

Hintergrundwissen: Humanitäres Bleiberecht

Hintergrund

Besonders seit dem Jahr 2005 gibt es in Österreich eine lebhafte Diskussion um das so genannte *humanitäre Bleiberecht*. Angeregt wurde diese Diskussion durch eine ähnliche Debatte und eine spätere gesetzliche Regelung dieses Bereichs in Deutschland. Unter einem Bleiberecht versteht man die „Gewährung eines dauerhaften Aufenthaltsrechts aus menschenrechtlichen oder humanitären oder pragmatischen Gründen für Nicht-ÖsterreicherInnen, die unrechtmäßig oder mit nur prekärem Aufenthaltsrecht in Österreich leben“ (Definition von Sebastian Schumacher in Caritas 2009). Besonders relevant ist diese Form des Bleiberechts daher für Menschen, die irregulär nach Österreich gekommen sind, etwa um einen Asylantrag zu stellen. Wenn dieser erst nach mehreren Jahren negativ beschieden wird und der oder die Betroffene Österreich verlassen müsste, können Härtefälle entstehen, etwa wenn durch die Ausweisung einer Person eine Familie zerrissen würde. In diesen Fällen soll das humanitäre Bleiberecht eine Möglichkeit bieten, den Aufenthalt von Personen „zu legalisieren“, ihnen also einen rechtmäßigen Aufenthaltstitel zu verschaffen.

Völkerrechtliche Grundlagen

Ursprünglich gab es in Österreich keine Möglichkeit, um ein (humanitäres) Bleiberecht anzusuchen. Dieses konnte nur „von Amts wegen“ erteilt werden. Dies wurde vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg als Verletzung des Artikels 8 (Recht auf Achtung des Familien- und Privatlebens) in Verbindung mit Artikel 13 der Europäischen Konvention für Menschenrechte (EMRK) angesehen, die in Österreich im Verfassungsrang steht. Die Konvention verlangt, dass jeder Staat ein Verfahren einrichten muss, welches es ermöglicht, die durch die EMRK geschützten Rechte auch durchzusetzen (Artikel 13 EMRK).

Auch der österreichische Verfassungsgerichtshof (VfGH) stellte in mehreren Erkenntnissen fest, dass jede österreichische Behörde, die eine Ausweisung (Abschiebung) eines Fremden verfügt, „das öffentliche Interesse an der Aufenthaltsbeendigung gegen die persönlichen Interessen des Fremden abzuwägen hat“ (Caritas 2009). Um diese Abwägung zu erleichtern, listete der VfGH folgende Kriterien auf:

- ◆ Bestimmte Aufenthaltsdauer (nennt aber keinen genauen Zeitrahmen)
- ◆ Tatsächliches Bestehen eines Familienlebens und dessen Intensität
- ◆ Grad der Integration
- ◆ Strafgerichtliche Unbescholtenheit
- ◆ Bindung zum Heimatstaat
- ◆ Erfordernisse der öffentlichen Ordnung
- ◆ Frage, ob das Privat- und Familienleben zu einem Zeitpunkt entstanden ist, in dem sich die Beteiligten ihres unsicheren Aufenthaltsstatus‘ bewusst waren.

Die Europäische Konvention für Menschenrechte sieht einen starken Schutz des Familien- und Privatlebens vor. Gleichzeitig fordert die Konvention Mechanismen, welche das „Einklagen“ oder Durchsetzen der geschützten Rechte ermöglicht. Dies stellt die rechtliche Grundlage für den Bereich des humanitären Bleiberechts in Österreich dar. Mit 1. April 2009 wurde daher in Österreich ein Modell

eingeführt, welches die oben genannten Erkenntnisse der beiden Gerichtshöfe weitgehend umsetzt: Menschen, die „dauerhaft nicht ausweisbar“ sind (also nicht abgeschoben werden dürfen), können ein Bleiberecht in Form einer Niederlassungsbewilligung beantragen. In den letzten Monaten wurde im Zuge von einzelnen Fällen in verschiedenen Bundesländern die Forderung laut, die Entscheidung über Erteilung des humanitären Bleiberechts vom Innenministerium auf die Landesebene (zurück) zu verlagern, da die Landesbehörden die Einzelfälle besser beurteilen könnten. Bisher wurde diese Forderung von der Bundesregierung jedoch abgelehnt, mit dem Argument eine österreichweit einheitliche Anwendung des Gesetzes gewährleisten zu wollen.

Das österreichische Modell des Bleiberechts 2009

Wenn ein Fremder oder eine Fremde in Österreich keinen legalen Aufenthaltstitel (mehr) besitzt, aufgrund anderer Rechte (z.B. Schutz des Familienlebens) jedoch „dauerhaft nicht ausweisbar“ ist, also nicht abgeschoben werden darf, besteht nun die Möglichkeit, um Bleiberecht anzusuchen und damit seinen oder ihren Aufenthalt zu legalisieren. Dies betrifft vor allem Menschen, die nach einem Asylantrag lange in Österreich auf die Entscheidung der Behörden warten mussten und sie letztlich kein Asyl bekommen. Ein negativer Asylbescheid geht normalerweise mit einem Bescheid zur Ausweisung einher. Eine Abschiebung in ein Land ist aber verboten, in dem einem Menschen persönliche Gefahr droht (etwa die Todesstrafe, Folter), das nennt man das **Non-Refoulement-Prinzip** und ist in allen menschenrechtlichen Verträgen und Abkommen verankert. Auch wenn ein **schützenswertes Familien- und Privatleben** des/der betreffenden Fremden in Österreich besteht, so kann eine Ausweisung aus diesen Gründen rechtswidrig sein. Gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) besteht ein **schützenswertes Familienleben**, wenn „Familie tatsächlich existiert und die Mitglieder eine gewisse Nähe zueinander aufweisen“ (Artikel 8 EMRK). Folgende Aspekte sind dafür wichtig:

- ◆ in welchem Ausmaß ein existierendes Familienleben zerrissen wird
- ◆ Möglichkeit, ein Familienleben in einem anderen Land zu führen (Ist das für die anderen Familienmitglieder zumutbar?)
- ◆ Aspekte der Einwanderungskontrolle und der öffentlichen Ordnung (Auf welchem Weg ist der Fremde eingereist und wie hat er sich während seines Aufenthalts in Österreich verhalten?)
- ◆ Besonderes Augenmerk ist auf den Umstand zu legen, ob das Familienleben zu einer Zeit entstand, als die betroffene Person sich über den prekären Aufenthaltsstatus und die daraus resultierende Unsicherheit für ein Familienleben bewusst war.

Die zuständigen Behörden müssen also die Auswirkungen auf das tatsächlich geführte Familienleben überprüfen. Dabei geht es jedoch nicht nur um das Recht auf Familienleben der betroffenen Person, sondern auch von deren Familienmitgliedern, also z.B. Ehegatten oder gemeinsamen Kindern.

Weiters wird das **Privatleben** von der EMRK geachtet und geschützt: „Privatleben ist die Summe aller sonstigen familiären, persönlichen, gesellschaftlichen und beruflichen Beziehungen eines Menschen“ (Artikel 8 EMRK). Hier verlangt der EGMR eine Verhältnismäßigkeitsprüfung zwischen den Rechten des integrierten Fremden und dem Interesse des Staates auf Aufenthaltsbeendigung.

Wie wird ein schützenswertes Familien- oder Privatleben definiert?

Bei der Beurteilung, ob ein schützenswertes Familien- und Privatleben in Österreich besteht, wird **zwischen Kindern und Erwachsenen unterschieden**. Bei Erwachsenen ist die Aufenthaltsdauer sehr wichtig, ebenso wie Sprachkenntnisse, soziale Kontakte und Berufstätigkeit. Diese Aspekte werden als Teil der Integration einer Person gewertet. Je länger also jemand in Österreich lebt und je besser jemand integriert ist, desto stärker ausgeprägt ist auch das schützenswerte Familien- und Privatleben. Auch der Grad der Bindung zum Heimatstaat ist von Bedeutung, also beispielsweise, ob jemand noch Familie oder Freunde im Heimatstaat hat, ein Haus oder Wohnung, etc. Wenn jemand in Österreich außerdem strafrechtlich unbescholten ist und aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit nichts gegen ein Bleiberecht einer Person spricht, so kann dieses erteilt werden.

Bei Kindern und Jugendlichen ist die Dauer des Aufenthalts nicht so bedeutend, da sie sich viel schneller integrieren können als Erwachsene. Besonders, wenn sie in Österreich die Schule besuchen, geht die Integration von Kindern und Jugendlichen meist sehr schnell. Sie haben häufig auch schwächere Verbindungen zum Heimatstaat, z.B. weil sie sich nicht mehr so gut erinnern können oder weil sie die Muttersprache nicht (in Wort und Schrift) beherrschen. Wenn Kinder oder Jugendliche bereits sehr gut integriert sind und sie nur wenig Bindung zu ihrem Heimatstaat (oder dem ihrer Eltern) haben, dann würde eine Abschiebung einen starken Eingriff in ihr Recht auf Familien- und Privatleben bedeuten. Eine Abschiebung wäre daher nicht rechtmäßig.

Eine ebenso starke Verletzung des Schutzes von Familien- und Privatleben wäre jedoch, wenn nur die Eltern, oder ein Elternteil abgeschoben würde, weil er oder sie die oben genannten Kriterien nicht erfüllt, das Kind aber in Österreich bleiben könnte. Es kann daher sein, dass den Erwachsenen in einer Familie, die eigentlich kein Recht auf humanitäres Bleiberecht hätten, aufgrund des Schutzes des Familienlebens ihrer Kinder dennoch nicht abgeschoben werden können und damit auch ein Bleiberecht erhalten.

Bleiberechtsregelungen in anderen europäischen Staaten

Das Thema Bleiberecht ist in vielen europäischen Staaten ein viel diskutiertes und auch kompliziertes Thema. In manchen Staaten, wie etwa in Deutschland, gibt es eine so genannte **Stichtagsregelung**. Das bedeutet, wenn jemand vor einem bestimmten Datum einen Asylantrag eingebracht hat, so kann sein oder ihr Aufenthalt nach Ablauf einer bestimmten Zeit legalisiert werden. Dies wird jedoch auch mit der Erfüllung bestimmter Bedingungen verknüpft, wie beispielsweise einem bestimmten Mindesteinkommen, um sicherzustellen, dass jemand nicht Sozialleistungen in Anspruch nehmen muss.

Ein häufig diskutiertes Modell der Bleiberechtsregelung würde beide angesprochenen Ansätze kombinieren: Eine so genannte Stichtagsregelung für „Alt-Fälle“, also bei Menschen, die schon besonders lange in einem Land leben, aber keine gesicherten Aufenthaltstitel haben. Für Menschen, die nach dem jeweiligen Stichtag in ein Land gekommen sind bzw. einen Asylantrag gestellt haben, wäre alleine die Erfüllung bestimmter Kriterien notwendig, um ein Bleiberecht beantragen zu können. Die am häufigsten vorgeschlagenen (und in vielen Staaten gesetzlich verankerten) Kriterien beziehen sich auf Aufenthaltsdauer, Grad der Integration, Sprachkenntnisse, Einkommen, Gesundheit und ähnliches.

Argumente für und gegen das Bleiberecht

Argumente gegen jegliche Formen des Bleiberechts beziehen sich darauf, dass bestehende Abschiebungsbescheide von nationalen Behörden nicht ignoriert werden dürfen. In einem Rechtsstaat seien Entscheidungen von unabhängigen Behörden zu respektieren, weswegen es nicht akzeptabel sei, dass sich einzelne Menschen über gültige Bescheide hinwegsetzen bzw. diese umgehen können. Häufig seien außerdem die betreffenden AsylwerberInnen selbst mit dafür verantwortlich, dass ihre Verfahren sehr lange dauerten, etwa weil sie den Behörden Dokumente oder Informationen vorenthalten hätten. Ein Rechtsstaat dürfe nicht erlauben, dass sich jemand einen Aufenthaltstitel unrechtmäßig erwirbt. Gegen eine Stichtagsregelung wird außerdem argumentiert, dass dadurch eine Art Automatismus für die Legalisierung von illegal im Land befindlichen Fremden geschaffen würde.

Auf der anderen Seite wird argumentiert, dass die Betroffenen meist auf die Dauer von Asylverfahren kaum Einfluss nehmen könnten. Wenn Menschen über mehrere Jahre in einem Land lebten und bereits sehr gut integriert seien, sei es „unmenschlich“ und „unwürdig“, diese Menschen abzuschicken. Das Recht der Betroffenen auf Familien- und Privatleben und auf ein abgesichertes, legales Leben in ihrer neuen Heimat sei zu respektieren.

Quellen:

Europäische Menschenrechtskonvention: <http://www.echr.coe.int/>

Asylzentrum der Caritas (2009): Das österreichische Bleiberecht.

Parlamentskorrespondenz Nr. 158 vom 3.3.2009:

https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2009/PK0158/index.shtml

Asylkoordination Österreich, Diakonie Flüchtlingsdienst, Verein Projekt Integrationshaus, Volkshilfe Österreich (2010)(Hg): Ein Jahr „Bleiberecht“ – Eine Analyse mit Fallbeispielen.

Last Update: Jänner 2020