DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Das österreichische Asylgesetz 2005 – Auf dem Weg in Richtung gemeinsame EU-Asylpolitik?“

Verfasserin

Katharina Plank

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, im Jänner 2009

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 300
Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft
Betreuer: Univ.-Doz. Dr. Gernot Stimmer
Vielen Dank an alle, die mich beim Entstehen dieser Arbeit unterstützt haben.
INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT

INHALTSVERZEICHNIS ......................................................... 1
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .................................................. 3
ABBILDUNGSVERZEICHNIS ..................................................... 5

1. Einleitung ................................................................. 6

2. Begriffsbestimmungen .............................................. 8

3. Theoretischer Ansatz des Neofunktionalismus .......... 16

3.1. Neofunktionalismus .................................................. 16

3.1.1. Der Begriff des „Spill Over“ ................................. 21

3.1.2. Neofunktionalismuskritik und –Adaption .............. 23

4. Methodische Vorgehensweise in dieser Arbeit .......... 28

4.1. Qualitative Inhaltsanalyse ....................................... 28

4.2. Vergleich als Methode ............................................ 29

4.3. Forschungsfragen ................................................... 30

4.4. Forschungshypothesen ........................................... 30

5. Das Asylland Österreich – Historischer Rückblick bis zur Asylgesetzesnovelle 2003 ................................................................. 32

5.1. Historischer Rückblick: Flüchtlinge in Österreich .... 32

5.2. Asylgesetzgebung in Österreich – ein Rückblick ...... 35

6. Die Asylpolitik der Europäischen Union – von der Vergangenheit bis zur Gegenwart ......................................................... 38

6.1. Historischer Rückblick: Asylpolitik der EU bis zum Vertrag von Maastricht 38

6.1.1. Schengen I ............................................................ 39

6.1.2. Schengen II .......................................................... 40

6.1.3. Dublin I ................................................................. 43

6.1.4. Der Vertrag von Maastricht ................................... 44
INHALTSVERZEICHNIS

6.2. Der Vertrag von Amsterdam .............................................................................. 45
6.2.1. Der Rat in Tampere ...................................................................................... 46
6.2.2. Dublin II ........................................................................................................ 48
6.2.3. Der Vertrag von Nizza .................................................................................. 51
6.3. Der Gesetzgebungsprozess der EU im Bereich Asylpolitik .................................. 51
6.4. Die Akteure innerhalb der EU im Bereich Asylpolitik ........................................ 53

7. Das österreichische Asylgesetz 2005 .................................................................. 59
7.1. Der Gesetzgebungsprozess in Österreich .......................................................... 59
7.2. Die wichtigsten Akteure rund um das AsylG 2005 ......................................... 60
7.3. Entstehung des AsylG 2005 ............................................................................. 68
7.4. Neuerungen und Kritik am AsylG 2005 ............................................................ 69
7.5. Das AsylG 2005 und die EU .......................................................................... 71
7.6. Die österreichische Asylpolitik in Zahlen ......................................................... 74

8. Neuere Entwicklungen in der EU Asylpolitik ......................................................... 78
8.1. Das Haager Programm ..................................................................................... 78
8.2. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa bzw. der Vertrag von
Lissabon .................................................................................................................. 79
8.3. Grünbuch der Europäischen Kommission zur künftigen Asylstrategie .... 80

9. Fazit ....................................................................................................................... 83
9.1. Auf dem Weg in Richtung gemeinsamer EU-Asylpolitik? ............................ 86

10. Bibliographie ....................................................................................................... 89

ABSTRACT
CURRICULUM VITAE
<table>
<thead>
<tr>
<th>Abkürzung</th>
<th>Beschreibung</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Abs.</td>
<td>Absatz</td>
</tr>
<tr>
<td>Art</td>
<td>Artikel</td>
</tr>
<tr>
<td>AsylG 1997</td>
<td>Asylgesetz von 1997</td>
</tr>
<tr>
<td>BBtrG</td>
<td>Bundesbetreuungsgesetz</td>
</tr>
<tr>
<td>BGBl.</td>
<td>Bundesgesetzblatt</td>
</tr>
<tr>
<td>BMI</td>
<td>Bundesministerium für Inneres</td>
</tr>
<tr>
<td>BZÖ</td>
<td>Bündnis Zukunft Österreich</td>
</tr>
<tr>
<td>CIREA</td>
<td>Centre d’information, de reflexion et d’échange en matiere d’asile</td>
</tr>
<tr>
<td>CPT</td>
<td>European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment</td>
</tr>
<tr>
<td>DÜ</td>
<td>Dubliner Übereinkommen</td>
</tr>
<tr>
<td>ECRE</td>
<td>European Council on Refugees and Exiles</td>
</tr>
<tr>
<td>EEA</td>
<td>Einheitliche Europäische Akte</td>
</tr>
<tr>
<td>EG</td>
<td>Europäische Gemeinschaft</td>
</tr>
<tr>
<td>EGV</td>
<td>Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft</td>
</tr>
<tr>
<td>EMRK</td>
<td>Europäische Menschenrechtskonvention</td>
</tr>
<tr>
<td>EP</td>
<td>Europäisches Parlament</td>
</tr>
<tr>
<td>EU</td>
<td>Europäische Union</td>
</tr>
<tr>
<td>EuGH</td>
<td>Europäischer Gerichtshof</td>
</tr>
<tr>
<td>EURASIL</td>
<td>Europäisches Netzwerk für Asylpraktiker</td>
</tr>
<tr>
<td>EUV</td>
<td>Vertrag zur Gründung der Europäischen Union</td>
</tr>
<tr>
<td>EWG</td>
<td>Europäische Wirtschaftsgemeinschaft</td>
</tr>
<tr>
<td>FPÖ</td>
<td>Freiheitlich Partei Österreichs</td>
</tr>
<tr>
<td>FrG</td>
<td>Fremdengesetz</td>
</tr>
<tr>
<td>GFK</td>
<td>Genfer Flüchtlingskonvention</td>
</tr>
<tr>
<td>Hg</td>
<td>Herausgeber</td>
</tr>
<tr>
<td>IDPs</td>
<td>Internally Displaced Persons</td>
</tr>
<tr>
<td>IKRK</td>
<td>Internationales Komitee des Roten Kreuzes Internationale</td>
</tr>
<tr>
<td>IOM</td>
<td>International Organisation for Migration</td>
</tr>
<tr>
<td>IRO</td>
<td>International Refugee Organization</td>
</tr>
<tr>
<td>Abkürzung</td>
<td>Deutscher Begriff oder Erläuterung</td>
</tr>
<tr>
<td>-----------</td>
<td>-----------------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>NGO</td>
<td>Nongovernmental Organization/Nichtregierungsorganisation</td>
</tr>
<tr>
<td>ÖVP</td>
<td>Österreichische Volkspartei</td>
</tr>
<tr>
<td>RL</td>
<td>Richtlinie</td>
</tr>
<tr>
<td>SIS</td>
<td>Schengener Informationssystem</td>
</tr>
<tr>
<td>SPÖ</td>
<td>Sozialdemokratische Partei Österreichs</td>
</tr>
<tr>
<td>TREVI</td>
<td>Terrorisme, radicisme, Extremisme, Violence</td>
</tr>
<tr>
<td>UBAS</td>
<td>Unabhängiger Bundesasylsenat</td>
</tr>
<tr>
<td>UNHCR</td>
<td>United Nations High Commissioner for Refugees</td>
</tr>
<tr>
<td>VfGH</td>
<td>Verfassungsgerichtshof</td>
</tr>
<tr>
<td>VO</td>
<td>Verordnung</td>
</tr>
<tr>
<td>VVE</td>
<td>Vertrag über eine Verfassung für Europa</td>
</tr>
<tr>
<td>ZARA</td>
<td>Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit</td>
</tr>
</tbody>
</table>
ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Gesamtsumme aller unter die UNHCR Zuständigkeit fallenden Personen ................................................................. 9

Abbildung 2: Prozentsatz der Flüchtlinge die in oder außerhalb ihrer Ursprungsregion bleiben ............................................................... 10

Abbildung 3: Von UNHCR erfasste IDPs. ................................................................................................................................. 11

Abbildung 4: Bearbeitete Asylanträge 2002 - 2007 ................................................................................................................. 75

Abbildung 5: Asylantragsstärkste Nationen 2007 (Stand 29.02.2008) ................................................................. 75

Abbildung 6: Entscheidungen in Prozent .......................................................................................................................... 76

Abbildung 7: Antragsstärkste Nationen bis Oktober 2008 ................................................................. 77
1. **Einleitung**


Dass es bei AsylwerberInnen eigentlich um Menschen geht, die ihr Zuhause verlassen mussten, die aus Kriegswirren und Bedrohung geflohen sind – dass es sich um Flüchtlinge handelt, die in einer Notsituation sind – das klingt aus dem öffentlichen Diskurs nicht mehr heraus.


Diese Arbeit soll fernab von der emotionalen, populistischen Diskussion in der Öffentlichkeit zu diesem Thema einen Beitrag dazu leisten, einerseits den komplexen Bereich der Asylpolitik besser zu verstehen und herauszufinden, ob, wie sich die EU Asylpolitik gestaltet und wie das letzte in Österreich verabschiedete Asylgesetz in diesem Kontext zu beurteilen ist.

Deshalb wird mit einer der Ur-Integrationstheorien, dem Neofunktionalismus gearbeitet. In diesem Zusammenhang wird untersucht, ob Integration wirklich von einem Bereich in den nächsten übergeht, in diesem Fall anhand des Beispiels
Asylpolitik. Wenn keine klare Aussage darüber gemacht werden kann, weil dies ein lange andauernder Prozess ist, so sollen zumindest Tendenzen ausgemacht werden. Um Asylpolitik verstehen zu können, muss auch ein historischer Exkurs gemacht werden: so werden die Geschichte Österreichs als asylgebendes Land und die Gesetzgebung dargestellt und die vorangegangenen Maßnahmen der EU im Bereich Asylpolitik beleuchtet, wobei besonders in Verbindung mit der EU Asylpolitik ein Blick in die Zukunft nicht ausgelassen werden soll.


2. Begriffsbestimmungen

Folgend sollen nun verschiedene Begriffe, oft juristischer Art, die in dieser Arbeit besonders relevant sind, definiert und somit verständlich werden. Zusätzlich wird bei einigen Begriffen auf die sprachliche Bedeutung bestimmter Ausdrücke im österreichischen Kontext hingewiesen.


**Flüchtling:** „Flüchtlinge sind Personen, die aufgrund einer Notsituation (Bürgerkrieg, Verfolgung, Folter, etc.) ihren bisherigen Lebensraum verlassen und in einem anderen Landesteil (Binnenflüchtlinge) bzw. im Ausland Schutz (Asyl) suchen.“ Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, Kapitel 1, Artikel 1, A2 definiert „Flüchtling“ als jemanden der: „... aus wohlbegründeter Furcht, aus Gründen der

---

5 Ebenda, S. 185f.
Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder der politischen Gesinnung verfolgt zu werden, außerhalb seines Heimatlandes befindet und nicht in der Lage oder im Hinblick auf diese Furcht nicht gewillt ist, sich des Schutzes dieses Landes zu bedienen; oder wer staatenlos ist, sich infolge obiger Umstände außerhalb des Landes seines gewöhnlichen Aufenthaltes befindet und nicht in der Lage oder im Hinblick auf diese Furcht nicht gewillt ist, in dieses Land zurückzukehren.\(^6\)

Im Völkerrecht genießt „...ein Flüchtling kein Asylrecht, da es sich hierbei nicht um ein subjektives Recht des Individuums auf Asylgewährung handelt, sondern um die Befugnis eines Staates gegenüber anderen Staaten darstellt, den von ihnen aus irgendeinem Grunde verfolgten Personen, die nicht seine Staatsangehörigkeit besitzen, Schutz und Zuflucht auf seinem Gebiet zu gewähren\(^7\). Um einen besseren Eindruck davon zu bekommen, wie viele Personen weltweit von Flucht betroffen sind, soll folgende Abbildung dienen, wo auch mit 2,4% der kleine Prozentsatz derer ausgewiesen ist, die Asylwerber sind.

Abbildung 1: Gesamtsumme aller unter die UNHCR Zuständigkeit fallenden Personen

![Abbildung 1](image)

Quelle: UNHCR Statistics\(^8\)

Ein weiterer Aspekt, der an dieser Stelle, in diese Arbeit miteinbezogen werden soll, ist jene, in den westlichen Ländern vorherrschende Meinung, dass sie mit Flüchtlingen „überschwemmt“ werden. Dass alle Menschen beispielsweise nach

\(^{6}\) BGBl. 55/1955


Österreich strömen. Hierbei soll folgende Grafik deutlich machen, dass dem nicht so ist:

Abbildung 2: Prozentsatz der Flüchtlinge die in oder außerhalb ihrer Ursprungsregion bleiben

<table>
<thead>
<tr>
<th>Region</th>
<th>Within region</th>
<th>Outside region</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Africa</td>
<td>17%</td>
<td>83%</td>
</tr>
<tr>
<td>Asia</td>
<td>14%</td>
<td>86%</td>
</tr>
<tr>
<td>Europe</td>
<td>10%</td>
<td>90%</td>
</tr>
<tr>
<td>Latin Am./Caribb.</td>
<td>17%</td>
<td>83%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Quelle: UNHCR Statistics

**Displaced Person:** Dieser Begriff kommt aus dem englischen und bedeutet „Verschleppter“, „ausländischer Zwangsarbeiter“. Die ältere Beutung dieses Begriffs war die Bezeichnung für eine Person mit ausländischer Staatsangehörigkeit, die während des Zweiten Weltkrieges verschleppt worden war und dort in der Regel als Zwangsarbeiter tätig war.

In neuerer Zeit ist der Begriff der Internally Displaced Persons (IDPs) (sog. Binnenvertriebene) von großer Relevanz. IDPs sind: „…Personen oder Personengruppen, die zur Flucht gezwungen oder verpflichtet wurden oder ihre Häuser oder üblichen Wohnsitze verlassen mussten, insbesondere infolge von oder zum Zwecke der Vermeidung der Auswirkungen von bewaffneten Konflikten, Situationen allgemeiner Gewalt, Menschenrechtsverletzungen oder natürlichen oder von Menschen verursachten Katastrophen, und die keine international anerkannte Staatsgrenze überquert haben“.

Laut Schätzungen von UNHCR gibt es derzeit weltweit etwa 23,7 Millionen IDPs in ca. 50 Staaten. Wie Flüchtlinge haben sie aufgrund von Konflikten und Verfolgung ihre Heimatorte verlassen, überschreiten aber keine internationale Grenze und

---

werden so zu Binnenvertriebenen, die kaum/bzw. keinen rechtlichen oder physischen Schutz haben. Diese Menschen, überwiegend Frauen und Kinder, leben sozusagen als Ausgestoßene in ihren eigenen Heimatländern. Nachdem sie nicht wie Flüchtlinge durch internationale Abkommen geschützt sind, sind die ihnen gegenüber oft feindlich eingestellten Heimatregierungen für sie zuständig. Diese Menschen werden häufig Opfer von Rebellenorganisationen. Auch das Mandat des UNHCR sieht keine spezielle Zuständigkeit für IDPs vor, dennoch unterstützt es ca. 13,7 Millionen dieser Menschen\textsuperscript{12}.

Folgende Abbildung zeigt die größten Gruppen der vom UNHCR erfassten IDPs, mit der Anmerkung, dass es sich nicht unbedingt um die Gesamtzahl der Binnenvertriebenen in den jeweiligen Ländern handelt.

Abbildung 3: Von UNHCR erfasste IDPs.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Land</th>
<th>IDPs</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Kolumbien</td>
<td>3.000.000</td>
</tr>
<tr>
<td>Dem. Republik Kongo</td>
<td>1.317.900</td>
</tr>
<tr>
<td>Sudan</td>
<td>1.250.000</td>
</tr>
<tr>
<td>Uganda</td>
<td>1.236.000</td>
</tr>
<tr>
<td>Somalia</td>
<td>1.000.000</td>
</tr>
<tr>
<td>Elfenbeinküste</td>
<td>709.000</td>
</tr>
<tr>
<td>Aserbaidschan</td>
<td>686.600</td>
</tr>
<tr>
<td>Sri Lanka</td>
<td>459.600</td>
</tr>
<tr>
<td>Georgien</td>
<td>273.200</td>
</tr>
<tr>
<td>Serbien</td>
<td>226.400</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Quelle: UNHCR\textsuperscript{13}

\textbf{Asylwerber:} ist laut dem Asylgesetz 2005, ein Fremder ab Einbringung eines Antrags auf internationalen Schutz bis zum rechtskräftigen Abschluss, zur Einstellung oder Gegenstandslosigkeit des Verfahrens. \textsuperscript{14}


\textsuperscript{12} Vgl. \url{http://www.unhcr.at/grundlagen/binnenvertriebene.html} 8.11.2008
\textsuperscript{13} Vgl. \url{http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/aktuell/Auf einenBlick08.pdf} Stand: 31.12.2007
\textsuperscript{14} Vgl. BGBl.100/2005
genannt (z.B.: kriminell). Ein Asylant wird im Sprachgebrauch somit von einer Zuflucht suchenden Person zu einer landesfremden Person, die um Aufnahme ersucht und der mit Abschätzigkeit oder des Mistrauen begegnet werden kann.\footnote{15}

**Asylberechtigter**: in Paragraf 2 des Asylgesetzes 2005 wird definiert, dass ein Asylberechtigter das dauernde Reise- und Aufenthaltsrecht besitzt, welches von Österreich laut Bundesgesetz gewährt wird.\footnote{16}

Menschen, die als Asylberechtigte anerkannt werden, dürfen in Österreich einer Lohnarbeit nachgehen und erhalten wenn nötig finanzielle Unterstützung. Menschen, deren Asylantrag negativ entschieden wird, also keine Asylberechtigten sind, gelten als illegal und können in ihr Ursprungsland abgeschoben werden.\footnote{17}

In einem soziologischen Lexikon wird auf den Unterschied zwischen Asylberechtigtem (nämlich tatsächlich Verfolgten) und sog. „Wirtschaftsflüchtlingen“ hingewiesen.\footnote{18}

**Fremder**: in juristischem Sinne wird ein Fremder als jemand, der die österreichische Staatsbürgerschaft nicht besitzt bezeichnet.\footnote{19} Nachdem in Österreich der Grundsatz des „ius sangiunis“ gilt, d. h. dass ein Kind bei der Geburt die Staatbürgerschaft der Eltern erirbt, ist die Abstammung das entscheidende Kriterium dafür, „legitimes“ Mitglied der Gesellschaft zu sein oder nicht zu sein.\footnote{20}

Je „geschlossener“, d.h. je traditioneller und kulturell statischer eine Gesellschaft ist, umso stärker sind die sozial desintegrierenden Wirkungen für das Fremdsein, aber auch die sozialen Störungen, die vom Erscheinen und von der Tätigkeit des Fremden auf die betreffende Gesellschaft ausgehen. Mitunter erfüllt jedoch gerade der Fremde, der wegen einer extensiven sozialen Zugehörigkeit nur geringeren sozialen Kontrollen und Sanktionen unterliegt, Funktionen, die für die „einheimischen“ Mitglieder der Gesellschaft tabuiert oder kulturell untersagt sind, die sich aber für den Ablauf der sozialen Systembeziehungen dennoch als nützlich erweisen.\footnote{21}
Subsidiär Schutzberechtigter: verfügt über ein vorübergehendes, verlängerbares Aufenthaltsrecht, das durch das Bundesgesetz zuerkannt wird.\textsuperscript{22}

Asylpolitik: umfasst allgemeine politische Strukturen, Prozesse und Inhalte, welche die Schutzgewährung für Flüchtlinge und Verfolgte zum Gegenstand haben. Begründet wird das Asylrecht völkerrechtlich durch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, wo in Artikel 14 erklärt wird: „Jeder hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen“.\textsuperscript{23}


\textsuperscript{22} Vgl. BGBl 100/2005
\textsuperscript{23} Resolution 217 A (III) der UN Generalversammlung vom 10. Dezember 1948, Art. 14
Die Arbeit des UNHCR soll gemäß Art. 2 ihrer Satzung unpolitischen Charakter haben, humanitärer und sozialer Natur sein und sich in der Regel nur auf Gruppen und Kategorien von Flüchtlingen beziehen (wobei nur im Bedarfsfalle für Einzelpersonen bei einer Regierung interveniert werden soll). In Krisensituationen hat das UNHCR vielfältige weltweite Initiativen durchgeführt, vor allem materielle Hilfe den Flüchtlingen anzubieten, oder die Eingliederung von Flüchtlingen in das Asylland zu unterstützen. Das UNHCR soll die Behandlung von Flüchtlingen laut internationalen Rechtsnormen und Konventionen fördern und sicherstellen, dass Flüchtlinge einen angemessenen Rechtsstatus (Prüfungsverfahren) erhalten, und soweit als möglich in wirtschaftlichen und sozialen Rechten den Staatsangehörigen gleichgestellt werden. Weiters soll dafür gesorgt werden, dass Flüchtlingsfamilien zusammengeführt werden können und auch die internationalen Grundsätze zur Behandlung von Flüchtlingen lokal besser verstanden werden. Ziel ist es weiters, zur Lösung des weltweiten Flüchtlingsproblems beizutragen und entweder die freiwillige Rückkehr der Flüchtlinge zu fördern oder bei der Eingliederung zu erleichtern. UNCHR steht jedoch seit ca. 20 Jahren nicht mehr genügend monetäre Mittel zur Verfügung, um die Aufgaben bewältigen zu können. 

politischen Entscheidungsprozessen.\textsuperscript{28} Beispiele für NGOs in Österreich sind: Greenpeace, ZARA (Zivilcourage und Anti-Rassismus Arbeit), Amnesty International, Caritas u.v.m.

Meist informieren NGOs nicht nur über Missstände, sondern sie präsentieren auch Lösungskonzepte. Sie kooperieren oft mit anderen Akteuren, wie staatlichen Institutionen oder auch Unternehmen. Des Öfteren werden sie auch von jenen mit Aufgaben betreut. Neuere Studien aus der Neokorporatismusforschung, den Verwaltungswissenschaften und zur Industriepolitik zeigen, dass „...der Staat in vielen Politikfeldern Steuerungs- und Gestaltungsfunktionen ohne Rückgreifen auf Know-How oder Implementationskapazitäten nicht-staatlicher Akteure kaum mehr wahrnehmen kann.“\textsuperscript{29}

**De-facto-Flüchtlinge:** erfüllen die Kriterien der Genfer Konvention nicht, daher wird ihr Asylantrag abgelehnt. Wegen der politischen Situation in ihrem Heimatland wären sie aber im Fall einer Abschiebung der Gefahr von schweren Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt – deshalb wird ihnen üblicherweise eine Aufenthaltsgenehmigung bis zur Stabilisierung der Verhältnisse in ihrem Heimatland erteilt, wie dies beispielsweise in Österreich, an Flüchtlinge aus Ex-Jugoslawien, Mitte der 1990er Jahre der Fall war\textsuperscript{30}.

**Non-Refoulement Prinzip:** Das Non-Refoulement-Prinzip gilt für alle Personen, auf die der Flüchtlingsbegriff der GFK anwendbar ist und besagt, dass kein Flüchtling in ein Gebiet aus- oder zurückgewiesen werden darf, in dem sein Leben oder Freiheit aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität oder seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe oder wegen seiner politischen Ansichten bedroht wäre\textsuperscript{31}. In der Praxis bezieht sich dieses Ab- oder Ausweisungsverbot auf den Heimatstaat des Flüchtlings und auf jeden Staat, in dem dieses bedrohliche Szenario anwendbar ist. Zulässig ist aber die Abschiebung in einen Drittstaat, in dem diese Person bereits sicher war.

\textsuperscript{31} Vgl. Art 33 GFK
3. Theoretischer Ansatz des Neofunktionalismus

Im folgenden Teil werden die theoretischen Rahmenbedingungen, die für diese Arbeit relevant sind dargelegt. Die Theorie des Neofunktionalismus wird vorgestellt und vor allem die Aspekte des Spill Overs’ und neuere Ansätze im Neofunktionalismus, ebenso wie die Frage nach „Interessen“ herausgearbeitet.

„The dominant desire of modern study of regional Integration is to explain the tendency toward the voluntary creation of larger political units each of which self-consciously eschews the use of force in the relations between the participating units and groups.“32

Die Frage, ob und wie dies im Fall einer gemeinsamen EU Asylpolitik geschieht, ist eine Grundfrage dieser Arbeit.

3.1. Neofunktionalismus

Diese Arbeit liegt einer Theorie zugrunde, die sich mit dem Verhältnis zwischen einem Nationalstaat und der Europäischen Union beschäftigt. Durch sie soll gezeigt werden, inwieweit europäische Integration voranschreitet.

Hier gilt die Theorie des Neo-Funktionalismus, als empirisch-analytische „Ur-Theorie“, die sich mit europäischer Integration beschäftigt.

„Der Neofunktionalismus war die politikwissenschaftliche Theorie, die als erste explizit die Beschreibung, Erklärung und Prognose von Integrationsprozessen wie insbesondere dem westeuropäischen Projekt der frühen 50er Jahre anstrebte.“33

Der Neofunktionalismus baut auf den Theorien des Funktionalismus von David Mitrany und dem Transaktionalismus von Karl W. Deutsch auf.34

David Mitrany, die zentrale Figur des Funktionalismus, war der Meinung, dass die staatliche Ordnung die Erfüllung gesellschaftlicher Bedürfnisse eher behindere. Somit müsste laut Mitrany das Ziel sein, „politisches“ Arbeit in Bezug auf Sachfragen in einen Nationalstaat zugunsten „aufgabenbezogener transnationaler Kooperation

---

34 Vgl Faber, Anne (2005): Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung. Diss. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. S. 39
3. THEORETISCHER ANSATZ DES NEOFUNKTIONALISMUS

in den Hintergrund zu drängen“, wobei die Bearbeitung essentieller Fragen wie die Bekämpfung von Hunger und Krankheit im Zentrum stehen sollten.\(^{35}\)

Mitrany’s Ziel war es, die durch gemeinsame Probleme entstandenen Chancen für Kooperation und bessere Befriedigung gesellschaftlicher Bedürfnisse zu nutzen, und dadurch ein immer dichteres Netz gemeinsamer Aktivitäten entstehen zu lassen. Die Gestaltung der neu entstehenden Agenturen, bezüglich Mitgliedschaft, müsste laut Mitrany, individuell im Kontext zur Aufgabenstellung bestimmt werden, also nach dem Prinzip „form follows function“ vorgegangen werden. Aus dem funktionalistischen Ansatz zog man die Lehre, dass friedenssichernde internationale Kooperation nur durch eine „bottom-up“ Zusammenarbeit auf spezifischen Sachgebieten bestehen könnte\(^{36}\).

Es gibt drei fundamentale Aspekte, in denen der Neofunktionalismus und der Funktionalismus divergieren:

- erstens wurde der Neofunktionalismus stärker als sozialwissenschaftliche Theorie verstanden,
- zweitens versuchte der Neofunktionalismus Kategorien für die real zu beobachtbaren Stufenfolgen von wirtschaftlicher und politischer Integration zu finden, und zu erklären, wie diese stufenförmige Integration funktioniert und
- drittens geht der Neofunktionalismus davon aus, dass die Einrichtung supranationaler Organisationen als entscheidende Voraussetzung weiterer Integration notwendig ist\(^{37}\).

Der Neofunktionalismus denkt nicht in „nicht-nationalstaatlichen“ Kategorien wie Mitrany, sondern nahm sich tatsächliche transnationale Zusammenarbeit (und zwar in Europa) zum Ausgangspunkt seiner Analyse, und suchte nach einer allgemeinen Erklärung der beobachtbaren Prozesse\(^{38}\).

Als „funktionalistisch“ angesehen werden kann der Neofunktionalismus jedoch, weil er ebenso wie der Funktionalismus die Befriedigung gesellschaftlicher Bedürfnisse in den Vordergrund stellt. Er orientiert sich ebenso weg von föderalen Konzepten und


\(^{36}\) Vgl. Ebenda. S.142

\(^{37}\) Vgl. Ebenda. S.142ff

\(^{38}\) Vgl. Ebenda. S.147ff
hat die Vorstellung von technokratischer Problemlösung im Sinne von sich verdichtender politischer Zusammenarbeit inne\textsuperscript{39}.

Basis gebend für den Neo-Funktionalismus gilt Ernst Haas' Werk „The Uniting of Europe“ aus dem Jahre 1958, ein zentrales Werk in der Integrationsdebatte der Nachkriegsjahre. Weitere wichtige Vertreter während der 1960er und 1970er Jahre sind unter anderem Leon N. Lindberg, Stuart A. Scheingold, Philippe C. Schmitter und Joseph S. Nye, die den Neofunktionalismus noch weiterentwickelt haben.\textsuperscript{40}

Vor allem in den 1950er und 1960er Jahren dominierte der Neofunktionalismus die politikwissenschaftliche Debatte, da sich die Theorie durch viele Ereignisse zu bestätigen schien: durch die Ausweitung der Integration beispielsweise von der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) im Jahre 1951 auf die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Jahre 1958, die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom) 1957 und die zahlreichen Beitrittsanträge verschiedener Nationalstaaten. Durch die integrationspolitische Krise der 1960er Jahre, die durch den Neofunktionalismus nicht vorhersehbar gewesen war, wurde die ursprüngliche Theorie von Haas verändert und angepasst.\textsuperscript{41}

Für Ernst Haas war es fundamental, empirisch-analytische Voraussetzungen für die mögliche Verwirklichung seiner Hauptthemen zu legen, nämlich der Erhaltung des Friedens und die Stärkung der Menschenrechte. In diesem Sinne begründete er den Neofunktionalismus, indem er Theorien der älteren Funktionalisten neu formulierte und einen Ansatz für regionale bis internationale Kooperation im Sinne der Überlagerung von Nationalstaaten mittels regionaler und internationaler Institutionen schuf\textsuperscript{42}.

Folgend einige Ausführungen zu Ernst Haas' ursprünglicher Formulierung des Neofunktionalismus.

Prinzipiell geht Haas davon aus, dass moderne Gesellschaften durch funktionale Differenzierung und organische Interpendenz gekennzeichnet sind, die immer grenzüberschreitender wird\textsuperscript{43}.

\textsuperscript{40} Vgl. Faber, Anne (2005): Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung. Diss. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. S. 39.
\textsuperscript{41} Vgl. Ebenda. S. 40
\textsuperscript{43} Vgl. Ebenda. S. 66f
3. THEORETISCHER ANSATZ DES NEOFUNKTIONALISMUS

Haas geht von drei Prämissen aus:

- von einer pluralistischen Gesellschaftsstruktur,
- von technisch-funktionalistischem Staats- und Politikverständnis und
- rationalem, gewinnorientiertem Verhalten der Akteure\textsuperscript{44}.


Wichtig bei Haas ist weiters, dass er Nationalstaaten nicht als nach außen hin geschlossene Einheiten sah, wo gesellschaftlich auseinanderdriftende Interessen von einem außenpolitischen „Primaten“ eingeebnet wurden, um den Staat in der internationalen Politik zu vertreten, sondern er meinte, dass multiple Verbindungen zwischen Gesellschaften und Staaten über Grenzen hinweg bestünden, die zur Folge hätten, dass Abhängigkeiten entstünden und dadurch inter- und supranationale Strukturen aufgebaut würden, um vorhandene politische, ökonomische und soziale Probleme besser lösen zu können. Dies würde laut Haas auch den Frieden sicherer machen, da der Nationalstaat in seiner unlinearen Machtentfaltung beschränkt wird.\textsuperscript{46}

Essentiell für den Neofunktionalismus ist, dass „Integration“ allein als Prozess angesehen wird. Unter „Politischer Integration“ wird die prozesshafte Umorientierung von Loyalitäten, Erwartungen und politischen Aktivitäten auf eine supranationale

\textsuperscript{44} Vgl. Faber, Anne (2005): Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung. Diss. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. S. 44
\textsuperscript{46} Vgl. Ebenda. S. 68
3. THEORETISCHER ANSATZ DES NEOFUNKTIONALISMUS

Ebene verstanden. Das Ziel dieser stufenweisen Integration sieht Haas in der Bildung einer „political community“\(^{47}\).

Essentiell bei Haas’ Theorie des Neofunktionalismus ist laut Wolf, dass er regionale Integration als dynamische Prozesse sah. Sein Hauptaugenmerk liegt auf Kooperation politischer Akteure und Schaffung neuer gemeinsamer Institutionen mit übergeordneten politischen Kompetenzen. Offen bleibt auch, wie die Gestalt des neuen regionalen politischen Gebildes aussieht.\(^{48}\)

In seinem ursprünglichen Modell identifizierte Haas drei Hauptakteure. Diese setzen sich zusammen aus:

- politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen „Eliten“ in den Mitgliedsstaaten (z.B.: Entscheidungsträger in der Regierung, Lobbyisten, Arbeitnehmerverbände…),
- aus supranationalen Institutionen (beispielsweise der Europäische Gerichtshof) und
- Regierungen der Mitgliedsstaaten (die im Ministerrat die Entscheidungsmacht besitzen)\(^{49}\).

Diese „Eliten“ sind laut Haas interessengeleitet. Er ging davon aus, dass jene aufgrund ihres rationalen Verhaltens erkennen müssten, dass ihre Interessen am besten auf europäischer Ebene zu realisieren seien – was zu einer gesteigerten Nachfrage nach Integration führen müsste. In diesem Sinne müssten auch nationalstaatliche Regierungen erkennen, dass es im Sinne der Wohlstandsmaximierung unprofitabel sein würde, sich aus nationalistischen Überlegungen gegen supranationale Wege zu stellen oder gar zu blockieren. Diesen Prozess der „inhärenten Entwicklungslogik und –Dynamik“ bezeichnete Haas als „Spill Over“ oder „Expansive logic of sector integration“\(^{50}\).


\(^{49}\) Vgl. Faber, Anne (2005): Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung. Diss. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. S. 44f

\(^{50}\) Vgl. Ebenda, S. 45ff
3.1.1. Der Begriff des „Spill Over“


Später stellte Haas fest, dass die von ihm entdeckte Logik des „Spill Over“ nach der Logik der „hiding hand“ geleitet werde, nämlich dass jener „Spill Over“ - also Integration dann überschwappt, wenn wirtschaftliche Integration begonnen hat und auf andere angrenzende Bereiche übergeht.

Der Integrationsmotor des „Spill Over“ besitzt eine expansive Logik, die sich in zwei Richtungen verbreitet: einerseits auf funktionaler Ebene, indem immer größere Kompetenzverlagerungen in Richtung der supranationalen Organisationen stattfinden und andererseits im Sinne einer territorialen Expansion, indem durch ständige Erweiterungen neue Mitglieder hinzukommen.

Haas unterscheidet in seinem Konzept zwischen drei verschiedenen Formen des „Spill Over“:


---

53 Vgl. Ebenda, S. 46
Laut Conzelmann beschreibt Haas „Politik“ als Resultat interessengeleiteter Auseinandersetzungen unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen. Diese Gruppen werden durch Eliten vertreten, die an der Spitze von bürokratisch strukturierten Organisationen stehen. Haas meint, dass durch supranationale Integration eine Verlagerung politischer Aktivitäten auf die supranationale Ebene und somit ein Lernprozess dieser Eliten stattfindet, wodurch die Wahrnehmung über die Angemessenheit von Problemlösungen auf nationaler oder supranationaler Ebene stattfindet. Die Erwartungen der Akteure verändern sich und sie treten mit neuen Forderungen auf, was eine Verschiebung von politischer Loyalität auf die supranationale Ebene zur Folge hat. Transnationale Kooperation gesellschaftlicher Interessen soll dazu führen, dass Kompetenzausübung durch die supranationalen Organe beeinflusst werden kann, dass gemeinsame Interessen vertreten werden und Ressourcen gesichert werden. Nationale Regierungen werden so unter Druck gesetzt, sich verbesserter materieller Wohlfahrt durch supranationale Integration nicht zu widersetzen. Die Kompetenzen der supranationalen Organisationen können so erweitert werden, die rationalen Nutzenkalküle der diesen Organisationen gegenüberstehenden gesellschaftlichen Gruppen und von diesen abhängige Regierungsakteure, formen somit eine politische Gemeinschaft auf regionaler Ebene. Unter diesem Prozess versteht Haas den so genannten politischen „Spill Over“.

Conzelmann fasst zusammen, dass im Neofunktionalismus nach Haas der „Spill Over“ also nicht nur funktionale ökonomische Verflechtungen beinhaltet, sondern auch geänderte Erwartungshaltungen gesellschaftlicher Gruppen und die Aktivitäten der supranational geschaffenen Bürokratie.\(^{58}\)

3.1.2. Neofunktionalismuskritik und –Adaption

In der Theorie des Nationalfunktionalismus laufen die Handlungen der Akteure, egal ob supranational, gouvernmental oder gesellschaftlich, in vorhersehbaren Bahnen ab, die von funktionalen Sachzwängen und Nutzenerwartungen abhängen. Dadurch wäre ein linearer und ununterbrochener Integrationsprozess zu erwarten, der einen gewissen „Automatismus“ beinhaltet. Das ist einer der meist kritisierten Punkte am Neofunktionalismus.\(^{59}\)

Der Kritik und der resultierenden Weiterentwicklung des Neofunktionalismus soll folgend Beachtung geschenkt werden.

An Haas´ Ansatz des Neofunktionalismus wurde einerseits kritisiert, dass er zu sehr von Bedingungen abhänge, die nur zwischen den stark untereinander verflochtenen Wohlfahrtsstaaten Westeuropas gegeben seien und andererseits dass die tatsächliche (weitere) Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft nicht mit dem Konzept des Neofunktionalismus erklärt werden könnte, was sich vor allem 1965/66 durch die ungebrochene politische Kraft der Nationalstaaten äußerte und durch die „Krise des leeren Stuhls“ bekannt wurde. Hauptkritikpunkt war, dass der Neofunktionalismus die Bedeutung nationaler (statt funktionaler) Interessen unterschätzte, ebenso wie die „immerwährende“ Wichtigkeit von Macht in der internationalen Politik. Auch das „Integrationspotenzial“ hätte der Neofunktionalismus unterschätzt.\(^{60}\)

Neofunktionalisten reagierten darauf mit der Aufgabe des Automatismus des „Spill Overs“ und sprachen von „Spill Over“ als unter bestimmten Bedingungen stattfindenden Prozess. Dieser fände nicht linear und stetig statt, sondern wäre von der Interaktion der handelnden Akteure abhängig, was ein Zu- und Abnehmen der Kooperation zur Folge hätte (z. B. „Spill back“). Haas und Schmitter beschäftigten

---


\(^{59}\) Vgl. Ebenda. S.154

\(^{60}\) Vgl. Ebenda. S.155f.


---

Folgend soll nun auf andere Weiterentwicklungen bzw. Kritik zum Neofunktionalismus eingegangen werden.


„Die von der neofunktionalistischen Integrationstheorie angebotenen Hintergrundvariablen reichen nicht aus, die Dynamik des Prozesses zu erklären, weil die Logik und die inneren Widersprüche des Integrationsobjektes selbst nicht reflektiert werden.“ 65

Nach Busch liegt das Problem des neofunktionalistischen Anlasses in der Vernachlässigung der inneren Strukturen des Gegenstandes der Integration. Es werde von Theoretikern zwar eingeräumt, dass im Integrationsprozess innere Konflikte oder Widersprüche herrschten, deren individueller Inhalt (der für die Integrationsdynamik von großer Bedeutung ist) ist aber nicht Gegenstand ihrer Untersuchungen – was Busch als zentralen Schwachpunkt bisheriger neofunktionalistischer Ansätze sieht. Er analysiert, dass bei Integrationsprozessen gleichzeitig Integrationsfördernde und Integrationshemmende Kräfte eine Rolle spielen können, wobei trotz der vom Neofunktionalismus definierten positiven Entwicklung der zentralen Einflussfaktoren es zu einem Desintegrationsprozess kommen kann. Die Erklärung dafür liegt laut Busch in den inneren Spielregeln des Gegenstandes der Integration 66.

In seiner Reformulierung des Neofunktionalismus legt Busch fest, dass sich eine Analyse des Integrationsprozesses darauf stützen sollte, die nationalen, regionalen und internationalen Hintergrundfaktoren zu bearbeiten, das Zusammenspiel und die Verarbeitung dieser Faktoren in den Handlungsstrategien nationaler und regionaler zu analysieren und weiters die innere Logik des Integrationsgegenstandes (z.B. Binnenmarkt, Politische Union), die „Spill Over“ und „Spill Back“ Tendenzen im Kontrast zu untersuchen.

65 Ebenda. S. 291.
66 Vgl. Ebenda. S. 291ff

Der Neofunktionalismusansatz, beispielsweise nach Schmitter, sieht im Kontext der Frage nach Interessen eher kein uniformes nationales Interesse sondern spricht von einzelnen Interessensgruppen, die bei regionalen Beamten ihre Interessen durchzusetzen versuchen. Diese Interessensgruppen wenden sich an supranationale Organisationen, die sich auch gegenüber nationalen Regierungen durchsetzen können. Die Interessensgruppen stehen sozusagen fast gleichwertig neben nationalen Regierungen (was dann zur Folge hätte, dass sich die europäischen Bürger mit ihren Anliegen immer mehr an die EU wenden). Regierungsinteressen decken sich somit nicht mit „nationalen“ Interessen. Im Neofunktionalismus wird eine Vielzahl von Interessen (nationaler, sub-nationaler, internationaler Art) durch einen „Interessenswettbewerb“ ausgetragen. Dadurch bekommen supranationale Institutionen Macht und Eigenständigkeit. Es gibt somit kollektive und individuelle Akteure (nationale Bürokraten, Vertreter von Unternehmen, etc.) und die Bürger, welche ihre gewählten Repräsentanten beeinflussen. Die Bürger setzen in diesem Ansatz immer mehr auf die Region; aus einem sozioökonomischen „Spill Over“ wird so politische Integration.


Essentiell für diese Arbeit ist folgende Aussage:

“They (Anmerkung: Die nationalen Akteur/Innen) can, of course decide to withdraw from joint obligations (´spill-back´) or they could try to survive without changing institutions (´muddle-about´), but the macro-hypothesis of neo- and neo-neofunctionalist theory is that, under certain conditions, they will prefer to resolve these crises by expanding their mutual obligations (´spill-over´), rather than contracting or just reasserting them.”

Neofunktionalistische Theoretiker gehen also davon aus, dass Integration im Sinne von sich ausbreitender Integration und Harmonisierung stattfindet.

Lee Mc Gowan argumentiert, dass es bei dem „EU Puzzle“ darum geht herauszufinden und zu erklären, wann, wo und warum nationale Regierungen bereit sind, Kompetenzen bzw. Macht an die supranationale Ebene zu übergeben und so Spill-Over zu begünstigen.

„The puzzle, ..., can be unlocked policy area by policy area...“71, was auch für die Asylpolitik zählt. Es gilt also zu analysieren, inwieweit die EU Institutionen und NGOs eine Rolle in den Entwicklungen spielen, ob die Übertragung der Kompetenzen nur in “low politics” passierte und ob die Öffentlichkeit daran interessiert ist. Mc Gowan hält in diesem Zusammenhang folgende Kriterien fest, die auch in den folgenden Abschnitten angewendet werden: Kann eine übergeordnete Gemeinschaft identifiziert werden? Inwieweit und wo lassen sich Loyalitätstransfers feststellen? Ist das Spill-Over Konzept anwendbar/brauchbar?72


Im Fazit soll noch genauer darauf eingegangen werden, warum der Ansatz des Neofunktionalismus auf den Bereich Asylpolitik im Sinne von Integration anzuwenden ist.

71 Ebenda. S. 8
72 Ebenda. S. 8
4. **Methodische Vorgehensweise in dieser Arbeit**


Die qualitative Inhaltsanalyse beschäftigt sich mit der Frage des „warum“ ein Text so ist wie er ist. Da sich diese Arbeit auch mit dem „warum“ in den einzelnen Dokumenten in der Asylpolitik beschäftigt, wird die Methode der qualitativen Inhaltsanalyse kurz dargestellt.

Wichtig für diese Arbeit ist, dass sie unter einem vergleichenden Aspekt geschrieben ist. Sie bedient sich der vergleichenden Politikwissenschaft als Methode.

Folgend eine kurze Darstellung der in dieser Arbeit verwendeten methodischen Herangehensweise, gefolgt von der Formulierung der Forschungsfragen und Forschungshypothesen.

### 4.1. Qualitative Inhaltsanalyse

Folgender Grundgedanke liegt der Methode der Inhaltsanalyse zugrunde:

„Ein Ziel der Inhaltsanalyse neben der Beschreibung und Auswertung des eigentlichen Textinhaltes ist es also, aus den manifesten Merkmalen eines Textes auf Zusammenhänge seiner Entstehung und Verwendung zu stoßen.“

Die qualitative Inhaltsanalyse analysiert einen Text, wobei wichtige Elemente des Textes so zueinander in Beziehung gestellt werden, dass die eine Analyse leitende Fragestellung beantwortet werden kann. Laut Mans ist es für die qualitative Inhaltsanalyse wesentlich, dass sie als Methode auf den von ihr analysierten Text zugreift, um ihm ein Prädikat zuzuschreiben, dass von der Forschungsfrage determiniert ist.

---

75 Vgl. Ebenda, S. 132
Bei der inhaltlichen Analyse von Gesetzestexten, wie sie in dieser Arbeit durchgeführt wird, ist laut juristischer Methodenlehre auch darauf zu achten, „den Inhalt der in einer bestimmten Rechtsordnung vorgefundenen Normen zu klären, diese allenfalls zu erweitern oder einzuschränken“.

4.2. Vergleich als Methode

Allgemein gilt für diese Arbeit, dass sie auf einer vergleichenden Perspektive beruht. Der Untersuchungsgegenstand der vergleichenden Politikwissenschaft ist immer „das Politische“, Entscheidungen öffentlichen und legitimen Charakters.

Auch wenn die vergleichende Politikwissenschaft als Methodik eher praktisch angewandt als theoretisch diskutiert wird, so ist sie laut Nohlen doch „die Methode, die der Politikwissenschaft in besonderem Maße eigen ist“. Nohlen führt an, dass es zwei Grundverständnisse bezüglich des Terminus Vergleichende Methode gäbe, nämlich ein umfassenderes und ein engeres, wobei anzuemerken ist, dass in dieser Arbeit von dem umfassenderen Verständnis ausgegangen wird.


Auf der anderen Seite ist das Resultat aus den Vergleichen die Formung politikwissenschaftlicher Begriffe, die dadurch nicht am Einzelphänomen orientiert sind.

Weiters wird angeführt, dass der Vergleich an sich das Kriterium bewertender Interpretation empirischer Befunde darstellt. Dies kann sich auf verschiedene Weisen manifestieren. Einerseits über einen Vergleich von Modellen oder

---

79 Vgl. ebenda, S. 507

- Die Vergleichende Methode im engeren Sinne ist als eine sozialwissenschaftliche Methode neben der anderen zu sehen und wird zur empirischen Generalisierung und zur Überprüfung von Hypothesen verwandt.

4.3. Forschungsfragen

Hier werden die für diese Arbeit relevanten Forschungsfragen angeführt, die durch die Bearbeitung des Themas beantwortet werden sollen:

1. Wie gestaltet sich Asylpolitik in Österreich und der EU?
2. Welche Akteure bestimmen Asylpolitik in Österreich und in der EU?
3. Bietet der Neofunktionalismus ein Konzept zur Erklärung der Entwicklungen im Bereich Asylpolitik?
4. Geht das Asylgesetz 2005 in Richtung gemeinsamer EU Asylpolitik?

Durch diese Forschungsfragen ergeben sich folgende Forschungshypothesen, die in dieser Arbeit bearbeitet und überprüft werden sollen.

4.4. Forschungshypothesen

Hypothese 1: Die Asylpolitik wird in Österreich generell als Politik der Inneren Sicherheit gesehen, daher ist anzunehmen, dass sich stärkere Harmonisierung auf EU Ebene eher schwierig gestaltet.

---

81 Vgl. Ebenda, S. 509


Hypothese 4: Im Sinne des Neofunktionalismus müsste für die Zukunft gelten, dass, wenn Österreich (und die anderen Mitgliedstaaten) die (auch ökonomischen) Vorteile eines gemeinsamen EU weiten Asylwesens erkennen, die Integration weiter voranschreitet und ein Spill-Over möglich ist.
5. Das Asylland Österreich – Historischer Rückblick bis zur Asylgesetzesnovelle 2003

5.1. Historischer Rückblick: Flüchtlinge in Österreich

Dieser Abschnitt beschäftigt sich mit der österreichischen Vergangenheit im Hinblick auf Flüchtlinge in Österreich seit Ende des zweiten Weltkrieges gemacht. Seit 1945 sind laut UNCHR mehr als 2 Millionen Flüchtlinge nach Österreich gekommen, wovon ca. 700 000 im Land geblieben sind. 


In den Jahren 1956/57 flüchteten im Zusammenhang mit dem gewaltsamen „Ungarnaufstand“ 180 000 Menschen nach Österreich. Ca. 18 000 blieben in Österreich, die anderen Flüchtlinge erhielten Asyl in anderen Staaten, hauptsächlich in den USA und Kanada.

1968, nach der gewaltsamen Niederschlagung des Prager Frühlings durch die Warschauer-Pakt-Truppen, flüchteten rund 162 000 TschechInnen und SlowakInnen nach Österreich, die größtenteils die Entwicklung in ihrem Heimatland abwarten wollten. 129 000 kehrten nach einiger Zeit wieder in ihr Heimatland zurück. Gut 12000

---


Zu einer dritten großen Fluchtbewegung kam es, als 1980/81 in Polen das Kriegsrecht verhängt wurde. Es kamen 120 000 bis 150 000 polnische Flüchtlinge nach Österreich, 33 000 von ihnen stellten einen Asylantrag. 90% von ihnen reisten in Drittländer weiter.\footnote{Vgl. http://www.demokratiezentrum.org/de/startseite/wissen/timelines/asylpolitik_in_oesterreich.html 25.11.2008}

Ende der 1980er Jahre wurde deutlich, dass Österreich von einem „Transit-Asylland“ ausgehend, zu einem Land mit regulärer Immigration aus Ost- und Südeuropa geworden war.\textsuperscript{89}

Am Ende der 1980er Jahre steigt die Anzahl der Flüchtlinge aus dem osteuropäischen Raum an, was durch das Zusammenbrechen der kommunistischen Staaten in Osteuropa bedingt war.


Die steigende Zahl der Asylanträge zog aber auch Tendenz zu einer geringeren Anerkennungsquote nach sich. Feststellbar war, dass verstärkt Flüchtlinge von außerhalb Europas nach Österreich kamen und die Menschen, die in Österreich Asyl erhielten, auch tatsächlich im Land blieben\textsuperscript{91}.

Innerhalb Österreichs kam es zu einer verschärften „Ausländerdebatte“. Im Jahr 1991 wurde ein neues Asylgesetz verabschiedet. In der Folge wurden weniger Asylanträge in Österreich gestellt und auch weniger anerkannt. So kam Österreich eine Vorreiterrolle bei der Begrenzung von Zuwanderung zu – die Politik der \textit{geschlossenen Grenze} hatte begonnen\textsuperscript{92}.

Während des Krieges in Ex-Jugoslawien kamen zwischen 1991/92 ca. 13 000 Flüchtlinge aus Kroatien nach Österreich, wurden versorgt und kehrten zu großen Teilen 1992 wieder zurück. Im selben Jahr kamen an die 90 000 „De-facto-Flüchtlinge“ aus Bosnien-Herzegowina nach Österreich. Auch wenn ca. 60 000 von

\textsuperscript{91} Vgl. \url{http://www.demokratiezentrum.org/de/startseite/wissen/timelines/asylpolitik_in_oesterreich.html} 25.11.2008
ihnen 1995 wieder nach Bosnien zurückkehrten, so machten die 30 000 in Österreich verbleibenden dies zur größten Aufnahmeaktion in der „Asylgeschichte“ Österreichs.\(^93\)

Während des Kosovo-Konfliktes waren insgesamt fast 795 000 Menschen auf der Flucht. Die meisten von ihnen flohen in die Nachbarländer. Österreich nahm ca. 5000 von ihnen auf. Im Sommer 1999 setzte die erste Rückkehrbewegung ein. 1999 wurden mehr Anträge als in den Jahren davor positiv erledigt (ca. 19%, 1997 lag die positive Zuerkennungsquote noch bei 8,1%).\(^94\)


Gegenüber Flüchtlingen aus dem außereuropäischen Raum war Österreich als Asylland sehr reserviert. Erst in den 70er Jahren kamen durch Vermittlung der UNHCR erste „Kontingentflüchtlinge“ nach Österreich. Der zunehmende Anteil an Flüchtlingen aus dem außereuropäischen Raum wird als Mitgrund für die restriktivere Asylpolitik Österreichs gesehen, was in der Verabschiedung eines strengeren und ausgehöhlteren Asylgesetzes 1991 mündete und seither fortgesetzt wird.

5.2. Asylgesetzgebung in Österreich – ein Rückblick

Im Jahr 1948 wurde von den Vereinten Nationen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte als erstes allgemein gültiges Dokument zur Sicherung von Grund- und Freiheitsrechten des Menschen verabschiedet. Bald danach, 1950 wurde vom Europarat die Europäische Menschenrechtskonvention beschlossen, in der die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte enthalten ist.\(^95\)

Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), die sich mit der Rechtsstellung von Flüchtlingen beschäftigt, wurde am 28.08.1951 von den Mitgliedern der UN

---


\(^94\) Vgl. Ebenda. 25.11.2008

\(^95\) Vgl. Ebenda. 25.11.2008


Mit diesem Gesetz war auch eine rechtliche Durchsetzbarkeit des Asylanspruchs für AsylwerberInnen gegeben. Es handelte sich im Großen und Ganzen also um eine Durchführungsbestimmung zur GFK, hatte aber eine geringe Regelungsdichte, was die Bestimmungen von Fall zu Fall „dehnbar“ machte. Außerdem war der zeitliche Rahmen nicht begrenzt, wodurch sich Verfahren über Jahre hinweg ziehen konnten. Schließlich hatten beispielsweise Familien geringe Chancen, da ein/e Ehepartner/in eines bereits anerkannten Konventionsflüchtlings keine Rechtsanspruch hatte.\footnote{Vgl. Riedl, Christoph (1996): Die österreichische Asylpolitik seit dem 1. Juni 1992 und ihre Auswirkung auf die Betroffenen. Dipl. Wien.}


2003 wurde schließlich die langjährig diskutierte „Betreuungsvereinbarung“ zwischen Bund und Ländern gem. Art. 15 B-VG über die Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde beschlossen, die bis heute in der öffentlichen Diskussion immer wieder auftaucht.

Im Jahr 2003 wurde von der ÖVP – FPÖ Regierung eine umstrittene und vor allem von NGOs heftig kritisierte Asylgesetzesnovelle beschlossen, die erhebliche Einschränkungen im Asylrecht bedeutete.

Es wurde beispielsweise die Möglichkeit für eine Asylantragstellung aus dem Ausland oder an der österreichischen Grenze abgeschafft, die Kompetenzen der Sicherheitsorgane wurden ausgeweitet, Folgeanträge erschwert, die Drittstaatenklausel zur Filterung offensichtlich unbegründeter Asylanträge in eine neue Fassung gebracht, das Neuerungsverbot im Berufungsverfahren, die Ausweisung durch Asylbehörden bei Ablehnung des Asylantrags, sowie die zwingende Beantragung der aufschiebenden Wirkung von Berufungen eingeführt\textsuperscript{100}.

Die Novelle trat 2004 in Kraft, wurde aber vom Verfassungsgerichtshof in den Punkten Neuerungsverbot, Abschiebeschutz und Schubhaftbedingungen als verfassungswidrig aufgehoben wurde.

Dies gab den Anstoß, ein neues Gesetz zu verabschieden, dass AsylG 2005, das in Punkt 8 dieser Arbeit detailliert dargestellt werden soll.

\textsuperscript{100} Vgl. Ebenda. Wien. 647f
6. **Die Asylpolitik der Europäischen Union – von der Vergangenheit bis zur Gegenwart**


### 6.1. Historischer Rückblick: Asylpolitik der EU bis zum Vertrag von Maastricht

Erste Bestrebungen einer staatenübergreifenden Flüchtlingspolitik gab es 1921 mit der Einrichtung der „High Commission for Refugees“ durch den Völkerbund, der mit der Betreuung von russischen und später armenischen, assyrischen und türkischen Flüchtlingen beauftragt war. Der 1938 eingesetzte High Commissioner of the League of Nations für Refugees, ebenso durch den Völkerbund gegründet, löste diesen aber ab und war fortan für alle Flüchtlingsgruppen zuständig\(^{101}\).

Da durch die Entwicklungen des 2. Weltkrieges vielen Menschen zu Flüchtlingen wurden, wurde 1943 die United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) gegründet, die sich um die vielen, so genannten „Displaced Persons“ kümmern sollten.

Weiters wurde nach der Gründung der Vereinten Nationen 1945, im Jahr 1948 deren Flüchtlingsorganisation, die International Refugee Organization (IRO) gegründet und 1949 schließlich das UNHCR\(^{102}\).

Essentiell war die 1951 verabschiedete Genfer Konvention, die erstmals den Begriff „Flüchtling“ definierte.

In den Gründungsdokumenten der EGKS, EURATOM und EWG war Asylpolitik kein Thema, genauso wenig wie in der aktiven Politik, da die Gemeinschaften ja nur in Bereichen tätig werden durften, für die sie vertraglich bemächtigt waren. Asylrechtsfragen und –Probleme wurden also nur in zwischenstaatlichen Arbeitsgruppen thematisiert.

---


\(^{102}\) Vgl. Ebenda, S. 156f.

6.1.1. Schengen I

Im Jahr 1985 wurde in der luxemburgischen Stadt Schengen von Frankreich, Deutschland, Belgien, Luxemburg und den Niederlanden das Schengener Übereinkommen (Schengen I) unterzeichnet. Der Schengener Prozess war eine schrittweise Entwicklung. Dieser Prozess war treibende Kraft für freien Personenverkehr und Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres und wurde 1984 mit dem Saarbrückener Abkommen begonnen, in dem die Aufhebung von Grenzformalitäten zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich beschlossen wurde. Schengen I sah die rechtlichen Maßnahmen für einen schrittweise Abbau von Grenzkontrollen im Schengener Raum vor.

Erwähnenswert ist, dass das Schengener Übereinkommen Teil des Völkerrechts ist, da es außerhalb der Europäischen Union abgeschlossen wurde. Im Schengener Abkommen von 1985 bzw. im Durchführungsübereinkommen zu Schengen von 1990 (Schengen II), völkerrechtlich bindende Verträge, waren erstmals auch rechtlich bindende Bestimmungen bezüglich Asyl enthalten, die Zuständigkeiten der einzelnen Staaten für die Prüfung eines Asylantrages regelten.


105 Vgl. Ebenda. S. 15ff

Im März 1987 verabschiedete das Europäische Parlament einige Grundsätze für den Umgang mit AsylwerberInnen, die für alle Mitgliedsstaaten zu gelten haben. Darin enthalten sind beispielsweise das Non-Refoulment Prinzip und die Möglichkeit gegen negative Bescheide mit aufschiebender Wirkung zu berufen. 1989 wurde vom Europäischen Rat erstmals ein Dokument verabschiedet, das die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik auf Grundlage der GFK zum Ziel hat¹⁰⁷.

6.1.2. Schengen II

Die fünf ursprünglich unterzeichnenden Staaten des Schengen I Abkommens, Belgien, Niederlande, Luxemburg, Deutschland und Frankreich unterzeichneten 1990 auch das Schengen II Abkommen, das die Abschaffung der Binnengrenzen zum Ziel hatte, also einen gemeinsamen Binnenmarkt schaffen will. Asylrechtlich relevant ist es hinsichtlich des sog. „One-chance-only-Prinzips“, im Sinne von nur einem für ein Asylbegehren zuständigen Staat¹⁰⁸.


Die fünf ursprünglichen Vertragsparteien, legten in einer der Schlussakte beigefügten Erklärung fest, dass das Übereinkommen erst in Kraft gesetzt werden soll, wenn alle Voraussetzungen vorliegen und die festgelegten besonders strengen Kontrollen an den Außengrenzen durchgeführt werden können – somit kein „Sicherheitsdefizit“ besteht¹⁰⁹. In diesem Kontext begann auch die Diskussion um die „Festung Europa“.


6. Die ASYLPOLITIK der EU


Zentral für Schengen II war, dass Binnengrenzen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden dürfen, was mit einer Reihe von Ausgleichsmaßnahmen einherging.

Es wurde so genannte Schengen Standard festgesetzt: die einheitliche Kontrolle der Außengrenzen, die Vereinheitlichung des Einreise- und Visumrechts, Regelungen über den Reiseverkehr von Drittstaatsangehörigen, gemeinsame Bekämpfung von Betäubungsmittelkriminalität, verstärkte polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit und Einrichtung des Schengener Informationssystems (SIS)\textsuperscript{112}.

Wichtig ist zu erwähnen, dass im Schengener Durchführungsabkommen es nie Ziel war, das Asylrecht der Mitgliedstaaten zu harmonisieren. In Kapitel 7, Artikel 29 wird ausdrücklich angemerkt, dass sich jede Vertragspartei das Recht vorbehält, „einen Asylbegehrenden nach Maßgabe ihres nationalen Rechts und unter Berücksichtigung ihrer internationalen Verpflichtungen in einen Drittstaat zurück- oder auszuweisen“\textsuperscript{113}.

\textsuperscript{110} „Das Schengener Informationssystem (SIS) ist ein Informationssystem, das den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten den Zugang zu Informationen über bestimmte Personengruppen und Arten von Sachen ermöglicht. Es stellt somit eine wesentliche Bedingung des reibungslosen Funktionierens des Raums der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts dar.“

\textsuperscript{111} Vgl. \url{http://ec.europa.eu/scadplus/leg/de/fvb/l33020.htm} , 20.12.2008

\textsuperscript{112} Vgl. \url{http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/police/schengen/fsj_police_schengen_de.htm} , 20.12.2008

\textsuperscript{113} Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen, 19 Juni 1990, Kapitel 7, Art. 29
Auch Regelungen zur Bestimmung der Zuständigkeit für die Behandlung von Asylbegehren sind im Schengener Abkommen enthalten, die bis zum in Kraft treten des Dubliner Übereinkommens 1997 galten. Der Artikel 142 des Schengener Durchführungsübereinkommens regelt diesen Fall:

„Werden Zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften Übereinkommen im Hinblick auf die Verwirklichung eines Raumes ohne Binnengrenzen geschlossen, so vereinbaren die Vertragsparteien, unter welchen Voraussetzungen die Bestimmungen dieses Übereinkommens unter Berücksichtigung der entsprechenden Bestimmungen der erwähnten Übereinkommen ersetzt oder geändert werden müssen“\textsuperscript{114}.

In Kapitel Sieben des Schengener Durchführungsübereinkommens ist die „Zuständigkeit für die Behandlung von Asylbegehren“ festgelegt. Artikel 29 legt fest, dass nur ein Vertragspartner für die Behandlung eines Asylbegehrens zuständig ist. In Artikel 30 werden Kriterien festgelegt, nach denen eine Vertragspartei für die Prüfung eines Asylantrages zuständig ist:

Zuständig ist jenes Land, das dem/r Asylsuchenden bereits einen Sichtvermerk oder eine Aufenthaltsgenehmigung erteilt hat, bzw. über das der/die AsylwerberIn in den Schengen Raum eingereist ist\textsuperscript{115}.


Um eine Parallelentwicklung neben der Europäischen Union zu verhindern wurde das völkerrechtliche Schengen System mit dem Vertrag von Amsterdam in den institutionellen und rechtlichen Rahmen der EU eingegliedert.

Beim EU-Beitrittsverhandlung muss das Schengen Acquis vollständig übernommen werden, mit dem Ziel - wenn Evaluierungs- und Prüfverfahren in den Beitrittsstaaten

\textsuperscript{114} Vgl. Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen, 19. Juni 1990, Art. 142, Abs. 1
\textsuperscript{115} Vgl. Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen, 19. Juni 1990, Art. 30
\textsuperscript{116} Vgl. Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen, 19. Juni 1990, Art. 37 und 38
abgeschlossen sind - ein hohes „Sicherheitsniveau“ zu garantieren - den Schengen Raum um diese zu erweitern\textsuperscript{117}.

6.1.3. Dublin I


Konkret regelt das Dubliner Übereinkommen, welcher EU-Mitgliedstaat für die Prüfung des in einem der Mitgliedstaaten gestellten Asylantrag zu ständig ist und soll für jede/n Asylwerber/In die Durchführung eines Asylverfahrens sicherstellen. Kein Antrag soll unbehandelt bleiben und das EURODAC System soll Mehrfachverfahren ausschließen\textsuperscript{118}.

Folgend ein kurzer Exkurs zum Thema EURODAC: Das EURODAC System ist ein System für den Vergleich von Fingerabdrücken von AsylwerberInnen und illegalen EinwanderInnen.


Die ASYLPOLITIK der EU

Somit werden jedem/r Asylwerber/in ab 14 Jahren Fingerabdrücke abgenommen. Diese werden an die Zentralstelle bei der Kommission gesendet, welche die Abdrücke vergleicht. Die Informationen werden danach wieder an die Mitgliedstaaten zurückgeschickt. Die Daten bleiben 10 Jahre lang gespeichert und die betroffenen Personen müssen über die eventuelle Speicherung ihrer Daten informiert werden\textsuperscript{119}.

6.1.4. Der Vertrag von Maastricht


\textsuperscript{120} Vgl. Ebenda. S. 49ff
Jahr stattfindenden Tagungen dienen dem Informationsaustausch über Asyl und sollen mehr Konvergenz auf EU Ebene bezwecken. ¹²¹


### 6.2. Der Vertrag von Amsterdam


Wesentlich ist auch, dass der Schengen Besitzstand in den Rahmen der Europäischen Union im Rahmen eines Protokolls zum Amsterdamer Vertrag überführt wurde. Hier wurden für einige Mitgliedstaaten (Vereinigtes Königreich, Irland) bestimmte Ausnahmeregelungen („Opt Outs“) getroffen.¹²²

Der Vertrag von Amsterdam wird als die erste Phase der Harmonisierung des Asylrechts in allen EU-Mitgliedsstaaten bezeichnet, wobei das Vereinigte Königreich, die Republik Irland und Dänemark in beigefügten Protokollen zum Amsterdamer Vertrag erklären, an Artikel 63 nicht teilzunehmen.

Mit Titel IV, „Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr“, Asyl betreffend konkret Artikel 63, wurde ein 5 Jahres Plan zur Beschließung folgender Maßnahmen ausgearbeitet, wobei jede Maßnahme in Übereinstimmung mit der GFK getätigt werden muss:


1. Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat gestellt hat;

2. Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten;

3. Mindestnormen für die Anerkennung von Staatsangehörigen dritter Länder als Flüchtlinge;

4. Mindestnormen für die Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft;

5. Mindestnormen für den vorübergehenden Schutz von vertriebenen Personen aus dritten Ländern, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, und von Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen\(^\text{123}\);

Eine weitere Forderung, die aber nicht im 5-Jahres Rahmen angesiedelt wurde, stellt folgende dar:

6. Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme von Flüchtlingen und vertriebenen Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten\(^\text{124}\)


6.2.1. Der Rat in Tampere

Im Oktober 1999, kurz nach Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam trafen sich die Staats- und Regierungschefs der EU zum Sondergipfel des Rates in Tampere

\(^{123}\) vgl. Vertrag von Amsterdam, VO (EG) 97/C 340/02 Art. 63
\(^{124}\) vgl. Vertrag von Amsterdam, VO (EG) 97/C 340/02 Art. 63
(Finnland). Ziel dieser Sondertagung war die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Europäischen Union, wie er im Amsterdamer Vertrag festgelegt wurde.

Auf dem Gipfel wurde aber auch festgestellt, dass dieser Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, aber auch erfordert, dass die EU gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitiken entwickelt, ebenso wie die „konsequente Kontrolle der Außengrenzen zu Beendigung der illegalen Einwanderung“ und Kriminalität.

Es wurden folgende erforderlichen Politikelemente festgehalten\(^{126}\):

Im Sinne eines EU weiten Migrationskonzeptes sind Partnerschaften mit den Herkunftsländern weiter auszubauen und zu erhalten. Ein EU - weites europäisches Asylsystem soll geschaffen werden, wobei ein Bekenntnis zur GFK und zum Non-Refoulment Prinzip abgegeben wurde. Dieses Asylsystem sollte klare Bestimmungen für die Prüfung zuständigen Mitgliedstaat enthalten, einheitliche Standards im Asylverfahren. Die Schaffung von gemeinsamen Mindestbestimmungen für die Aufnahme eines Flüchtling wurde ebenso vorgesehen wie die Harmonisierung bei den Bestimmungen für die Zuerkennung der Flüchtlings eigenschaft in einem Mitgliedstaat und die Verankerung des Status des Subsidiären Schutzberechtigten im Asylsystem. Es wird auch festgehalten, dass UNHCR und andere internationalen Organisationen in diesem Bereich in diesem Kontext konsultiert werden sollten. All die soll zu einem gemeinsamen EU-weiten Asylsystem und einem einheitlichen Asylstatus führen.

Die Frage des vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Flüchtlingen wurde in Tampere ebenso behandelt. Hier stellte der Europäische Rat die Forderung, Einvernehmen zwischen den Mitgliedstaaten auf Basis von Solidarität zu erzielen\(^{127}\).

Der Europäische Rat in Tampere hat für die gemeinsame EU Asylpolitik insofern eine wichtige Bedeutung, da in diesem Rahmen erstmals vom Europäischen Rat die Schaffung eines Raumes der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts als eines der Hauptziele der Europäischen Union tituliert wurde. Dies war ein politisches Signal, das ausgehend von der bereits durchgeführten Öffnung der Binnengrenzen, über die Schaffung dieses Raumes die Einführung eines EU-weiten gemeinsamen Asylwesen als Ziel vorsieht.

\(^{126}\) Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes zum Rat vom Tampere


6.2.2. Dublin II

2003 wurde das Dubliner Übereinkommen (Dublin I) durch die Dublin II Verordnung ersetzt. Im Vertrag von Amsterdam waren in Art. 61 und 63 Maßnahmen im Bereich Asylpolitik beschlossen worden. Eine dieser Maßnahmen beinhaltete die Erstellung von „Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat gestellt hat“\textsuperscript{128}. Dies bildete die primärrechtliche Grundlage für Dublin II.

Die Dublin II Verordnung stellt die momentan weitest reichende Verordnung im Bereich Asylpolitik der Europäischen Union dar. Auch wenn sie „nur“ Zuständigkeiten regelt, so hat die Verordnung Auswirkungen auf alle Mitgliedstaaten und AsylwerberInnen im EU Raum.

Im genauen Wortlaut handelt es sich um die „Verordnung (EG) 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“\textsuperscript{129}. Auch die Dublin II Verordnung legt fest, welcher EU-Mitgliedstaat für die Prüfung eines eingebrachten Asylantrags zuständig ist. Die Dublin II Verordnung bezieht sich auf jene Personen, die Schutz im Sinne der GFK suchen, nicht aber für subsidiär schutzberechtigte Personen, die nicht im Sinne der GFK anerkannt werden können\textsuperscript{130}.

Der Staat, der die größte Verantwortung für die Anwesenheit des Asylwerbers innehat, soll auch für die Prüfung des Asylantrags zuständig sein, wobei zur Beurteilung Kriterien herangezogen werden, die nacheinander zu prüfen sind. Im Unterschied zum Dubliner Übereinkommen gewichtet die Dublin II Verordnung diese Kriterien neu.


\textsuperscript{128} Vgl. Vertrag von Amsterdam, VO (EG) 97/C 340/02 Art. 63
\textsuperscript{129} VO (EG) 343/2003
\textsuperscript{130} Vgl. VO (EG) 343/2003 Kapitel 1 Art. 2 f)
Folgende Rangordnung der Kriterien sind in der Dublin II Verordnung in Kapitel III gegeben:\(^{131}\):

- Ist der/die Asylwerber/In ein/e unbegleitete/r Minderjährige/r, so ist jener Mitgliedstaat zuständig, in dem sich ein Familienangehöriger\(^{132}\) rechtsmäßig aufhält (sofern dies dem Interesse des Minderjährigen entspricht). Wenn kein Familienangehöriger vorhanden ist, ist der Mitgliedstaat zuständig, in dem zuerst der Asylantrag gestellt wurde\(^{133}\).

- Hat ein/e Asylwerber/in eine/n Angehörige/n, dem/der bereits in einem Mitgliedstaat der Aufenthalt aufgrund seines Status als Flüchtling gewährt hat, so ist jener Mitgliedstaat für den/die Antragsteller/in zuständig. Auch wenn noch nicht über den Antrag des Familienangehörigen entschieden ist, so ist ebenso jener Mitgliedstaat zuständig, in dem der/die Familienangehörige den Antrag gestellt hat, wenn die betroffenen Personen das wünschen\(^{134}\).

- Wenn ein/e Asylwerber/in einen Aufenthaltstitel oder Visum in einem Mitgliedstaat besitzt, so ist jener Mitgliedstaat zuständig, der den Aufenthaltstitel oder das Visum ausgestellt hat\(^{135}\).

- Ist ein/e Asylwerber/in illegal in einen Mitgliedstaat eingereist so ist jener Mitgliedstaat für die Prüfung des Asylantrages zuständig. Zwölf Monate nach dem Grenzübertritt endet jedoch die Zuständigkeit. Es ist dann jener Mitgliedstaat zuständig, in dem sich der/die Asylwerber/in fünf Monate lang ohne Unterbrechung aufgehalten hat\(^{136}\).

- Reist ein/e Drittstaatsangehörige/r in einen Mitgliedstaat ein, in dem für ihn keine Visumpflicht besteht, so ist jener Mitgliedstaat für die Prüfung des Asylantrags zuständig\(^{137}\).

- Stellt ein/e Drittstaatsangehörige/r einen Asylbereich im internationalen Transitbereich eines Flughafens, so ist jener Mitgliedstaat für den Asylantrag zuständig\(^{138}\).

\(^{131}\) Vgl. VO (EG) 343/2003 Art. 1-4

\(^{132}\) laut VO (EG) 343/2003 Art. 2 i) gilt als Familienangehörige/r, wenn die Verbindung schon im Herkunftsland bestanden hat und sich jene Personen auch im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten befinden: Ehegatte/Ehegattin oder Langzeitpartner/in, minderjährige Kinder, und bei minderjährigen AntragstellerInnen der Vater oder die Mutter oder der Vormund.

\(^{133}\) vgl. VO (EG) 343/2003 Art. 6

\(^{134}\) vgl. VO (EG) 343/2003 Art. 7 und 8

\(^{135}\) vgl. VO (EG) 343/2003 Art. 9

\(^{136}\) vgl. VO (EG) 343/2003 Art. 10

\(^{137}\) vgl. VO (EG) 343/2003 Art. 11

\(^{138}\) vgl. VO (EG) 343/2003 Art. 12
6. Die ASYLPOLITIK der EU

- Lässt sich anhand der Kriterien nicht feststellen, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylantrages zuständig ist, so ist der Mitgliedstaat, in dem der Asylantrag zuerst gestellt wurde für die Prüfung zuständig\textsuperscript{139}.

- Stellen mehrere Mitglieder einer Familie (beinahe) gleichzeitig in einem Mitgliedstaat einen Asylantrag und könnte die Familie durch die Anwendung der obigen Kriterien getrennt werden, so gilt, dass der Mitgliedstaat, der für die Asylanträge des größten Teils der Familie zuständig ist, für die Asylanträge aller Familienmitglieder zuständig ist oder, dass der Mitgliedstaat, der laut Kriterien für den Asylantrag des ältesten Familienmitglieds zuständig ist auch für die Asylanträge aller Familienmitglieder zuständig ist.\textsuperscript{140}

Weiters ist in der Dublin II Verordnung mit Kapitel IV eine humanitäre Klausel enthalten, die besagt, dass jeder Mitgliedstaat aus humanitären Gründen (besonders familiärer und kultureller Art) Familienmitglieder zusammenführen kann, auch wenn er laut Kriterien nicht zuständig ist, vorausgesetzt ist das Einverständnis der betroffenen Personen. Besonders im Fall von Schwangerschaft, eines neugeborenen Kindes, schwerer Krankheit, ernsthafter Behinderung oder hohen Alters sollen AsylwerberInnen die auf andere Personen – Familienangehörige - angewiesen sind, nicht getrennt werden sondern zusammengeführt werden. Auch unbegleitete Minderjährige sollen in die Nähe von Familienangehörigen in einem Mitgliedstaat gebracht werden\textsuperscript{141}.

In Kapitel V der Verordnung werden die Bedingungen für die Aufnahme und Wiederaufnahme eines/r Asylwerber/in in einem Mitgliedstaat festgehalten, in Kapitel VI sind Verwaltungskooperationen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, mit der Kommission und bezüglich Informationsaustauschs festgelegt. In Kapitel VII schließlich sind die Schluss- und Übergangsbestimmungen von Dublin I zu Dublin II festgeschrieben\textsuperscript{142}.

In Absatz 17 der Rechtsakte wird festgestellt, dass an der Dublin II Verordnung auch das Vereinigte Königreich und die Republik Irland bindend teilnehmen. Laut Absatz

\textsuperscript{139} vgl. VO (EG) 343/2003 Art. 13
\textsuperscript{140} vgl. VO (EG) 343/2003 Art. 14
\textsuperscript{141} vgl. VO (EG) 343/2003 Art. 15
\textsuperscript{142} vgl. VO (EG) 343/2003 Art. 16-29
18 und 19 ist sie aber für das Königreich Dänemark nicht bindend, in diesem Fall bleibt das Dubliner Übereinkommen in Kraft.143

Nach Darstellung der Kategorien und der humanitären Klausel fällt auf, dass bei der Dublin II Verordnung großes Augenmerk auf Familien und Familienzusammenführung gelegt wurde. Wichtig ist auch noch zu erwähnen, dass die Dublin II Verordnung nur Asylanträge behandelt, die in den Mitgliedstaaten gestellt werden, was die Möglichkeit auf legale Einreise erschwert und beispielsweise dadurch Schlepperbanden Geschäfte eröffnet.

6.2.3. Der Vertrag von Nizza


6.3. Der Gesetzgebungsprozess der EU im Bereich Asylpolitik

Nachdem Gesetzgebungsprozesse in der EU relativ komplex und vielschichtig sind, und in verschiedenen Politikfeldern unterschiedlich, wird an dieser Stelle nicht auf den Gesetzgebungsprozess in der EU allgemein eingegangen. Folgend werden kurz die wichtigsten Prozesse in der Rechtsetzung im Bereich Asylpolitik in der EU angeführt.

Die Asylpolitik in der EU ist Teil des Bestrebens der Union, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen. Die Asylpolitik ist Teil der Innen- und

143 vgl. VO (EG) 343/2003 Abs. 17-19
144 Vgl. VO (EG) 2001/C 80/01, Art. 67 in Verbindung mit Art. 63 (1) und (2a) der VO (EG) 97/C 340/02
Justizpolitik der Europäischen Union, die schwerpunktmäßig auch die Einwanderungs- und Visapolitik, die Kontrolle und Überwachung der gemeinsamen Außengrenzen und die Zusammenarbeit in Zivilsachen beinhaltet.

Folgende Ausführungen stellen den Gesetzgebungsprozess der EU im Bereich der Asylpolitik nach dem Vertrag von Nizza, demnach nach derzeitigem Stand dar. Wichtig ist festzuhalten, dass auch die österreichische Gesetzgebung durch EU-Gesetzgebung beeinflusst wird. Wesentliches Instrumentarium zur Rechtsetzung durch die EU in der Asylpolitik stellt die Richtlinie dar. Sie ist für die Mitgliedstaaten im Sinne des zu erreichenden Ziels verbindlich, die Form und Mittel der Umsetzung in nationalstaatliche Gesetzgebung bleibt jedoch den Mitgliedstaaten überlassen.\[145\] In der Asylpolitik wurden bisher nur Richtlinien verabschiedet, die eine Mindestnorm enthielten, also den „kleinsten gemeinsamen Nenner“, die zu einer Harmonisierung des Asylrechts auf dieser Basis führen sollen.

Der Bereich Asylpolitik wurde durch den Amsterdamer Vertrag in die erste Säule übertragen, weicht aber immer noch von der Gemeinschaftsmethode ab. Im Vertrag von Amsterdam wurde geregelt, dass in einem Übergangszeitraum von 5 Jahren die Kommission sich das legislative Initiativrecht mit den Mitgliedstaaten teilt. Nach diesen fünf Jahren, also ab 2005 besitzt die Kommission das alleinige Initiativrecht.\[146\] Allerdings muss die Kommission dann den Antrag jedes Mitgliedstaates prüfen, der möchte, dass sie dem Ministerrat einen Vorschlag unterbreitet.\[147\]

Mit dem Vertrag von Nizza wurde für den Großteil des Bereiches Asyl eingeführt, dass das Mitentscheidungsverfahren\[148\] und qualifizierte Mehrheitsentscheidung nur dann anzuwenden ist, wenn der Ministerrat zuvor einstimmig „die gemeinsamen Regeln und wesentlichen Grundsätze“\[149\] für diesen Bereich festgelegt hat.\[150\]


\[149\] Vgl. VO (EG) 2001/C 80/01, Art. 67 in Verbindung mit Art. 63 (1) und (2a) der VO (EG) 97/C 340/02
6. Die ASYLPOLITIK der EU

Der erste dieser Passarellebeschlüsse wurde 2004 getätigt\textsuperscript{151}, dadurch hat sich das Rechsetzungsverfahren einen großen Schritt an das Mitentscheidungsverfahren angenähert\textsuperscript{152}. Somit gilt grundsätzlich noch immer das Einstimmigkeitsprinzip im Ministerrat. Das Europäische Parlament hat eher theoretisch mehr Kompetenz, ihm obliegt jedenfalls das Anhörungsrecht, da es durch das Einstimmigkeitsprinzip nur schwierig zu Mitentscheidungsverfahren kommt\textsuperscript{153}.

6.4. Die Akteure innerhalb der EU im Bereich Asylpolitik

Das folgende Kapitel bietet einen Überblick über die wichtigsten Akteure und Aufgaben der EU in der Asylpolitik.

Innerhalb der Europäischen Union fällt das Thema Asylpolitik unter die „Schaffung eines Raumes der Freiheit, Sicherheit und des Rechts“ bzw. unter den Politikbereich „Inneres und Justiz“.

Aus der Darstellung des Gesetzgebungsprozesses lassen sich bereits folgende AkteurInnen auf EU Ebene Erkennen: Die Kommission, der Rat der EU, das Europäische Parlament und der EuGH.


Kommission, die aber auch jeden Antrag eines Mitgliedstaates prüfen muss, der möchte, dass dem Rat ein Vorschlag unterbreitet wird. Der/die österreichische/r Innen- oder JustizministerIn ist an diesem entscheidenden EU Gremium auch beteiligt\textsuperscript{154}.

Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und der Präsident der Europäischen Kommission bilden den \textbf{Europäischen Rat}. Im Zusammenhang mit Asylpolitik wird diesem zwar keine bestimmte Kompetenz zugeschrieben, dennoch formuliert er die politischen Ziele und Leitlinien. Der Europäische Rat in Tampere (Finnland) im Oktober 1999 war beispielsweise allein dem Thema der Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz gewidmet\textsuperscript{155}.

Die \textbf{Europäische Kommission} ist eines der Hauptorgane der EU. Die Kommission besteht aus 27 Mitgliedern, da jedes Land ein/e KommissarIn stellt, die auf 5 Jahre bestellt werden. Sie erarbeitet Vorschläge für neue Rechtsvorschriften, die dann dem Parlament und dem Rat vorgelegt werden\textsuperscript{156}. Der für die Asylpolitik zuständige Kommissar für Freiheit, Sicherheit und Recht in der Generaldirektion für Sicherheit und Inneres ist der Franzose Jacques Barrot. Das folgende Zitat soll verdeutlichen, welchen Zugang die Europäische Kommission zu ihrer Arbeit im Bereich Asylpolitik hat:

\begin{quote}
\text{"Die Europäische Union (EU) ist ein Raum, in dem die Freizügigkeit gewährleistet sein muss. Seit Anfang der 90er Jahre haben derart viele Personen in der EU internationalen Schutz gesucht, dass die Mitgliedstaaten beschlossen haben, gemeinsame Antworten auf diese Herausforderung zu entwickeln. Eine Reihe gemeinsam vereinbarter Prinzipien auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft im Bereich des Asyls kann einen deutlichen Mehrwert bringen und gleichzeitig Europas humanistische Tradition aufrechterhalten.\"}\textsuperscript{157}
\end{quote}

Der \textbf{Europäische Gerichtshof (EuGH)} stellt die Gerichtsbarkeit der Europäischen Union dar. Generell hat der EuGH die Aufgabe, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Gemeinschaftsverträge abzusichern. Rat, Kommission und die Mitgliedsstaaten können den EuGH in Bezug auf Fragen der

\textsuperscript{154} Vgl.: \url{http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=461&lang=de&mode=g} 15.12.2008
\textsuperscript{155} Vgl.: \url{http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=461&lang=de&mode=g} 15.12.2008
\textsuperscript{156} Vgl.: \url{http://europa.eu/abc/panorama/howorganised/index_de.htm#commission} 15.12.2008
\textsuperscript{157} Vgl.: \url{http://ec.europa.eu/justice_home/fsi/asylum/fsi_asylum_intro_de.htm} 18.12.2008
6. Die ASYLPOLITIK der EU

Gültigkeit oder Auslegung befragen\textsuperscript{158}. In die aktuellere Diskussion Eingang findet jedoch die Frage ob die Kompetenzen des EuGH in Bezug auf das Vorabentscheidungsverfahren\textsuperscript{159} erweitert und ein Eilvorlageverfahren eingeführt werden soll\textsuperscript{160}.


Für Asylpolitik im Europäischen Parlament zuständig, ist der Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, genannt LIBE. Er berät zu Gesetzgebungsvorhaben und bereitet die Position des EP gegenüber Rat und Kommission vor. Im Prinzip verfügt das Europäische Parlament auch über die Kompetenz das Mitentscheidungsverfahren im Bereich Asylpolitik. Da dies jedoch durch einstimmige Beschlüsse im Ministerrat begründet werden muss, wird dieses Instrumentarium eher wenig genutzt\textsuperscript{161}.

Die \textbf{Mitgliedstaaten} treten als zentrale Akteure innerhalb des politischen Systems der Europäischen Union auf. Sie können dem Rat vorschlagen, gemeinsame Standpunkte oder Beschlüsse im Bereich Asylpolitik auszuarbeiten.

Eine besondere Stellung nehmen jene Mitgliedstaaten ein, die den momentanen Vorsitz im Europäischen Rat und im Rat der Europäischen Union innehaben, da jener inhaltliche Impulse geben kann und das Arbeiten des Rates begleitet.

Nachdem Entscheidungen im Rat zum Thema Asylpolitik einstimmig fallen müssen, ist dies ein hochsensibles Thema, das vieler Kompromisse bedarf, um die einzelnen Standpunkte der individuell auftretenden Mitgliedstaaten als Akteure zu befriedigen. Hierbei stellt sich das Problem, dass Asylpolitik als mehr oder weniger „hoheitsrechtliches“ Thema gesehen wird/wurde. Die Frage, „\textit{wer sich im Hoheitsgebiet eines Staates aufhalten darf,} zählen zu den Kernpunkten tradiert
Innenpolitik\textsuperscript{162}. Daher geht es in Bezug auf die Mitgliedstaaten darum, auf EU Ebene ein System im Asylwesen zu finden, in dem die Mitgliedstaaten Vorteile gegenüber nationalstaatlicher Politik sehen.

Abseits der politischen Organe und AkteurInnen, die im Gesetzgebungsprozess der EU eine Rolle haben, sollen nun auch Organisationen, die sich in ihrer praktischen Arbeit mit Asylpolitik beschäftigen und auch einen Rahmen auf EU Ebene geschaffen haben, hier berücksichtigt werden. Sie bilden die informelle Dimension dieses Politikbereichs, die mit der Implementierung der Regelungen arbeiten.

Der Zusammenschluss der wichtigsten NGOs die mit Asylpolitik zu tun haben heißt European Council on Refugees and Exiles (ECRE). Dieses pan-europäisches Netzwerk besteht aus 69 NGOs, die mit Flüchtlingen arbeiten. ECRE sieht sich selbst als Lobbyist auf EU Ebene, der auf Vorschläge, Initiativen auf EU und nationaler Ebene reagiert und versucht, Schwächen in Gesetzesvorhaben aufzudecken, bzw. Alternativen anzubieten und sich damit bei den Entscheidungsträgern Gehör verschaffen möchte. Von österreichischer Seite sind die Asylkoordination Österreich und die Diakonie Teil dieses Netzwerkes\textsuperscript{163}.

ECRE versucht, den nationalen NGOs eine europäische Dimension zu geben, hat aber Probleme, auf die Entscheidungsprozesse innerhalb der Europäischen Union einzuwirken. Viele NGOs, die mit Asylpolitik konfrontiert sind, haben sich auf EU Ebene durch ECRE organisiert. Durch diesen Zusammenschluss, werden die von einzelnen Organisationen erkannten Probleme verstärkt wahrgenommen und reproduziert. Die Kommission hört sich die Anliegen dieser Lobby an und man stimmt in einigen Fragen überein. Beispielsweise haben sowohl Kommission als auch NGOs wie ECRE die Vision einer „europäischeren Asylpolitik“ im Sinne einer stärkeren Rolle der Kommission, des Parlaments und des Gerichtshofs. Dennoch sind die NGOs finanziell von der Kommission gefördert, was ein gewisses Abhängigkeitsverhältnis konstruiert.\textsuperscript{164}

Folgende Aussagen lassen sich also über Asylpolitik in der EU formulieren: Innerhalb der EU ist Asylpolitik durch Komplexität und Sensibilität geprägt, da dieser Bereich


\textsuperscript{163} Vgl.: http://www.ecre.org 15.12.2008

Die auf EU Ebene getroffenen Entscheidungen sind auch für die österreichische Gesetzgebung relevant, wenn es sich um Richtlinien handelt, die in einem gewissen Zeitraum in nationales Recht umzusetzen sind.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass sich die EU Asylpolitik einer Supranationalisierung durch die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens annähert, da darin auch die Annäherung an die Gemeinschaftsmethode enthalten ist. Dennoch bildet die momentan weitest reichendste Regelung in der Asylpolitik die intergouvernementale Dublin II Verordnung. Im Gegensatz zu Schengen nehmen alle EU Mitgliedstaaten an der Dublin II Verordnung teil (siehe Vereinigtes Königreich und Irland). Somit liegt der Schluss nahe, dass derzeit die intergouvernementale Zusammenarbeit in der Asylpolitik (noch) überwiegt.


Insgesamt ist der aktuelle Stand der Dinge wohl eher als Spill around zu werten: es gibt zwar in Verträgen theoretisch Fortschritte in Richtung Supranationalisierung und Kompetenzabgabe in Richtung EU, aber bisher sind alle diese Vorstöße durch die Passerellebeschlussfassung „gehemmt“ worden und intergouvernementale Zusammenarbeit überwiegt noch.

Interessant wird es auch noch sein, am Ende dieser Arbeit anhand der jüngsten Entwicklungen und Zukunftsstrategien zu beurteilen, wie sich die EU Asylpolitik aus neofunktionalistischer Sichtweise weiterentwickeln könnte.
7. Das österreichische Asylgesetz 2005


7.1. Der Gesetzgebungsprozess in Österreich

Üblicherweise geht eine Gesetzesinitiative in Österreich von der Bundesregierung aus, die auch die größten Ressourcen in Bezug auf Gesetzesvorbereitung innehat. Natürlich können einzelne Nationalratsabgeordnete im Parlament Gesetzesinitiativen einbringen, ebenso der Bundesrat oder Volksbegehren, diese sind aber zahlenmäßig nicht bedeutend, und im Fall der Asylpolitik nicht relevant.

Gesetzesinitiativen werden zumeist von den fachlich zuständigen Ressorts, im Fall der Asylpolitik von dem/der InnenministerIn ausgearbeitet, welche auf Basis von informellen Kontakten mit relevanten Gruppen zu einem Ministerialentwurf formuliert werden. Dieser wird einem Begutachtungsverfahren unterzogen, im Zuge dessen Verbände, Landesregierungen, die anderen Ministerien und auch die für Asylpolitik relevanten NGOs eine offizielle Stellungnahme abgeben können. Dann werden die Gesetzesentwürfe dem Ministerrat zur Beschlussfassung vorgelegt. Um diese Beschlussfassung einstimmig durchzubringen, müssen die Gesetzesentwürfe somit politisch (zwischen den in der Regierung befindlichen Parteien) und interministeriell konsensfähig sein. Die von der Bundesregierung einstimmig angenommenen
Gesetzesentwürfe werden als Regierungsvorlagen dem Nationalrat übergeben, wo sie in den zuständigen Ausschüssen beraten und teilweise verändert werden\textsuperscript{165}. Als Grundlage für die Beschlussfassung im Nationalrat dient die Ausschussvorlage, also jener Gesetzestext, der vom zuständigen Ausschuss beschlossen wurde. Auch Änderungen im Plenum des Nationalrates sind möglich und üblich. Bei Abstimmungen muss ein Drittel der Abgeordneten anwesend sein. In der Regel ist eine einfache Mehrheit, also 50 Prozent der Stimmen plus eine Stimme erforderlich. Ausnahmen sind Verfassungsgesetze und Verfassungsbestimmungen in einfachen Gesetzen und Schulgesetze – hier ist eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln notwendig, wobei mindestens die Hälfte der Abgeordneten anwesend sein muss. Wenn der Bundesrat innerhalb von 8 Wochen keinen Einspruch gegen das Gesetz erhebt, so gilt der parlamentarische Gesetzesprozess als abgeschlossen, das Gesetz kann beurkundet und kundgemacht werden. Als rechtliches Kontrollinstrumentarium tritt der Verfassungsgerichtshof auf, der Gesetze auf ihre Verfassungskonformität prüft.\textsuperscript{166}

Es muss aber auch angeführt werden, dass der Anstoß für eine Gesetzesnovellierung bzw. die Verabschiedung eines neuen Gesetzes oft durch von der EU vorgegebene Richtlinien gegeben ist, die von den Nationalstaaten in nationales Recht umzusetzen sind. Im Bereich der Asylpolitik handelt es sich um Mindestnormen, die in Richtlinien festgehalten sind. Den Mitgliedstaaten bleibt somit noch großer Spielraum in der Umsetzung dieser Richtlinien.

\subsection*{7.2. Die wichtigsten Akteure rund um das AsylG 2005}

Aus der Darstellung des Asylgesetzgebungsprozesses in Österreich lassen sich bereits folgende AkteurInnen ausmachen: die Parteien, die Bundesregierung, zuständige MinisterInnen, die Oppositionsparteien, am Begutachtungsentwurf beteiligte NGOs, und der VfGH. Weiters sollen die Medien in Österreich als Akteur in die Analyse mit einbezogen werden, die diese viel zu Akzeptanz bzw. Forderung von


Generell lässt sich feststellen, dass die Bedeutung der Programmatik für die Praxis in der ÖVP seit ihrem Wiedereintritt in Regierungsverantwortung zugenommen hat. Ab der 2. Hälfte der 1990er Jahre konnte die ÖVP vom „Zeitgeist“ profitieren, was sich in der Rückkehr zu einer Konservativen Agenda in die gesellschafts- und kulturpolitische Debatte zeigte\textsuperscript{168}.

Ideologisch wird die ÖVP als „konservativ-liberal“ eingeordnet. Die ÖVP Programmatik gab die Richtung an, in die ÖVP-Minister wirken sollten. Durch die Koalitionsregierung ist der Zwang zu Kompromissen gegeben, wobei generell die Vorschläge der Regierungsmitglieder maßgeblich sind\textsuperscript{169}. Auch das lässt auch eine sehr starke Rolle des Innenministers im Prozess der Asylgesetzgebung schließen.

Die FPÖ (Freiheitliche Partei Österreichs) war zurzeit der Asylgesetzgebung 2005 Juniorpartner in einer Regierung mit der ÖVP. Bei den Nationalratswahlen 1999 belegte die FPÖ den 2. Platz hinter der SPÖ. Damals machte die FPÖ die


Die Grünen, eine bisherige Oppositionspartei, positionierten sich während der Regierung Schüssel II vor allem als „Kontrollpartei“. Während es zur Zeit der ersten Schwarz-Blauen Regierung noch zu einer Art Block-Bildung zwischen SPÖ und

---


Die Regierung Schüssel II schrieb in ihrem Regierungsprogramm einen Zusammenhang zwischen Sicherheitspolitik und Migration her. Im Kapitel „Inneres, Asyl und Migration“ wurde eine 15 Punkte starke Liste präsentiert, wo neben einer „Internationalen Vernetzung gegen international organisierte Kriminalität und „Kampf dem internationalen Terrorismus auch eine Reform des Asylwesen angesprochen wurde.175


Der **Verfassungsgerichtshof (VfGH)**, kontrolliert die Gesetzgebung in Hinblick auf ihre Verfassungskonformität. In Verbindung mit dem AsylG 2005 ist zu beschreiben, dass es der VfGH war, der die Asylgesetzesnovelle 2003 - nach Einleitung eines Gesetzesprüfungsverfahren durch die Wiener und Oberösterreichische Landesregierung - in wichtigen Punkten aufhob und somit Anlass für neue Gesetzgebung gab\(^\text{177}\).

Dies war möglich, weil die Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich die Kontrolle und Prüfung von Gesetzen und Verordnungen auf Verfassungskonformität innehat. Der VfGH entscheidet aber auch über Streitigkeiten aus Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern (14a Vereinbarung) und über Zuständigkeiten. Wichtig zu erwähnen ist auch der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes, der in Begutachtungsverfahren Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen abgibt und dabei die Rechtsprechung des VfGH berücksichtigt.\(^\text{178}\)

Der **Menschenrechtsbeirat** im Bundesministerium für Inneres wurde 1999 aufgrund der wiederholten Empfehlung des European Commitee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Tratment or Punishment (CPT) gegründet. Seine Aufgabe

---


ist es, den/die InnenministerIn in Themen der Wahrung der Menschenrechte zu beraten und dem/der MinisterIn auf Grundlage seiner Arbeit Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten. Der Menschenrechtsbeirat besteht aus 11 Mitgliedern und ebenso vielen Ersatzmitgliedern, die sich zur Hälfte aus Mitgliedern der wichtigsten Ressorts der Bundesverwaltung, die Menschenrechtsschutz zur Aufgabe haben und zur Hälfte aus Mitgliedern von NGOs (Caritas Österreich, Diakonie Österreich, SOS Menschenrechte Österreich, Verein Menschenrechte Österreich und Volkshilfe Österreich), die auf diesem Gebiet tätig sind. Im Gesetzgebungsprozess zum AsylG 2005 gab der Menschenrechtsbeirat eine Stellungnahme zum Gesetzesentwurf ab, in dem er die menschenrechtlich bedenklichen Stellen des Gesetzes hervor hob. Ebenso gibt der Menschenrechtsbeirat Empfehlungen in den/die InnenministerIn ab, wie auf aktuelle Entwicklungen regiert werden kann\textsuperscript{179}.


Eine weitere Organisation, die im Zusammenhang mit Asylpolitik in Österreich nicht unerwähnt bleiben darf, ist das weltweit tätige UNHCR. In Österreich nimmt UNHCR eine Art Überwachungsfunktion ein, indem es Gesetzesentwürfe kontrolliert und beobachtet und ebenso Stellungnahmen zu Problemen in der Asylpolitik abgibt. Nachdem das UNHCR bereits seit den 1950er Jahren in Österreich tätig ist, konnte es sich als seriöse Instanz im Bereich der Asylpolitik auch im österreichischen

\textsuperscript{179} Vgl. www.menschenrechtsbeirat.at 15.12.2008
politischen System und bei den politischen Entscheidungsträgern etablieren. UNHCR nimmt eine besondere Stellung in der Asylgesetzgebung ein. So ist im AsylG 2005 (wie auch in früheren Gesetzen) festgeschrieben, dass ein Flüchtling sich jederzeit an das UNHCR wenden kann, ebenso wie das das UNHCR unverzüglich von einer Einleitung des Asylverfahrens zu verständigen ist\textsuperscript{181}.

Im Kontext der Asylpolitik werden in dieser Arbeit auch die Medien als Akteur aufgegriffen. Sie greifen das Thema oft auf, da es in der öffentlichen Debatte ein wichtiges und sehr emotionales ist. Gerade im Gesetzgebungsprozess versuchten NGOs und Oppositionsparteien die Medien als Plattform zu nützen um auf Missstände aufmerksam zu machen. Sie sind für jene Akteure ein essentielle Artikulationsinstrument.

Besonderes Augenmerk ist aber auf ein bestimmtes Medium in Österreich zu legen, und zwar auf die auflagenstärkste Kronenzeitung. Es ist festzuhalten, dass vor allem die FPÖ in Kooperation mit der Kronenzeitung deutlich einen „Anti-Asyl“ Kurs fahren, wodurch sie Einfluss auf die öffentliche Wahrnehmung nehmen. Folgende Schlagzeilen sollen Beispiele für diese Art von Berichterstattung geben: „Asyl Bande schlug in Kaufhäusern zu“\textsuperscript{182}, „Der Asyltourismus kommt uns teuer“\textsuperscript{183}, „Asyl-Touristen werden amtlich Tausende Kilometer chauffiert\textsuperscript{184}“, „Asyl-Status hilft Einbrechern\textsuperscript{185}, „95 Prozent aller Asylwerber sind keine „Flüchtlinge“, sondern...\textsuperscript{186}.


\textsuperscript{181} Vgl. §61 AsylG 2005
\textsuperscript{182} Neue Kronenzeitung vom 02.02.2005 S. 11
\textsuperscript{183} Neue Kronenzeitung vom 13.04.2006 S. 12
\textsuperscript{184} Neue Kronenzeitung vom 13.04.2006 S. 1
\textsuperscript{185} Neue Kronenzeitung vom 06.03.2006 S. 8
\textsuperscript{186} Neue Kronenzeitung vom 09.12.2004 S. 14
Interessant zu erwähnen erscheint die Tatsache, dass im Gegensatz zu anderen Politikbereichen in Österreich (beispielsweise Arbeitsrecht) die Sozialpartner oder andere Interessensverbände in diesem Politikbereich in der Gesetzgebung keine Rolle haben. Die Interessensvertretung der AsylwerberInnen sind sozusagen die in diesem Bereich tätigen NGOs, werden aber aus dem Prozess meist ausgeklammert bzw. haben zu geringen Einfluss.

Wichtig ist es festzuhalten, dass die österreichische Asylpolitik nicht ohne den Faktor EU dargestellt werden kann, weil die EU durch den Erlass von Richtlinien - die Mindestnormen darstellen – aktiv in die Asylpolitik eingreifen kann.

Zusammengefasst ist die Akteurskonstellation im Bereich Asylpolitik in Österreich einerseits durch die EU als auf die Gesetzgebung in Form von Richtlinien Einfluss nehmender Akteur geprägt. Innenpolitisch hat die Bundesregierung in Form des/der Innenministers den größten Einfluss. Der/die Ministerin legt Gesetzesentwürfe vor und hat auch den Einfluss und Macht darüber zu entscheiden, welche anderen Akteure (außerhalb der Bundesregierung) wie NGOs sich in den Gesetzgebungsprozess inhaltlich einbringen können. Die Oppositionsparteien haben zwar in den parlamentarischen Ausschüssen die Möglichkeit, das Gesetz zu prüfen und Expertenhearings zu veranstalten (was wiederum eine Plattform für NGOs sein kann), können jedoch in diesem Fall gegen Entwürfe der Bundesregierung wenig (Verhandlungsgeschick in Bezug auf Zugeständnisse) ausrichten. Die NGOs sind in Österreich in der Betreuung von AsylwerberInnen zwar fest verankert, sind jedoch finanziell in hohem Maße vom Ministerium abhängig. Zwar haben sie oft gute Verbindungen zum Innenministerium (siehe die traditionelle Verbindung zwischen ÖVP und Caritas), sie sind aber nicht automatisch in die Gesetzgebung eingebunden und können sich beispielsweise über den Menschenrechtsbeirat, an dem sie beteiligt sind Gehör verschaffen oder andere Plattformen wie die Medien und Oppositionsparteien wie die Grünen nutzen. Eine Sonderstellung kommt dem UNHCR zu, das als Institution im Asylgesetz festgeschrieben ist und als Instanz zur Überwachung der Asylpolitik einen hohen Stellenwert einnimmt. Den österreichischen Medien kommt in diesem Politikbereich insofern eine Rolle zu, indem sie diejenigen sind, über die in der Öffentlichkeit ein Bild über diejenigen, die in diesem Politikbereich betroffen sind, nämlich AsylwerberInnen zeichnen. Eine besondere Rolle kommt hier der Kronenzeitung zu, sie tut dies leider – in
Kooperation mit dem politischen „Rechts“ – in Form von Kriminalisierung und Stereotypisierung.

7.3. Entstehung des AsylG 2005


UNCHR veröffentlichte einen Katalog mit elf Punkten, in denen der Asylgesetzesentwurf nicht konform mit der GFK ging. Besonders kritisiert wurden die Schubhaftbestimmungen: „wenn unbescholtene Asylwerber hinter Gitter kommen, nur weil über ihren weiteren Verbleib zum Beispiel Konsultationen mit anderen EU-Staaten laufen“ 187

Von Seiten des Innenministeriums wurde viel Kritik am Asylgesetz 2005 mit dem Hinweis, Schutz vor Asylmissbrauch schaffen zu wollen, abgetan.

Der autoritäre Stil des Bundesministers Strasser wurde ebenso in der Öffentlichkeit kritisiert – er verlor so Gesprächsbasis mit den NGOs. Als er im Dezember 2004 zurücktrat, folgte ihm Lise Prokop nach.

Im Begutachtungsverfahren wurden die Bestimmungen über Zwangsernährung von Hungerstreikenden entfernt (es wurde aber dennoch über das Verwaltungsstrafgesetz und das Strafvollzugsgesetz ermöglicht). Die SPÖ änderte daraufhin nach intensiven (auch innerparteilichen Debatten) ihre Position, und kündigte Zustimmung zu dem Gesetz an 188.


187 „Der Standard“ vom 07.04.2005 S. 10: "Der Geist des Misstrauens"
7.4. Neuerungen und Kritik am AsylG 2005


Das AsylG 2005 ist in neun Hauptstücke unterteilt und beinhaltet insgesamt 75 Paragraphen.


\[\text{Vgl. BGBL 100/2005} \]

Daher kommt es, dass besonders kritisierte Passagen wie die Schubhaftbestimmungen sind nicht im Asylgesetz selbst sondern im Fremdenpolizeigesetz 2005, enthalten sind.

Während in der Vergangenheit der Grundsatz galt, AsylwerberInnen nur in Ausnahmefällen in Schubhaft zu nehmen, so beginnt durch das Fremdenrechtspaket 2005 für viele AsylwerberInnen das Asylverfahren in einer Zelle (Schubhaftbestimmungen sind in §76 des FPG geregelt)\(^\text{192}\).

Besonders kritisiert wurde die Möglichkeit im FPG 2005, traumatisierte Flüchtlinge abschieben zu können. Volkshilfepräsident Weidenholzer meinte: "Diese Asylwerber wie heiße Kartoffeln durch Europa zu schicken ist keine menschliche Regelung."\(^\text{193}\)

Caritas Präsident Michael Landau kritisierte auch die rigorosen Möglichkeiten zur Verhängung von Schubhaft. Er stellte das Gesetz unter das Motto: „Schubhaft statt Schutz“\(^\text{194}\)

Auch Asylrechtsexperten, sahen die Entwicklung als bedrohlich an, dass AsylwerberInnen durch Anhaltung in Schubhaft bzw. eine Einschränkung ihrer Bewegungsfreiheit mehr von der Öffentlichkeit abschottet werden – es ist zur Schaffung eines in sich geschlossenen Asylsystems gekommen, Kontakt zu Anwälten oder NGOs aufzunehmen wird für AsylwerberInnen immer schwieriger\(^\text{195}\).

Zweck des neuen Asylgesetzes war es, das Asylgesetz nach einigen Novellierungen zu vereinheitlichen und besser lesbar zu machen. Auch die Dauer von Asylverfahren sollte beschleunigt werden, um den alten Rückstau an anhängigen Verfahren aufarbeiten zu können und keinen weiteren mehr zu produzieren.

„Das Asylverfahren unterschreitet rechtssstaatliche Standards in einem Ausmaß, dass nicht mehr von einem fairen Verfahren gesprochen werden kann. Besonders bedenklich ist das

\(^{192}\) Vgl. BGBL 100/2005
\(^{193}\) Vgl. Der Standard” vom 01.07.2005 S. 7: Grüne Schelte für SPÖ
\(^{194}\) Vgl. Der Standard” vom 09.07.2005 S. 1: Heftige Kritik der Caritas an Asylgesetz
 durchlöcherte Rechtsmittelverfahren, das Abschiebungen noch vor rechtskräftigem Abschluss des Asylverfahrens zulässt 196.


Weiters hegte UNHCR großen Vorbehalt gegen die weit gefasste Ermächtigung zur Übermittlung von Daten betreffend Asylwerber an Behörden ihrer Herkunftsstaaten, wie in § 57 des AsylG beschrieben. Hier wurde auf eine erhebliche Datenschutzlücke hingewiesen 197.

7.5. Das AsylG 2005 und die EU

Im AsylG 2005 kann auch die „Handschrift“ der Europäischen Union festgestellt werden. Wie bereits dargelegt, kann die EU seit dem Vertrag von Amsterdam Rechtsakte in Form von Richtlinien oder Verordnungen im Bereich Asylpolitik erlassen. Von diesem Instrumentarium hat die EU auch Gebrauch gemacht, wie folgende Auflistung deutlich macht – sie stellt die wichtigsten Richtlinien dar, die innerhalb der EU beschlossen wurden:

- Richtlinie 2003/9/EG, die so genannten „Aufnahmerichtlinie“, in der die Mindeststandards für die Versorgung und Betreuung von Asylwerbern festgelegt sind,
- Die so genannte „Statusrichtlinie“, die Richtlinie 2004/83/EG des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen,

die anderweitig internationalen Schutz benötigen. Dies soll eine Vereinheitlichung des Flüchtlingsbegriffes und des Schutzes von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten erreichen.


Es muss allerdings angemerkt werden, dass es sich bei diesen Richtlinien um „Mindestnormen“ handelt. Sie sind in der nationalen Gesetzgebung umzusetzen - den einzelnen Mitgliedstaaten bleibt somit relativ großer Spielraum in der der Umsetzung und Ausgestaltung dieser Richtlinien.

Dieser Abschnitt soll zeigen, ob und wo im Gesetz sich diese von der EU erlassenen Mindestrichtlinien im österreichischen AsylG wieder finden lassen.

Die Aufnahmerichtlinie, die Mindeststandards für die Versorgung und Betreuung von AsylwerberInnen festsetzt, beschäftigt sich vor allem mit der Ausstellung von Dokumenten, Wohnsitz und Bewegungsfreiheit, Prinzip der Familieneinheit, Möglichkeit zur Anordnung medizinischer Untersuchungen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, Grundschulerziehung und weiterführende Bildung Minderjähriger, Regelung des Zugangs zu Beschäftigung und beruflicher Bildung und „materielle“ Aufnahmebedingungen wie Unterkunft und Verpflegung und Gesundheitsversorgung\textsuperscript{199}.


Besondere Bedeutung im AsylG 2005 hat die umfassende Umsetzung der EU-Statusrichtlinie 2204/83/EG über die „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“. Sie ist an zahlreichen Stellen des Gesetzes herauszulesen. Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, jenen AntragstellerInnen die Flüchtlings eigenschaft zuzuerkennen, die den Kriterien der GFK entsprechen. Sie enthält auch Bestimmungen zur Auslegung des
7. Die österreichische Asylpolitik in Zahlen


205 Vgl. Richtlinie 2004/83/EG
206 Vgl. AsylG 2005, §3-9
Abbildung 4: Bearbeitete Asylanträge 2002 - 2007

![Diagramm der Bearbeiteten Asylanträge 2002-2007](image)

Quelle: BMI

Auch die Herkunftsländer der AsylantragstellerInnen werden in diesen Statistiken erfasst. Hier soll durch Darstellung der antragsstärksten Nationen im Jahr 2007 und deren (nicht)Anerkennung ein aktueller Überblick gegeben werden

Abbildung 5: Asylantragsstärkste Nationen 2007 (Stand 29.02.2008)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Staatszugehörigkeit</th>
<th>Anträge</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Russische Föderation</td>
<td>2.676</td>
</tr>
<tr>
<td>Serbien</td>
<td>1.760</td>
</tr>
<tr>
<td>Afghanistan</td>
<td>761</td>
</tr>
<tr>
<td>Türkei</td>
<td>659</td>
</tr>
<tr>
<td>Moldau</td>
<td>545</td>
</tr>
<tr>
<td>Irak</td>
<td>472</td>
</tr>
<tr>
<td>Somalia</td>
<td>457</td>
</tr>
<tr>
<td>Armenien</td>
<td>405</td>
</tr>
<tr>
<td>Georgien</td>
<td>400</td>
</tr>
<tr>
<td>Nigeria</td>
<td>394</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Quelle: BMI, Asylstatistik 2007

Die nächste Abbildung soll am Beispiel der antragsstärksten Nationen 2007 veranschaulichen, in welchem Maße die Asylanträge positiv bzw. negativ erledigt wurden:

---


Abbildung 6: Entscheidungen in Prozent

<table>
<thead>
<tr>
<th>Staatszugehörigkeit</th>
<th>pos</th>
<th>neg</th>
<th>sonst</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Russische Föderation</td>
<td>72%</td>
<td>15%</td>
<td>13%</td>
</tr>
<tr>
<td>Serbien</td>
<td>9%</td>
<td>68%</td>
<td>22%</td>
</tr>
<tr>
<td>Afghanistan</td>
<td>62%</td>
<td>19%</td>
<td>20%</td>
</tr>
<tr>
<td>Türkei</td>
<td>20%</td>
<td>54%</td>
<td>26%</td>
</tr>
<tr>
<td>Moldau</td>
<td>2%</td>
<td>22%</td>
<td>76%</td>
</tr>
<tr>
<td>Irak</td>
<td>53%</td>
<td>24%</td>
<td>23%</td>
</tr>
<tr>
<td>Somalia</td>
<td>63%</td>
<td>14%</td>
<td>23%</td>
</tr>
<tr>
<td>Armenien</td>
<td>35%</td>
<td>51%</td>
<td>14%</td>
</tr>
<tr>
<td>Georgien</td>
<td>8%</td>
<td>69%</td>
<td>23%</td>
</tr>
<tr>
<td>Nigeria</td>
<td>2%</td>
<td>59%</td>
<td>39%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Quelle: BMI, Asylstatistik 2007


Aus den obigen Abbildungen wird deutlich, dass die meisten Asylanträge von Menschen, die aus der Russischen Föderation stammen, gestellt wurden und auch zu 72% positiv erledigt wurden. Hier handelt es sich zu einem großen Teil um Flüchtlinge aus Tschetschenien. Asylanträge aus Serbien, der zweitstärksten antragstellenden Nation, werden allerdings zum größten Teil negativ entschieden. Es liegt nahe, dass dies der Fall ist, weil jene Menschen aus dem Kosovo geflohen sind, wobei Flüchtlinge aus dem Kosovo zurzeit eben kaum mehr in Österreich als Flüchtlinge anerkannt werden. Bei Asylanträgen aus der Türkei ist anzunehmen, dass hauptsächlich jene AntragstellerInnen als Flüchtlinge anerkannt werden, die als Kurden verfolgt aus der Türkei geflohen sind. Eine „hohe“ Zuerkennungsquote haben weiters AntragstellerInnen aus Afghanistan, Irak und Somalia (eine Quote über 50%), was auf die politische Krisensituation in diesen Ländern zurückzuführen ist.

Abschließend soll noch ein kurzer Einblick in die aktuellsten Zahlen des Asylwesens gegeben werden:

Bis Oktober hatten im Jahr 2008 laut Innenministerium 10.316 Menschen einen Antrag auf Asyl in Österreich gestellt. Dies bedeutet im Jahresvergleich ein Plus von


211 Vgl. Ebenda. 25.11.2008
5,92 %. 6.864 davon waren Antragssteller und 3.452 waren Antragsstellerinnen. Die Zahl der „unbegleiteten Minderjährigen“ beläuft sich auf 698. Die Gesamtzahl der in Österreich offenen Asylverfahren liegt bei 31.228\textsuperscript{212}.

Abbildung 7: Antragsstärkste Nationen bis Oktober 2008

<table>
<thead>
<tr>
<th>Herkunftsland</th>
<th>Anzahl Anträge</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Russische Föderation</td>
<td>2783</td>
</tr>
<tr>
<td>Afghanistan</td>
<td>1050</td>
</tr>
<tr>
<td>Serbien</td>
<td>689</td>
</tr>
<tr>
<td>Kosovo</td>
<td>675</td>
</tr>
<tr>
<td>Nigeria</td>
<td>440</td>
</tr>
<tr>
<td>Irak</td>
<td>412</td>
</tr>
<tr>
<td>Georgien</td>
<td>407</td>
</tr>
<tr>
<td>Somalia</td>
<td>350</td>
</tr>
<tr>
<td>Türkei</td>
<td>347</td>
</tr>
<tr>
<td>Armenien</td>
<td>303</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Quelle: BMI, Asylstatistik Oktober 2008\textsuperscript{213}

25.11.2008

\textsuperscript{213} Vgl. Ebenda, 25.11.2008
8. Neuere Entwicklungen in der EU Asylpolitik


8.1. Das Haager Programm


Gemeinsame EU Asylpolitik ist auch in jüngerer Zeit ein wichtiges Thema. Folgend sollen zwei Entwicklungen Eingang in diese Arbeit finden, auch wenn sie (noch) nicht ratifiziert oder umgesetzt sind. Dennoch soll dadurch eine Tendenz erkennbar sein, in welche Richtung die EU im Bereich Asylpolitik gehen will.

\textsuperscript{214} Vgl. EG 2005/C53/01
8. Neuere ENTWICKLUNGEN der EU ASYLPOLITIK

8.2. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa bzw. der Vertrag von Lissabon


- ein einheitlicher EU-weiter Asylstatus,
- ein einheitlicher Status für subsidiär Schutzberechtigte,
- eine gemeinsame Regelung für den Schutz von Vertriebenen im Falle eines Massenzustroms,
- gemeinsame Verfahren für die Zu- bzw. Aberkennung des Asylstatus oder Status des/der Subsidiär Schutzberechtigten,
- Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des für die Prüfung zuständigen Mitgliedstaates,
- Normen über die Aufnahmebedingungen von AsylwerberInnen,
- Partnerschaft und Kooperation mit Drittländern, um den Zustrom von AsylwerberInnen steuern zu können\textsuperscript{216}.

\textsuperscript{215} Vgl. Vertrag von Lissabon, Rat der Europäischen Union, 6655/08
\textsuperscript{216} Vgl. Vertrag von Lissabon, Rat der Europäischen Union, 6655/08
8. Neuere ENTWICKLUNGEN der EU ASYLPOLITIK

Artikel 80 des Vertrages legt schließlich fest, dass diese Politik und Umsetzung dem Grundsatz der Solidarität unterliegen, auch in finanzieller Hinsicht\textsuperscript{217}. Der Vertrag von Lissabon wertet die Bedeutung der Schaffung eines Raumes der Freiheit, Sicherheit und des Rechts nochmals bedeutend auf. Er führt alle Politiken in diesem Bereich in die Erste Säule der EU.


Nachdem der Vertrag von Lissabon aber nicht rechtskräftig ist, können die in diesem Vertrag festgeschriebenen Veränderungen in der EU Asylpolitik nur als innerhalb der EU beabsichtigte Tendenzen bezeichnet werden.

Abschließend zur Asylpolitik der EU wird nun im letzten Punkt das Grünbuch der EU Kommission zu künftigen Asylstrategie aus dem Juni 2008 vorgestellt, um einen weiteren Aspekt für zukünftige Tendenzen vorzustellen.

8.3. Grünbuch der Europäischen Kommission zur künftigen Asylstrategie


\textsuperscript{217} Vgl. Vertrag von Lissabon, Rat der Europäischen Union, 6655/08
mit jenen in den Verträgen und Programmen bereits erwähnten decken. Um diese Ziele zu erreichen, schlägt die Kommission eine Drei Punkte Strategie vor\textsuperscript{218}:

- Es müssen qualitativ bessere und stärker vereinheitlichte Standards im Bereich internationalen Schutzes eingeführt werden. Bestehende Rechtsvorschriften sollten geändert und neue Instrumente vorgeschlagen werden, wie eine Anerkennungsrichtlinie
- Einhergehend mit der gesetzlichen Harmonisierung soll auch die praktische Zusammenarbeit weiter ausgebaut werden. Das Ziel ist eine „stärkere Annäherung der Entscheidungsprozesse innerhalb des durch EU-Rechtsvorschriften vorgegebenen Rahmens“. In diesem Bereich wurden schon Erfolge erzielt, wie das gemeinsame Instrument zur Einholung von Informationen über das Herkunftsland.

Diese Mitteilung der Kommission stellt ganz klar fest, dass eine weitere Harmonisierung der Asylpolitik wichtigen Stellenwert für die EU hat bzw. haben sollte. Der Vorschlag nimmt sich auch vieler bestehender Kritikpunkte am bestehenden System an und bietet weitere Schritte an.

Die EU Asylpolitik betreffend ist festzuhalten, dass bestehende Probleme in diesem Politikbereich erkannt werden. Für die Kommission stellt die unterschiedliche Bescheidung von Asylsuchenden aus den gleichen Herkunftsländern ein großes Problem dar. Dadurch wird es immer ungleichen Andrang auf verschiedene


Vor allem was die „Solidarität nach außen“ angeht, so muss angemerkt werden, dass die Verträge, Programme und Mitteilungen den Eindruck erwecken, dass hier eine Politik „vor den Toren Europas“ angestrebt wird – Migrationsströme sollen steuerbar werden, Asylanträge im Ausland abgewickelt werden. Natürlich ist diese Förderung von Drittstaaten in monetärem und rechtstaatlichem Sinne wie dem Beitritt zur GFK positiv zu bewerten. Trotzdem kann das Gefühl der größtmöglichen Distanz nicht ausgeschlossen werden.

Auch aus neofunktionalistischer Sicht sollen die in diesem Punkt vorgestellten „Pläne“ dargestellt werden. Prinzipiell sind die sich sowohl im Reformvertrag von Lissabon und im Grünbuch der Kommission abzeichnenden Tendenzen deutlich als Schritt in Richtung weiterer Integration zu werten. Es zeigt sich, dass vor allem die supranationalen Organisationen ganz im neofunktionalistischen Sinne die Integration weiter vorantreiben (wollen).


Die Kommission als supranationales Organ, das der Motor für Integration sein will ist im Sinne des Neofunktionalismus eindeutig festzumachen. Wenn die im Reformvertrag festgehaltene Entscheidungsfindung rechtkräftig würde, könnte man sogar von Loyalitätstransfer in der Asylpolitik sprechen, die Mitgliedstaaten hätten wichtige Macht in diesem Politikbereich abgegeben. Eine etwaige Spill-Back Tendenz lässt sich bei Betrachtung dieses Vertrages und dieser Strategie nicht feststellen.
9. Fazit

Dieser abschließende Punkt gibt Raum, die in dieser Arbeit gewonnenen Erkenntnisse zu reflektieren.

Die Asylpolitik als Thema - sowohl in der öffentlichen, oft sehr emotional geführten Diskussion als auch in der theoretischen – ist ein sensibles. Folgendes Zitat ist für die emotional geführte Thematik sehr passend:


Es hat sich gezeigt, dass Asylpolitik in Österreich und auch den anderen EU Mitgliedstaaten generell als Politik der Inneren Sicherheit gesehen wird. Diese Thematik bezieht sich auf die erste aufgestellte Forschungshypothese. Ebenso soll erklärt werden, wann, wo und warum nationale Regierungen bereit sind, Kompetenzen abzugeben. Es ist feststellbar, dass besonders die Politiken der Inneren Sicherheit nur langsam von der Integration innerhalb der EU erfasst wurden. Diese Kategorisierung von Asylpolitik als Politik der Inneren Sicherheit ist mit ein Grund, warum bis dato in Fortschritten bezüglich Asylpolitik immer ein
„Schutzmechanismus“ in Form von Passerellebeschlüssen eingebaut wurde. Auch die Einigung auf das Erlassen von Mindestrichtlinien lässt darauf schließen, dass in diesem Bereich von den Mitgliedstaaten nur ungerne Souveränität abgegeben wird, und in dieser Form bleibt den Mitgliedstaaten genügend Spielraum in ihrer nationalen Asylgesetzgebung. Es gestaltet sich schwierig und ist nur langsam durchzusetzen, dass dieser Bereich auf EU Ebene weiter harmonisiert werden soll. Auch die erste Forschungshypothese kann somit als verifiziert angesehen werden.


9. FAZIT


9.1. Auf dem Weg in Richtung gemeinsamer EU-Asylpolitik?


Fest steht, dass das Asylgesetz 2005 natürlich eine Verbindung zur EU Asylpolitik aufweist. In diesem Gesetz wurden mehrere in der EU beschlossene Mindestrichtlinien umgesetzt. Die umfangreiche Statusrichtlinie an sich war es, die überhaupt einen Anstoß gegeben hat, das Asylrecht zu reformieren. Da es sich aber um „Mindestnormen“ also den kleinsten gemeinsamen Nenner innerhalb der EU handelt, hatte Österreich viel Platz zur Ausgestaltung der Gesetzgebung. Man kann also natürlich eine Beeinflussung des österreichischen nationalstaatlichen Gesetzes durch die bestehende gemeinsame EU Asylpolitik feststellen.

Durch diese Arbeit wurde festgestellt, dass es seit dem Vertrag von Amsterdam Bemühungen seitens der EU gibt, die Asylpolitik zu vergemeinschaften. Diese Regelungen fallen im EU Jargon unter die „Schaffung eines Raumes der Freiheit, Sicherheit und des Rechts“. Dies ist auch im Vertrag von Lissabon in den

Auch die EU Kommission hat sich die Schaffung einer gemeinsamen Asylstrategie zum Ziel gesetzt, die durchaus vielversprechend ist, da sie auch bestehende Probleme anerkennt und beseitigen will (uneinheitliche Verfahren, etc.). Natürlich stellt sich in Bezug auf eine harmonisierte Asylpolitik die Frage, wie etwas auf EU Ebene funktionieren soll, was auf Bundesebene schon nicht funktioniert (siehe Grundversorgungsvereinbarung).


sind in diesem Politikbereich eine treibende Kraft. Nachdem die Kommission die Verabschiedung weiterer Richtlinien vorantreibt und in künftigen Verträgen die EU mehr Kompetenzen und Möglichkeiten übertragen bekommt, scheint der Zukunftskurs tendenziell in diese Richtung zu gehen, wenn auch langsam. Ein Spill Over oder zumindest die jetzige Form des Spill around scheint zumindest möglich.

So muss auch im Schlusssatz dieser Arbeit das Fragezeichen am Ende der Frage: „Auf dem Weg in Richtung gemeinsamer EU-Asylpolitik?“ bestehen bleiben.
10. Bibliographie


Faber, Anne (2005): Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung. Diss. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden


10. BIBLIOGRAPHIE

Zeitungsartikel:

Der Standard vom 07.04.2005 S. 10: Der Geist des Misstrauens
Der Standard vom 01.07.2005 S. 7: Grüne Schelte für SPÖ
Der Standard vom 09.07.2005 S. 1: Heftige Kritik der Caritas an Asylgesetz
Neue Kronenzeitung vom 02.02.2005 S. 11
Neue Kronenzeitung vom 13.04.2006 S. 12
Neue Kronenzeitung vom 13.04.2006 S. 1
Neue Kronenzeitung vom 06.03.2006 S. 8
Neue Kronenzeitung vom 09.12.2004 S. 14

Gesetzestexte:

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte: Resolution 217 A (III) der UN Generalversammlung vom 10. Dezember 1948, Art. 14
AsylG 1997: BGBl 75/1997
AsylG 2005: BGBl 100/2005
Dublin Verordnung: VO (EG) 343/2003
GFK in der österreichischen Verfassung: BGBl 55/1955
Haager Programm: EG 2005/C53/01
Statusrichtlinie: Richtlinie 2004/83/EG
Verfahrensrichtlinie: 2005/85/EG
Vertrag von Amsterdam: VO (EG) 97/C 340/02
Vertrag von Lissabon, Rat der Europäischen Union, 6655/08
Vertrag von Nizza: VO (EG) 2001/C 80/01
Internetquellen:

Asylstatistik 2007, BMI:

Asylstatistik Oktober 2008:

Bundesministerium für Inneres, Publikationen Asylwesen:
http://www.bmi.gv.at/publikationen/ 25.11.2008

Demokratiezentrum Wien, Asylpolitik in Österreich:

Der Menschenrechtsbeirat:
www.menschenrechtsbeirat.at 15.12.2008

ECRE :

Europa ABC :

Europäische Kommission, Generaldirektion für Justiz und Inneres :

Europäisches Parlament:
Interessen in der EU – Integrationstheoretische Überlegungen:
http://www.ihs.ac.at/powi04/papers/AG%20oesterreich_europa/Spreitzer_Astrid.pdf  
5.11.2008


Non Governmental Organizations:

Rat der Europäischen Union:

Ratsinformationen. Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit im JI Bereich:

UNHCR Auf einen Blick 2008:
http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/aktuell/AufeinenBlick08.pdf 8.11.2008

UNHCR Facts zu IDPs:

UNHCR, KURZANALYSE der Regierungsvorlage für das Fremdenrechtspaket 2005 vom 20.05.2005:

UNHCR in Österreich:
http://www.unhcr.at/index.php?id=183&type=1&no_cache=1&PHPSESSID=e89ada7202093a8197455af592786f82 25.11.2008

UNHCR, 25 years Vienna International Centre:

UNHCR zu Binnenvertriebenen:

www.fluchtistkeinverbrechen.at 15.12.2008


Asylum policy on Austrian or EU level is subject to recurrent discussions in the public. One needs to consider, that asylum policy is no longer a matter of mere national state policy. While the Austrian asylum policy is affected by a specific stakeholder constellation, the EU also influences the Austrian policy, as well as treaties like the Dublin II regulation. The EU has started the first phase to create a common asylum policy with the treaty of Amsterdam. Via Directives, that contain minimum norms, the EU has seized the possibility to start creating a common asylum system. The analysis shows, that in a neofunctional sense, no profound integration in asylum policy in the sense of a “spill over” has occurred. There has been progress towards a supranational asylum policy, but specific mechanisms retard these advances. As asylum policy is generally seen as a policy of “inner security”, the EU member states only reluctantly hand over sovereignty and competences in this policy area. Possible future EU project, like the treaty of Lissabon are supposed to give information whether further integration towards a supranational common asylum policy is likely.
CURRICULUM VITAE

Persönliches
Name Katharina Plank
Adresse Wurlitzergasse 50/45, 1160 Wien
E-Mail k.plank@chello.at
Staatsangehörigkeit Österreich
Geburtsdatum/Ort 22.05.1983 in Wien

Studium und Schule
Juni 2001: Matura
Seit Wintersemester 2001: Studentin der Politikwissenschaft an der Universität Wien
Wintersemester 2007: Recherchebeginn für die Diplomarbeit
Wintersemester 2008: Fertigstellung der Diplomarbeit

Berufserfahrung und Praktika
1999-2003 Diverse Ferialpraktika und Teilzeitjobs in der Werbe- und Pharmabranche
Juli & Sept. 2004: Praktikum im Europäischen Parlament
August 2005: Praktikum beim ORF, Redaktion „Zeit im Bild“
März – Dezember 2006: Praktikantin bei der Österreichischen Jungbauernschaft

Sprachen
Deutsch, Englisch, Französisch, Spanisch, Niederländisch, Italienisch