abgeschoben wurde (vgl. Interview mit Pinter: 2).

Anny Knapp hingegen sind einige Fälle bekannt, wo tschetschenische Flüchtlinge keinen Schutz bekommen haben, weil sie im Verfahren nicht anerkannt wurden, obwohl ein Schutzbedürfnis bestand. Dabei dürfte die unzureichende Unterstützung im Verfahren ein wesentlicher Faktor sein,

weshalb die Flüchtlingseigenschaft trotz Schutzbedürfnisses nicht zuerkannt wird. Es sei nämlich keine Seltenheit, dass Flüchtlinge wesentliche Aspekte ihrer Fluchtgeschichte nicht erwähnen oder die Berufungsfrist versäumen (vgl. Interview mit Knapp: 5). Darüber hinaus weist sie auf die Verantwortung von Referenten des Bundesasylamts hin, die keine Befragung, sondern „Verhöre“ führten. Diese würden Widersprüche gezielt suchen, quasi auch provozieren, indem sie Asylsuchende fünf mal nach demselben unter verschiedenen Aspekten fragen, „nur um zu sagen, das ist alles unglaublich“ (Interview mit Knapp: 5). Ein Bescheid des Asylgerichtshofs kann diese Aussage illustrieren. Dieser beschreibt einen Teil der Einvernahme:

„Die Frage, wann die Schulen in Nigeria enden würden, konnte der Beschwerdeführer nicht beantworten. Befragt, warum er im Februar nach Jos gegangen sei, wenn die Schulen in Nigeria entweder im Juni oder im November enden, entgegnete der Beschwerdeführer, dass er in der Schule noch zu tun gehabt habe. Auf Vorhalt, dass er dann nur elf Jahre die Schule besucht habe, erklärte der Beschwerdeführer, zwölf Jahre die Schule besucht zu haben. Er hätte 1997 damit begonnen. Die Frage, ob er dann 2009 seinen Abschluss gemacht habe, bejahte der Beschwerdeführer. Befragt, ob er dann mit fünf Jahren mit der Schule begonnen habe, beantwortete der Beschwerdeführer dahingehend, mit sechs Jahren im Jahre 1998 begonnen zu haben. Auf Vorhalt, dass er dann erst im Dezember 2010 seinen Abschluss gehabt haben müsste, erwiderte der Beschwerdeführer, von 1998 bis 2009 in der Schule gewesen zu sein. Auf erneuten Vorhalt, dass er sich "verrechnet" habe, erwiderte er, von 1998 bis November 2010 in der Schule gewesen zu sein. Befragt, wann er dann nach Jos gekommen sei, antwortete er, im Jänner 2011. Auf Vorhalt, warum er dann zuvor angegeben habe, im Februar 2010 gekommen zu sein, meinte der Beschwerdeführer, dass es ein Fehler gewesen sei“ (Asylgerichtshof: A2 418.677-1/2011/4E vom 25.10.2011).

Damit versuchen manche Referenten, „ganz bewusst auf negative Entscheidungen hin zu arbeiten“ (Interview mit Knapp: 5). Nach Knapp kommt noch dazu, dass viele Richter des Asylgerichtshofs versuchen, im Beschwerdeverfahren neue Verhandlungen zu vermeiden (id.). Aufgrund des so genannten Neuerungsverbots haben Asylwerber nämlich nur unter bestimmten Umständen die Möglichkeit, in zweiter Instanz neue Gründe vorzubringen, die sie in erster Instanz nicht erwähnt haben (§40 AsylG 2005). Damit beleuchtet Knapp problematische Praktiken, die in manchen Fällen eine Verletzung der Flüchtlingskonvention bzw. der Europäischen Menschenrechtskonvention und zugleich einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht mit sich bringen.

Zusammenfassend erweisen sich die Praktiken bei Entscheidungen über die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft und den Schutz vor Zurückweisung als problematisch, zum Teil sogar als EU-rechtswidrig. In Österreich erfolgt die Aberkennung dann, wenn der Flüchtling straffällig geworden und nicht mehr schutzbedürftig ist, wenn dieser als Flüchtling hätte nicht anerkannt

werden sollen, oder wenn er ein besonders schweres Verbrechen begangen hat. Grundsätzlich entspricht dies den Vorgaben der Richtlinie, jedoch kann nicht bestimmt werden, ob ausreichend geprüft wird, dass die einschlägigen Umstände tatsächlich weggefallen sind. Daneben wurde aber festgestellt, dass der *Non-Refoulement*-Grundsatz in manchen Fällen dadurch verletzt wird, dass schutzbedürftige Asylwerber zurückgewiesen werden. Der Grund dafür liegt nicht nur in ungeeigneten Verfahren und Rechtsberatung, sondern auch in fragwürdigen Methoden, die die Asylgewährung von der Fähigkeit „sich zu verkaufen“ abhängig machen (vgl. Interview mit Scherzer: 2). Dass Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention zurückgeschoben werden, weist auf die Nicht-Einhaltung einer grundlegenden Bestimmung hin.

4. Inhalt des internationalen Schutzes

Die Praxis bezüglich des Inhaltes wird wie folgt analysiert: Erstens werden die Bestimmungen über den Zugang zu Information und die spezielle Situation von besonders schutzbedürftigen Personen mit den österreichischen Praktiken verglichen. Zweitens wird untersucht, wie der Zugang zum Aufenthaltstitel und zu Reisedokumenten für Personen mit internationalem Schutzstatus aussieht. Drittens wird auf den Zugang zu Bildung und Beschäftigung eingegangen. Viertens wird geprüft, ob der Zugang zu Sozialhilfe, medizinischer Versorgung und Wohnraum den festgelegten Mindeststandards entspricht.

4.1. Zugang zu Information, spezielle Situation von besonders schutzbedürftigen Personen

Für die personelle Betreuung und Beratung anerkannter Flüchtlinge bzw. subsidiär schutzberechtigter Personen sind NGOs sowie vom Bundesministerium für Inneres unterstützte Einrichtungen zuständig. Zu den wichtigsten Nichtregierungsorganisationen in dem Bereich zählen u.a. Asyl in Not, Caritas, Diakonie, der Verein Ute Bock und Zebra. Außerdem kommt dem Österreichischen Integrationsfonds, der durch das Bundesministerium für Inneres und den UNHCR finanziert wird, eine wichtige Rolle zu. Diese Beratungsstellen informieren Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutzstatus über Wohnmöglichkeiten, finanzielle Unterstützungen, den Zugang zur psychologischen Betreuung und über ihre Rechte im Allgemeinen. Informationsbroschüren und Beratung stehen in zahlreichen Sprachen zur Verfügung, die je nach Organisation unterschiedlich sind, aber oft den von Flüchtlingen meistgesprochenen Sprachen entsprechen (vgl. Informationsportal Help.gv.at; Webseite der asylkoordination Österreich). Insofern werden Informationen in einer für die anerkannten Flüchtlinge bzw. subsidiär Schutzberechtigten verständlichen Sprache zur Verfügung gestellt. Dennoch stellt sich die Frage

des Zugangs zu diesen Informationen, denn die Kapazitäten der Beratungsstellen entsprechen nicht den Anerkennungszahlen (vgl. Interview mit Pinter: 7). Insbesondere wenn es um die spezielle Situation von besonders schutzbedürftigen Personen geht, sind gewisse Lücken erkennbar. Grundsätzlich sind anerkannte Flüchtlinge Österreichern gleichgestellt, was bedeutet, dass traumatisierte, schwangere, ältere Flüchtlinge usw. keine besonderen Vergünstigungen erhalten, sondern die gleichen Rechte wie österreichische Staatsbürger genießen. Die erwähnten Organisationen unterstützen zwar die Betroffenen dabei, zu ihren Rechten zu kommen, es funktioniert aber unterschiedlich gut, so Scherzer (vgl. Interview mit Scherzer: 5).

Zu den besonders schutzbedürftigen Personen zählen auch unbegleitete Minderjährige, die in Österreich in Einrichtungen der Jugendwohlfahrt bzw. des Jugendamts untergebracht werden, wie ein österreichisches Kind, das keine Eltern oder Bezugsperson hat. Zudem wird ihnen ein Vormund gegeben und es wird versucht, die Eltern zu finden, damit die Familieneinheit aufrechterhalten werden kann (vgl. Interview mit Pinter: 7; Interview mit Scherzer: 5). Das Problem, das von Nichtregierungsorganisationen oft denunziert wird, ist dass „Jugendliche sehr häufig erwachsen gemacht werden“ und somit auf die Rechte, die unbegleiteten Minderjährigen zukommen – Nicht-Anwendung der Dublin-Regelung, Familienzusammenführung – keinen Anspruch haben (vgl. Interview mit Scherzer: 5). Dies liegt an den Methoden der Altersfeststellung, die nicht mit Sicherheit auf die Voll- bzw. -Minderjährigkeit der jungen Flüchtlinge schließen lassen (vgl. Menschenrechtsbeirat, 2011: 27-34; Die Furche, 2011: Webseite). Insgesamt wird dafür gesorgt, dass besondere Bedürfnisse von Kindern berücksichtigt und, dass der Familienverband gewahrt werden. Dennoch sind diese Vergünstigungen mit der Bedingung verknüpft, dass Minderjährige als solche anerkannt werden, was in Österreich nicht immer der Fall ist. Infolgedessen wird ihnen Rechte, die Kindern zukommen, nicht immer gewährt. Dies steht im Widerspruch mit dem Grundsatz des Wohles des Kindes, der von den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen ist (Art.20 Abs. 4).

4.2. Wahrung des Familienverbands, Aufenthaltstitel und Reisedokumente

Die Wahrung des Familienverbands stellt einen Aspekt dar, der in Österreich theoretisch möglich, aber praktisch schwer durchsetzbar ist. Wie Knapp erläutert, soll die Familienzusammenführung bei anerkannten Flüchtlingen ab der Zuerkennung des Status und bei subsidiär Schutzberechtigten nach der ersten Verlängerung möglich sein. „Es gibt allerdings kaum Unterstützung, damit es praktisch auch bewältigbar ist“, betont sie. Zu den Schwierigkeiten, auf die Familienangehörige stoßen, zählen insbesondere der Zugang zu österreichischen Vertretungsbehörden, das Besorgen von

Reisedokumenten und die Kosten, die zuerst von der Familie selbst zu tragen sind, so Knapp. Auf die Möglichkeit, die Vergünstigungen für Familienangehörige von Personen mit subsidiärem Schutzstatus auf die Gewährleistung „eines angemessenen Lebensstandards“ zu reduzieren, wurde verzichtet. Diese haben nämlich Anspruch auf die selben Vergünstigungen wie subsidiär Schutzberechtigte selbst (vgl. Interview mit Knapp: 6). Die Wahrung des Familienverbands laut der Richtlinie ist daher gesetzlich möglich, aber in der Praxis ist diese nicht gewährleistet.

Bei der Ausstellung eines Aufenthaltstitels für anerkannte Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutzstatus sind keine Probleme zu verzeichnen, da der Aufenthaltstitel mit der Anerkennung ausgesprochen wird und im Anerkennungsbescheid steht (vgl. Interview mit Scherzer: 6). Der Richtlinie entsprechend wird Flüchtlingen eine unbefristete, subsidiär Schutzberechtigten eine einjährige verlängerbare Aufenthaltsberechtigung erteilt (vgl. Interview mit Knapp: 4). Bei der Ausstellung von Reisedokumenten wird von der Abweichungsmöglichkeit, die in der Qualifikationsrichtlinie verankert ist, Gebrauch gemacht. Demnach kann die Ausstellung solcher Dokumente einem Flüchtling verwehrt werden, wenn „zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung dem entgegenstehen“ (Art. 25 Abs.1). In der Praxis wird einem in Österreich anerkannten Flüchtling ein Konventionsreisepass, mit dem er überall mit Ausnahme vom Herkunftsland reisen kann, auf Antrag erteilt (vgl. Webseite des Bundesministeriums für Inneres: Fremdenpolizei und Grenzkontrollwesen), es sei denn, die österreichischen Behörden lehnen die Ausstellung ab. Insbesondere erwähnt Pinter Fälle, in denen Betroffene wegen Drogendelikte verurteilt wurden und deshalb keinen Flüchtlingspass erhielten, weil diese die Reisetätigkeit dazu nutzen könnten, Drogen nach Österreich zu bringen (Interview mit Pinter: 7). Dies entspricht grundsätzlich den Ausnahmen, die die Qualifikationsrichtlinie zulässt.

Für Personen mit subsidiärem Schutzstatus wird der Artikel 25 Absatz 2 angewendet, der die Ausstellung von Reisedokumenten für diese Gruppe nur dann verpflichtend macht, wenn schwerwiegende humanitäre Gründe ihre Anwesenheit in einem anderen Staat erfordern. Der österreichische Fremdenpass wird ihnen daher nur in solchen Fällen erteilt, und vorausgesetzt, dass sie die Notwendigkeit auch begründen können. So illustriert asyl aktuell, dass „z.B. ein subsidiär Schutzberechtigter seine Mutter, die nach Deutschland geflüchtet ist, nur dann besuchen darf, wenn diese schwer erkrankt ist und diese Krankheit auch belegbar ist“ (Schmaus, 2/2009: 13). Bis zum 1. Jänner 2010 galt eine andere Fassung des Fremdenpolizeigesetzes, nach der der Fremdenpass nur ausgestellt werden kann, wenn „ein positives Interesse der Republik Österreich an der Ausstellung eines solchen Dokumentes für diese Fremden“ besteht (§88 Abs. 2 Fremdenpolizeigesetz idF 2009). Aber da diese Bestimmung mit der Qualifikationsrichtlinie unvereinbar war, wurden solche Entscheidungen auch vor dem Fremdenpolizeiänderungsgesetz manchmal aufgehoben. Zum

Beispiel hob der Verwaltungsgerichtshof 2008 einen Bescheid des Bundesasylamts auf. Letzteres hatte einem subsidiär Schutzberechtigten, der seine schwer kranke Mutter in Bosnien besuchen wollte, die Ausstellung des Fremdenpasses verweigert, weil Österreich kein Interesse daran hatte. In Ansehung des Artikels 25 Qualifikationsrichtlinie sei diese Voraussetzung EU-rechtswidrig und daher unangewendet zu bleiben, entschied der Verwaltungsgerichtshof (vgl. Rechtsfreund, 2008: Webseite). Somit wurde eine Umsetzungslücke durch die Rechtsprechung teilweise kompensiert, bis das Gesetz geändert wurde, um die Richtlinie korrekt auszulegen. Die Praxis scheint nun den Wortlaut der Richtlinie widerzuspiegeln, laut dem die Mitgliedstaaten Personen mit subsidiärem Schutzstatus Reisedokumente ausstellen, „zumindest wenn schwerwiegende humanitäre Gründe ihre Anwesenheit in einem anderen Staat erfordern“ (Art.25 Abs.1).

4.3. Zugang zu Beschäftigung und Bildung

Was den Zugang zum Arbeitsmarkt betrifft, benötigen anerkannte Flüchtlinge keine Arbeitsgenehmigung und können Bildungsangebote unter den gleichen Bedingungen wie Österreicher in Anspruch nehmen (vgl. z.B. Scheiber, 2007: 154). Dennoch erweist sich der Zugang zur Beschäftigung für viele Flüchtlinge als schwierig. Wie Langthaler berichtet: „sehr viele, vor allem Menschen mit guter Ausbildung, können ihre Möglichkeiten [nach Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft] nicht mehr umsetzen. Ausbildungen werden oft nicht anerkannt, geeignete Maßnahmen zur Nachqualifizierung fehlen, mangelnde Sprachbeherrschung und psychische Probleme sind weitere Hürden, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen“ (Langthaler, 2007: 106). Ein weiteres Problem ist die Diskriminierung am Arbeitsmarkt, so der UNHCR: „Viele Flüchtlinge berichten von Problemen beim Zugang zu vorhandenen Beschäftigungsmöglichkeiten, weil Arbeitsvermittlungsagenturen sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber nicht über deren Rechte Bescheid wissen, bzw. aufgrund von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ (UNHCR, 2009: 16). Hier kommt daher ein Fall zum Vorschein, in dem die Adressaten das Recht nicht anwenden. Theoretisch haben anerkannte Flüchtlinge zwar – wie in der Richtlinie festgelegt – Anspruch auf die allgemein geltenden Beschäftigungsbedingungen, aber in der Praxis verweigern ihnen manche Arbeitsvermittlungsagenturen und Arbeitgeber den Zugang zu Arbeitsplätzen.

Die Anerkennung von Zeugnissen und Ausbildungen für Flüchtlinge stellt eine bedeutende Hürde dar, um einen Job zu finden, der ihren Qualifikationen entspricht. So zeigt Scheiber in seiner Studie über die Dequalifikation anerkannter Flüchtlinge auf dem oberösterreichischen Arbeitsmarkt, dass nur zehn Prozent der von ihm befragten Personen ihre Schul- bzw. Berufsausbildung in Österreich anerkannt sahen. Die anderen hätten Schwierigkeiten gehabt, das Verfahren zur Anerkennung zu

verstehen oder die erforderlichen Dokumente zu besorgen. Außerdem fühlten sich nur acht Prozent der Befragten vom AMS unterstützt (Scheiber, 2007: 157-158). Dies wird auch vom UNHCR bestätigt, der hinzufügt, dass es keine Verfahren gibt, die es den zuständigen Bildungsbehörden ermöglichen würden, bei nicht vorhandenen Unterlagen und fehlender Information über entsprechendes Vorgehen angemessene Bewertungen durchzuführen (UNHCR, 2009: 19). Diese Feststellung stellt ein konkretes Problem dar, mit dem Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte konfrontiert sind, jedoch erfordert die Richtlinie nur, dass Personen mit internationalem Schutzstatus und Inländer bei solchen Anerkennungsverfahren gleich behandelt werden (Art.27 Abs.3). Lediglich in der Erwägung 32 werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, praktische Schwierigkeiten bei der Feststellung der Echtheit von Diplomen zu „berücksichtigen“. Hier könnte argumentiert werden, dass diese Schwierigkeiten zu wenig Berücksichtigung finden, aber angesichts der Unklarheit der Richtlinie kann nicht eindeutig von Nicht-Befolgung ausgegangen werden.

Für Personen mit subsidiärem Schutzstatus galt bis 2008 die Regel, dass sie im ersten Jahr nach Zuerkennung des Status eine Beschäftigungsbewilligung brauchten, dann aber nicht mehr (vgl. Schumacher, 2007: 239). Seit Jänner 2008 haben sie jedoch uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt, was die Asylkoordination als die größte Verbesserung für subsidiär Schutzberechtigte ansieht (Schmaus, 2/2009: 12). Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass sie im Alltag doch auf große Schwierigkeiten bezüglich des Zugangs zur Beschäftigung stoßen, da sie neben den oben für Flüchtlinge erwähnten Hindernisse auch mit dem Problem konfrontiert sind, dass ihre Aufenthaltsbewilligung befristet ist. Daraus ergibt sich ein Risiko für den Arbeitgeber, weil er nicht sicher sein kann, ob der Arbeitnehmer langfristig bleiben wird. Das führt dazu, dass Personen unter subsidiärem Schutz meistens nur unqualifizierte Jobs finden und, dass ein beruflicher Aufstieg ihnen kaum möglich ist. Ähnliches gilt für das Recht auf Bildung, das oft „daran scheitert, dass es keine gesicherten Aufenthaltsperspektiven gibt“ (Schmaus, 2/2009: 13). Da aber die Richtlinie vage und wenig anspruchsvoll bezüglich des Arbeitsmarkt- und Bildungszugangs für subsidiär Schutzberechtigte ist und solche Situationen nicht explizit verbietet, ist kein Verstoß feststellbar.

4.4. Zugang zu Sozialhilfe, medizinischer Versorgung, Wohnraum

Beim Zugang zu Sozialhilfeleistungen ist zwischen Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten zu unterscheiden. Anerkannte Flüchtlinge haben grundsätzlich Zugang zur Sozialhilfe unter den gleichen Bedingungen wie Österreicher, etwa bei der Gewährung des Kinderbetreuungsgeldes, der Familienbeihilfe und des Arbeitslosengeldes. Allerdings gibt es gewisse Einschränkungen. So

berichtet der UNHCR, dass in der Steiermark während der ersten zwölf Monate nach Asylgewährung die Gewährung von Grundversorgung weiterhin vorgesehen ist, die auf einem niedrigeren Niveau als die Unterstützung für Staatsangehörige ist. Österreichweit fallen Flüchtlinge für die ersten vier Monate nach Asylgewährung weiterhin unter das Grundversorgungssystem (vgl. UNHCR, 2009: 26). Diese temporären Einschränkungen sind in der Richtlinie 2004/83/EG nicht vorgesehen, was auf einen Verstoß gegen das EU-Recht schließen lässt, auch wenn diese zeitlich begrenzt sind.

Im Gegensatz zu anerkannten Flüchtlingen haben subsidiär Schutzberechtigte nur dann Anspruch auf Kinderbetreuungsgeld und Familienbeihilfe, wenn weitere Bedingungen erfüllt sind, und zwar, wenn sie erwerbstätig sind und keine Leistungen aus der Grundversorgung erhalten. Somit wird die in der Richtlinie vorgesehene Möglichkeit, die Sozialhilfeleistungen für subsidiär Schutzberechtigte auf Kernleistungen zu beschränken, angewendet. Allerdings stehen die österreichischen Praktiken insofern im Widerspruch mit der Präambel der Richtlinie, als der Anspruch auf Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld im Falle von Arbeitslosenbezug oder Krankengeld erlischt: „In der Praxis bedeutet dies für subsidiär Schutzberechtigte etwa, dass Krankwerden den Bezug des Kindergeldes gefährden kann; Karenz zwecks Kinderbetreuung im Gegensatz zu allen anderen Arbeitnehmerinnen nur ohne Kinderbetreuungsgeld möglich ist; Bezieherinnen von Notstandshilfe, die ein kleines Kind haben, für dieses kein Kinderbetreuungsgeld erhalten [u.a.]“ (UNHCR, 2007c: 3). Die Qualifikationsrichtlinie sieht zwar die Möglichkeit einer Einschränkung auf Kernleistungen vor, aber zu den Kernleistungen zählen u.a. die Unterstützung bei Elternschaft. „Die bestehende Bestimmung [des Kinderbetreuungsgeldgesetzes], wonach Kinderbetreuungsgeld und Familienbeihilfe subsidiär Schutzberechtigten nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen zustehen, sind daher nicht richtlinienkonform“ (Asylkoordination Österreich: 2007, Webseite). Damit ist ein Fall der Nicht-Befolgung erkennbar, der nicht nur in der fehlerhaften Umsetzung in das Nationalrecht, sondern auch in der Phase der Anwendung von Belang ist.

Beim Zugang zur medizinischen Versorgung hingegen wird zwischen anerkannten Flüchtlingen und Personen mit subsidiärem Schutzstatus nicht unterschieden. Wie die Asylkoordination ausführt, ist die medizinische Versorgung eher großzügig geregelt: „Auf die laut EU-Statusrichtlinie erlaubte Beschränkung auf Kernleistungen [für subsidiär Schutzberechtigte] wurde verzichtet“ (Schmaus, 2/2009: 13). Allerdings behindern praktische Hürden den Zugang zu einer geeigneten medizinischen Versorgung, insbesondere die Sprachbarriere. So schreibt der UNHCR: „Ohne grundlegende Sprachkenntnisse oder Zugang zu Dolmetsch- und Übersetzungsdiensten sind Flüchtlinge häufig nicht in der Lage, mit Medizinerinnen oder Medizinern zu kommunizieren“ (UNHCR, 2009: 24). Das Problem trifft traumatisierte Personen besonders stark, weil sie ihre

Erlebnisse auf Deutsch schwer ausdrücken können, was eine effiziente Therapie erschwert. Zu diesem Schluss kommt auch Sonja Scherzer, die bestätigt: „Es gibt zwar Therapiemöglichkeiten, es gibt aber so gut wie keine Ressourcen für Dolmetscher. Organisationen, die das bieten, [...] sind heillos überfordert“ (Interview mit Scherzer: 5). So auch die Zeitschrift Zebratl: „Die wenigen spezialisierten Therapieangebote für Menschen nach Extremtraumatisierungen sind hoffnungslos überlaufen und für Flüchtlinge, die in ländlichen Regionen untergebracht sind, schwer zugänglich“ (Gulis, 4/2006: 16). Somit wird deutlich, dass die Bestimmungen über den Zugang zur medizinischen Versorgung zwar gesetzlich umgesetzt wurden, aber die praktische Anwendung erweist sich als mangelhaft. In der Tat besagt die Erwägung 35, dass der Zugang zur medizinischen Versorgung, „einschließlich physischer und psychologischer Betreuung“, für Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutzstatus „sichergestellt“ werden soll. Insofern handelt es sich wieder um einen Fall, in dem die konkrete Anwendung nicht im Einklang mit den Vorgaben der Richtlinie steht.

Was den Zugang zu Wohnraum angeht, sind auch gewisse Mängel erkennbar. Gulis erklärt nämlich, dass in den letzten Jahren neue Strukturen – u.a. Wohnheime und über 5.000 Wohnungen – für Flüchtlinge geschaffen wurden, jedoch sei das in der Praxis „völlig unzureichend, sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht“ (Gulis, 4/2006: 17). In Wien scheint das Problem weniger ausgeprägt zu sein, weil die Stadt Flüchtlingen ziemlich schnell Gemeindewohnungen zur Verfügung stellt, da ihnen sonst Obdachlosigkeit droht (vgl. Interview mit Scherzer, 2011: 6-7). Für subsidiär Schutzberechtigte ist der Zugang zu Wohnungen besonders schwierig. Der UNHCR schreibt zu diesem Thema: „In vielen Bundesländern ist diese Personengruppe von Sozialleistungen ausgeschlossen und somit auch von staatlichen Wohnbeihilfen. Damit sind bedürftige subsidiär Schutzberechtigte meistens auf die staatliche Grundversorgung angewiesen und müssen angesichts der eingeschränkten finanziellen Unterstützung, die hierbei gewährt wird, ihren Aufenthalt in organisierten Unterbringungseinrichtungen verlängern [...] Zudem wird auf dem Wohnungssektor von rassistischer Diskriminierung berichtet, unter der auch Flüchtlinge leiden. Dabei verwehren ihnen Hauseigentümer den Zugang zu privaten Mietwohnungen“ (UNHCR, 2009: 11). Wiederum sind praktische Hindernisse erkennbar, die den tatsächlichen Zugang zu Wohnraum für subsidiär Schutzberechtigte besonders schwierig machen. Der Richtlinie zufolge sollen die Mitgliedstaaten aber nur dafür sorgen, dass diese Zugang zu Wohnraum unter gleichwertigen – auch gleich schlechten – Bedingungen wie andere Drittstaatsangehörige erhalten. Die Staaten müssen nicht sicherstellen, dass die Betroffenen in einem geeigneten Wohnraum untergebracht werden. In diesem Sinn kommt Österreich seinen Verpflichtungen nach.

Die Analyse macht deutlich, dass betreffend den Inhalt des Schutzes eine Nicht-Befolgung des EU-Rechts teilweise vorliegt. Theoretisch haben anerkannte Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutzstatus Anspruch auf Beratung in einer für sie verständlichen Sprache, auf Arbeits- und Bildungsplätze, auf Anerkennung ihrer Qualifikationen, auf medizinische Versorgung und auf Wohnraum. Dennoch zeigt sich in der Praxis, dass der Zugang zu solchen Rechten nicht immer gewährleistet ist, weil sich zum Teil gesetzliche, vor allem aber praktische Hürden in den Weg stellen. So werden unbegleitete Minderjährige als solche nicht anerkannt, die Beratungs- und Betreuungsstellen sind überfordert, vorhandene Arbeitsplätze werden an Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte nicht vergeben, die Sozialhilfe entspricht nicht den festgelegten Mindeststandards und die Wohnungssuche stellt eine große Herausforderung dar. Die problematische Lage ist aber nicht immer auf eine Nicht-Einhaltung der Vorgaben zurückzuführen, sondern auf die Richtlinie selbst, die unklare, wenig anspruchsvolle Bestimmungen beinhaltet. In diesem Sinn bewegen sich einige Praktiken in einem Rahmen, der an der Grenze zwischen dem zugelassenen Ermessensspielraum und einem Verstoß gegen das EU-Recht liegt.

Aus dem Vergleich zwischen der Richtlinie und den österreichischen Praktiken ergibt sich ein differenziertes Bild, das ich als unvollständige Befolgung bezeichnen würde. Einerseits werden die meisten Bestimmungen über die Prüfung von Anträgen und die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft korrekt angewendet. Andererseits kommt es manchmal vor, dass grundlegende Rechte, die in der Richtlinie verankert sind, verletzt werden. Zu nennen sind insbesondere die Nicht-Einhaltung des Schutzes vor Zurückweisung und die Zuerkennung des subsidiären Schutzstatus bei Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft zukommt. Darüber hinaus werden mehrere Bestimmungen bezüglich des Inhaltes des Schutzes nicht bzw. unsachgemäß angewendet. Zum Beispiel werden Sozialhilfeleistungen in einem Ausmaß eingeschränkt, das über den erlaubten Spielraum hinaus geht. Die Ursache der Nicht-Befolgung liegt aber meistens nicht in der Nicht-Umsetzung, sondern in der Nicht-Anwendung der Bestimmungen, weil wenig unternommen wird, um die praktischen Hürden, auf die Schutzberechtigte stoßen, aufzuheben. Was den Schutz vor Zurückweisung betrifft, sind die Mängel sogar auf eine – nirgendwo vorgeschriebene – Praxis zurückzuführen, die weitere Hürden für Asylwerber schafft. Andere Praktiken können weder als EU-rechtswidrig noch als richtlinienkonform eingestuft werden, weil unterschiedliche Interpretationen der Richtlinie möglich sind. Fest steht aber, dass eine restriktive Anwendung der Richtlinie überwiegt, was auf eine Fortsetzung der Verschärfung des Asylrechts hindeutet. Auch wenn die jeweiligen Referenten und Richter unterschiedlich entscheiden, wird von den meisten Kann-Bestimmungen, die den Schutz einschränken können, Gebrauch gemacht.

Kapitel 5: Eine Welt der Innenpolitik? Faktoren und Gründe der unvollständigen Befolgung in der Praxis

Nachdem sich herausgestellt hat, dass die Qualifikationsrichtlinie in Österreich einen Fall der unvollständigen Befolgung darstellt, kann die Frage beantwortet werden, ob die in *Complying with Europe* aufgestellte Theorie verifiziert werden kann. Dafür müssen die Faktoren, die zur Nicht-Befolgung mancher Bestimmungen beigetragen haben, identifiziert werden. Daraus wird hervorkommen, dass innenpolitische Faktoren entscheidend sind, was auf die Zugehörigkeit Österreichs zur Gruppe der *world of domestic politics* schließen lässt. Dann wird analysiert, welche Phase(n) des Implementationsprozesses Defizite aufweist bzw. aufweisen, um feststellen zu können, wie die vermeintliche Kosten-Nutzen-Analyse – die laut den Autoren für die Welt der Innenpolitik charakteristisch ist – ausschauen könnte.

1. Faktoren, die zur Nicht-Befolgung mancher Vorgaben beitragen

Die Autoren von *Complying with Europe* kommen zum Schluss, dass mehrere Faktoren die Wahrscheinlichkeit der Nicht-Befolgung von EU-Rechtsakten erhöhen. An dieser Stelle wird geprüft, welche Faktoren die vollständige Implementierung der Qualifikationsrichtlinie verhindert haben. So werden folgende Fragen gestellt: Haben die Unklarheit der Richtlinie und die unterschiedlichen Interpretationen, die sie zulässt, zur Nicht-Befolgung beigetragen? Steht der Inhalt der Richtlinie im Widerspruch mit tief verankerten Nationaltraditionen? Entsprechen die Richtlinienbestimmungen der Linie der Regierungsparteien?

1.1. Unklarheiten und unterschiedliche Interpretationsmöglichkeiten der Richtlinie

Dass die Richtlinie Unklarheiten und Widersprüche enthält, wurde im Rahmen der Analyse mehrfach festgestellt (vgl. Kapitel 3). Die Frage stellt sich aber, ob diese Mängel die Ursache für die unvollständige Befolgung darstellen, da in der vorliegenden Arbeit nur dann von einem Verstoß gegen das EU-Recht gesprochen wird, wenn die genannten Praktiken in der Richtlinie ausdrücklich nicht erlaubt sind. Wo Interpretationsspielraum eine restriktive Auslegung zulässt, wurde nicht von

Nicht-Befolgung ausgegangen. Auf der einen Seite werden mehrere unklare Bestimmungen in Österreich ordnungsgemäß angewendet. Das betrifft zum Beispiel den Artikel 14 der Richtlinie, nach welchem die Mitgliedstaaten die Flüchtlingseigenschaft aberkennen können, wenn der Betroffene wegen eines „besonders schweren Verbrechens rechtskräftig verurteilt wurde“ (Art.14 Abs.14). Trotz der Ungenauheit des Begriffs „besonders schwere Verbrechen“ scheint diese Bestimmung korrekt implementiert zu werden, da die österreichischen Behörden Kriterien festgelegt haben, die eine nicht allzu weite Auslegung mit sich bringen (vgl. Kapitel 4 Abs.3.2.). In anderen Fällen hingegen könnte die Unklarheit der Richtlinie zur fehlerhaften Implementierung beigetragen haben. So besagt der Artikel 28, dass die Mitgliedstaaten die Sozialhilfe für subsidiär Schutzberechtigte auf „Kernleistungen“ beschränken können (Art.28 Abs.2). Die österreichischen Gesetzgeber konnten diese Bestimmung und deren Unklarheit nutzen, um die Sozialhilfe für subsidiär Schutzberechtigte unter Grundversorgung vom Anspruch auf Kinderbetreuungsgeld und Familienbeihilfe auszuschließen. Dennoch stellt diese Einschränkung insofern eine Nicht-Befolgung der Vorgaben der Richtlinie dar, als die Erwägung 34 präzisiert, dass die Kernleistungen die Unterstützung bei Elternschaft umfassen sollen. In diesem Sinn kann davon ausgegangen werden, dass die Unklarheit der Bestimmung zur Nicht-Befolgung führte. Auf der anderen Seite sind Lücken in den österreichischen Praktiken auch in Fällen erkennbar, in denen der Wortlaut der Richtlinie klar ist. Beispielhaft ist hier der Artikel 2, der eine Person mit Anspruch auf subsidiären Schutzstatus als Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen definiert, „der die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllt“ (Art.2 Buchstabe e). In dem Fall kann der Wortlaut der Richtlinie die Nicht-Einhaltung dieser Bestimmung (vgl. Kapitel 4 Abs.2.4.) nicht erklären.

Falkner *et al.* stellen fest, dass die Nicht-Befolgung zustande kommen kann, wenn die Verhandlungsakteure nicht von allen Aspekten der Richtlinie bei der Abstimmung wussten. In der Tat kann es vorkommen, dass sich die Auslegung einer Bestimmung durch die Europäische Kommission oder den Europäischen Gerichtshof von den Vorstellungen der Verhandlungsakteure derart unterscheidet, dass sie unvereinbar sind. Der Entwurf der Europäischen Kommission zur Novellierung der Qualifikationsrichtlinie deutet auch darauf hin, dass eine Umgestaltung der Richtlinie notwendig ist, u.a. um die Vereinbarkeit des EU-acquis mit der Rechtsprechung des EuGH und des EGMR in Einklang zu bringen (vgl. KOM(2009)551: 5). Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass Österreich deshalb gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt, weil die Behörden manche Bestimmungen anders auslegen, als europäische Institutionen das tun würden. Allerdings ist in der vorliegenden Analyse kein Hinweis darauf zu finden, dass es hier der Fall sein könnte. Bei den Bestimmungen, wo im Kapitel 4 von Nicht-Befolgung die Rede war, ist nicht so viel Interpretationsspielraum vorhanden, der zu unterschiedlichen Auslegungen führen könnte. Deshalb kann behauptet werden, dass die Unklarheit und die unterschiedlichen

Auslegungsmöglichkeiten einiger Bestimmungen zur Nicht-Befolgung mancher Vorgaben zwar beigetragen haben dürften, aber dies stellt keine ausreichende Erklärung für die Mängel in der Praxis dar.

1.2. Der Inhalt der Richtlinie und Nationaltraditionen

Die Tatsache, dass der Inhalt der Richtlinie mit tief verankerten Nationaltraditionen im Widerspruch steht, stellt einen weiteren Faktor dar, der zur Nicht-Befolgung führen kann, so die Autoren von *Complying with Europe*. Es wäre übertrieben zu behaupten, dass die Gewährung des Schutzes vor Zurückweisung oder von angemessenen Sozialhilfeleistungen mit „tief verankerten Nationaltraditionen“ im Widerspruch stehen. Im Gegenteil hat Österreich eine relativ lange Tradition der Asylgewährung (vgl. Kapitel 4 Abs.1.1.). Dennoch herrscht seit Anfang der 1990er Jahre ein Klima, das durch allgemeines Misstrauen gegenüber Flüchtlingen gekennzeichnet ist. Mehrere Studien verweisen nämlich auf die zunehmend negative Einstellung, die viele Österreicher gegenüber Einwanderern und so genannten „Asylanten“ haben. So zeigt eine Umfrage, dass sich die Anzahl der Österreicher, die für die Begrenzung des Zuzugs von Nicht-EU-Bürgern und Flüchtlingen sind, seit 1998 beträchtlich erhöhte und im Jahre 2001 70 bzw. 77% betrug (vgl. Gisser, 2003: 51). Weiters wird festgestellt, dass nur jeder fünfte Befragte einer Zuwanderung von Flüchtlingen zustimmt (id: 52). Eine gewisse Ablehnung der Ausländer ist der Studie zufolge auch daran erkennbar, dass 77% der Befragten der Meinung sind, dass die in Österreich lebenden Ausländer ihren Lebensstil besser an den der Österreicher anpassen sollten (id.). Eine UNHCR-Studie belegt zudem, dass viele Österreicher wenig über das Thema Asyl und Flüchtlingsschutz wissen und Asylsuchende mit negativen Vorurteilen assoziieren. Dazu zählen die Vorstellung, dass Asylsuchende gewaltbereiter und krimineller als andere Bevölkerungsgruppen sind (59% der Befragten), sowie die Ansicht, dass sie eine Belastung für das Sozialsystem darstellen (69% der Befragten). Außerdem denke ein Drittel der Befragten, dass Österreich zu viele Flüchtlinge aufnimmt und infolgedessen ein Sicherheitsproblem hat (vgl. UNHCR, 2011: Webseite). Dass diese Einstellung vorherrscht, sagten auch die Interviewpartner (vgl. Interview mit Knapp: 6; Interview mit Pinter: 9). Anny Knapp bestätigte sogar die Annahme, dass ein solches Klima einen gewissen Einfluss auf die Praxis im Asylbereich hat. Sie erzählt: „Für die Referenten ist es auch nicht unwesentlich, welches Klima im Land gegenüber Flüchtlingen herrscht. Und wir haben seit vielen Jahren einen Diskurs, bei dem die Flüchtlingsfrage absolut negativ besetzt ist“ (Interview mit Knapp: 5).

Wenn nicht von „tief verankerten Nationaltraditionen“ die Rede sein kann, dann zumindest von

einer allgemeinen Einstellung, die Auswirkungen auf die Asylpraxis hat. Diese negative Einstellung gegenüber Flüchtlingen kann darauf zurückgeführt werden, dass das Thema Asyl seit Anfang der 1990er Jahre zunehmend politisiert wurde. Wie bereits im Kapitel 4 Absatz 1.1. erwähnt, griffen sowohl die FPÖ als auch die SPÖ und ÖVP die Asylfrage auf, was zur Folge hatte, dass diese zu einem dominierenden Thema der österreichischen Innenpolitik wurde (vgl. Bauböck/ Perchinig, 2006: 732; Gruber, 2010: 69). Wie Bauböck und Perchinig feststellen, wurde die hohe Zuwanderung „als Asylkrise wahrgenommen und inszeniert“ (Bauböck/ Perchinig, 2006: 733). Darüber hinaus ist auf die österreichische Medienlandschaft hinzuweisen, die sich durch das Übergewicht von zwei Leitmedien – dem Sender ORF und der Kronen Zeitung – und durch den steigenden Wettbewerb um öffentliche Aufmerksamkeit charakterisiert (vgl. Plasser, 2006: 525-526). Insbesondere ist die Rolle der Kronen Zeitung nicht zu unterschätzen: Mit einer täglichen Reichweite von über 40% übt diese Zeitung einen bedeutenden Einfluss auf die österreichische Gesellschaft aus. Was Asylpolitik betrifft, tritt sie meistens für Restriktionen gegenüber Asylwerbern und Flüchtlingen, die als drogendealende Asylanten thematisiert werden, ein (vgl. Götzelmann, 2010: 74-77). Daher kann davon ausgegangen werden, dass die allgemeine Einstellung gegenüber Flüchtlingen einen wesentlichen Einfluss auf die Befolgung bzw. Nicht-Befolgung mancher Bestimmungen hat. Da es unpopulär wäre, beispielsweise Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten ein hohes Maß an Sozialleistungen zu gewähren, werden diese gewissermaßen eingeschränkt. Sich gegenüber Flüchtlingen großzügig zu zeigen steht zwar nicht im Widerspruch mit tief verankerten Nationaltraditionen, aber wohl mit der Einstellung eines großen Teils der Österreicher. Somit ist ein Faktor der Nicht-Anwendung erkennbar, der im vorliegenden Fallbeispiel eine gewisse Rolle spielt.

1.3. Politische Linie der Regierungspartei und *issue linkage*

In Österreich haben die politischen Parteien einen wesentlichen Einfluss auf die Gesetzgebung und politische Meinungsbildung (vgl. Pelinka/ Rosenberger, 2007: 151). Insbesondere die Regierungsparteien verfügen über die besten Möglichkeiten, den politischen Entscheidungsprozess zu beeinflussen, auch im Asylbereich (Götzelmann, 2010: 161). Die Parteien, die im Untersuchungszeitraum an der Macht waren, zeichnen sich durch eine misstrauische Einstellung gegenüber Flüchtlingen aus. Zwischen 2000 und 2006 regierten die ÖVP und die FPÖ – bzw. BZÖ nach Abspaltung der FPÖ im April 2005 –, die Wert auf innere Sicherheit und lokale Identität legen (vgl. Müller, 2006: 358; Luther, 2006: 379). Insbesondere kennzeichnet sich die FPÖ durch ihren stark ausgeprägten Patriotismus und ihre Ausländerfeindlichkeit, die im 1992 von ihr initiierten Volksbegehren „Österreich zuerst“, in ihrem Aktionsprogramm 1997 und in ihrem

Wahlkampfprogramm 1999 zum Ausdruck kommen (vgl. Bauböck, 2006: 734; Luther, 2006: 379; Pelinka/ Rosenberger, 2007: 153). Außerdem ist auf eine starke Konvergenz von BZÖ, FPÖ und ÖVP bei der Politisierung des Themas Asyl zu verweisen. So nehmen bei diesen Parteien die Themen Asylmissbrauch und Belastung für das Sozialsystem eine wichtige Rolle ein (vgl. Gruber, 2010: 79-80). Darüber hinaus stellt Götzelmann in seiner Analyse des Gesetzgebungsprozesses im Asylbereich fest, dass auch Vertreter der SPÖ dem vermeintlichen „Asylmissbrauch“ den Kampf angesagt haben (vgl. Götzelmann, 2010: 52). Bei den Verhandlungen über das Asylgesetz 2005 bekundete die SPÖ daher ihre Bereitschaft gegen kriminelle Asylwerber scharf vorzugehen, schildert Götzelmann (id: 116). Somit äußerten sich die Parteien, die während des Implementationsprozesses an der Macht waren, für einen restriktiveren Kurs in der Asylpolitik. Dies steht insofern im Widerspruch mit den Vorgaben der Richtlinie 2004/83/EG, als diese Standards festlegt, um die Gewährung eines Mindestniveaus an Schutz zu garantieren. Diese politische Linie der Regierungsparteien kann daher erklären, warum eine restriktive Auslegung der Richtlinie, die durch die Übernahme mehrerer Abweichungsmöglichkeiten zum Ausdruck kommt, in Österreich gewählt wurde. Die Tatsache, dass manche Bestimmungen teilweise nicht ordnungsgemäß implementiert werden, könnte darauf zurückzuführen sein, dass diese den Vorstellungen der Regierungsparteien nicht entsprechen (vgl. Abs. 2.2.).

Dass Regierungsparteien die Umsetzung einer EU-Richtlinie nutzen, um durch *issue linkage* eigene Ziele durchzusetzen, dürfte auch eine Rolle gespielt haben. Die Koalitionsparteien ÖVP und FPÖ/BZÖ, die das Fremdenrechtspaket entwarfen, äußerten sich bereits in den Regierungsprogrammen 2000 und 2003 ausdrücklich für eine Bekämpfung des „Asylmissbrauchs“. Die Regierungsprogramme assoziieren zudem innere Sicherheit mit Asyl- und Migrationspolitik, indem diese Themen in einem gemeinsamen Teil behandelt werden (vgl. Regierungsprogramm 2000: 45-48; Regierungsprogramm 2003: 7-8). Für die Legislaturperiode 2003-2006 wird insbesondere festgestellt, dass „Einwanderung durch die Hintertür, durch illegale Migration und folgende Asylantragstellung“ verhindert und „allfälliger Missbrauch im Bereich der sog. quotenfreien Zuwanderung“ überprüft werden sollen (Regierungsprogramm 2003: 8). Dies stellt eine mögliche Erklärung dar, warum der Missbrauchverdacht bei Einvernahmen und bei der Prüfung von Folgeanträgen überwiegt. Daneben stellen Götzelmann, Bauböck und Perchinig fest, dass das Verfassen des Asylgesetzes 2005 explizit dazu genutzt wurde, um das Asylrecht zu verschärfen. In der Tat wurde der Regierungsentwurf 2005 verfasst, nachdem der Verfassungsgerichtshof 2004 Teile der Asylgesetznovelle wegen Verfassungswidrigkeit aufgehoben hatte. Infolgedessen kündigte die FPÖ an, die Reparatur des Asylgesetzes für eine Verschärfung der Bestimmungen nutzen zu wollen, so die Autoren (vgl. Götzelmann, 2010: 108-109; Bauböck/ Perchinig, 2006: 738). Somit wurde an der Verfassung eines neuen Asylgesetzes

gearbeitet, das die Ziele der Regierungsparteien widerspiegelt.

In den Erläuterungen zum Regierungsentwurf wird die Notwendigkeit eines neuen Gesetzes u.a. wie folgt begründet: „Einerseits gilt es die öffentliche Ordnung im Fremdenpolizeibereich – und auch im Zuwanderungsbereich – aufrecht zu erhalten, andererseits gibt es durchaus – und das auch in der öffentlichen Wahrnehmung – ein Problem mit manchen Asylwerbern im Bereich der Sicherheits- Kriminalpolizei“ (Regierungsvorlage Erläuterungen: 1). Eine Neukodifikation des Asylrechts soll zudem dazu dienen, eine lesbare Fassung des Asylrechts vorzulegen, die Mitwirkungspflichten von Asylwerbern genauer zu beschreiben und durchzusetzen, die Verfahren in zweiter Instanz zu vereinfachen und Lösungen für straffällige Asylwerber zu schaffen (id: 1-2). Die Notwendigkeit, die Qualifikationsrichtlinie in das Nationalrecht umzusetzen, wird im 93 Seiten umfassenden Dokument nur zwei mal kurz erwähnt. Damit ist ersichtlich, dass die ÖVP und FPÖ mit der Erlassung des Asylgesetzes ihre eigenen Ziele, die von Missbrauchsverdacht geprägt sind, durchsetzen wollten. In diesem Sinn wird die Annahme bestätigt, dass der Wille der Regierungsparteien, eigene Inhalte im Rahmen von *issue linkage* zu erlassen, bedeutende Auswirkungen auf die Implementierung der Richtlinie haben kann. In dem Fall wurde die Umsetzung zum Anlass genommen, um die Standards zu senken, etwa indem die Verfahren vereinfacht und die Beweislast der Asylwerber erhöht wurde. Dies dürfte einen wesentlichen Einfluss auf die Tatsache haben, dass Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention im Rahmen des Verfahrens nicht anerkannt und daher zurückgeschoben werden.

Wenn es darum geht, die Durchsetzungsfähigkeit von Befürwortern einer vollständigen Einhaltung der Vorschriften zu bewerten, ist auf den geringen Einfluss von Oppositionsparteien und NGOs zu verweisen. Wie bereits angedeutet, wurde die Erlassung eines verschärften Asylgesetzes sowohl von der SPÖ als auch von der ÖVP und FPÖ/BZÖ befürwortet. Die einzige im Nationalrat vertretene Oppositionspartei, die sich aktiv für die vollständige Implementierung der Richtlinienbestimmungen einsetzen könnte, ist daher die Grünalternative Partei. Als Kontrollpartei, die sich für Minderheiten und gegen Diskriminierung engagiert und auf „missliebige Praktiken“ hinweisen kann (Dachs, 2006: 400-401), kommt den Grünen eine wichtige Rolle im Bereich Asylpolitik zu. Dennoch hat diese Partei, die im Untersuchungszeitraum nur 17 bis 21 Sitze im Nationalrat inne hatte, nur wenig Gewicht im österreichischen Parteisystem. Deshalb bleibt ihr Einfluss auf die Asylgesetzgebung begrenzt (vgl. Götzelmann, 2010: 89). Was Akteure der Zivilgesellschaft anbelangt, versuchen sich mehrere NGOs im Asylbereich durchzusetzen, schaffen es jedoch kaum (vgl. Götzelmann, 2010: 79-91; Span, 2010: 113). Insgesamt lässt sich feststellen, dass solche Akteure, die für eine vollständige Implementierung der Bestimmungen, die das Schutzniveau erhöhen würden – zum Beispiel bei der Gewährung der Sozialleistungen – wenig

Durchsetzungskraft haben. Wenn die Regierung gewisse Vorstellungen hat, lässt sie sich kaum davon abbringen, erklären auch die Interviewpartner (vgl. Interview mit Scherzer: 8; Interview mit Pinter: 9).

Zusammenfassend zeigt sich, dass reine Verständnis- bzw. Auslegungsfragen keinen bedeutenden Faktor der Befolgung bzw. Nicht-Befolgung der Qualifikationsrichtlinie darstellen. Auch wenn die Richtlinie Unklarheiten und bei einigen Bestimmungen Interpretationsspielraum beinhaltet, ist kein klarer Zusammenhang mit den erwähnten Mängeln in der Praxis feststellbar. Innenpolitische Faktoren besitzen eine höhere Erklärungskraft: Sowohl die allgemeine öffentliche Meinung im Land als auch parteipolitische Zielsetzungen trugen dazu bei, dass eine restriktive Umsetzung und Anwendung der Richtlinie gewählt wurde, die sich manchmal in der Praxis als richtlinienwidrig erweist. Daraus ergibt sich, dass Österreich betreffend die Qualifikationsrichtlinie tatsächlich zur *world of domestic politics* gezählt werden kann. In der Tat zählten bei der rechtlichen Umsetzung der Richtlinie die Interessen der Regierungsparteien mehr als die europäischen Verpflichtungen.

2. Eine Welt der Innenpolitik: Warum die Befolgung selektiv erfolgt

Wenn Österreich zur Welt der Innenpolitik gehört, kann jetzt systematischer zwischen Nicht-Umsetzung, Nicht-Vollziehung und Nicht-Anwendung unterschieden werden. Dann wird die Frage gestellt, wie die Kosten-Nutzen-Analyse, die im Falle von Interessenkonflikten in der Welt der Innenpolitik durchgeführt wird, bei der Befolgung der Qualifikationsrichtlinie zum Ausdruck kommt. Warum werden die meisten Bestimmungen eingehalten und andere nicht?

2.1. Nicht-Umsetzung, Nicht-Vollziehung oder Nicht-Anwendung? Identifizierung der Implementationsdefizite

Wie die Verfasser von *Complying with Europe* zu Recht angeben, kann die Anwendung des EU-Rechts nicht ordnungsgemäß erfolgen, wenn die Transposition EU-rechtswidrig ist. Deshalb gilt es zu unterscheiden, ob die Nicht-Anwendung nur auf praktische Mängel oder auch auf Umsetzungsdefizite zurückzuführen ist. Darüber hinaus darf die Frage der Vollziehung nicht vergessen werden, denn die Bereitstellung von Information, die Kontrolle durch Vollzugsorgane und die Verhängung von Sanktionen sollten Fehler bei der Anwendung vorbeugen bzw. korrigieren. Im Falle der Qualifikationsrichtlinie kann nur in wenigen Fällen festgestellt werden, dass die Nicht-Anwendung der Bestimmungen aufgrund von Umsetzungsdefiziten erfolgt. Das betrifft den Zugang

zu Sozialhilfeleistungen, der nur eingeschränkt und unter gewissen Umständen gewährt wird. Die Tatsache, dass Flüchtlinge nicht gleich nach Zuerkennung des Status Zugang zur Sozialhilfe zu den selben Bedingungen wie österreichische Staatsbürger haben, liegt daran, dass diese Einschränkungen gesetzlich verankert sind, und zwar im Steiermärkischen Betreuungsgesetz 2005 und im Grundversorgungsgesetz 2004 (vgl. UNHCR, 2009: 26). Das gleiche gilt für die Gewährung des Kinderbetreuungsgelds für subsidiär Schutzberechtigte: Die Einschränkungen, die angesichts der Richtlinie unzulässig sind, sind im Kinderbetreuungsgeldgesetz festgeschrieben (vgl. §2 Abs.1 KBGG). Somit ist eindeutig, dass die Nicht-Einhaltung des Artikels 28 der Richtlinie 2004/83/EG aufgrund der unsachgemäßen Umsetzung zustande kommt. Dies zeigt den mangelnden Willen der politischen Parteien auf Bundes- und Landesebene Gesetze zu erlassen, die ein gewisses Niveau an Sozialhilfeleistungen für Personen mit internationalem Schutzstatus gewährleisten.

Eine Nicht-Einhaltung der Vorschriften kann auch vorkommen, wenn eine restriktive Umsetzung mit einer restriktiven Anwendung kombiniert wird. Mit anderen Worten können restriktive Gesetze und restriktive Praktiken zur Folge haben, dass grundlegende Rechte nicht gewährt werden. So kann ein vereinfachtes Asylverfahren mit Neuerungsverbot in Kombination mit Praktiken, welche die Glaubwürdigkeit des Antragstellers unterschätzen, zur Nicht-Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft führen. Wie Anny Knapp erzählt, kann infolgedessen ein Flüchtling im Sinne der Genfer Konvention zurückgeschoben werden, was klarerweise eine Nicht-Einhaltung des Schutzes vor Zurückweisung darstellt (vgl. Interview mit Knapp: 7). Neben dem Problem der Glaubwürdigkeitsprüfung stellen die mangelnde Unterstützung im Asylverfahren und die nicht-diagnostizierte Traumatisierung mancher Asylwerber weitere Aspekte dar, die zur Nicht-Einhaltung des *Non-Refoulement*-Schutzes in der Praxis beitragen (vgl. Interview mit Knapp: 8; Ottomeyer, 5/2006: 7). Außerdem spielt die quasi-Abwesenheit von Kontrolle und Sanktionen durch Vollzugsbehörden eine wesentliche Rolle, insbesondere seitdem Asylwerber nicht mehr die Möglichkeit haben, gegen eine Entscheidung der zweiten Instanz eine Klage beim Verwaltungsgerichtshof zu erheben. Darüber hinaus werden Asylwerbern zu wenig Informationen und Unterstützung zur Verfügung gestellt, was wiederum auf Mängel bei der Vollziehung schließen lässt. Daher ist ein Fall erkennbar, in dem eine restriktive Gesetzeslage zur Nicht-Befolgung führen kann, wenn in der Phase der Anwendung die Akteure nicht den Richtlinienbestimmungen entsprechend handeln und sich einer Kontrolle und Sanktionen quasi entziehen.

Am häufigsten kommen Defizite bei der Implementierung der Qualifikationsrichtlinie vor, wenn die Anwendung der Gesetze nicht korrekt erfolgt. Faktisch liegt die Tatsache, dass Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention manchmal nur den subsidiären Schutz erhalten, daran, dass die zuständigen Behörden ihren Verpflichtungen bei der Prüfung von Anträgen nicht nachkommen.

Pinter beschreibt es wie folgt: „Da hat man zwischendurch schon ein bisschen das Gefühl, dass die Beamten, die das entscheiden, sagen: Der bekommt sowieso subsidiären Schutz, das ist eh klar, warum sollte ich jetzt langwierig prüfen, ob er eigentlich Flüchtling ist oder nicht“ (Interview mit Pinter: 5). In einem solchen Fall ist eindeutig, dass das Verhalten bzw. der mangelnde Wille der Adressaten für die Nicht-Befolgung verantwortlich ist. Zudem ist auf das Fehlen von Kontroll- und Sanktionsmechanismen zu verweisen, die dafür sorgen sollten, dass das Recht angewendet wird. Dies deutet auf Vollziehungsdefizite hin, die einen beträchtlichen Einfluss auf die mangelhafte Rechtsbefolgung haben. Was die Befolgung beim Inhalt des Schutzes angeht, ist ebenso auffällig, dass die praktische Durchführung der Bestimmungen, die auch durch ein geeignetes Vollzugssystem sichergestellt werden sollte, entscheidend ist. Damit Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutzstatus tatsächlich zu ihren Rechten kommen, müssen genug Beratungsstellen und Informationen zur Verfügung stehen. Wie bereits erwähnt werden zu wenig Ressourcen eingesetzt, um den Zugang zu diesen Rechten für alle zu ermöglichen. Diese Beispiele zeigen, dass auch wenn die Gesetzeslage klar ist, es keine Garantie dafür darstellt, dass die Anwendung reibungslos erfolgt. Insofern ist die Rolle von Vollzugsmechanismen nicht zu unterschätzen.

In diesem Sinn kann eine Nicht-Befolgung der Qualifikationsrichtlinie auf mehreren Ebenen entstehen. Defizite wegen unsachgemäßer Umsetzung ins Nationalrecht wurden nur für die Gewährung der Sozialhilfe beobachtet. Interessanterweise kann auch eine Kombination von restriktiver Umsetzung und restriktiver Anwendung zur Nicht-Einhaltung führen, weil eine im Gesetz festgeschriebene Vorgabe zu strengen Praktiken veranlassen kann, die schwerwiegende Konsequenzen für den Asylwerber haben können. Auch wenn sich die Anwendung im Rahmen des gesetzlich Erlaubten bewegt, kann das zu Fehleinschätzungen führen, wenn keine Kontrolle durchgeführt wird. Die meisten Defizite erfolgen aber aufgrund von Anwendungsmängeln, insbesondere wenn Kontroll- und Sanktionsmechanismen fehlen, die auf diese reagieren könnten bzw. sollten. Insofern stellt die Vollziehung bzw. Anwendung eine entscheidende Phase für die Nicht-Befolgung mancher Bestimmungen dar. Etwaige Fehler, die bei der Anwendung begangen werden, könnten von Vollzugsbehörden aufgehoben werden, was nicht immer der Fall ist.

2.2. Kosten-Nutzen-Analyse und Interessenkonflikte

Laut den Autoren von *Complying with Europe* wird in der Welt der Innenpolitik eine Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt, die für die Einhaltung bzw. Nicht-Einhaltung der Vorschriften entscheidend ist. An dieser Stelle kann versucht werden, zu identifizieren, worin die Kosten-Nutzen-Analyse im Falle der Qualifikationsrichtlinie in Österreich bestehen könnte. Dennoch muss

eingestanden werden, dass solche Überlegungen eher hypothetischer Natur sind, weil nicht mit Sicherheit festgestellt werden kann, wie bzw. ob Entscheidungsträger Nutzen und Kosten kalkulieren.

Zunächst muss betont werden, dass der Analyse zufolge die meisten Bestimmungen der Richtlinie anscheinend befolgt werden. Das könnte teilweise daran liegen, dass die Interessen der staatlichen Akteure mit der Umsetzung der Richtlinie übereinstimmen. Wie oben argumentiert enthält die Richtlinie nämlich eine Reihe von Ausnahmeklauseln, Abweichungsmöglichkeiten und Interpretationsspielraum, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, die Vorschriften in einem restriktiven Sinn auszulegen. Damit konnten die österreichischen Gesetzgeber neue Klauseln ins Nationalrecht einführen, die eine Senkung der Schutzstandards und gewissermaßen eine Abweichung von den völkerrechtlichen Verpflichtungen, die in der Genfer Konvention verankert sind, zur Folge haben. Das Zurückgreifen auf die Möglichkeit des internen Schutzes oder die Nicht-Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft im Falle von „sur-place“ entstehendem Schutzbedarf stellen Paradebeispiele dar. Die Regierungsparteien, die sich gegen „Asylmissbrauch“ einsetzen wollen, fanden in manchen Bestimmungen der Richtlinie den passenden Anlass, um das Gesetz zu verschärfen (vgl. Langthaler, 2007: 103; Interview mit Knapp: 7; Asylkoordination Österreich, 2005: Webseite) . Insofern stehen mehrere Bestimmungen im Einklang mit den nationalpolitischen Interessen, was die Befolgung wahrscheinlich macht.

Andere Aspekte der Richtlinie hingegen entsprechen nicht den Interessen der Regierungsparteien, werden jedoch eingehalten, weil die Kosten für die Nicht-Befolgung höher sein könnten als der Nutzen einer Nicht-Einhaltung. In der Tat kann die Europäische Kommission als Hüterin der Verträge eine Rechtsdurchsetzungspolitik bei Verstößen gegen das EU-Recht betreiben, um die Mitgliedstaaten dazu zu bringen, die Mängel zu beheben. Insbesondere kann sie ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten, das mit einem Urteil des EuGH und einer Geldstrafe enden kann, wenn die Mitgliedstaaten auf ihre Warnungen nicht entsprechend reagieren. Allerdings scheint dieses Verfahren eher der Abschreckung zu dienen, denn es komme sehr selten zu einer tatsächlichen Verhängung von Sanktionen (vgl. Hartlapp, 2005: 186). Daneben kann die Kommission aber auch auf informelle Durchsetzungsinstrumente zurückgreifen, die etwa in *naming and shaming* und *scoreboard* bestehen. Beim ersten geht es Hartlapp zufolge darum, dass die Kommission die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen einen Mitgliedstaat veröffentlicht, was für den Staat eine Schande darstellen würde, die es zu vermeiden gilt. Das *scoreboard* besteht darin, dass die Kommission eine Tabelle mit den Umsetzungserfolgen und -misserfolgen der Mitgliedstaaten in einem Politikbereich herstellt, wobei leicht von allen erkennbar ist, wer seinen Verpflichtungen nicht nachkommt, was den Konkurrenzdruck erhöhe (id: 187).

Dennoch dürfen formelle und informelle Durchsetzungsinstrumente der Kommission auch nicht überschätzt werden, weil diese zunächst über Verstöße informiert sein muss, um intervenieren zu können, erinnert Hartlapp (id: 185). Bei der Anwendung der Bestimmungen über die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzstatus könnten auch richtlinien- bzw. menschenrechtswidrige Praktiken zu einer Klage beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte führen, wobei Sanktionen verhängt werden und der *shaming*-Effekt wirken könnten. Insofern wäre die Nicht-Umsetzung ins Asylgesetz oder die systematische Nicht-Anwendung einiger Bestimmungen langfristig nicht haltbar und würde politische und finanzielle Kosten sowie Zeitverlust mit sich bringen.

Beim Inhalt des Schutzes ist die ordnungsgemäße Umsetzung aber schwieriger nachzuvollziehen, da dieser nicht nur im Asylgesetz, sondern auch im Aufenthalts- und Niederlassungsgesetz, in der Grundversorgungsvereinbarung sowie in anderen relevanten Landesrechtsakten bestimmt wird. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Nicht-Einhaltung der Vorschriften über die Gewährung der Sozialhilfeleistungen auf europäischer Ebene identifiziert und vor allem bestraft wird, ist geringer. Noch schwieriger zu beweisen sind Anwendungsdefizite wie der schwere Zugang zur medizinischen Versorgung, die Zuerkennung des subsidiären Schutzstatus an Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention, die Nicht-Einhaltung des Schutzes vor Zurückweisung oder die Tatsache, dass Kinder „erwachsen gemacht werden“. Wie Hartlapp hervorhebt, ist die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission kaum zu erwarten, wenn die Implementationsdefizite erst bei der Anwendung entstehen (vgl. Hartlapp, 2005: 196). Deshalb ist das Risiko, dass die oben genannten Anwendungsdefizite auf europäischer Ebene bestraft oder sogar offengelegt werden, niedrig. Die nationalen Entscheidungsträger haben daher kein Interesse daran, mehr Geld und Ressourcen in Vollzugsmechanismen zu investieren, wenn diese Kosten höher ausfallen könnten als der politische und finanzielle Nutzen eines restriktiven Vorgehens gegenüber Flüchtlingen.

Damit kann angenommen werden, dass im Falle von Interessenkonflikten nur diejenigen Bestimmungen eingehalten werden, die mehr Nutzen als Kosten mit sich bringen. In der Tat befürworten die im Untersuchungszeitraum stärksten Parteien ein restriktives Vorgehen gegenüber Asylwerbern und Schutzberechtigten, weil es ihre politische Linie und die allgemeine Einstellung widerspiegelt. Es steht daher in ihrem Interesse, möglichst wenige Rechte und Schutz zu gewähren. Andererseits sind sie darauf angewiesen, ihren europarechtlichen Verpflichtungen nachzukommen und können Sanktionen seitens der Europäischen Kommission bzw. des EuGH erwarten, wenn sie sich nicht daran halten. Deshalb scheint eine Nicht-Befolgung nur insofern zu erfolgen, als sie nicht allzu offensichtlich ist oder eine Bestrafung unwahrscheinlich ist.

Damit stellt sich heraus, dass die von Falkner *et al.* definierte *world of domestic politics* für die Richtlinie 2004/83/EG in Österreich durchaus relevant ist. Ihre Annahme, dass Österreich zu dieser Welt zählt, wird hier verifiziert: Innenpolitische Faktoren wie die allgemeine Einstellung im Land und die Linie der Regierungsparteien üben einen wesentlichen Einfluss auf die Befolgung bzw. Nicht-Befolgung der Qualifikationsrichtlinie aus. Dass innenpolitische Angelegenheiten mehr Gewicht als der Schutz vor Verfolgung haben, wurde im Rahmen der Analyse beobachtet. Die Richtlinie wird grundsätzlich implementiert, aber anscheinend nur insofern, als es entweder den Interessen der nationalen Entscheidungsträger dient oder eine offensichtliche Nicht-Einhaltung zu „teuer“ – finanziell oder politisch – werden könnte. Dabei ist auch bemerkenswert, dass die Nicht-Befolgung der Qualifikationsrichtlinie meistens nicht auf Umsetzungs-, sondern auf Vollzugs- und Anwendungsdefizite zurückzuführen ist, die schwieriger zu bewerten und zu beweisen sind. Außerdem werden mehrere Bestimmungen, die nicht verpflichtend sind, implementiert, weil das dem Interesse der Regierungsträger entspricht, die einen restriktiven Kurs befürworten. Dies lässt vermuten, dass deren Ziel bei der Implementierung nicht in der Einhaltung ihrer europäischen Verpflichtungen liegt. Vielmehr scheint das Ziel einer Verschärfung der Asylpraktiken zu überwiegen.

Schlussfolgerungen

Schließlich wurde bewiesen, dass die Richtlinie 2004/83/EG, die ein Minimum an Schutz und Rechten für schutzbedürftige Menschen gewährleisten sollte, in Österreich nicht völlig eingehalten wird, obwohl sie wenig anspruchsvoll ist und restriktive Praktiken zulässt.

Zunächst hat sich herausgestellt, dass die Erlassung gemeinsamer europäischer Standards im Asylbereich einen langwierigen, steinigen Prozess darstellt, der nur schrittweise erfolgen kann, weil die Mitgliedstaaten nur zögerlich einen Teil ihrer Kompetenzen in diesem Bereich abgeben. Der Richtlinienentwurf wurde in diesem Kontext verfasst und verändert, wobei sich die Verhandlungen als schwierig erwiesen. Einige Mitgliedstaaten bemühten sich im Ministerrat darum, den Text so zu verändern, dass sie bei der Implementation von mehreren Bestimmungen abweichen können. Daraus resultierte ein etwas verwässerter Rechtsakt, der wenig anspruchsvoll und teilweise mit der Genfer Konvention unvereinbar ist. Die Endfassung ist daher nicht nur relativ einfach für Staaten wie Österreich zu implementieren, damit können sie auch ihre bestehenden Standards senken, indem sie von den Ausnahmeklauseln und dem Ermessungsspielraum Gebrauch machen. In diesem Sinn ist es für Österreich nicht „schwierig“, die Vorgaben der Richtlinie einzuhalten.

Aus dem Vergleich zwischen der Qualifikationsrichtlinie und der Praxis kommt hervor, dass die österreichischen Praktiken betreffend die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft und des subsidiären Schutzstatus, deren Aberkennung und die Rechte, die mit diesen Status zusammenhängen, meistens im Rahmen des Erlaubten bleiben. Es wurden zwar viele Abweichungsmöglichkeiten der Richtlinie genutzt, um den Schutz und die Rechte auf ein Minimum zu beschränken, jedoch werden die meisten Bestimmungen befolgt. Von vollständiger Befolgung kann aber nicht die Rede sein, da einige Praktiken über diese Abweichungsmöglichkeiten und den Interpretationsspielraum hinausgehen und somit gegen die Vorschriften verstoßen. Deshalb wurde von **unvollständiger Befolgung** gesprochen. Trotz der Tatsache, dass die Richtlinie keine allzu hohen Standards festlegt, kommt es in der österreichischen Praxis zu Implementationsdefiziten.

Wenn diese Defizite mit der Theorie von Falkner *et al.* in Zusammenhang gebracht werden, können wichtige Faktoren identifiziert werden, welche die unvollständige Befolgung erklären können. So scheint es, dass innenpolitische Aspekte wie die allgemeine Einstellung im Land und die Linie der Regierungsparteien einen höheren Stellenwert als die Befolgung des EU-Rechts haben. Insbesondere ist bemerkenswert, dass die Implementationsdefizite fast ausschließlich auf Mängel in

der Phase der Vollziehung bzw. Anwendung zurückzuführen sind, denn die rechtliche Umsetzung entspricht grundsätzlich den Richtlinienbestimmungen. Die Nicht-Befolgung ist daher nicht sehr offensichtlich, als ob die nationalen Entscheidungsträger nur insofern die Vorschriften einhalten würden, als sie keine Sanktionen zu fürchten haben. Dies entspricht dem Verhalten von Staaten, die in der *world of domestic politics* eingeordnet werden.

Somit sind die am Anfang der Arbeit formulierten Hypothesen zum großen Teil verifiziert:

- (1) *Die Richtlinie lässt so viel Interpretations- und Handlungsspielraum zu, dass der Schutz und die Rechte, auf die Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutzstatus Anspruch haben, eingeschränkt werden können.* Die Analyse bestätigte diese Annahme.
- (2) *Österreich macht von diesem Spielraum Gebrauch, um seine Asylpolitik restriktiv zu gestalten.* Diese Hypothese wird verifiziert und es muss sogar hinzugefügt werden, dass der Ermessensspielraum und die Abweichungsmöglichkeiten in Österreich dazu genutzt wurden, um die Gesetzeslage zu verschärfen und die bestehenden Standards zu senken.
- (3) *Die Vorgaben der Richtlinie werden nur teilweise eingehalten. Es handelt sich daher um einen Fall der Nicht-Befolgung des EU-Rechts. Der Sicherheitsdiskurs ist dem Schutz von Flüchtlingen übergeordnet.* Diese Hypothese stimmt grundsätzlich, muss aber nuanciert werden. In der Tat wäre es übertrieben zu behaupten, dass die Qualifikationsrichtlinie in Österreich nicht befolgt wird, weil die meisten Vorgaben scheinen eingehalten zu werden. Stattdessen wird von unvollständiger Befolgung gesprochen. Dass der Sicherheitsdiskurs als wichtiger erscheint als der Flüchtlingsschutz, kann auch nicht so eindeutig behauptet werden. Die meisten Vorgaben werden nämlich eingehalten und auch wenn der Diskurs über „Asylmissbrauch“ eine bedeutende Rolle spielen mag, erhalten schutzbedürftige Menschen, deren Asylantrag in Österreich geprüft wird, meistens den nötigen Schutz.
- (4) *Österreich zählt zur Welt der Innenpolitik, da die Einhaltung von EU-Vorschriften als weniger wichtig erscheint denn die Durchsetzung innenpolitischer Interessen.* Die Analyse über die Faktoren der Befolgung hat nämlich gezeigt, dass innenpolitische Faktoren eine bedeteunde Erklärungskraft dafür besitzen, dass manche Vorgaben nicht eingehalten werden. Zusätzlich muss darauf hingewiesen werden, dass die Verweigerung von Rechten an Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte Konsequenzen nach sich ziehen könnte, die nicht im Interesse der Regierungsparteien sind.

Letztlich stellt sich noch die Frage, ob die in Tampere formulierten Ziele, „auf kurze Sicht“ eine Annäherung der Bestimmungen über die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft und die Verleihung eines angemessenen Status für subsidiär Schutzberechtigte zu gewährleisten, mit der Qualifikationsrichtlinie erreicht werden konnten. Eine gewisse Harmonisierung hat durch die Umsetzung der Richtlinie stattgefunden, aber in der Entscheidungspraxis sind noch erhebliche Unterschiede zu verzeichnen, wie mehrere Studien es belegen (vgl. UNHCR, 2011; Eurostat Newsrelease, 2010: Webseite). Die Unterschiede sind auch nicht nur auf die unterschiedlichen Herkunftsländer der Asylbewerber zurückzuführen. Eine Analyse vom UNHCR zeigt nämlich, dass die Anerkennungsrate für Antragsteller aus demselben Land sehr unterschiedlich ausfallen können: So wurden 2010 55,8% der irakischen Asylwerber in Deutschland, in den Niederlanden aber nur 5,9% in erster Instanz als Flüchtlinge anerkannt (UNHCR, 2011: 17). Was den subsidiären Schutz betrifft, wird berichtet, dass die Richtlinie in manchen EU-Staaten zu mehr Schutz geführt hat, während in anderen eine Verschlechterung zu verzeichnen ist (vgl. Hailbronner, 2008: 5). Insofern sind weitere Schritte nötig, um einheitliche Praktiken in der EU zu erreichen.

Diese Mängel wurden der Europäischen Kommission berichtet, die 2009 einen Entwurf zur Änderung der Qualifikationsrichtlinie verfasst hat. Angesichts der festgestellten Defizite wird versucht, „auf der derzeitigen Rechtsgrundlage ein höheres Maß an Harmonisierung und bessere materiell- und verfahrensrechtliche Schutznormen zu gewährleisten und somit, wie im Haager Programm gefordert, weitere Fortschritte im Hinblick auf die Einführung eines gemeinsamen Asylverfahrens und eines einheitlichen Status zu erzielen“ (KOM (2009)551). Ob diese Ziele im Europa der „drei Welten“ erreicht werden können, bleibt abzuwarten.

Abkürzungsverzeichnis

AsylG = Asylgesetz

BZÖ = Bündnis Zukunft Österreich

ECRE = Europäischer Flüchtlingsrat

EGMR = Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

EGV = Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

EMRK = Europäische Menschenrechtskonvention/ Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten

EU = Europäische Union

EuGH = Gerichtshof der Europäischen Union/ Europäischer Gerichtshof

FPÖ = Freiheitliche Partei Österreichs

KBGG = Kinderbetreuungsgeldgesetz

ÖVP = Österreichische Volkspartei

SPÖ = Sozialdemokratische Partei Österreichs

UNHCR = Flüchtlingshochkommissar der Vereinten Nationen

Literaturverzeichnis

Primärquellen

- *Asylgesetz 2005 idF 2011 (Bundesrecht konsolidiert)*, abgerufen am 3.12.2011: <http://www.ris.bka.gv.at/Ergebnis.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Kundmachungsorgan=&Index=&Titel=&Gesetzesnummer=&VonArtikel=&BisArtikel=&VonParagraf=&BisParagraf=&VonAnlage=&BisAnlage=&Typ=&Kundmachungsnummer=&Unterzeichnungsdatum=&FassungVom=18.12.2011&NormabschnittnummerKombination=Und&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=100&Suchworte=asylgesetz&Position=1>
- Ausschuss der Regionen: *Stellungnahme zur Migrations- und Asylpolitik*, Brüssel, 16.5.2002, abgerufen am 17.08.2011: <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=fr&ihmlang=fr&lng1=fr,de&lng2=da,de,el,en,es,fi,fr,it,nl,pt,sv,&val=263463:cs&page=>
- ECRE: *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection*, London, März 2002, abgerufen am 3.8.2011: <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/152.html>
- ECRE: *Information Note on the Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted*, London, Oktober 2004, abgerufen am 2.10.2011: <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/151.html>
- Europäische Kommission: *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen KOM(2001) 510 endgültig*, Amtsblatt der Europäischen Union: Brüssel, 26.2.2002
- Europäische Kommission: *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes KOM(2009) 551 endgültig*, Amtsblatt der Europäischen Union: Brüssel, 21.10.2009
- Europäisches Parlament/ Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten: *Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen KOM(2001) 510 endgültig*, Brüssel, 8.10.2002: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2002-0333+0+DOC+XML+V0//DE>
- Europäischer Rat: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Tampere, 15. und 16. Oktober 1999, abgerufen am 22.07.2011: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm
- Genfer Flüchtlingskonvention: *Convention Relating to the Status of Refugees*, Genf, 25. Juli 1951, abgerufen am 22.07.2011: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>
- Österreichischer Nationalrat: *Asylgesetz 2005*, in: *Fremdenrechtspaket 2005*, Bundesgesetzblatt

für die Republik Österreich: Wien, 16.8.2005, abgerufen am 2.09.2011: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2005_I_100/BGBLA_2005_I_100.pdf

- Rat der Europäischen Union: *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 Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes*, Amtsblatt der Europäischen Union: Brüssel, 30.9.2004
- Rat der Europäischen Union: *Verordnung Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist*, Amtsblatt der Europäischen Union: Brüssel, 18.3.2003
- *Regierungsprogramm der Österreichischen Bundesregierung*, Wien, 2000, abgerufen am 27.10.2011: <http://www.bka.gv.at/2004/4/7/Regprogr.pdf>
- *Regierungsprogramm der Österreichischen Bundesregierung für die XXII. Gesetzgebungsperiode*, Wien, 2003, abgerufen am 27.10.2011: <http://www.bka.gv.at/2004/4/7/Regierprogr28.2.03.PDF>
- *Regierungsvorlage Erläuterungen: Fremdenrechtspaket 2005*, 952 der Beilagen XXII. GP, Wien, 2005, abgerufen am 27.10.2011: <http://www.hosiwien.at/download/nag-erlaeuterungen.pdf>
- UNHCR: *Anmerkungen von UNHCR zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen KOM(2001) 510 endgültig*, Genf, November 2001
- UNHCR: *UNHCR-Stellungnahme zum Fachgespräch "Menschenrechtliche Aspekte der EU-Harmonisierung der Flüchtlings- und Asylpolitik" in der Sitzung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe*, Berlin, April 2003
- UNHCR: *Kommentar des Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen zur Richtlinie 2004/83/EG 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 (OJ L 304/12 30.9.2004)*, Genf, Mai 2005
- Wirtschafts- und Sozialausschuss: *Stellungnahme zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen KOM(2001) 510 endgültig*, Brüssel, 29.5.2002, abgerufen am 2.12.2011: <http://eur-law.eu/DE/Stellungnahme-Wirtschafts-Sozialausschusses-Vorschlag-Richtlinie-Rates-Mindestnormen-Anerkennung.410652.d>

Sekundärquellen

- Bauböck, Rainer/ Perchinig, Bernhard: *Migrations- und Integrationspolitik*, in Dachs, Herbert [Hg.]: *Politik in Österreich – Das Handbuch*, S. 726-742, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung: Wien, 2006

- Bethlenfalvy, Peter von: *Rechtsstellung des „Zuwanderers“ innerhalb der EU und geplante Maßnahmen der EU bei der Asyl- und Einwanderungspolitik*, in: Pelinka/ König [Hg.]: *Feinbild Zuwanderer – Vorurteile und deren Überwindung*, S.57-68, Braumüller: Wien, 2009
- Busch, Nicholas [Hg.]: *Baustelle Festung Europa. Beobachtungen, Analysen, Reflexionen*, Drava Verlag: Klagenfurt/ Celovec, 2006
- Cuttitta, Paolo: *Das Europäische Grenzregime: Dynamiken und Wechselwirkungen. Europäisierung und Globalisierung*, in: Hess, Sabine/ Kasperek, Bernd [Hg.]: *Grenzregime: Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*, S. 23-42, Assoziation A: Berlin, 2010
- Dachs, Herbert: *Grünalternative Partei*, in Dachs, Herbert [Hg.]: *Politik in Österreich – Das Handbuch*, S. 389-401, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung: Wien, 2006
- Falkner, Gerda/ Treib, Oliver/ Hartlapp, Miriam/ Leiber, Simone: *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge University Press: Cambridge u.a., 2005
- Fassmann, Heinz [Hg.]: *Migration and mobility in Europe – trends, patterns and control*, Elgar: Cheltenham, 2009
- Feller, Erika: *L'harmonisation de la politique d'asile dans l'Union européenne selon la perspective de la protection des réfugiés*, S. 13-18 in: United Nations/ High Commissioner for Refugees/ Schweizerische Flüchtlingshilfe [Hg.]: *Schweizer Asylrecht, EU-Standards und internationales Flüchtlingsrecht. Eine Vergleichsstudie*, Stämpfli Verlag: Bern, 2009
- Frank, Michaela/ Anerinhof, Peter/ Filzwieser, Christian: *Asylgesetz 2005*, 5. überarbeitete Auflage, Neuer Wissenschaftlicher Verlag: Wien/ Graz, 2010
- Fronek, Heinz: *Subsidiärer Schutz – Ausweg oder Sackgasse?*, in: *Asyl Aktuell – Zeitschrift der Asylkoordination Österreich*, S.11-15, Asylkoordination Österreich: Wien, 2/2009
- Gil-Bazo, Maria-Teresa: *Refugee Status and Subsidiary Protection under EC Law: The Qualification Directive and the Right to be Granted Asylum*, S.229-265 in Baldaccini, Anneliese [Hg.]: *Whose freedom, security and justice?*, Hart: Oxford, 2007
- Götzelmann, Andrea: *Wer macht Asylpolitik? AkteurInnen und ihre Strategien in der österreichischen Asylgesetzgebung*, herausgegeben von: Tálos, Emmerich/ Fink, Marcel: *Politik und Zeitgeschichte*, Band 5, LIT Verlag: Wien/ Berlin, 2010
- Gruber, Oliver: *Politisierte Zuflucht: Asyl im Brennpunkt politischer Öffentlichkeitsarbeit* in: Rosenberger, Sieglinde [Hg.]: *Asylpolitik in Österreich – Unterbringung im Fokus*, S. 63-83, Facultas: Wien, 2010
- Gulis, Wolfgang: *Grundprinzipien achten: Integrationsarbeit in Österreich*, in Verein Zebra: *Zebratl*, S.16-17, Zebra: Graz, Nr. 04/2006
- Guterres, Antonio: *Wir sind besorgt über Österreichs Asylpolitik (Interview von Eva Bachinger)*, in SOS-Mitmensch [Hg.]: *mo – Magazin für Menschenrechte*, S. 15-17, Wien: Nr. 1/2011
- Hailbronner, Kay: *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, in Hummer, Waldemar, Obwexer, Walter [Hg.]: *Der Vertrag von Lissabon*, S.361-374: Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden, 2009
- Hartlapp, Miriam: *Die Kontrolle der nationalen Rechtsdurchsetzung durch die Europäische Kommission*, Campus Verlag: Frankfurt/ New York, 2005

- Hess, Sabine [Hg.]: *Grenzregime – Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*, Assoziation A: Berlin, 2010
- Knapp, Anny: *Erste Erfahrungen*, in: *Asyl Aktuell – Zeitschrift der Asylkoordination Österreich*, S.5-9, Asylkoordination Österreich: Wien, 1/2010
- Langthaler, Herbert: *Flüchtlingslos: Die Geschichte einer Abschottung*, in: Reithofer [Hg.]: *Gegenwelten: Rassismus, Kapitalismus & soziale Ausgrenzung*, S.95-108, Leykam: Graz, 2007
- Luther, Kurt Richard: *Die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) und das Bündnis Zukunft Österreich (BZÖ)*, in Dachs, Herbert [Hg.]: *Politik in Österreich – Das Handbuch*, S. 364-386, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung: Wien, 2006
- Maiani, Francesco: *La définition de réfugié entre Genève, Bruxelles et Berne – différences, tensions, ressemblances*, S. 19-66 in: United Nations/ High Commissioner for Refugees/ Schweizerische Flüchtlingshilfe [Hg.]: *Schweizer Asylrecht, EU-Standards und internationales Flüchtlingsrecht. Eine Vergleichsstudie*, Stämpfli Verlag: Bern, 2009
- Menz, Georg: *Stopping, Shaping and Moulding Europe: Two-Level Games, Non-state Actors and the Europeanization of Migration Policies*, S.437-462 in: *Journal of Common Studies*, Vol. 42 Nr. 2, Blackwell Publishing Ltd: Oxford, 2011
- Möhring, Rubina: *Die Asylfalle. Wie Österreich mit seiner Flüchtlingspolitik scheitert*, Czernin Verlag: Wien, 2011
- Müller, Wolfgang: *Die österreichische Volkspartei*, in Dachs, Herbert [Hg.]: *Politik in Österreich – Das Handbuch*, S. 341-363, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung: Wien, 2006
- Noll, Gregor [Hg.]: *Proof, evidentiary assessment and credibility in asylum procedures*, Leiden: Nijhoff, 2005
- Ottomeyer, Klaus: *Genereller Simulationsverdacht*, in Verein Zebra: *Zebratl*, S.6-7, Zebra: Graz, Nr. 05/2006
- Peek, Markus: *Die zukünftige Entwicklung des europäischen Einwanderungs- und Asylrechts*, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, S. 258-262, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden, Nr. 8/2008
- Peers, Steven: *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford University Press, 2010
- Pelinka, Anton/ Rosenberger, Sieglinde: *Österreichische Politik – Grundlagen, Strukturen, Trends*, 3. Auflage, Facultas Verlags- und BuchhandelsAG: Wien, 2007
- Plasser, Fritz: *Massenmedien und politische Kommunikation*, in Dachs, Herbert [Hg.]: *Politik in Österreich – Das Handbuch*, S. 525-537, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung: Wien, 2006
- Putzer, Judith [Hg.]: *Leitfaden zur neuen Rechtslage nach dem Asylgesetz 2005*, Manzsche Verlag: Wien, 2007
- Scheiber, Gudrun: *Dequalifikation von anerkannten Flüchtlinge auf dem Oberösterreichischen Arbeitsmarkt, mit einem Beispiel eines möglichen Lösungsweges anhand von Schweden*, in Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften [Hg.]: *WISO*, S. 153-166, Linz: Nr. 2/2007
- Schmaus, Christian: *Alles eine Frage der Qualität*, in: *Asyl Aktuell – Zeitschrift der Asylkoordination Österreich*, S.15-19, Asylkoordination Österreich: Wien, 4/2009
- Schmidt, Claudia: *Statistik 2010: Historischer Tiefstand*, in: *Asyl Aktuell – Zeitschrift der*

Asylkoordination Österreich, S.26-29, Asylkoordination Österreich: Wien, 1/2011

- Schmidt, Claudia: *Neue Zweite Instanz*, in: *Asyl Aktuell – Zeitschrift der Asylkoordination Österreich*, S.25-28, Asylkoordination Österreich: Wien, 2/2008
- Schumacher, Sebastian/ Peyrl, Johannes: *Fremdenrecht*, 3. Auflage, Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes: Wien, 2007
- Schweitzer, Michael/ Hummer, Waldemar/ Obwexer, Walter: *Europarecht. Das Recht der Europäischen Union*, MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH: Wien, 2007
- Sidorenko, Olga Ferguson: *The common European asylum system. Background, current state of affairs, future direction*, Asser Verlag: Den Haag, 2007
- Span, Michael: *NGOs im österreichischen Asylwesen – Asyl im Österreich seit 1945 und das Verhältnis zwischen FlüchtlingsNGOs und öffentlichen Stellen heute*, VDM Verlag Dr. Müller: Saarbrücken, 2010
- Squire, Vicki: *The exclusionary politics of asylum*, Palgrave Macmillan: Basingstoke, 2009
- Weinzierl, Ruth: *Flüchtlinge: Schutz und Abwehr in der erweiterten EU. Funktionsweise, Folgen und Perspektiven der europäischen Integration*, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden, 2005

Internetquellen

- Agenda Asyl: *Menschenrechtlich bedenkliche Regelungen und Praxen im Asylbereich (Gemeinsame Eingabe von AGENDA ASYL für die 10. Sitzung der UPR Arbeitsgruppe im Jänner 2011)*, 12. Juli 2010, abgerufen am 3.08.2011: http://www.asyl.at/fakten_1/urp_agenda_asyl_dt.pdf
- Asylgerichtshof: *Allgemeines zum Asylgerichtshof*, abgerufen am 2.8.2011: <http://www.asylgh.gv.at/site/6321/default.aspx>
- Asylkoordination Österreich: Statistiken: www.asyl.at/fakten_8/basis.htm
- Asylkoordination Österreich: *Stellungnahme der asylkoordination Österreich und SOS-Menschenrechte Österreich im Begutachtungsverfahren über die Regierungsvorlage zum Bundesgesetz, mit dem das Kinderbetreuungsgeldgesetz geändert wird*, 20.07.2007, abgerufen am 12.12.11: http://www.asyl.at/fakten_2/betr_2007_03.htm
- Asylkoordination Österreich: *Agenda Asyl kritisiert zynische Bilanz des Asylgerichtshof-Präsidenten*: 28.8.2010, abgerufen am 3.8.2011: http://www.asyl.at/fakten_1/asyl_2010_17.htm
- Asylkoordination Österreich: *Wahrnehmungsbericht zum Asylgesetz 2005*, abgerufen am 4.8.2011: <http://www.asyl.at/projekte/asylg05.htm>
- Bundeskanzleramt: *Rechtsinformationssystem – Judikatur*: <http://www.ris.bka.gv.at/Judikatur/>
- Bundesministerium für Inneres: *Fremdenpolizei und Grenzkontrollwesen*, abgerufen am 12.10.2011: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Fremdenpolizei/dokumente/start.aspx
- Die Furche: *Es kommen immer noch viel zu viele unter die Räder*, 12.10.2011, abgerufen am 24.11.2011: <http://www.furche.at/system/showthread.php?t=19532>

- Diversity Mediawatch Austria: *Tschetschenische Flüchtlinge: Warum sinkt die Anerkennung?*, 28.3.2011, abgerufen am 8.10.2011: <http://www.m-media.or.at/politik/tschetschenische-fluechtlinge-in-osterreich/2011/03/28/>
- ECRE/ ELENA: *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*, Oktober 2008, abgerufen am 2.12.2011: <http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/ECRE.OCT.2008.pdf>
- ECRE: *Weekly Bulletin*, 1.7.2011, abgerufen am 12.12.2011: <http://www.ecre.org/media/news/weekly-bulletin.html>
- Eurostat Newsrelease: *Asylum decisions in the EU 27 – EU Member States granted protection to 78 800 asylum seekers in 2009*, 18.6.2010, abgerufen am 18.12.2011: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/10/89&f>
- France terre d'asile: *Asile – La protection subsidiaire en Europe: une mosaïque de droits*, Les cahiers du social n°18: Septembre 2008, abgerufen am 17.12.2011: http://www.france-terre-asile.org/index.php?page=shop.product_details&flypage=flypage.tpl&product_id=69&category_id=1&option=com_virtuemart&Itemid=11
- Gisser, Richard [Hg.]: *Familie, Geschlechterverhältnis, Alter und Migration: Wissen, Einstellungen und Wünsche der Österreicherinnen und Österreicher – Tabellenband und Zusammenfassung ausgewählter Ergebnisse*, Forschungsbericht Nr. 25, Institut für Demographie Österreichische Akademie der Wissenschaften: Wien, 2003, abgerufen am 10.11.2011: <http://www.oeaw.ac.at/vid/download/rr25.pdf>
- Hailbronner, Kay: *Minimum Standards relating to the eligibility for refugee status or international protection and content of the status – Assessment (Summary) of the implementation of the 2004 directive and proposals for a common European regime of asylum* (requested by the European Parliament's committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs), September 2008, abgerufen am 17.12.2011: <http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/PE393.293.pdf>
- Menschenrechtsbeirat: *Bericht des Menschenrechtsbeirates zu Kindern und Jugendlichen im fremdenrechtlichen Verfahren*, Bundesministerium für Inneres: Wien, 2011, abgerufen am 13.11.2011: http://www.menschenrechtsbeirat.at/cms15/mrb_pdf/thematische_berichte/2011_Bericht_Minderjaehrige_Endversion15_09_2011.pdf
- No-racism: *Einige ausgewählte Stellungnahmen zum Asyl- und Fremdenpolizeigesetz 2005*, abgerufen am 4.8.2011: <http://no-racism.net/article/1183/#stellungn>
- Rechtsfreund: *Fremdenpass für subsidiär Schutzberechtigte*, 12.3.2008, abgerufen am 2.9.2011: <http://www.rechtsfreund.at/news/index.php?/archives/245-Fremdenpass-fuer-subsidiaer-Schutzberechtigte.htm>
- SOS-Mitmensch: *Weiter verfassungswidrig*, 1.7.2005, abgerufen am 8.4.2011: <http://www.sosmitmensch.at/stories/289/>
- UNHCR: *UNHCR-Analyse des Entwurfs zur Einrichtung eines Asylgerichtshofes (verfassungsrechtlicher Teil)*, Genf, November 2007a, abgerufen am 29.11.2011: <http://www.unhcr.org/refworld/country,,UNHCR,,AUT,,4a54bbda0,0.html>
- UNHCR: *Asylum in the European Union – A Study of the implementation of the Qualification Directive*, 2007b, abgerufen am 3.12.2011: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=473050632&page=search>

- UNHCR: *UNHCR-Analyse des Entwurfs einer Novelle zum Kinderbetreuungsgeldgesetz*, 21. Juni 2007c, abgerufen am 29.11.2011: http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/4_oesterreich/4_2_asyl_positionen/4_2_3/FR_AUS_Positionen_2010-KBGNovelle_062006.pdf
- UNHCR: *UNHCR-Stellungnahme über die Integration von Flüchtlingen in Österreich*, Wien: 15.5.2009, abgerufen am 30.10.2011: <http://www.unhcr.org/refworld/type,NATLEGCOMMENTS,,4a54bbd70,0.html>
- UNHCR: *UNHCR-Studie belegt: Wenig Wissen, dafür viele Vorurteile gegenüber Asylsuchenden*, 24.6.2011, abgerufen am 27.10.2011: <http://www.unhcr.at/presse/pressemitteilungen/artikel/44c66578cbcdf8734d6e841340747c5e/unhcr-studie-belegt-wenig-wissen-dafuer-viele-vorurteile-gegen.html>
- UNHCR: *Safe at last? Law and Practice in selected EU Member States with respect to asylum-seekers fleeing indiscriminate violence*, Juli 2011, abgerufen am 17.12.2011: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4e2ee022.pdf>

Interview mit Sonja Scherzer

- Wie schaut Ihre alltägliche Arbeit aus im Integrationshaus?
- Im Integrationshaus bin ich Betreuerin von AsylwerberInnen, die hier im Rahmen der Grundversorgung untergebracht sind und vom FSW [Fonds Soziales Wien] finanziert werden. Betreuung bedeutet in dem Fall Bezugsbetreuung, das heißt, wir BezugsbetreuerInnen wir sind fünf, sind jeweils zuständig für bestimmte Personen, also Familien oder Einzelpersonen, und für quasi alle anderen Anliegen, alles was notwendig ist, alles was sie brauchen, also das beginnt im Gesundheitsbereich, hat auch zu tun mit dem rechtlichen Bereich durchaus, wenngleich es eine Beratungsstelle gibt, wo wir sie weiterschicken können, hat zu tun mit Schule, Kindergarten, Deutschkurse, Ausbildung, also diesem ganzen Bereich.
- Es geht also nur um Asylwerber und nicht um anerkannte Flüchtlinge, wenn ich richtig verstanden habe?
- Im Prinzip ja, wobei das nicht hundertprozentig so ist, weil ein Asylwerber, der Asyl bekommen hat, noch vier Monate nach Anerkennung in der Grundversorgung ist, innerhalb dieser vier Monate sollte er eigentlich ausziehen, das ist de facto nicht immer zu machen, das ist ganz klar. Vor allem nach sehr langen Asylverfahren, dass man nicht gleich dann einen Job findet oder eine Wohnung. Das heißt, es gibt schon immer wieder Personen, die noch länger hier wohnen.
- Und wie ist es mit subsidiär Schutzberechtigten?
- Subsidiär Schutzberechtigte sind in Grundversorgung, sofern sie nicht irgendwie selbst verdienen, und so lange sie in Grundversorgung sind, leben sie hier. Und das können sie solange sie den subsidiären Schutz haben.
- Was hat Sie persönlich dazu gebracht, sich für die Betreuung von Flüchtlingen einzusetzen?
- Es ist schwierig, also ich bin schon sehr lange in der Betreuung von Flüchtlingen. Ich habe eine Vermutung, ich habe die Vermutung, dass ich mit Sicherheit, dass es mich beeinflusst hat, dass ich als Schülerin im Gymnasium von einem Jahr auf das andere persische Flüchtlinge hatte, da haben wir in der Klasse zusammen gewürfelt. Es waren damals acht persische Flüchtlinge, damals nur jugendliche Flüchtlinge. Ich denke mal, dass das ein bisschen ein Auslöser war. Warum mich dieser Bereich interessiert hat: Sie haben natürlich sehr viel darüber geredet, warum sie hierher gekommen sind, wovor sie geflüchtet sind. Ich habe viel von den Schwierigkeiten mitgekriegt, die sie haben. Ich denke es war da der Auslöser, es hat sich dann aber erst sehr viel später manifestiert.
- So jetzt komme ich zu den Prüfungen von Anträgen. Die erste Frage betrifft die Mitwirkungspflicht. Die Asylwerber müssen beweisen, dass sie im Herkunftsland Verfolgung ausgesetzt sind, aber wenn sie diese Beweise nicht vorlegen können, spielt

dann die Glaubwürdigkeit eine wichtige Rolle. Wie würden Sie das bewerten? Inwieweit spielt sie tatsächlich eine wichtige Rolle?

- Also ich würde es so sagen. Einerseits ist es sehr sehr stark abhängig von den Herkunftsländern, ob jemand eine Chance hat, Asyl bzw. subsidiären Schutz zu bekommen, es gibt bestimmte Länder, da sind die Chancen sehr gering, es gibt andere, da sind sie relativ hoch, das ändert sich auch mit den Jahren. Vor drei Jahren, glaube ich, haben wir in beiden Instanzen für Tschetschenen eine Anerkennungsrate von 90% gehabt. Es ist heute sehr viel weniger. Die Situation ist jetzt vermutlich keine sehr andere geworden in der Zwischenzeit.
- Haben Sie das Gefühl, dass das Bundesasylamt die Glaubwürdigkeit eher zum Vorteil oder zum Nachteil des Asylwerbers interpretiert?
- Ich war da nicht ganz fertig, es ist auch stark abhängig von der behandelnden Person. Es gibt Richter, die als eher guten Willens bekannt sind, es gibt andere die als Hardliner bekannt sind. Es ist schon klar, dass man bessere oder schlechtere Chancen hat, es wird untereinander auch geredet, unter den Flüchtlingen. Und es ist mit Sicherheit auch abhängig davon, kommt der Mensch allein hin, ist er in Begleitung, wie ist die juristische Vertretung, ist es eine NGO, die dort teilnimmt, sind sie dort bekannt, sind das Rechtsanwälte. Es hat sicher auch noch mit dem Grund, da einem ganz wesentlichen Grund, die Menschen haben bessere Chancen, wenn sie das System gut verstehen und sich dem System gemäß verhalten. Also wenn bei einer Behörde der Werber schon ungefähr weiss, wie die Richter funktionieren, was sie bekommen müssen, es geht ja auch nicht nur darum, *was* erzählt wird, sondern auch, *wie* es erzählt wird. Also im Wesentlichen geht es darum, schon sehr interkulturell kompetent zu sein und Österreich sehr gut zu kapieren, und diese Menschen haben bessere Chancen. Es geht sicher auch um die Bildung. Ich sag mal: Wenn jemand besser gebildet ist, der kann sich besser verkaufen, der hat auch bessere Chancen.
- Der Asyl kann verweigert werden, wenn die Gründe für den Antrag auf Ereignissen beruhen, die nach Verlassen des Herkunftslandes eingetreten sind. Sind Ihnen Fälle bekannt, wo der Schutz verweigert wurde, obwohl der Asylwerber bereits im Herkunftsland mit solchen Handlungen anfangen wollte und das nicht konnte? Ich denke zum Beispiel an die Teilnahme an Demonstrationen, die im Herkunftsland verboten sind und die Person hat erst in Österreich angefangen, an solchen Demonstrationen teilzunehmen. Kennen sie also Beispiele, wo man gesagt hat, nein, wir gewähren den Schutz nicht, weil diese Aktivitäten erst in Österreich stattgefunden haben?
- Das ist nicht der einzige Grund einer Entscheidung üblicherweise. Also, so eine Entscheidung ist mehrseitig, hat sehr sehr viel Gründe und es wird dann auf das Interview und auf die Statements, die da drinnen gemacht werden, detailliert üblicherweise eingegangen. Meine Erfahrung ist, dass solche Entscheidungen getroffen werden, insofern als das Bundesasylamt oder der Asylgerichtshof feststellt, der Asylwerber wäre nicht glaubwürdig. Und zwar wenn man sagt: Du warst ja überhaupt nicht politisch interessiert, du wolltest dort gar nicht demonstrieren, das ist dir erst eingefallen wenn du da bist, wir glauben dir nicht, dass du es vorher schon überzeugt warst. Also es geht mit der Glaubwürdigkeit und mit einer Reihe von anderen

Elementen, die für die Glaubwürdigkeit sprechen aus der Sicht des Bundesasylamts, so argumentiert.

- Laut der Qualifikationsrichtlinie kann ein Staat die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft auch verweigern, wenn internationale Organisationen im Herkunftsland den Schutz bieten können. Haben Sie schon von solchen Fällen gehört?
- Ich kenne keine solchen Fälle, aber es liegt einfach daran, dass im Integrationshaus Flüchtlinge üblicherweise länger wohnen. Es gibt schon Fälle, es gibt Fälle wo der UNHCR zum Beispiel Asyl gewährt hat. Das sind eher komplizierte Sachen, also diesbezüglich würde ich raten, da gibt es gute Fallsammlungen bei der Asylkoordination. Und dort ein Interview führen mit der Anny Knapp.
- Danke schön. Asylwerber können zurückgeschoben werden, wenn davon ausgegangen wird, dass sie sich in einem anderen Teil des Herkunftslandes aufhalten können..
- ...Die innerstaatliche Fluchtalternative, ja.
- Wie oft kommen solche Fälle vor?
- Ständig.
- Sind Ihnen Fälle bekannt, wo der Asylwerber zurückgeschoben wurde, und dann im Land verfolgt, gefoltert oder getötet wurde?
- Ja. Wie viele, das kann ich nicht beurteilen. Aber es ist schon vorgekommen, und es ist ja nicht so, dass man immer Kontakt mit den Menschen hat.
- Sie kennen wahrscheinlich die fünf Verfolgungsgründe der Genfer Flüchtlingskonvention. Meine Frage wäre: Inwieweit finden diese Kriterien heute noch Anwendung? Werden sie manchmal durch andere Kriterien noch ergänzt?
- Nicht wirklich, also natürlich es geht darum, dass ein Asylbescheid sich auf jeden Fall auf diese Verfolgungsgründe beziehen muss. Aber relativ viel Spielraum gibt es da beim Verfolgungsgrund der sozialen Gruppe. Es gibt natürlich sehr viele Gründe, die halt sehr schwer einzuordnen sind. Es wird dann in die Richtung argumentiert, dass in dem Fall Verfolgung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe vorliegt.
- Und in anderen Fällen wird der subsidiäre Schutz gewährt. Finden Sie, dass es eine gute Alternative darstellt, wenn die Personen aus anderen Gründen nicht zurückkehren können?
- Ja. Der Status des subsidiär Schutzberechtigten, da geht es einmal darum, dass eben ein Aufenthalt gewährt wird, basierend aus menschenrechtlichen Überlegungen. Das finde ich einmal eine sehr gute Geschichte. Ich bin nicht immer der Meinung, dass der subsidiäre Schutz gewährt werden sollte, ich bin manchmal der Meinung, da hätte man durchaus auch Asyl gewähren können. Ich bin nicht der Meinung, dass die Genfer Flüchtlingskonvention, wie sie damals 1951 verfasst wurde, heute noch ausreichend ist, ich glaube es gibt ganz andere Fluchtgründe mittlerweile. Das basiert auf Erfahrungen

die so heute gegeben sind, heute gibt es andere Fluchtgründe, andere Fluchterfahrungen. Die gehören dringend adaptiert, nur ist mir auch klar, dass das nicht leicht machbar ist.

- Welche Fluchtgründe würden Sie noch hinzufügen?
- Es gibt sicher Fluchtgründe, die mit Umweltverschmutzung zusammenhängen, ich würde mit Sicherheit auch sehr viele *Gender*-Gründe beifügen, die jetzt zum Teil mit subsumiert werden unter sozialer Gruppe zum Beispiel. Ich würde mir auch überlegen, inwiefern wirtschaftliche Not, von wem auch immer verschuldet, ein Fluchtgrund sein könnte. Es ist ja auch staatlich verschuldet und lebensbedrohend.
- Kommt es manchmal vor, dass die Flüchtlingseigenschaft aberkannt wird, weil die Umstände, die zur Zuerkennung geführt haben, nicht mehr bestehen? Dass man davon ausgeht: Jetzt ist es nicht mehr gefährlich, Sie sind kein Flüchtling mehr!
- Kaum. Also, ich würde mal sagen, das ist eher sehr ungewöhnlich, kann natürlich vorkommen wie die Einzelfälle vorkommen, aber die Gefahr besteht weniger. Was schon eher vorkommt, ist dass, wenn der Asylgerichtshof zum Beispiel den Flüchtlingsstatus zuerkennt, und das Bundesasylamt Beschwerde erhebt, und zum Verwaltungsgerichtshof geht. Also dass *dann*, aber noch quasi in diesem Verfahren, oder unmittelbar im Anschluss auf das Verfahren der Status zurückgenommen wird. Und eine zweite Sache, die es schon gibt – ist mir auch nicht so heftig bekannt – aber das ist schon ein Problem, ist Straffälligkeit von Asylberechtigten. Da geht es nicht darum, dass sich die Situation im Herkunftsland geändert hat, sondern da geht es darum, dass die Menschen nicht mehr als asylwürdig angesehen werden.
- Und in dem Fall können sie zurückgeschoben werden. Wird es auch gemacht?
- Da würde ich auch, von den Zahlen her, eher die Anny Knapp fragen, also aus meiner Erfahrung habe ich die Aberkennung noch nicht erlebt hier, aber ich kenne natürlich nicht so eine große Fallzahl.
- Jetzt möchte ich gern auf den Inhalt des Schutzes eingehen. Zuerst: Haben die Flüchtlinge nach Zuerkennung des Status immer Zugang zu Informationen über ihre Rechte und Pflichten in einer Sprache, die sie verstehen?
- Die Frau, die gerade da war, ist aus dem Integrationshaus ausgezogen, ist asylberechtigt und kam hierher, weil sie mit dem Antrag auf Wohnungsbeihilfe nicht zurecht kam. Also das ist jetzt einmal die Antwort auf die Frage. Es gilt in Österreich unterschiedlich, ich rede jetzt einmal von Wien, ich weiß nicht ob das Thema sich auf Wien beschränkt oder österreichweit. Also in Wien ist die Chance, dass man zu Informationen kommt, zu Informationen in einer ihnen verständlichen Sprache mit Sicherheit größer. Es gibt *Interface* anerkannte Beratung, das heißt, das ist eine Institution, die zuständig ist, meines Wissens nach zwei Jahren nach Anerkennung, also zwei Jahre lang, und dafür zuständig ist, den Leuten zu helfen oder sie darin zu unterstützen, dass sie zu ihren Rechten kommen. Es ist österreichweit natürlich auch unterschiedlich. Also das ist jetzt eine Wiener Lösung, die Leute bekommen mit dem Asylbescheid üblicherweise mit eine Information über Stände, an die sie sich wenden können, insbesondere der österreichische Integrationsfonds, wo sie dann Deutschkurse machen können. Das ist die

wesentliche Information, die mitgeschickt wird.

- Wie wird die spezielle Situation von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen berücksichtigt? Ich meine von Opfern von Gewalt, älteren Menschen, Behinderten. Wird ihnen ausreichend Aufmerksamkeit geschenkt?
- Es geht jetzt um anerkannte Flüchtlinge.
- Ja, ich spreche jetzt nur von anerkannten Flüchtlingen.
- Es gibt meines Wissens noch keine speziellen Programme, nichts das sich speziell auf diese Zielgruppe hin bezieht. Sie haben natürlich wie Österreicher den selben Zugang zu den selben Organisationen und Institutionen. Mit der Unterstützung durch Organisationen, die sich halt mit Anerkannnten beschäftigen, und mit denen bei der Eingliederung in Österreich irgendwie helfen, sollte das Funktionieren, tut es halt auch unterschiedlich gut.
- Gibt es genug Einrichtungen, Therapien für diese Leute, traumatisierte Personen zum Beispiel?
- Nein. Aber das beginnt ja schon während der Zeit, wo sie Asylwerber sind. Das Problem haben wir jetzt durchgängig. Also der Zugang ist wie für Österreicher, aber ein Problem ist oft die Sprachkenntnisse. Ärzte kommen nicht zurecht mit ihnen, in einer anderen, in einer Fremdsprache. Es gibt zwar Therapiemöglichkeiten, es gibt aber so gut wie keine Ressourcen für Dolmetscher. Organisationen, die das bieten, sind, zum Beispiel solche Organisationen wie Hemayat, ein Verein, der im Integrationshaus im vierten Stock beheimatet ist, der sich eingemietet hat hier, die aber heillos überfordert sind, und das sie auf keinen Fall finanzieren können. Sehr viel ehrenamtliche Arbeit ist da drinnen, und Wartezeiten von einem halben Jahr oder länger.
- Wie schaut es aus für Kinderflüchtlinge? Wird ihnen ein Vormund, ein Vertreter zur Verfügung gestellt? Wie werden sie untergebracht?
- Es geht um unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, nehme ich an. Also wenn sie bei den Eltern wohnen, wenn sie im Familienverband sind, sind die Eltern einfach für sie berechtigt.

Ja, das ist das Jugendamt im Prinzip, es ist nicht eine Vormundschaft, sondern es gibt eine Vermittlung, wobei das Problem bei den Jugendlichen ist, dass es eine andere Altersgrenze gibt. Mit 16 Jahren sollten sie schon sehr viel mehr für sich selbst erledigen können, das ist was von Österreich verlangt wird, und es gibt eigene, es gibt schon eigene rechtliche Regelungen, zum Beispiel, dass die Dublin-Übereinkunft nicht so streng gehandhabt wird, eigentlich nicht gehandhabt wird, normalerweise ein Jugendlicher, der da ist, dessen Verfahren sollte hier geführt werden. Das sollte jetzt mit Dublin eine europäische Geschichte sein, zum Beispiel, dass man schaut auf Familienzusammenführung, ob die etlichen Eltern in einem anderen Land sind, und dass man danach schaut: Ok, die sollten zusammenkommen, also es gibt ein paar Sachen. Das Problem ist, dass Jugendliche sehr häufig erwachsen gemacht werden, also dass das Bundesasylamt an den Dokumenten nicht weiß, wie alt sie sind. Da gibt es das berühmte

Problem der Altersfeststellung, dass dann mit Röntgenstrahlen Methoden festgestellt wird, dass sie sicher schon 18 sind und nicht mehr Jugendliche, und damit diese Vorteile nicht genießen.

- Was den Aufenthaltstitel betrifft, erhalten die anerkannten Flüchtlinge sofort einen Aufenthaltstitel oder kann es ein bisschen dauern?
- Der Aufenthaltstitel ist die Anerkennung, das wird mit der Anerkennung ausgesprochen, das steht im Bescheid so drinnen. Was sie dann nachher noch brauchen üblicherweise, ist dass sie ein Dokument bekommen, sehr viele Leute haben ja keine Dokumente bzw. die Dokumente sind aus den Herkunftsländern und treten außer Kraft. Das heißt, sie bekommen üblicherweise einen Flüchtlingspass, das ist eigentlich normalerweise auch kein großes Problem.
- Mit dem sie auch innerhalb der EU frei reisen können.
- Ja, mit dem sie in alle Länder reisen können mit Ausnahme des Herkunftslandes. Und freie Reise ist wieder von den Visa-Bestimmungen abhängig. Also sie brauchen manchmal schon Visa, aber im Prinzip so.
- In welchen Fällen können die subsidiär Schutzberechtigten Reisedokumente erhalten?
- Es gibt die Möglichkeit, einen Fremdenpass zu bekommen. Das war in der Vergangenheit sehr sehr schwierig, also es steht im Prinzip drinnen, dass man das bekommt, wenn der österreichische Staat einen Vorteil davon hat. Ich habe gehört, das aber noch nicht verifiziert, dass es in der kurzen Vergangenheit leichter geworden ist. Ich habe von 2-3 Fällen gehört, wo Leute das relativ problemlos bekommen haben, aber selbst habe ich keine Erfahrung damit gemacht. Das wäre auch eine Frage für die Anny Knapp.
- Was den Arbeitsmarkt betrifft, haben die Flüchtlinge die selben Chancen wie die Österreicher mit dem gleichen Bildungsniveau?
- Nein, aber das liegt nicht daran, dass sie nicht die rechtlichen Chancen hätten, sondern das ist eine Problematik, dass es keinen gescheiten Integrationskonzept gibt in Österreich. Also MigrantInnen, mit welchem Aufenthaltstitel auch immer in Österreich, sind in den meisten Fällen auf dem untersten Niveau beschäftigt, wobei die Arbeitslosenzahl, Bildungsabbrecher, also in all diesen Parametern schlechter gestellt sind als die Österreicher.
- Wenn wir beim Thema Integration sind, wie würden sie die Integrationsmassnahmen für Flüchtlinge beschreiben? Geht es nur um Sprachkurse oder was wird ihnen angeboten?
- Schon sehr massiv Sprachkurse, manchmal gibt es teilweise Staatshilfe für Wohnungen, zum Beispiel in Wien, wenn sie in unsere Einrichtungen kommen, haben sie recht gute Chancen, eine Wohnung zu bekommen. Die soziale Schiene in kurzer Zeit, weil ihnen dann Obdachlosigkeit droht. Sie müssen bei uns ausziehen, sie stehen quasi auf der Straße, mit der Argumentation, stellt die Stadt ihnen schon relativ schnell, relativ problemlos Gemeindewohnungen zur Verfügung. Ansonsten wie gesagt noch einmal

Interface, es ist die Organisation, die für die anerkannte Beratung zuständig ist. Meines Wissens gibt es darüber hinaus nicht viel, also natürlich wenden sich die Leute je nach Sprachkenntnissen an verschiedene Communities oder Organisationen, je nach dem, aus welchem Herkunftsland sie sind. Ich bin eher der Meinung, dass die Integration viel zu spät greift. Nach Anerkennung, nach der langen Verfahrensdauer und halt in der Zeit die sämtlichen Kompetenzen, Ressourcen verlieren. In der Zeit wo sie nicht gescheid Deutsch lernen können und ihre Arbeit nicht ausüben können. Es ist ein schwerer Kompetenzverlust. Ein großes Problem ist natürlich jemand, der nach sieben Jahren anerkannt ist und dann mit der Integration beginnen soll, dass er da vor Problemen steht und es nicht schafft.

- Was den Zugang zur Sozialhilfe betrifft, haben theoretisch Flüchtlinge die selben Bedingungen wie die Österreicher. Ist es tatsächlich der Fall?
- Ja, also in Wien ja.
- Wie schaut es aus für subsidiär Schutzberechtigte? Sie sind noch in Grundversorgung, aber sie haben zum Beispiel nicht immer Zugang zu Kinderbetreuungsgeld. Sind Ihnen andere Beispiele bekannt?
- Ja, die Sache ist ja so: Subsidiär Schutzberechtigte haben ein wesentliches Recht, nämlich das Recht ohne Beschäftigungsbewilligung zu arbeiten, das heißt, sie haben vom Moment ihrer Anerkennung an die Möglichkeit, ohne irgendwelche sonstige Dokumente zu arbeiten. Das ist das wesentliche Recht, das sie haben. Wenn sie arbeiten, erwerben sie sich durch diese Berufstätigkeit andere Rechte und das ist aber auch die einzige Chance, dass sie sich solche Rechte erwerben, und zwar dann und nur dann, üblicherweise wenn sie die Grundversorgung nicht mehr in Anspruch nehmen müssen. Das heißt, wenn sie mehr verdienen oder soviel für die gesamte Familie verdienen, dass ihnen keine Grundversorgung zusteht. Also wenn sie keine Grundversorgung mehr beziehen, dann haben sie einen Anspruch auf Familienbeihilfe, dann haben sie einen Anspruch auf Kinderbetreuungsgeld, also dann kriegen sie diese ganzen Leistungen auch, es hängt aber alles von der Arbeit ab und einem entsprechenden Gehalt. Sollten sie weniger verdienen als die Grundversorgungsleistung ist, dann haben sie keinen Anspruch auf all das, sie verlieren sämtliche Ansprüche und sie können auch nicht darauf verzichten. Ich weiß nicht: Ich kriege 750€ für meine Familie aus der Grundversorgung, jetzt verdiene ich 730€, ich verzichte auf die 20€, das geht nicht.
- Und wenn jemand den Job verliert, kommt er wieder in die Grundversorgung?
- Ja, er kann wieder einen Antrag stellen. Wenn er den Job verliert, hat er, je nach dem wie lange er gearbeitet hat, einen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder nicht. Sollte er Arbeitslosengeld bekommen, verliert er wieder die Leistung der Familienbeihilfe etc. Ausnahme gibt es diesbezüglich und da wird es gerade viel recht reduziert, was jetzt die Einreise in Österreich betrifft, also wann die Leute eingereist sind. Leute, die schon sehr lange da sind und vor bestimmten Stichtagen eingereist sind, erwerben sich das Recht, Familienbeihilfe doch zu beziehen, also es ist eher eine komplizierte juristische Sache. Aber das betrifft eine Gruppe, die schon wirklich sehr sehr lange hier, also 2003-2004 hier gekommen ist.

- Jetzt komme ich zu den Fragen über die Akteure und Ursachen. Wer ist Ihrer Meinung nach für die erwähnten Probleme, Grenzfälle usw. verantwortlich? Warum haben anerkannte Flüchtlinge mehr Rechte als subsidiär Schutzberechtigte? Sind die Gesetze zu restriktiv? Oder werden sie zum Nachteil des Asylwerbers ausgelegt?
- Naja, für Asylberechtigte ist die Gesetzeslage im Prinzip eine gute, da geht es manchmal um die Auslegung, es geht aber auch manchmal um die interkulturelle Kompetenz zwischen ihnen und den Behörden, ich würde sagen das ist kein Problem, das unmittelbar anerkannte Konventionsflüchtlinge betrifft, sondern MigrantInnen ganz allgemein. Also dass wir da oft vor Problemen stehen. Mit Alltagsrassismen, mit solchen Themen, alles was man darunter versteht. Was die Anerkennung selbst betrifft, ist es natürlich schon sehr stark die Auslegung. Also was die Zuerkennung des Status betrifft. Wenn der Status mal da ist, sind die Rechte ganz gut. Bei den subsidiär Schutzberechtigten wird es immer besser, es hat in den letzten Jahren einige Verbesserungen gegeben, beispielsweise war der freie Zugang zum Arbeitsmarkt zuerst einmal eine lange Zeit nicht möglich, dann erst ein Jahr nach Anerkennung des Status des subsidiär Schutzberechtigten. Dann hat es geheißen, erst nach der ersten Verlängerung, dann hat man das wieder geändert, da gab es Verbesserungen. Verschlechterungen gab es bei diversen Sozialleistungen, zum Beispiel bei der Familienbeihilfe. Also früher gab es bei der Familienbeihilfe Nachzahlungen, wo anerkannte Konventionsflüchtlinge, die Familienbeihilfe rückwirkend ab dem Tag der Einreise in Österreich bekommen haben, was dann geändert wurde auf: ab dem Datum der Anerkennung.
- In dem Fall sind also die Gesetze für die Verschlechterung verantwortlich.
- In dem Fall sind es Gesetze ja.
- Wie würden Sie den Einfluss der NGOs auf die Gesetze und Praktiken bewerten?
- Sie bemühen sich sehr!
- Und werden sie auch gehört?
- Ich glaube, sie werden schon irgendwie gehört, aber es wird nicht ihren Wünschen gemäß gehandelt.
- Spielen sie als Veto-Akteure eine wichtige Rolle?
- Ja, sie sind schon sehr wichtig. Manche NGOs haben eine recht starke Position in Österreich, was die Rechtsvertretung betrifft, also diese Bereiche, aber was die sozialen Rechte usw. betrifft, es ist schwieriger. Ich sag mal die Durchsetzung ist insgesamt sehr schwierig. Also sie haben sehr viel Stimme, sie haben recht viel Medien, sie haben schon die Möglichkeit, sich zu äußern, aber Entscheidungen meiner Meinung nach... Also sich in die Entscheidungsfindung einbringen, da gibt es ganz ganz geringe Möglichkeiten.
- Hat es sich ein bisschen geändert in den letzten Jahren?
- In den letzten 15 Jahren ist es eigentlich ähnlich. Es war vorher schon so, dass sich

NGOs und Experten mehr eingebracht haben in den Dialog, zu verbessern und da diese Überbrückung weiß ich nicht, dass wir uns quasi in Tauwetter gefühlt haben, ich glaube dann sie können mehr einbringen. Was dann allerdings nicht so toll gelungen ist, aber...

- Ist die breite Öffentlichkeit über die Situation von Flüchtlingen genug informiert?
- Ich weiß, dass die breite Öffentlichkeit sehr oft sehr wenig Ahnung hat über die Situation und ich glaube auch, dass das Interesse sehr gering ist. Also genug informiert, ich glaube es wird sehr viel informiert aber da gibt es einfach nicht sehr viel Interesse.
- Und zum Schluss: Was würden Sie sich für die Zukunft wünschen?
- Wünschen... Wenn ich nur denken könnte, dass das kommt! Ich persönlich sehe es als ganz wichtig die Möglichkeit des Zugangs zum Arbeitsmarkt für AsylwerberInnen, möglichst bald. Was ich als ganz ganz massiv schwierig empfinde ist diese Zeit des Nichtstuns, des Kompetenzverlustes, der nicht mehr aufgeholt werden kann. Man muss mit der Integration sofort beginnen, man wird es später einfach nicht schaffen, und die Menschen die das noch schaffen, werden das nicht mehr wollen. Es ist blauäugig zu glauben, man könnte nach 6-7 Jahren irgendwie anfangen. Wenn jemand schon 6-7 Jahre da ist und am eigenen Leib erlebt hat, dass er keine Chance hat, dass er nichts darf. Also das würde ich mir wünschen.
- Das wäre es von meiner Seite. Gibt es von Ihrer Seite noch Aspekte, die Sie gern erwähnen möchten?
- Nein.
- Also danke schön für das Interview!

Dauer des Interviews: 38 Minuten.

Aufgenommen am 18.08.2011

Interview mit Christoph Pinter

- Danke schön, dass Sie sich Zeit für das Gespräch genommen haben. Zu Beginn, können Sie mir kurz ihren Tätigkeitsbereich schildern, bitte?
- Ich bin Leiter des UNHCR-Büros in Österreich, ich bin daher zuständig für den Aufgabenbereich von UNHCR in Österreich, der im Wesentlichen ist, zu beobachten, ob Österreich die Genfer Flüchtlingskonvention einhält, in diesem Zusammenhang geht es sehr stark um qualitativ hochwertige Asylverfahren, gute Betreuung, und es geht um die Durchsetzung, um die bestmögliche Durchsetzung von UNHCR-Positionen bei Fragen der Integration, bei Fragen von Resettlement, von Behandlung von unbegleiteten Minderjährigen, um ein paar Beispiele zu nennen. Und natürlich auch im Zusammenhang mit Öffentlichkeitsarbeit, Bewusstseinsbildung in der Bevölkerung über das Schicksal von Asylsuchenden und Flüchtlingen und Bekanntmachung von UNHCR-Positionen.
- Danke. Ich werde jetzt Fragen stellen, die in drei Kategorien eingeteilt sind. Die ersten beziehen sich auf die Prüfung von Anträgen und die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft, anschließend werde ich sie über den Inhalt des Schutzes fragen und schließlich wird es um Akteure und Faktoren gehen, die einen Einfluss auf die Verfahren in der Praxis haben.

Zuerst möchte ich Sie fragen: Wie bewerten Sie die Qualität der Entscheidungen des Bundesasylamts?

- Es ist schwierig, so eine pauschale Antwort darauf zu geben. Die Bescheidqualität hängt zu einem gewissen Grad von der jeweiligen Referenten oder ReferentInnen ab. Da haben wir ein sehr weites Spektrum: Es gibt ausgezeichnete Entscheidungen, genauso wie zum Teil qualitativ sehr schlechte Entscheidungen, und es liegen jetzt allerdings keine Zahlen vor, wo man sagen kann, soviel Prozent sind gut, durchschnittlich schlecht, sondern im Rahmen des Monitorings finden wir halt verschiedenste Arten. Wir arbeiten mit dem Bundesasylamt gerade im Bereich der Qualität sehr eng zusammen und wir versuchen da Verbesserungen durchzubringen, gemeinsam mit dem Bundesasylamt und es gelingt uns glaube ich auch, also es sind Verbesserungen spürbar, in der Einvernahme, in den Bescheiden auch, also in den Entscheidungen, aber es gibt durchaus auch einiges zu tun um die Qualität weiter anzuheben.
- Und was den Asylgerichtshof angeht?
- Beim Asylgerichtshof ist es noch schwieriger, weil wir keinen wirklichen Überblick über die Entscheidungspraxis haben. Es sind jetzt circa 80 Richter und RichterInnen tätig beim Asylgerichtshof, die über 10.000 Entscheidungen im Jahr erlassen und mit einem Büro von vier bis sechs Personen können wir einfach dem nicht folgen, deshalb haben wir uns jetzt vorgenommen, einen Evaluierungsprojekt über die Tätigkeit des Asylgerichtshofs aber auch des Verfassungsgerichtshofs gemeinsam mit dem Institut für Menschenrechte in den nächsten acht Monaten durchzuführen, wo wir ein bisschen Rechtssprechung analysieren wollen, wir wollen aber auch diejenigen, die im Asylbereich arbeiten, fragen, wie zufrieden sie sind mit der Arbeit dieser Gerichtshöfe, was für Wahrnehmungen sie haben.
- Glauben Sie, dass Fehleinschätzungen durch den Asylgerichtshof oft vorkommen? Dass Asylwerber zurückgewiesen werden, obwohl sie das Recht hätten, als Flüchtlinge anerkannt zu werden?

- Grundsätzlich glaube ich nicht, dass so etwas oft passiert, auch wenn man es nicht vielleicht ausschließen kann. Man muss sehen, man hat das Bundesasylamt, dann haben wir den Asylgerichtshof, wenn jetzt nicht alles schief geht, gibt es auch eine Rechtsberatung, durch eine NGO zum Beispiel, während des Verfahrens, das ist jetzt seit dem 1. Oktober auch durch das neue Beratungssystem hoffentlich noch stärker geworden, dieses Thema der Rechtsberatung. Das heißt, ich denke und hoffe, dass UNHCR entweder von den Asylwerbern selbst oder von den Rechtsberatern erfahren würde, wenn sie der Meinung sind, dass der Asylgerichtshof eine gänzlich falsche Entscheidung getroffen hat, und dann muss man sagen, gibt es ja auch die Möglichkeit, wenn auch nur sehr eingeschränkt, zum Verfassungsgerichtshof zu gehen, oder auch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anzurufen. Das heißt, all das glaube ich führt dazu, dass es sich um Einzelfälle handelt wo das passiert, mir sind keine Fälle bekannt. Das wiederum heißt jetzt nicht, dass es die Fälle nicht gibt, aber wir kennen keine Fälle, wo wir sagen, da ist ein offensichtlicher Flüchtling in seine Heimat abgeschoben worden.
- Danke schön. Und mit der Schaffung des Asylgerichtshofs wurde auch die Möglichkeit einer Prüfung durch den Verwaltungsgerichtshof abgeschafft. Glauben Sie, dass deswegen rechtswidrige Verfahren nicht anerkannt werden, oder können Sie als UNHCR-Vertreter solche Probleme verhindern?
- Ja, also wir haben das nie besonders gut gefunden, dass der Zugang zum Verwaltungsgerichtshof für Asylsuchende abgeschafft worden ist, das aus zweierlei Gründen: Zum Einen haben die Statistiken gezeigt, dass durchaus ein gewisser Prozentsatz an Verfahren vom Verwaltungsgerichtshof in der Vergangenheit aufgehoben worden sind, und zwar meistens über oder rund um die 10% aller Beschwerden, was nicht so wenig ist. Zum Anderen haben wir nicht verstanden, warum gerade Asylwerber die einzige oder nahezu die einzige Gruppe von Personen sein soll, die im einem Verwaltungsverfahren keinen Zugang zu diesem Gerichtshof haben. Gerade hier, wo es um Frage von Leben oder Tod oder körperlicher Unversehrtheit geht, finden wir, wäre es besonders gerechtfertigt, noch den Verwaltungsgerichtshof auch einzubinden, jetzt ist es so, dass man ja gegen eine Verkehrsstrafe bis zum Verwaltungsgerichtshof gehen kann, aber wenn es darum geht, Menschenrechtsverletzungen zu beurteilen, geht das nicht. Das finden wir, wie soll man sagen, ungewöhnlich. Wir hoffen, dass in Zukunft der Verwaltungsgerichtshof wieder seine Rolle bekommen wird.
- Wie Sie wahrscheinlich wissen, kann der Asyl verweigert werden, wenn die Gründe für den Antrag auf Ereignissen beruhen, die nach Verlassen des Herkunftslandes eingetreten sind. Zum Beispiel, wenn jemand aus dem Iran kommt, und in Österreich entschieden hat, ich werde jetzt Christ. Da dürfen die Behörden theoretisch sagen: Nein, du wirst nicht als Flüchtling anerkannt. Meine Frage diesbezüglich wäre: Was halten Sie von dieser Bestimmung und wie schaut es in der Praxis aus?
- Ich muss jetzt nochmals kurz ins Gesetz schauen, aber es ist hier in Österreich, meines Erachtens ist diese Bestimmung nicht umgesetzt worden.
- Doch, es steht irgendwo im Asylgesetz drinnen. In welchem Artikel genau kann ich leider nicht sagen.
- Ja, ich glaube auch, dass es im Asylgesetz ist, aber ich weiß nicht mehr in welchem Artikel.
- In der Statusrichtlinie heißt der Artikel „Sur-place entstehender Schutzbedarf“, glaube ich.

Er sucht den genauen Artikel im Gesetz.

- Ja hier: "Die Verfolgung kann auch auf Ereignissen beruhen, die eingetreten sind, nachdem der Fremde seinen Staat verlassen hat (objektive Nachfluchtgründe) oder auf Aktivitäten des Fremden beruhen, die dieser seit Verlassen des Herkunftsstaats gesetzt hat, die insbesondere Ausdruck und Fortsetzung einer bereits im Herkunftsstaat bestehenden Überzeugung sind (subjektive Nachfluchtgründe)". Also, das ist der Paragraph 3 Absatz 2, der sagt, es gibt Nachfluchtgründe und man unterscheidet subjektive oder objektive, wobei die subjektiven sowie es die Richtlinie auch zulässt, sagt, dass die Überzeugung schon vorher bestanden haben muss. Das ist aus unserer Sicht nicht mit der Genfer Flüchtlingskonvention vereinbar, wobei man nachher sagen muss, im Gesetzestext, und da muss man wahrscheinlich genauer lesen, dass die insbesondere Ausdruck und Fortsetzung einer bereits bestehenden Überzeugung sind. Das heißt *insbesondere* lässt natürlich auch wieder die Ausnahme zu und die lässt wahrscheinlich zu, dass man im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention interpretiert. Und dann kommt noch dieser eine Satz: „Einem Fremden, der einen Folgeantrag stellt, wird in der Regel *nicht* der Status des Asylberechtigten zuerkannt, wenn die Verfolgungsgefahr auf Umständen beruht, die der Fremde *nach* Verlassen seines Herkunftsstaates *selbst* geschaffen hat, es sei denn, es handelt sich um in Österreich erlaubte Aktivitäten, die nachweislich Ausdruck und Fortsetzung einer bereits bestehenden Überzeugung sind“. Da muss man dazu sagen, als wir sehr lang mit dem Innenministerium über die Gesetzestehung diskutiert haben, als wir gesagt haben, da muss man ja aufpassen, dass man nicht gegen die Flüchtlingskonvention verstößt, weil Folgeantrag hin oder her, wir verstehen schon, dass die Staaten hier den Missbrauch verhindern wollten: Ein Asylwerber kommt nach Österreich, rechtskräftig negativ, und denkt sich: Damit ich nicht zurückgeschoben werde, geh ich jetzt vor die Botschaft demonstrieren, obwohl das mir alles egal ist, aber dann werde ich gefilmt und ich kann behaupten, ich darf nicht mehr zurück. Wir von UNHCR sagen, das spielt keine Rolle. Wenn dann eine Gefahr bei der Rückkehr besteht, dann gilt einfach der Schutzgedanke. Dann gilt die Genfer Flüchtlingskonvention, und damit diese Person, wenn auch vielleicht nicht so aus hehren Motiven, sondern aus eher niederen Motiven, ist trotzdem Flüchtling und schutzbedürftig. Deshalb haben wir den Satz hier, da geht es um einzelne Worte, wird *in der Regel* nicht der Status gewährt, das heißt, da wo es eine Regel gibt, gibt es auch eine Ausnahme, das heißt hier besteht aus unserer Sicht die Möglichkeit, dass man im Einzelfall sagt ja, man kann doch noch Asyl gewähren, und in dem Zusammenhang muss man immer denken, dass im Paragraph 74 drinnen steht im Asylgesetz „die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention bleiben unberührt“. Das heißt es steht ja eine allgemeine Bestimmung, die sagt: Durch das Asylgesetz wird die Genfer Flüchtlingskonvention nicht abgeändert, also das kann man auch unseres Erachtens dazu verwenden, um zu argumentieren, dass wohl auch solche Leute den Flüchtlingsstatus bekommen.
- Ja, aber meine Frage wäre: Wird es wirklich so gemacht, so interpretiert, dass man eher zugunsten des Asylwerbers entscheidet?
- Weiß ich nicht. Ich kenne jetzt keine Fälle, ich kenne keinen Fall, wo es heißt, dass das Bundesasylamt der Meinung ist, eigentlich sind Sie Flüchtling, aber wegen dieser Bestimmung bekommen Sie jetzt nicht Asyl.
- Das ist jetzt also diese Themen, das ist für uns sehr schwierig, genau nachzuvollziehen, wie ist die Rechtsprechung in all diesen Rechtsfragen. Für all das fehlen uns leider die Kapazitäten, wir versuchen halt gezielte Projekte durchzuführen, aber grundsätzlich müsste man sich wahrscheinlich in einem sehr umfangreichen Projekt anschauen, wie ist das rechtlich umgesetzt, was eigentlich noch einfacher wäre, aber wie ist es jetzt in der Praxis umgesetzt, wie entscheidet das Bundesasylamt, wie entscheidet der Asylgerichtshof, und da ist ja wieder im Bezug auf die Frage ein Problem der Einheitlichkeit, dass diese 80 Richter versuchen sich zwar vielleicht in gewissen Sachen abzustimmen, es sind aber trotzdem immer wieder viele Fälle

untergekommen, wo ähnliche Sachverhalte sehr unterschiedlich entschieden werden, weil ein Richter das anders sieht als eine andere Richterin zum Beispiel. Jetzt gibt es durch den Wegfall des Verwaltungsgerichtshofs, aus unserer Sicht jetzt keine Instanz mehr, die diese Einheitlichkeit sicherstellt, in der man zum Schluss sagt, so wird es entschieden.

- Wieder laut der Qualifikationsrichtlinie kann ein Staat die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft verweigern, wenn eine internationale Organisation im Herkunftsland den Schutz gewähren kann. Kommen solche Fälle oft vor?
- Ich weiß, dass das Ganze ein bisschen von der Entstehungsgeschichte stark in Richtung Kosovo geht. Da hat man gesagt: Die Situation im Kosovo hat sich eigentlich beruhigt, die Leute, die von dort herkommen und Asylanträge stellen, die könnte man eigentlich zurückbringen, weil die KFOR und die Organisationen, die dort alle tätig sind, dass sie eigentlich den Schutz garantieren und quasi den Staat ersetzen. Wir UNHCR, da gibt es unsere allgemeine Position zur Qualifikation Directive, das alles kann man nachlesen, wir sagen, dass ist kein tauglicher Satz, das ist zwar gut und richtig, dass es internationale Organisationen gibt, die vielleicht in einer Übergangsphase für Stabilität sorgen, aber dass solche Organisationen nie den Staat ersetzen können. Deshalb lehnen wir das grundsätzlich ab. In Österreich wird es glaube ich nie umgesetzt, oder weiß ich nicht, in wie vielen Fällen, also das wird sich wahrscheinlich durch den ganzen Fragebogen durchziehen.
- Ja, das ist eben die Frage, was passiert in Österreich angesichts dieser Rechtsgrundlage. Also soweit Sie wissen, ist es noch nie passiert.
- Genau. Es mag einzelne Entscheidungen in diese Richtung gegeben haben, aber grundsätzlich gerade die Kosovo-Fälle, da habe ich den Eindruck, dass man sagt es ist grundsätzlich, also inzwischen ist es ohnehin hinfällig, was da geworden ist, Kosovo ist jetzt ein eigener Staat, der von Österreich anerkannt ist, das heißt man sagt: Es gibt den Staat, also dieses Thema ist jetzt weggefallen. Und ursprünglich hat man glaube ich eher selten damit argumentiert, dass es eine internationale Organisation gibt, die Schutz gewähren kann, sondern die Anträge eher mangels Verfolgungsrisikos abgelehnt.
- Die Asylwerber können auch zurückgeschoben werden, wenn davon ausgegangen wird, dass sie sich in einem anderen Teil des Staatsgebiets aufhalten können, ohne gefährdet zu sein, also die so genannte „innerstaatliche Fluchtalternative“. Wird ihrer Meinung nach ausreichend geprüft, ob dieser andere Teil wirklich so sicher ist, bevor man eine solche Entscheidung trifft?
- Grundsätzlich hätte ich den Eindruck, dass die Frage der Sicherheit schon geprüft wird. Ob es immer ausreichend ist, steht auf einem anderen Blatt Papier, wo wir Defizite sehen, ist dass die Zumutbarkeit nicht geprüft wird. Nach UNHCR-Positionen zählt dazu zum Einen die Sicherheit des Territoriums und den sicheren Weg dorthin, und dafür allerdings unsere Position, die innerstaatliche Fluchtalternative sollte man nur dann anwenden, wenn es für die betroffene Person auch zumutbar ist, dorthin zu gehen, dort zu leben, weil es dort Familie gibt, weil es dort Möglichkeiten gibt, zu wohnen, einen Job zu finden, oder was noch immer. Es ist aber nicht zulässig aus unserer Sicht zu sagen, gehen Sie nach Lagos, weil dort sind 20 Millionen Einwohner, es gibt kein Registrierungssystem, dort findet Sie niemand, aber es gibt auch jemand, der zum Beispiel diese Frau kennt, und es ist höchstwahrscheinlich, dass sie jetzt in keinem Slum landet, oder der Prostitution zugeführt wird. Das würde man eher sagen, nicht zumutbar, keine innerstaatliche Fluchtalternative. Und dieses Element der Zumutbarkeit wird unseres Erachtens oft noch unzureichend geprüft. Andererseits muss man sagen, dass die innerstaatliche Fluchtalternative jetzt nicht mehr ein wichtiges Element bei der Prüfung ist, weil es hat einmal eine Rechtssprechung vom Verwaltungsgerichtshof gegeben, der gesagt hat: Die

innerstaatliche Fluchtalternative ist nur interessant bei Flüchtlingen, also wo klar ist, dass die Person Flüchtling ist, das heißt ich prüfe, ja eigentlich sind Sie Flüchtling, aber Sie müssen nicht nach Österreich kommen, Sie können in Ihrem eigenen Land wo hingehen. Und hat damit die Rechtssprechung beendet sozusagen, wir glauben Ihnen nichts, und wenn man Ihnen doch alles glauben würde, gäbe es die innerstaatliche Fluchtalternative. Weil dann, hat man gemeint als Konsequenz, wo ich die innerstaatliche Fluchtalternative anwende, geh ich davon aus, dass mir ein Flüchtling gegenüber sitzt. Und wenn dann aber die Argumentation mit der innerstaatlichen Fluchtalternative nicht hält, dann muss ich den Asyl gewähren. Und damit haben das Bundesasylamt und der Asylgerichtshof fast aufgehört, die innerstaatliche Fluchtalternative zu verwenden, weil sie ja meistens sagen, Sie sind gar kein Flüchtling. Ich glaube Ihnen die Geschichte nicht, oder es gibt keinen Konventionsgrund, oder Sie haben kein Verfolgungsrisiko, und da es eh kein Flüchtling ist, brauche ich auch die innerstaatliche Fluchtalternative nicht prüfen. Das ist von der Intensität her, wie oft es in den Bescheiden und Entscheidungen vorkommt, sehr stark zurückgegangen.

- Was halten Sie von den fünf Verfolgungsgründen der Genfer Flüchtlingskonvention? Sind sie heute noch ausreichend?
- Ja, jedenfalls glaube ich schon. Ich glaube, dass die Gründe so beschrieben sind, dass sie einen weiten Spielraum zulassen, dass auch das Thema der geschlechtsspezifischen Verfolgung oder auch kinderspezifischen Verfolgungsgründe sehr gut in diesen fünf Konventionsgründen Platz haben. Und ich glaube, man sieht es in der täglichen Praxis, dass die Genfer Flüchtlingskonvention mit dieser Definition durchaus noch aktuell ist, noch die Auslage findet und, dass man hier nicht überlegen muss, weitere Gründe oder andere Gründe einzuführen.
- Und finden Sie, dass der subsidiäre Schutzstatus eine annehmbare Alternative darstellt, wenn die Gründe nicht unter diese Kriterien fallen?
- Ja, also ich glaube, dass der subsidiäre Schutz grundsätzlich ein guter Schutz ist, für jene die zum Beispiel, keinen Konventionsgrund haben, trotz bestehenden Menschenrechtsverletzungen. Und ich glaube auch, dass er in Österreich durchaus gut interpretiert wird, das heißt, dass es hier eine nicht sehr restriktive Anwendung gibt, sondern eher eine weite Anwendung. Das Problem ist eher die Rechte, die mit diesem Status verbunden sind.
- Sind Ihnen Beispiel bekannt, wo die österreichischen Behörden den subsidiären Schutz gewährt haben, obwohl sie den Flüchtlingsstatus anerkennen hätten können oder sollen?
- Ja, da sind uns schon Fälle bekannt, und immer wieder untergekommen bei unserem Monitoring, insbesondere bei Ländern, wo es relativ klar ist, dass jedenfalls subsidiärer Schutz gewährt wird, weil die Situation vor Ort so schlimm ist, dass man die Leute nicht zurückbringen kann. Da hat man zwischendurch schon ein bisschen das Gefühl, dass die Beamten, die das entscheiden, sagen: Der bekommt sowieso subsidiären Schutz, das ist eh klar, warum sollte ich jetzt langwierig prüfen, ob er eigentlich Flüchtling ist oder nicht. Das heißt, es ist natürlich schon ein bisschen die Gefahr, dass durch diesen Status die Gewährung des Flüchtlingsschutzes nach der Genfer Flüchtlingskonvention leidet.
- Kennen Sie auch Fälle, wo die Flüchtlingseigenschaft aberkannt wurde, weil die Umstände, die zur Zuerkennung geführt haben, nicht mehr bestehen?
- Ja, seltene Fälle, aber es gibt Fälle wo es heißt, die Situation hat sich so zum Besseren gewandt, dass die Aufrechterhaltung dieses Flüchtlingsstatus nicht mehr notwendig ist, allerdings muss man da sagen, dass Österreich eine Regelung hat, dass ein Flüchtling, der fünf Jahre Asyl in

Österreich hat, aus diesen Gründen den Status nicht mehr verlieren kann. Außer es ist dazwischen was Neues hinzugekommen, er hat eine neue Straftat begangen. Deshalb wird diese Bestimmung nicht sehr stark angewandt, weil es natürlich selten ist, dass innerhalb von fünf Jahren diese Umstände wieder wegfallen.

- Und wenn das vorkommt, wird ihrer Meinung nach genug überprüft, ob die Umstände wirklich weggefallen sind?
- Die Frage ist glaube ich, welchen Maßstab legt man an. Wir von UNHCR sagen ja, es reicht nicht allein, dass die besonderen Umstände weggefallen sind, sondern die Situation muss insgesamt nachhaltig, auf langer Dauer besser geworden sein. Das heißt, einfach zu sagen: Das Regime ist gestürzt und die Verfolgung ist weg und Sie haben nichts mehr zu befürchten, reicht ja aus unserer Sicht nicht aus. Das heißt, bei diesem Maßstab kann das natürlich schon sein, dass in den Fällen, die es hier gibt, dass man mehr Nachhaltigkeit bräuchte, andererseits muss man natürlich sagen, dass der Verwaltungsgerichtshof das so wie UNHCR sieht, also in der Zeit wo er noch Asylfälle hatte, hat eindeutig judiziert, dass man vorsichtig umgehen muss mit dieser Aberkennung. Das heißt vom Höchstgericht ist die Position eigentlich sehr klar, ob das dann wirklich, in den einzelnen Fällen noch so umgesetzt wird, da ist wahrscheinlich der Antwort fragwürdig.
- Wenn ein Flüchtling aufgrund eines besonders schweren Verbrechens eine Gefahr für die Gemeinschaft oder Sicherheit Österreichs darstellt, kann er auch den Status verlieren.
- Grundsätzlich muss man sagen, die Zurückschiebung findet hier wahrscheinlich nicht statt, es geht nur um die Frage, gibt es den Flüchtlingsstatus ja oder nein. Da gibt es in Österreich im Gesetz ein bisschen eine Vermischung zwischen der Ausnahme vom Non-Refoulement-Grundsatz nach Artikel 33-2 GFK [Genfer Flüchtlingskonvention] und den Ausschlussgründen. Im Ergebnis hat es lange Zeit eigentlich keine Rolle gespielt, weil man gesagt hat, auch wenn diese Person ein besonders schweres Verbrechen begangen hat, kriegt sie zwar nicht den Flüchtlingsstatus, aber dann eben den subsidiären Schutzstatus, das ist inzwischen auch nicht mehr so garantiert, aber in der Praxis wird die Person auch nicht abgeschoben, wenn ihr Menschenrechtsverletzungen drohen würden. So gesehen wird diese Ausnahme nicht, die wird nicht umgesetzt, wenn es auch Konsequenzen hat für die betroffene Person, weil sie nicht den Status bekommt, den sie sonst bekommen würde. Aber auch hier hat der Verwaltungsgerichtshof schon in den 80-90ern Jahren sehr stark gesagt, dass man sehr vorsichtig umgehen muss mit diesem Themenbereich, dass man wirklich schauen muss, was ist ein besonders schwerwiegendes Verbrechen und er hat auch gesagt, es muss auch eine Zukunftsprognose geben. Wenn diese Person dieses Verbrechen wirklich begangen hat, muss man im Rahmen der Abwägung schauen, geht von der Person immer noch eine Gefahr aus, wenn sie zum Beispiel in Haft ist wegen dieses Verbrechens und wegen einer günstigen Verhaltensprognose beginnt, entlassen wird vorzeitig, weil die Richter der Meinung sind, man kann die Person nach zwei Drittel der Haftstrafe schon entlassen, hat der Verwaltungsgerichtshof einmal gesagt, hier gibt es eine günstige Prognose und offensichtlich geht von dieser Person keine Gefahr für die Allgemeinheit mehr aus und wird auch entlassen, aus diesem Grund ist es auch nicht erlaubt, sie abzuschieben, weil diese Abschiebungsbestimmung ja vor allem das Ziel hat, dass der Staat in seiner Ruhe und öffentlicher Ordnung nicht gefährdet ist. Also hier gibt es eine gute Rechtsprechung vom Verwaltungsgerichtshof.
- Ich komme jetzt zum Inhalt des Schutzes. Wird die spezielle Situation von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen wie Behinderten, traumatisierten Menschen oder älteren Menschen berücksichtigt?

- Während des Asylverfahrens oder?
- Nein, Entschuldigung, ich spreche jetzt von anerkannten Flüchtlingen.
- Bei anerkannten Flüchtlingen ist es ein bisschen die Frage der Integrationsunterstützung, die es gibt. Grundsätzlich muss man sagen, dass ein anerkannter Flüchtling einem österreichischen Staatsbürger nahezu gleichgestellt ist. Das heißt auch der Flüchtling kann all die Sozialunterstützungen und -beihilfen und dergleichen, die es gibt, in Anspruch nehmen. Das heißt in diesem Fall von alten Personen oder traumatisierten Personen, die entsprechende Betreuung, Beratung in Anspruch nehmen. Die Frage ist jetzt mehr: Wie gut ist der Zugang von diesen Personen dazu. Es gibt für Flüchtlinge den österreichischen Integrationsfonds und einige Stellen von verschiedenen NGOs, allerdings natürlich nicht, in den Kapazitäten, wie die Anerkennungszahlen sind, also stellt sich wahrscheinlich auch die Frage, ob diese Person mit der Aussendung eines positiven Bescheids dann zu so einer Einrichtung geht, versucht dort Betreuung und Beratung zu bekommen, oder ob sie, ich sage jetzt einmal, sich auf ihren eigenen ethnischen Netzwerken verlässt und dort entweder gut betreut und beraten wird, wohin sie sich wenden soll, oder eigentlich immer in diesen Netzwerken bleibt und schaut, wie sie zurecht kommt.
- Also es gibt keine spezifischen Vergünstigungen für solche Personen. Es gilt das Gleiche wie für Österreicher grundsätzlich.
- Genau.
- Was unbegleitete Minderjährige betrifft, wo werden sie in der Regel untergebracht, wie wird mit ihnen umgegangen?
- Also anerkannte Minderjährige werden aus den speziellen Einrichtungen, in denen sie sich befinden während des Asylverfahrens, dann wahrscheinlich in Einrichtungen der Jugendwohlfahrt untergebracht. Wie ein österreichisches Kind, das jetzt keine Eltern oder Bezugsperson hat. Die Jugendwohlfahrt hat unterschiedliche Modelle je nach Betreuungsbedarf. Wenn es sich um einen 17-jährigen handelt, dann wird er wahrscheinlich zum Beispiel in einer Wohngemeinschaft untergebracht, wo regelmäßig ein Betreuer vorbeischaut, und schaut, dass alles in Ordnung ist, wenn es sich um einen 15-jährigen handelt, dann wird er in einer anderen Unterbringung sein, weil man auf den besser aufpassen muss und sich genau anschauen muss, was braucht der oder die, um sich bestmöglichst in Österreich zurecht zu finden. Und es wird ein Vormund gegeben, der mit dem Minderjährigen gemeinsam bzw. für den Minderjährigen die Wichtigsten Entscheidungen trifft.
- Können die Geschwister zusammen bleiben?
- Ja, die Familieneinheit ist sicher das wichtigste Kriterium.
- Sind Ihnen Fälle bekannt, wo anerkannte Flüchtlinge keine Reisedokumente gekriegt haben?
- Ja, es gibt solche Fälle. Sowohl die Genfer Flüchtlingskonvention als auch das österreichische Asylgesetz, nein das ist nicht das Asylgesetz, sondern das Fremdenpolizeigesetz, da ist der Konventionsreisepass geregelt, sieht vor, dass unter gewissen Umständen die Ausstellung des Konventionsreisepasses verweigert werden darf, und sind so gewisse Fälle bekannt geworden, wo Asylwerber, also bevor sie als Flüchtlinge anerkannt wurden, wegen Drogendelikten verurteilt worden sind und wo dann die österreichischen Behörden argumentiert haben: Die Ausstellung des Passes würde nur dazu führen, dass die Person die Reisetätigkeit dazu benützen

würde, Drogen nach Österreich zu bringen. Und um das zu verhindern, bekommt die Person gar keinen Pass.

- Und für subsidiär Schutzberechtigte?
- Für subsidiär Schutzberechtigte ist es ein bisschen schwieriger, weil das österreichische Gesetz sagt, dass solchen Personen ein Pass, nämlich ein Fremdenpass nur ausgestellt werden soll oder kann, wenn es humanitäre Gründe gibt, etwas was wir nicht teilen können, weil eigentlich ein subsidiär Schutzberechtigter dann in Österreich unter Anführungszeichen gefangen ist, weil er nicht reisen kann. Allerdings ist das die Gesetzeslage und nach wie vor auch die Praxis, dass man wirklich nachweisen muss, warum man jetzt unbedingt einen Pass braucht. Zum Beispiel Krankenbesuche in der Familie wäre so ein Grund, der auch anerkannt ist in der Regel, Schulausflüge für Kinder ins Ausland ist auch so ein Grund, dass man sagt: Das Kind könnte mit der Klasse nicht nach Paris fahren für 4 Tage, weil es keinen Pass hat und das ist ein besonderer Grund, einen Pass auszustellen.
- Was Sozialhilfe betrifft: Wie Sie erwähnt haben, haben subsidiär Schutzberechtigte weniger Rechte als anerkannte Flüchtlinge. Wie würden Sie das bewerten? Die Frage des Kinderbetreuungsgelds und Grundversorgung usw.
- Wir sehen das als sehr problematisch. Einerseits haben wir gesehen, dass Österreich durchaus einen Schritt in die richtige Richtung gemacht hat, als man gesagt hat, auch subsidiär Schutzberechtigte können ab dem ersten Tag der Anerkennung, haben freien Zugang zum Arbeitsmarkt, das ist sozusagen die Gleichstellung, die man mit den Flüchtlingen gemacht hat. Aber wie Sie richtig gesagt haben, es gibt keine bedarfsorientierte Mindestsicherung, wie die Sozialhilfe jetzt in Österreich heißt, sondern es gibt Grundversorgung für subsidiär Schutzberechtigte, es gibt die Familienbeihilfe und das Kinderbetreuungsgeld nur unter gewissen Voraussetzungen, es gibt nur den einjährigen Aufenthaltstitel, der immer wieder verlängert werden muss, und das ist sicher eines der größten Hindernisse und all das gemeinsam ist ein Integrationshindernis. Der einjährige Aufenthaltstitel ganz besonders, weil wir einfach in der Praxis sehen, dass mögliche Arbeitgeber sagen, Entschuldigung, du hast keine lange Aufenthaltsberechtigung, du hast zwar freien Zugang zum Arbeitsmarkt, aber deine Aufenthaltsberechtigung gilt nur, sagen wir, 7-8 Monate, dann weiß ich nicht, kommst du wieder oder bist du weg, muss ich mir wieder jemanden anderen suchen, dann nehme ich lieber gleich den anderen, der immer da bleiben kann. Das Gleiche bei Wohnungen: Ich finde jetzt einmal einen Vermieter, der sagt in 6 Monaten sind Sie sicher noch da, ich meine sie werden schon was finden, aber sicher keine adäquate Wohnung. Mit diesen Umständen sollen die subsidiär Schutzberechtigten versuchen, sich eine neue Existenz aufzubauen, das ist ja sehr schwierig, und ich glaube, dass es auch für den Staat sehr schlechte Lösungen sind, weil die Person kann nicht selbstständig werden, die bleibt unter der Grundversorgung und der Staat muss für sie aufkommen, obwohl sie es vielleicht unter anderen Umständen schaffen würde, auf eigenen Füßen zu stehen.
- Jetzt komme ich zu den Fragen bezüglich der Akteure, die im Asylbereich einen Einfluss haben. Wer ist dafür verantwortlich, dass Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte in Österreich auf solche Schwierigkeiten stoßen? Ich meine für die Schwierigkeit, als Flüchtling anerkannt zu werden, für den schweren Zugang zum Arbeitsmarkt, zur Bildung usw. Sind ihrer Meinung nach die Gesetze zu restriktiv? Werden Sie zum Nachteil des Asylwerbers ausgelegt?
- Grundsätzlich was jetzt die Rechte der subsidiären Schutzberechtigten betrifft, finden wir ganz eindeutig, dass die Gesetzeslage schlecht ist. Wer ist verantwortlich, grundsätzlich würden wir sagen sowohl der Bund als auch die Länder, je nach Zuständigkeit. Zugang zum Arbeitsmarkt

ist grundsätzlich ein Bundesgesetz, die bedarfsorientierte Mindestsicherung also die Sozialhilfe, haben der Bund und die Länder sehr lange und dann eine gemeinsame Lösung gefunden, die gesagt hat, aber subsidiär Schutzberechtigte fallen nicht darunter, also bei all diesen Punkten denke ich mir, dass es das Gesetz ist, das falsche Regelungen enthält.

- Wie würden Sie den Einfluss von NGOs auf die Praktiken im Asylbereich bewerten?
- Es kommt immer darauf an, um welchen Themenbereich es konkret geht, grundsätzlich würde ich sagen, dass der Einfluss der NGOs eingeschränkt ist, weil denke ich wenn der Staat, die Regierung, das Ministerium gewisse Vorstellungen haben, werden sie sich von den NGOs, aber auch genauso wenig von UNHCR davon abbringen lassen.
- Genau so wenig?
- Ja, also ich glaube, wenn es ihnen wirklich wichtig ist, genau so wenig. Ich glaube, dass UNHCR, aufgrund seiner Rolle als UN-Organisation, dass wir schon mehr Gehör finden, aber Stichwort Anwesenheitsverpflichtung für Asylwerber in Traiskirchen, in den ersten Tagen nach Ankunft: Auch wenn UNHCR vielfach gesagt hat, wir glauben, das ist menschenrechtlich sehr problematisch und wir lehnen das ab, es ist trotzdem gekommen. Also das, was sich die Regierung wirklich vornimmt und als wichtig erachtet, das macht sie auch. Die Grenze ist wahrscheinlich dort, was wir in der Vergangenheit immer gesehen haben, wenn UNHCR sagt: Das ist eine Verletzung der Genfer Flüchtlingskonvention, dann ist es etwas anderes. Aber das passiert eigentlich nicht wirklich. Es geht heutzutage mehr um Verfahrensstandards, die nicht in der Genfer Flüchtlingskonvention geregelt sind, sondern wo UNHCR gewisse Vorstellungen hat, aber wo nicht gleich internationales Recht betroffen ist.
- Ist die breite Öffentlichkeit genug informiert über die Praktiken im Asylbereich?
- Nein, ganz im Gegenteil. Wir haben Anfang 2011 eine representative Umfrage gemacht, was Österreicher über Asylwerber wissen, was für Gefühle sie haben und Emotionen, und was sie darüber denken. Und da haben wir sehr klar herausgefunden, dass sehr wenig Wissen über das Thema Asyl besteht, aus diesem wenig Wissen viele Ängste und Vorurteile entstehen und dass es eine große Aufgabe ist, dieses Bewusstsein und diese Information in die Bevölkerung zu bringen.
- Aber wissen sie so wenig, weil sie zu wenig informiert werden, oder weil sie kein Interesse haben?
- Ich glaube, weil sie wenig informiert werden, bzw. weil es einfach sehr verwirrend ist, was ist ein Asylwerber, was ist ein Flüchtling, was ist ein Migrant, und was ist vielleicht ein Österreicher, der gar nicht so aussieht wie wir das gewohnt sind, dass Österreicher ausschauen, weil das ein Österreicher mit Migrationshintergrund ist. Als Beispiel: Die Umfrage hat ergeben, ein Drittel der Österreicher sind der Meinung, sie kennen einen Asylwerber, weil sie nicht voneinander halten können, für sie ist es einfach ein Fremder. Und da werden alle in einen Topf geworfen. Dann hat man gefragt: Woher kennen Sie den Asylwerber? Da war die Antwort: Entweder von der Arbeit, oder aus der Nachbarschaft. Jetzt wissen wir, dass Asylwerber nicht arbeiten dürfen, und dass sie in eigenen Quartieren wohnen und nicht irgendwo in der Nachbarschaft jedes dritten Österreichers. Hier lässt sich deutlich erkennen: Alles, was fremd ist, wird in einen Topf geworfen, die Einen sagen Asylwerber, die Anderen sagen Migrant, der Dritte sagt Illegaler und der Vierte sagt Asylant, und keiner weiß, was es eigentlich ist.

- Wie könnte man die Situation von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten in Österreich verbessern? Was würden Sie sich wünschen?
- Der größte Wunsch ist, dass subsidiär Schutzberechtigte gleich behandelt werden wie Flüchtlinge, dass man keinen Unterschied macht, auch welchen Status sie bekommen haben, weil wir glauben, beide haben das gleiche Schicksal und die gleichen Bedürfnisse. Damit könnte man sehr viel machen. Und bei der Integration von Flüchtlingen, muss man sagen, da sind wir gerade dabei zu erforschen, wie gut läuft es eigentlich, wo gibt es Probleme im Integrationsbereich. In Österreich wird ja viel gemacht, natürlich sehr viel für Migranten und für Österreicher mit Migrationshintergrund, da ist es unsere Aufgabe zu schauen, dass man auch für die Flüchtlinge weiterhin viel macht bzw. dass Flüchtlinge von diesen Maßnahmen profitieren können und noch etwas dazu bekommen, wenn sie mehr brauchen, wie bei den alten, bei den traumatisierten, bei den Kindern. Aber wie gesagt, wir haben jetzt noch keine Analyse wo wirklich die großen Probleme für Flüchtlinge liegen, weil wir uns in den letzten Jahren sehr stark auf das Verfahren konzentriert haben.
- Das wäre es von meiner Seite. Gibt es vielleicht noch Aspekte, die Sie gern erwähnen möchten?
- Das Einzige, was ich noch sagen wollte: Wir haben doch entschieden, dass wir uns mehr um die Umsetzung von EU-Richtlinien in Österreich kümmern wollen, dass wir versuchen wollen, mittels verschiedener Gutachten auch zu schauen, wo gibt es Umsetzungsdefizite, und daher unser Fokus zuerst einmal eher auf das Asylverfahren und auf die Aufnahmerichtlinie. Und da sind wir natürlich da, wo wir am Anfang unseres Gesprächs waren, nicht dass uns die Qualifikationsrichtlinie am Wenigsten interessiert, sondern weil sie ist am Aufwendigsten, weil man sich da eben so viel Entscheidungspraxis anschauen muss, um wirklich beurteilen zu können, wird es korrekt umgesetzt oder nicht.
- Könnten Sie mir einen weiteren Interview-Partner empfehlen, bitte?
- Ja, ich würde die Anny Knapp von der Asylkoordination empfehlen, aber man kann auch andere NGO-Vertreter fragen, ich weiß nicht, ob ein Vertreter des Innenministeriums für so was zur Verfügung steht. Aber da kann zumindest anfordern, das wäre mit dem Hilbert Karl, das ist der Abteilungsleiter der Asylabteilung im Innenministerium.
- Danke schön für das Gespräch!

Dauer des Interviews: 44 Minuten.

Aufgenommen am 19.10.2011

Interview mit Anny Knapp

- Wie ich Ihnen in der Email geschrieben habe, geht es um meine Masterarbeit zum Thema „die Qualifikationsrichtlinie und die österreichischen Praktiken im Asylbereich“. Ich werde anfangen mit Fragen über die Prüfung von Asylanträgen, dann über die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft und zum Schluss habe ich ein paar allgemeine Fragen. Aber zuerst: Können Sie mir kurz Ihren Tätigkeitsbereich schildern, bitte?
- Die Asylkoordination ist eine Dachorganisation, das heißt, wir selbst führen keine Beratungen und betreuen auch Asylsuchende nicht direkt, versuchen aber im Austausch mit den Beratungs- und Betreuungsorganisationen einen Überblick uns zu verschaffen über die rechtlichen Entwicklungen, die Rechtssprechung in Österreich. Wir machen auch Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen, wir beteiligen uns an Lobbyingaktionen, die auf europäischer Ebene, zum Beispiel beim ECRE-Netzwerk gemacht werden. Ja, wir haben noch eine Reihe von anderen Sachen, also dass wir eine Zeitung herausgeben, dass wir einen besonderen Schwerpunkt bei unbegleiteten Minderjährigen haben, wo es nicht nur um rechtliche Aspekte geht, sondern auch Fragen der Betreuung. Also hier das ist ein weiteres Aufgabenfeld und das ist natürlich auch die Bewusstseinsbildung im Bereich Flüchtlinge und Asylwerber zu betreiben.
- Danke. Jetzt komme ich zu den Fragen bezüglich der Anerkennung als Flüchtling oder subsidiär Schutzberechtigte. Wie erklären Sie die Tatsache, dass die Asylquote in den letzten Jahren stark gesunken ist?
- Es lässt sich leider aus den Zahlen, die wir bekommen, aus der Statistik sehr schwer herauslesen, wie viele Entscheidungen inhaltliche Entscheidungen sind. Jetzt gibt es zwar schon vom Asylgerichtshof detailliertere Zahlen, aber die Gesamtstatistik sagt nichts aus, wie viele von den Entscheidungen reine Zuständigkeitsentscheidungen sind, also negative Entscheidungen aufgrund der Zuständigkeit von Poland, Griechenland oder eines anderen EU-Staates. Oder eben Folgeanträge, quasi Verfahren ohne inhaltliche Prüfung. Das ist ein Problem, dass eben Aussagen zu den Anerkennungsquoten dann auch immer wieder relativiert, weil wir eben nicht wissen, wie viele von den Anträgen Folgeanträge sind.
- Ja, ich habe die Statistiken schon gesehen, aber sie sind eben wenig aussagekräftig. Deshalb möchte ich Ihre Meinung dazu haben. Was würden Sie meinen sind die Hauptkriterien? Ob es daran liegt, dass die Dublin-Regelung mehr angewendet wird, oder dass man davon ausgeht, es ist weniger gefährlich geworden in den Hauptherkunftsländern? Oder dass die Behörden die Gesetze restriktiver auslegen als vorher?
- Ja, ich glaube schon, dass die Entscheidungspraxis auch etwas restriktiver geworden ist. Wir sehen bei einigen Hauptherkunftsländern relativ deutlich, dass beispielsweise bei Tschetschenen, wo wir vor drei Jahren noch wesentlich höhere Anerkennungsquoten hatten und die Tschetschenen auch früher über Polen gekommen sind, aber heute sehen wir, dass hier die Anerkennungsquoten stark gesunken sind. Und auch bei Afghanen, wo auch die Entscheidungspraxis früher durchaus liberaler war. Also es, glaube ich, spielen schon beide Faktoren eine Rolle und man kann es aber eben nicht genau festmachen, das ist ein Problem, wenn man es nur allgemein anschaut.
- Wird ihrer Meinung nach der subsidiäre Schutzstatus missbraucht? Ich meine, sind Ihnen viele Fälle bekannt, wo die österreichischen Behörden den subsidiären Schutzstatus zuerkannt haben, obwohl sie den Asylwerber als Flüchtling anerkennen hätten sollen?
- Ja, es gibt schon eine ständige Praxis, zum Beispiel bei afghanischen Asylsuchenden. Dass in

der ersten Instanz in der Regel nur der subsidiäre Schutz gewährt wird, und hier im Beschwerdeverfahren durchaus immer wieder auch der Flüchtlingsstatus zuerkannt wird. Wo ich glaube, dass sie es in der ersten Instanz leicht machen und sagen: Ok, wenn das nicht ausreicht, können die Leute ohnedies noch eine Beschwerde dagegen machen, und schauen, ob sie doch einen besseren Schutz bekommen, als den subsidiären Schutz. Also bei den Afghanen ist es auffällig. Bei anderen Ländern müsste man schwerpunktmäßig genau untersuchen, ob diese Praxis auch vorliegt. Ich habe nicht den Eindruck, aber ohne dass man das sich in Detail anschaut, wird es halt schwierig, eine allgemeine Aussage zu machen. Weil, wir sehen zum Beispiel schon bei Flüchtlingen aus Somalia, da funktioniert es mit der Asylgewährung relativ gut, da wird kaum dieser Umweg gewählt, dass man sagt: Ok, dem gebe ich einmal den subsidiären Schutz.

- Rubina Möhring schreibt in ihrem Buch „die Asylfalle“, vielleicht kennen Sie das Buch, dass „österreichische Beamte angehalten sind, die Quote positiver Asylentscheidungen niedrig zu halten“. Was sagen Sie dazu?
- Wir kennen natürlich keine konkreten Aussagen dazu, und ich bin in dem Bereich jetzt 20 Jahre tätig und ich hatte in der Vergangenheit schon den Eindruck, dass es solche Vorgaben gibt, glaube aber nicht, dass es tatsächlich eine vorgegebene Quote in den letzten zehn Jahren bestanden hat, weil es durchaus Schwankungen auch gibt. Ich sehe in der letzten Zeit keine Hinweise darauf. Also man müsste wahrscheinlich konkrete Aussagen von irgendwelchen Referenten des Bundesasylamts bekommen, um solche Aussagen bestätigen zu können.
- Sind Sie manchmal der Ansicht, dass die Richter des Asylgerichtshofs willkürlich entscheiden, wer bekommt Asyl und wer nicht? Zum Beispiel, dass ein Richter behauptet, der Asylwerber wäre nicht glaubwürdig, obwohl seine Aussagen zusammenhängend und realistisch sind?
- Ja, das glaube ich schon, dass es hier zu willkürlichen Entscheidungen kommt, dass hier die einzelnen Widersprüche oft überbewertet werden und die Glaubwürdigkeit, wenn tatsächlich Zweifel bestehen, nochmal überprüft werden sollte vom Asylgerichtshof und hier gibt es jetliche Richter und RichterInnen, die kaum mündliche Verhandlungen machen, obwohl eine Verhandlung natürlich angebracht wäre, um die Glaubwürdigkeit noch einmal zu überprüfen.
- Wissen Sie ungefähr in welchem Ausmaß das vorkommt?
- Nein, beim Ausmaß ist es extrem schwierig irgendwas zu machen, weil wir haben 70 Richter und davon sind einige, die sehr bemüht und korrekt arbeiten, und dann gibt es sozusagen genau das Gegenteil. Also das ist eine Skala.
- Muss immer eine „individuelle Bedrohung“ bestehen, dass ein Asylwerber als Flüchtling anerkannt wird? Wenn die Situation in Herkunftsland für alle gefährlich ist, wird zumindest der subsidiäre Schutz systematisch gewährt?
- Es wird schon immer ein individuelles Verfahren und eine individuelle Prüfung durchgeführt. Wobei es natürlich schon erkennbar ist, dass bei der Gewährung des subsidiären Schutzes die allgemeine Gefährdung im Herkunftsland in vielen Fällen ausreicht. Wir haben es teilweise beim Irak, wenn die Personen aus einer Gegend kommen, die bekanntermaßen gefährlich ist. Dann braucht man sozusagen nichts Besonderes vorbringen, dass man selbst auch davon betroffen ist. Für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft ist es natürlich schon notwendig, aber nicht beim subsidiären Schutz.
- Wird manchmal die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft verweigert, weil die österreichischen Behörden davon ausgehen, dass internationale Organisationen im Herkunftsland den Schutz bieten können?
- Kenne ich keine Entscheidungen.

- Asylwerber können zurückgeschoben werden, wenn davon ausgegangen wird, dass sie sich in einem anderen Teil ihres Herkunftslands aufhalten können, ohne gefährdet zu sein. Also die „innerstaatliche Fluchtalternative“. Wie oft kommen solche Fälle vor?
- Das dürfte zunehmen, aber kann ich jetzt natürlich auch nicht sagen, in wie vielen Fällen das konkret herangezogen wird, um Schutzbedürfnis zu verneinen. Es ist auffällig, dass es bei Tschetschenen durchaus auch solche Entscheidungen gibt, wo geprüft werden muss, die Alternative aufgrund der Richtlinie, die auch das Wording ins österreichische Asylgesetz übernommen, also es wurde übernommen. Aber es gab bisher noch nicht so eine systematische Anwendung dieser innerstaatlichen Fluchtalternative, was möglicherweise mit einer älteren Judikatur auch des Verwaltungsgerichtshofs und Verfassungsgerichtshofs zusammenhängt, die eine Reihe von Kriterien entwickelt haben, wann überhaupt eine solche innerstaatliche Fluchtalternative angewandt werden kann. Und ich glaube, dass diese alte Rechtsprechung hier noch ein bisschen nachwirkt.
- Und wenn es vorkommt, wird Ihrer Meinung nach ausreichend geprüft, ob der andere Teil des Herkunftslands wirklich sicher ist?
- Ja, ich habe schon den Eindruck, dass hier nicht unbegründet von einer Schutzalternative ausgegangen wird, dass beispielsweise wenn es um subsidiären Schutz geht, dass argumentiert wird, dass Familienangehörige in der Region leben, dass der zurückgeschobene Asylwerber daher nicht in eine aussichtslose Lage geraten würde. Also es gibt schon einiges an Argumenten, die im Verfahren halt auch gegen das Schutzbedürfnis sprechen. Natürlich ganz klar wird unterschieden, wenn es sich um eine Form von staatlicher Verfolgung handelt, wo es diese innerstaatliche Fluchtalternative nicht gibt.
- Jetzt komme ich zu den Fragen über die Aberkennung des Status. Wird der Flüchtlingsstatus bzw. der subsidiäre Schutzstatus aberkannt, wenn die Person manche Aspekte, die für die Zuerkennung ausschlaggebend waren, falsch dargelegt oder verschwiegen hat?
- Das kann man systematisch eigentlich nicht sagen. Es gibt immer wieder mal Fälle, wo Familienangehörige zum Beispiel nachkommen und es natürlich auch für Familienangehörige eigene Verfahren gibt. Also wenn die Ehegattin oder die Kinder kommen, es wird für jede Person geprüft, ob eigentlich Schutzbedürfnis besteht oder quasi nur der Status sich ableitet von einem bereits anerkannten Flüchtling. Im Zuge dieser Verfahren von Familienangehörigen kann es auch vorkommen, dass sich Aussagen von den Angehörigen und von dem, der Schutz bekommen hat, in zentralen Punkten so widersprechen, dass auch das Verfahren wieder aufgenommen wird.
- Und das kann zur Aberkennung führen.
- Genau. Da sind mir aber nicht sehr viele Fälle bekannt. Ja, aber eine Reihe von anderen Gründen auch noch, aber diese falschen Angaben dürfte nicht so häufig vorkommen.
- Und wenn man davon ausgeht, dass die Verfolgungsgefahr nicht mehr besteht? Dann, wird die Flüchtlingseigenschaft aberkannt?
- Ja, das kommt auch vor, wir haben keine systematischen Prüfungen im Bezug auf bestimmte Herkunftsländer, aber wir haben systematische Prüfungen ob das Schutzbedürfnis noch vorliegt in all jenen Fällen, wo Schutzberechtigte von einem Gericht verurteilt worden sind.
- Also im Falle von Straffälligkeit schon.
- Also in all diesen Fällen wird von der Asylbehörde geprüft, ob die Voraussetzungen für die Aberkennung des Status vorliegen. Jetzt nicht unbedingt weil die Person einen Asylausschlussgrund oder Asylbeendigungsgrund, weil sie zum Beispiel ein besonders schweres Verbrechen begangen hat, sondern bei der Gelegenheit ganz klar festgestellt wird,

dass die Verurteilung, der straffällige Delikt nicht so schwerwiegend ist, dass sie die Aberkennung des Flüchtlingsstatus rechtfertigen würde. Aber bei der Gelegenheit kann man eben auch sagen, in der Zwischenzeit hat sich die Situation im Herkunftsland geändert und sie brauchen den Schutz nicht mehr.

- Also diese zwei Kriterien werden sozusagen in Kombination angewendet.
- Genau.
- Interessant.
- Und die zweite Sache, also das ist bei anerkannten Flüchtlingen, dieser Schutz wird unbefristet gewährt. Anders schaut es bei subsidiär Schutzberechtigten aus. Also der Schutz wird auch unbefristet gewährt, aber es wird das Aufenthaltsrecht nur für ein Jahr erteilt und die subsidiär schutzberechtigte Person muss vor Ablauf der Aufenthaltsberechtigung eine Verlängerung beantragen. Und bei jeder Verlängerung muss geprüft werden, ob die Voraussetzungen für die Anerkennung des subsidiären Schutzes weiterhin vorliegen. Und da kommt es automatisch zu dieser Prüfung, ob tatsächlich eine Abschiebung den Refoulement-Schutz verletzen würde oder nicht.
- Kennen Sie Fälle, wo die langfristige Gefahr im Herkunftsland unterschätzt wurde?
- Ja das ist permanent. Also wir haben ja genug Leute, die aus dem Irak kommen oder aus Afghanistan kommen, die den subsidiären Schutz ewig haben. Das war die größere Gruppe, vielleicht noch Armenier... Also wo sicher auch nach der dritten oder vierten Verlängerung klar ist, dass es hier ein dauerndes Schutzbedürfnis geben wird, oder die Leute zumindest irgendwann aufenthaltsverfestigt sind. Und jetzt bei der letzten Gesetzesnovelle hat man ein bisschen berücksichtigt, dass auch subsidiär Schutzberechtigte quasi während ihres Aufenthaltes sich in Österreich integrieren, und sie können, wenn sie den subsidiären Schutz schon fünf Jahre haben, dann ein normales Aufenthaltsrecht bekommen.
- So meinen Sie, dass man wegen dieser Regelung die Verlängerung ablehnt, damit sie nicht diese fünf Jahre erreichen und dann endgültig in Österreich bleiben?
- Ja, dass Verlängerungen abgelehnt werden, ist hauptsächlich aufgefallen bei Flüchtlingen aus dem Kosovo. Die subsidiären Schutz hatten und, seitdem der Kosovo quasi unabhängig ist, gesagt wird: Es besteht kein Schutzbedarf mehr.
- Aber sie haben gemeint, oder vielleicht habe ich es falsch verstanden, dass es permanent Fälle gibt, wo die Gefahr im Herkunftsland unterschätzt wird. Also dass Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte zurückgeschickt werden, obwohl die Verfolgungsgefahr noch nicht wirklich weggefallen ist. Haben Sie schon von Fällen gehört, wo die Betroffenen im Herkunftsland wieder Verfolgung ausgesetzt wurden oder irgendwelche Schaden erlitten haben?
- Die Antwort ist schwierig. Ich habe schon einige Rückmeldungen, auch von Kosovaren, die keinen Refoulement-Schutz mehr bekommen haben, und die teilweise neuerlich geflüchtet sind, wobei ich selbst ein bisschen so Zweifeln habe, ob tatsächlich Schutzbedürfnis noch weiter besteht. Ich glaube, da gibt es in vielen Fällen eher ein Problem der Reintegration, dass hier zu wenig an Unterstützung geboten wird, damit sich die Leute tatsächlich auch wieder nach etlichen Jahren Abwesenheit Selbstständigkeit wieder zurückfinden, weil es sind ja Länder, wo es keine wirklich funktionierenden Sozialsysteme gibt, mit denen Rückkehrer anfangen könnten. Und da glaube ich, dass es häufiger die Ursache ist, warum dann Leute neuerlich flüchten, als konkrete Bedrohungen. Die halt im Sinne der Menschenrechtskonvention relevant sind.
- Also es geht nicht darum, dass die Gefahr unterschätzt wurde, sondern, dass es für diese Leute schwierig ist, sich wieder zu integrieren.

- Ja, also solche Fälle kenne ich und wir haben einige wenige Fallbeispiele von tschetschenischen Flüchtlingen, die keinen Schutz bekommen haben, wo es tatsächlich also Verstöße auch wahrscheinlich gegen die Genfer Konvention vorgelegen sind oder die MRK [Menschenrechtskonvention], weil eben für diese Person tatsächlich ein Schutzbedürfnis bestanden hätte, aber die sind sozusagen im Verfahren nicht anerkannt. Also es geht nicht um Aberkennung des Status, sondern um Verfahren, die schlecht gelaufen sind.
- Das ist aber ein wichtiger Punkt. Das heißt in dem Fall, dass das Refoulement-Verbot nicht eingehalten wurde. Woran liegt es? Warum passiert es, dass Leute, die wirklich Schutz brauchen, den Schutz nicht bekommen?
- Ich glaube, ein wesentliches Problem dabei ist, dass es zu wenig Unterstützung im Verfahren durch kompetente rechtliche Beratung gibt. Das heißt, es ist keine Seltenheit, dass Flüchtlinge halt nur einen Teil ihrer Geschichte erzählen, und oft wesentliche Aspekte nicht erwähnen. Was da bei Tschetschenen immer wieder vorkommt, weil doch tschetschenische Flüchtlinge sehr häufig traumatisiert sind. Also es gibt einfach so ein strukturelles Problem. Dann gibt es nicht wenige Fälle, wo einfach die Entscheidungen, wo die schon in erster Instanz rechtskräftig werden, weil sie einfach die Berufungsfrist versäumt haben. Dass sie zu wenig Beratung und Unterstützung bekommen haben, so dass das Verfahren irgendwie schlecht ausgegangen ist. Es kommt ja auch immer sehr darauf an, bei welchem Richter man landet, und ob dieser eine eher liberale Position vertritt oder eher eine strengere, restriktivere Position. Es ist auch so, sagen wird, dass viele Richter versuchen, beim Asylgerichtshof im Beschwerdeverfahren Verhandlungen zu vermeiden. Das heißt, es gibt dann keine neue Gelegenheit für Flüchtlinge, das, was in erster Instanz schief gegangen ist, aufs Neue einzubringen. Wir haben ein Neuerungsverbot, das heißt, was in erster Instanz nicht als Gründe angesprochen werden, kann im Beschwerdeverfahren ignoriert werden und wir haben teilweise auch in der ersten Instanz eine Situation, die eben wenig vertrauensbildend für die Betroffenen ist. Also sehr viele Referenten machen keine Befragung, sondern sie machen Verhöre, um das zugespitzt zu sagen. Also da geht es oft nur darum, irgendwelche Widersprüche mehr oder weniger auch zu konstruieren, indem man die Leute fünf mal nach dem selben fragt unter verschiedenen Aspekten, und dass man vor allem bei Ereignissen, die jetzt ein bisschen länger schon zurückliegen, oft nicht mehr genau weiß, wer da eigentlich beteiligt war, wann das genau passiert ist. Und solche Widersprüche werden aber oft gezielt gesucht, also quasi auch provoziert, nur um zu sagen, das ist alles unglaublich. Also es gibt da schon Referenten, die ganz bewusst versuchen, auf negative Entscheidungen hin zu arbeiten.
- Also das ist im Asylverfahren selbst. Würden Sie sagen, dass es wegen der Gesetzeslage so ist, oder weil die Praxis sich so entwickelt hat? Oder ein bisschen beides?
- Das ist eigentlich eine Sache der Praxis, weil es gibt ja hier keine konkreten Vorschriften, wie genau die Einvernahme durchzuführen ist, sondern das sind auch gewisse Vorurteile von Referenten und ReferentInnen oder Richter, die eine Rolle spielen. Also ob sie von vornherein glauben: Naja, einem Flüchtling aus Nigeria glaube ich von vornherein nichts, weil alle falsche Geschichten erzählen, oder ob sie versuchen zumindest, dem Fall offen entgegenzutreten.
- Also das ist die Antwort auf die Frage für die Einvernahme. Aber was die Rechtsberatung betrifft, oder die Tatsache, dass es keine neuen Verhandlungen gibt, oder das Neuerungsverbot: Das ist schon im Gesetz, oder?
- Das ist natürlich im Gesetz.
- Also beide Aspekte sind wichtig, danke.
- Ja, für die Referenten ist es auch nicht unwesentlich, welches Klima im Land gegenüber Flüchtlingen herrscht. Und wir haben ja seit vielen Jahren einen Diskurs, bei dem die

Flüchtlingsfrage absolut negativ besetzt ist. Alle Gesetzesvorlagen der Regierung wurden damit begründet: Wir müssen Asylmissbrauch so weit wie möglich unterbinden. Das schlägt sich natürlich auch durch auf die Einstellung, und auch den Auftrag der Referenten, weil die arbeiten ja nicht in einem Vakuum, sie sind auch Teil der Gesellschaft, sie bekommen auch diese ständigen Botschaften des Asylmissbrauchs mit.

- Und das könnte auch eine Erklärung dafür sein, dass die Asylquote niedriger wird.
- Ja, das denke ich, ist sicher auch mit ein Grund.
- Ist die Familienzusammenführung für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte immer möglich? Wird dafür gesorgt, dass Familien zusammen bleiben können?
- Ja und nein. Die Familienzusammenführung soll möglich sein, bei anerkannten Flüchtlingen, sobald sie den Status zuerkannt bekommen haben, bei subsidiär Schutzberechtigten erst wenn der Status zum ersten Mal verlängert worden ist, und im Zuge der Verlängerung, wahrscheinlich ist es in den nächsten drei Monaten nach wie vor dieses Schutzbedürfnis bestehen wird. Die Familienzusammenführung geht von einem sehr engen Familienbegriff aus, also nur die Kernfamilie. Relevant ist das Datum der Antragsstellung, das ist jetzt egal, wie lange das Verfahren letztlich dauert, wesentlich ist, wann der Antrag gestellt wurde. Es gibt allerdings kaum Unterstützung, damit es praktisch auch bewältigbar ist. Also das ist eher das Problem, dass es die Familienangehörigen halt einmal bis zur österreichischen Vertretungsbehörde schaffen müssen, dass sie hier alle Unterlagen haben und auch die Familieneigenschaft nachweisen. Seit 2010 ist es auch möglich, dass über die Botschaften Altersgutachten gemacht werden, oder dass die Analysen, wenn die Familieneigenschaft bezweifelt wird, durchgeführt werden. Wobei die Kosten zuerst einmal von der Familie selbst zu tragen sind. Und zumindest wenn sich erweist, dass die Familieneigenschaft vorliegt, dann kann ein Antrag auf Rückerstattung gestellt werden. Die Schwierigkeiten sind eher die Kosten, die im Zusammenhang einfach entstehen, und die fehlenden Reisedokumente. Aber es sind Sachen, die eben solche Familienzusammenführungen, dass sie das einfach extrem verzögern können. Vor allem, wenn es dann mehrere Kinder sind, die Flugkosten, all das, das Besorgen der Papiere, in manchen Ländern, wo es überhaupt nur mit Schmiergeldzahlungen möglich ist. Das kann sehr aufwendig sein.
- Und haben Familienmitglieder von subsidiär Schutzberechtigten Zugang zu denselben Vergünstigungen wie subsidiär Schutzberechtigte selbst?
- Ja, sie haben auch den selben Status.
- Danke. Jetzt habe ich ein paar allgemeine Fragen. Zuerst: Ist die breite Öffentlichkeit im ausreichenden Maße über die heutigen Praktiken informiert, ihrer Meinung nach?
- Nein. In der Öffentlichkeit wird ja hauptsächlich transportiert, dass so viele zu uns kommen, die alle keine Berechtigung dazu haben, zu kommen, weil sie zum Beispiel keine Fluchtgründe haben, oder woanders Schutz hätten finden können. Also dieses Argument taucht sehr häufig auf. Warum sollte jemand aus Somalia zu uns kommen? Es gibt sehr viele andere Länder auch, wo sie Schutz finden sollten. Also das ist die Argumentationsschiene in der Öffentlichkeit. Wie schwierig so ein Asylverfahren ist, welche Zumutungen auf die Flüchtlinge zukommen, wie wenig sie an Unterstützung tatsächlich bekommen, das ist ja meistens überhaupt nicht bekannt. Wir machen ja bei der Asylkoordination sehr viele Workshops und Vorträge, und wenn man da ein bisschen erzählt, wie das Ganze abläuft, wie wenig eigentlich Hilfe und Unterstützung zugeteilt wird, da sind die meisten extrem erstaunt und finden das auch ungerecht und wundern sich, dass Österreich so knausrig und restriktiv ist.
- Haben Sie das Gefühl, dass die Umsetzung europäischer Richtlinien in Österreich dazu genutzt wird, um die Gesetze zu verschärfen?

- Die Umsetzung der Richtlinien hat in Österreich eigentlich eher zu einer Liberalisierung geführt. Weil meistens die österreichische Rechtslage in manchen Bereichen nicht ausreichend war, um Richtlinienkonformität tatsächlich zu gewährleisten.
- Zu einer Liberalisierung? Auch bei der Prüfung von Anträgen?
- Ja, wir haben zum Beispiel jetzt seit dem ersten Oktober neu die Rechtsberatung im Asylverfahren, die eigentlich schon längst umzusetzen war, aus der Verfahrensrichtlinie.
- Würden Sie meinen, dass es auch bei der Status-Richtlinie der Fall ist? Ich habe eher den Eindruck, dass sie zu einer Verschärfung geführt hat, weil die Ausnahmen, Abweichungsmöglichkeiten ins Asylgesetz übernommen wurden. Zum Beispiel mit der innerstaatlichen Fluchtalternative.
- Ja, bei der Status-Richtlinie, da hat man die Richtlinie sicher genutzt, um gerade bei den Aberkennungen, und der innerstaatlichen Fluchtalternative, hier um den Schutz ein bisschen einzuschränken. Also das sehe ich schon. Bei der Status-Richtlinie gibt es auch andere Defizite bei der Umsetzung, zum Beispiel bei den Sozialleistungen. Aber ganz klar hat es zum Beispiel bei der Verfahrensrichtlinie oder Aufnahme richtlinie Verbesserungen gegenüber der vorherigen Situation gegeben.
- In dem Fall ist die Status-Richtlinie eine Ausnahme sozusagen.
- Ja, eigentlich schon.
- Wie könnte man die Situation von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten in Österreich verbessern? Was würden Sie sich wünschen?
- Die Verbesserungswünsche sind eher auf die soziale Situation hin gerichtet, hier würde ich meinen, dass die Unterstützung zum Lebensunterhalt deutlich angehoben werden müsste, dass es leichter sein müsste, für Asylsuchende auch während des Verfahrens zu arbeiten. Also das ist der eine Komplex. Dann sollten wir auf jeden Fall die Schubhaft während des Asylverfahrens, selbst wenn das hauptsächlich für Dublin-Fälle betrifft, hiervon würde ich Abstand nehmen und Asylwerber nicht in Schubhaft nehmen. Was die Flüchtlingszuerkennungspraxis anbelangt, so meine ich, dass einfach die Verfahrensrechte gestärkt werden müssen. Also dass das Neuerungsverbot auf jeden Fall entfallen sollte, und dass wir eine nachprüfende Kontrolle für die Entscheidungen des Asylgerichtshofs brauchen würden. Und hier, ich meine der Asylgerichtshof ist noch eine relativ neue Erscheinung, er ist erst 2008 eingerichtet worden, und die Vorläuferorganisation, der Unabhängige Bundesasylsenat, hatte Behebungen im Ausmaß von 20 und mehr Prozent. Damals wurden die Entscheidungen oder konnten die Entscheidungen noch dem Verwaltungsgerichtshof zur Überprüfung vorgelegt werden, und der Verwaltungsgerichtshof hat festgestellt, dass relevante Verfahrensmängel in 20% etwa der Fälle passiert sind. Das selbe Personal ist jetzt zum Richter geworden und ist damit quasi dieser Kontrolle entzogen, und wir sehen ja auch, dass sehr viele Verfahren eben sehr wohl Verfahrensmängel aufweisen, die aber nicht angreifbar sind. Also das wäre ein ganz großer Wunsch, dass hier eine Überprüfung tatsächlich möglich ist. Die anderen Sachen, die in der Status-Richtlinie ein bisschen bedenklich sind, wie diese Schutz-Gewährung durch internationale Organisationen, das ist etwas, das bei unserer Praxis, eigentlich nicht angewandt wird. Ich finde es zwar theoretisch bedenklich, aber es in der Praxis kein Problem ist, also da braucht man eigentlich nicht extra darauf hinweisen. Und bei der Status-Richtlinie gibt es noch etwas, wo ich mir schon wünschen würde, dass es mehr auch die Integration von subsidiär Schutzberechtigten innerhalb der EU bedacht werden sollte: Das ist bei der Ausstellung von Reisedokumenten. Wir haben hier in Österreich viele Tschetschenen und Afghanen, die mit dem subsidiären Schutz leben, die aus guten Gründen auch Kontakte mit den Botschaften ihrer Herkunftsländer ablehnen und keine Reisedokumente haben. Aber, auch aufgrund der Dublin-

Verordnung, Familienangehörige in verschiedensten europäischen Ländern haben, allerdings nur in Ausnahmefällen quasi die Reisedokumente bekommen, damit sie einmal Angehörige besuchen können, und das finde ich unerträglich in einer Europäischen Union, wo es eigentlich keine Grenzen gibt, dass hier die Bewegungsfreiheit und die Reisefreiheit so extrem eingeschränkt ist.

- Das wäre es von meiner Seite. Gibt es von Ihrer Seite noch irgendwelche Aspekte, die Sie gern erwähnen möchten?
- Ja, ein Wunsch bei der Status-Richtlinie wäre sicher auch diese Bestimmungen über die Aberkennung des subsidiären Schutzes. Mir kommt vor, hier ist die Status-Richtlinie auch ein bisschen zu schwammig und ein bisschen zu weitreichend. Also ich bin für klarere Grenzen setzen, wann jemand den Schutz nicht mehr beanspruchen kann.
- Vielen Dank für das Gespräch!

Dauer des Interviews: 45 Minuten

Aufgenommen am 24.11.2011

LEBENS LAUF

Jorane Cazabon

Erdbergstraße 220/ 109A

1110 Wien

Telefon: 0650/5163654

E-Mail: jorane.cazabon@hotmail.fr



PERSÖNLICHE ANGABEN

- Geburtsdaten: 19.03.86 in Ermont, Frankreich
- Staatsbürgerschaft: Frankreich
- Familienstand: Ledig

AUSBILDUNG

- Seit Februar 2010: Masterstudium Politikwissenschaft an der Universität Wien
- Seit Oktober 2009: Bakkalaureatstudium Slawistik (Tschechisch) an der Universität Wien
- Oktober 2007 – November 2009: Bakkalaureatstudium Politikwissenschaft an der Universität Salzburg
- September 2006 – September 2007: Politikwissenschaftstudium an Sciences Po Bordeaux, Frankreich
- September 2004 – August 2006: „Classe Préparatoire“ mit dem Schwerpunkt Literatur und Gesellschaftswissenschaften in Vannes, Frankreich
- Juli 2004: Reifeprüfung mit gutem Erfolg am Gymnasium Auray, Frankreich

PRAKTISCHE ERFAHRUNG – PRAKTIKA

- August – November 2011: Praktikum beim UNHCR-Verbindungsbüro zur OSZE und zu in Wien ansässigen UN-Organisationen in Wien
- März 2011: Teilnahme an der Konferenz „Model European Union“ in Straßburg, Frankreich
- März – April 2009: Praktikum beim Landes-Europabüro in Salzburg
- Februar 2009: Praktikum beim Salzburger Verbindungsbüro zur EU in Brüssel, Belgien

BESONDERE QUALIFIKATIONEN

- Ausgezeichnete Deutschkenntnisse in Wort und Schrift
- Sehr gute Englischkenntnisse (Cambridge Certificate in Advanced English)
- Französisch-Privatunterricht und Übersetzungen Deutsch/ Französisch
- Microsoft Office, Internet
- Führerschein der Gruppe B

ANDERE ERFAHRUNGEN – SOMMERJOBS

- Juli – August 2007 und 2008: Verkäuferin bei der Bäckerei-Konditorei „Les Caprices de Brice“ in Carnac, Frankreich
- Juli – August 2006: Sortierung der Briefpost bei der Poststelle in La Trinité sur Mer, Frankreich
- Juni – August 2004: Kellnerin bei der Creperie „Le Goeland“ in La Trinité sur Mer, Frankreich

INTERESSEN

Zeitungen, Sprachen, Reisen und der kulturelle Austausch

Abstrakt

Auf europäischer Ebene gibt es mehrere Rechtsvorschriften, die Mindestnormen zum Schutz von Asylwerbern und Flüchtlingen festlegen. Dennoch weisen manche NGOs und Medienberichte auf fragwürdige Praktiken im österreichischen Asylbereich hin, zu denen unmenschliche Behandlung schutzbedürftiger Menschen und Zurückschiebung ins Herkunftsland zu zählen sind. Diese Arbeit widmet sich der Frage, ob die österreichischen Praktiken im Asylbereich mit den europarechtlichen Verpflichtungen vereinbar sind. Insbesondere wird im Falle der Qualifikationsrichtlinie (2004/83/EG) untersucht, inwieweit die Richtlinienbestimmungen in Österreich befolgt werden. Die Analyse zeigt, dass die Bestimmungen nicht völlig eingehalten werden, obwohl die Richtlinie wenig anspruchsvoll ist und restriktive Praktiken zulässt. Im Bezug auf die Theorie von Falkner *et al.* in *Complying with Europe* wird anschließend versucht, Faktoren und Gründe der unvollständigen Befolgung zu identifizieren, die in Österreich Anwendung finden. Somit wird sich herausstellen, dass Österreich zur „Welt der Innenpolitik“, die von den Autoren definiert wird, gezählt werden kann.

At the European level several pieces of legislation exist which are to provide a minimum of protection and rights for asylum seekers and refugees. Yet in Austria, NGOs and media often denounce problematic practices such as inhuman treatment or deportation of persons seeking protection. This paper deals with the question whether the Austrian practices in the field of asylum are compatible with European obligations. More particularly I analyse in the case of the Qualification Directive (2004/83/EC) to what extent Austria complies with the content of the directive. I argue that the practices are not fully in line with the provisions despite the fact that the directive is not very demanding and allows for a restrictive application. Further, based on the theory of Falkner *et al.* in *Complying with Europe*, factors and reasons are identified which can explain why the application of the Qualification Directive in Austria constitutes a case of imperfect compliance. This shows that Austria belongs to the “World of domestic politics” as defined by the authors.