

HANDBUCH

Handbuch zu den europarechtlichen Grundlagen im Bereich Asyl, Grenzen und Migration



© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2013
Europarat, 2013

Das Manuskript für dieses Handbuch wurde im April 2013 fertiggestellt.
Künftige aktualisierte Fassungen werden auf der Website der FRA unter fra.europa.eu/de/theme/asyl-migration-grenzen und auf der Website des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte unter Rechtssprechung ('Case-Law') auf echr.coe.int verfügbar sein.

Nachdruck - ausgenommen zu kommerziellen Zwecken - mit Quellenangaben gestattet.

***Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre
Fragen zur Europäischen Union zu finden***

**Gebührenfreie Telefonnummer (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Einige Mobilfunkanbieter gewähren keinen Zugang zu 00 800-Nummern oder berechnen eine Gebühr.

Foto (Umschlag & Innenseiten): © iStockphoto

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,
Server Europa (<http://europa.eu>).

Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2013

ISBN 978-92-871-9968-3 (Europarat)

ISBN 978-92-9239-103-4 (FRA)

doi:10.2811/2902

Printed in Luxembourg

GEDRUCKT AUF CHLORFREI HERGESTELLTEM RECYCLINGPAPIER (PCF)



Dieses Handbuch wurde in englischer Sprache verfasst. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) übernimmt keine Verantwortung für die Qualität der Übersetzungen in andere Sprachen. Die in diesem Handbuch zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind für den EGMR nicht verbindlich. Das Handbuch bezieht sich auf ausgewählte Kommentare und Handbücher. Der EGMR übernimmt keine Verantwortung für deren Inhalt; des Weiteren stellt deren Aufnahme in diese Liste keine Billigung dieser Veröffentlichungen dar. Weitere Veröffentlichungen sind auf den Webseiten der Bibliothek des EGMR aufgeführt: echr.coe.int/Library/.



Handbuch zu den europarechtlichen Grundlagen im Bereich Asyl, Grenzen und Migration

Vorwort

Im März 2011 veröffentlichten die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte als Ergebnis ihres ersten gemeinsamen Projekts ein Handbuch zum europäischen Antidiskriminierungsrecht. Aufgrund der zahlreichen positiven Rückmeldungen wurde der Entschluss gefasst, diese Zusammenarbeit in einem anderen Bereich von aktueller Relevanz fortzusetzen, bei dem offensichtlich Bedarf an einem umfassenden Leitfaden zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Gerichtshofs der Europäischen Union sowie zu einschlägigen Verordnungen und Richtlinien der EU bestand. Mit dem vorliegenden Handbuch soll ein Überblick über die verschiedenen europäischen Normen im Zusammenhang mit Asyl, Grenzen und Einwanderung zur Verfügung gestellt werden.

Das Handbuch wendet sich an Rechtsanwälte, Richter, Staatsanwälte, Grenzschutzbeamte, Einwanderungsbeamte und andere Personen, die mit den nationalen Behörden zusammenarbeiten, sowie an Nichtregierungsorganisationen und andere Einrichtungen, die sich möglicherweise mit rechtlichen Fragen in einem der vom Handbuch abgedeckten Bereiche auseinandersetzen müssen.

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 ist die Charta der Grundrechte der Europäischen Union rechtlich bindend. Darüber hinaus sieht der Vertrag von Lissabon den Beitritt der EU zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vor, die für alle Mitgliedstaaten der EU und des Europarates ebenfalls rechtlich bindend ist. Ein besseres Verständnis der gemeinsamen Grundsätze, die im Rahmen der Rechtsprechung der beiden europäischen Gerichtshöfe entwickelt wurden und in EU-Verordnungen und -Richtlinien enthalten sind, ist unverzichtbar, wenn es darum geht, die einschlägigen Normen ordnungsgemäß umzusetzen und zugleich die Achtung der Grundrechte auf nationaler Ebene in vollem Umfang zu gewährleisten. Wir hoffen, dass wir diesem wichtigen Ziel mit Hilfe dieses Handbuchs ein Stück näherkommen.

Erik Friberg

Kanzler des Europäischen Gerichtshofs
für Menschenrechte

Morten Kjaerum

Direktor der Agentur der Europäischen
Union für Grundrechte

INHALT

VORWORT	3
ZUR ANWENDUNG DIESES HANDBUCHS	11
EINFÜHRUNG.....	15
Der Europarat.....	15
Die Europäische Union	17
Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union	21
Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte.....	23
Kernpunkte	24
1 ZUGANG ZUM HOHEITSGEBIET UND ZU VERFAHREN	25
Einführung	26
1.1 Die Schengen-Visabestimmungen	28
1.2 Verhinderung unerlaubter Einreise	30
1.3 Einreiseverbote und Schengen-Ausschreibungen.....	31
1.4 Grenzübertrettskontrollen.....	35
1.5 Transitzonen	35
1.6 Asylbewerber.....	36
1.7 Zurückweisung auf See	38
1.8 Rechtsbehelfe	40
Kernpunkte	41
2 STATUS UND ENTSPRECHENDE DOKUMENTE	43
Einführung	44
2.1 Asylbewerber.....	45
2.2 Anerkannte Flüchtlinge und Personen denen, subsidiärer Schutz gewährt wurde	47
2.3 Opfer von Menschenhandel sowie besonders ausbeuterischer Arbeitsbedingungen.....	48
2.4 Von vorläufigen Maßnahmen gemäß Artikel 39 betroffene Personen.....	50
2.5 Migranten in einer irregulären Situation	51
2.6 Langfristig Aufenthaltsberechtigte.....	54
2.7 Türkische Staatsangehörige.....	56
2.8 Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige von EWR- Staatsangehörigen oder Schweizer Bürgern sind	59
2.9 Staatenlose und der Verlust der Staatsbürgerschaft oder der Dokumente	60
Kernpunkte	62

3 ASYLENTSCHEIDUNGEN UND ABSCHIEBUNGSHINDERNISSE: MATERIELLE ASPEKTE.....	65
Einführung	67
3.1 Das Recht auf Asyl und der Grundsatz der Nichtzurückweisung.....	68
3.1.1 Die Art der Gefahr nach Unionsrecht.....	72
3.1.2 Die Art der Gefahr nach EMRK	75
3.1.3 Prüfung der Gefahr	79
3.1.4 Ausreichender Schutz	82
3.1.5 Inländische Fluchtalternative.....	86
3.1.6 Sichere Drittstaaten	87
3.1.7 Ausschluss von internationalem Schutz.....	89
3.1.8 Erlöschen des internationalen Schutzes.....	91
3.2 Kollektivausweisung.....	93
3.3 Auf anderen menschenrechtlichen Gründen beruhende Hindernisse für eine Ausweisung.....	95
3.4 Drittstaatsangehörige mit einem höheren Maß an Schutz gegen Abschiebung.....	97
3.4.1 Langfristig Aufenthaltsberechtigte.....	97
3.4.2 Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige von EWR-Staatsangehörigen oder Schweizer Bürgern sind	97
3.4.3 Türkische Staatsangehörige	99
Kernpunkte	100
4 VERFAHRENSGARANTIE UND RECHTSBEISTAND BEI ASYL- UND RÜCKFÜHRUNGSENTSCHEIDUNGEN.....	103
Einführung	104
4.1 Asylverfahren.....	105
4.1.1 Anhörung, Prüfverfahren und erste Entscheidungsfindung	105
4.1.2 Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf	108
4.1.3 Rechtsbehelfe mit automatischer aufschiebender Wirkung.....	111
4.1.4 Beschleunigte Asylverfahren.....	114
4.2 Dublin-Verfahren.....	115
4.3 Verfahren im Zusammenhang mit Aufnahmebedingungen für Asylbewerber	118
4.4 Rückführungsverfahren.....	118
4.5 Rechtlicher Beistand in Asyl- und Rückführungsverfahren	121
4.5.1 Rechtlicher Beistand im Asylverfahren.....	123
4.5.2 Rechtlicher Beistand bei Rückkehrentscheidungen.....	123
4.5.3 Rechtlicher Beistand bei der Anfechtung abschlägiger Entscheidungen über Unterstützungsleistungen für Asylbewerber	124
Kernpunkte	125

5 PRIVAT- UND FAMILIENLEBEN UND DAS RECHT, EINE EHE EINZUGEHEN	127
Einführung	130
5.1 Das Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen	132
5.2 Legalisierung des Aufenthalts von Familienangehörigen.....	135
5.3 Familienzusammenführung.....	143
5.4 Aufrechterhaltung der Familie – Schutz vor Ausweisung.....	148
5.4.1 Scheitern von Beziehungen	149
5.4.2 Strafrechtliche Verurteilungen.....	151
Kernpunkte	154
6. INHAFTNAHME UND EINSCHRÄNKUNG DER FREIZÜGIGKEIT	155
Einführung	158
6.1 Freiheitsentziehung oder Einschränkung der Freizügigkeit?.....	159
6.2 Alternativen zur Inhaftnahme	162
6.3 Erschöpfende Liste der Ausnahmen vom Recht auf Freiheit.....	163
6.3.1 Inhaftnahme zur Verhinderung der unerlaubten Einreise in das Land...	165
6.3.2 Inhaftnahme bis zur Abschiebung oder Auslieferung.....	167
6.4 Gesetzlich vorgesehen	170
6.5 Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit.....	171
6.6 Willkür.....	172
6.6.1 Guter Glaube.....	173
6.6.2 Sorgfaltspflicht.....	174
6.6.3 Realistische Aussicht auf Abschiebung	175
6.6.4 Höchsthaftdauer.....	176
6.7 Inhaftnahme von Personen mit besonderen Bedürfnissen.....	178
6.8 Verfahrensgarantien.....	180
6.8.1 Recht auf die Angabe von Gründen	180
6.8.2 Recht auf Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Inhaftnahme.....	182
6.9 Haftbedingungen.....	183
6.10 Entschädigung wegen unrechtmäßiger Inhaftnahme.....	186
Kernpunkte	186
7 DIE ABSCHIEBUNG UND DEREN DURCHFÜHRUNG	189
Einführung	190
7.1 Durchführung der Abschiebung: sicher, würdevoll und human	191
7.2 Vertraulichkeit.....	192
7.3 Durch Zwangsmaßnahmen verursachte ernsthafte Schäden	193
7.4 Ermittlungen.....	196
Kernpunkte	197

8 WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RECHTE	199
Einführung	201
8.1 Wichtige Rechtsquellen.....	202
8.2 Wirtschaftliche Rechte.....	205
8.2.1 Familienangehörige von EWR-Staatsangehörigen und Schweizer Staatsbürgern	208
8.2.2 Entsandte Arbeitnehmer	209
8.2.3 Inhaber von „Blue Cards“, Forscher und Studierende.....	210
8.2.4 Türkische Staatsangehörige	211
8.2.5 Langfristig Aufenthaltsberechtigte und von der Familienzusammenführungsrichtlinie Begünstigte	213
8.2.6 Staatsangehörige anderer Länder mit Assoziierungs- oder Kooperationsabkommen	213
8.2.7 Asylbewerber und Flüchtlinge	217
8.2.8 Migranten in einer irregulären Situation	218
8.3 Bildung.....	219
8.4 Wohnraum	222
8.5 Gesundheitsschutz.....	228
8.6 Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung.....	233
Kernpunkte	237
9 PERSONEN MIT BESONDEREN BEDÜRFNISSEN	241
Einführung	242
9.1 Unbegleitete Minderjährige.....	242
9.1.1 Aufnahme und Behandlung.....	244
9.1.2 Altersschätzung	247
9.2 Opfer von Menschenhandel.....	247
9.3 Menschen mit Behinderungen	250
9.4 Opfer von Folter und sonstigen schweren Formen von Gewalt	251
Kernpunkte	253
WEITERFÜHRENDE LITERATUR	255
ONLINE-QUELLEN	261
VERZEICHNIS DER RECHTSSACHEN	263
ANLEITUNG ZUM SUCHEN VON ENTSCHEIDUNGEN DER EUROPÄISCHEN GERICHTSHÖFE	275
ANHANG 1: ANWENDBARKEIT DER IN DIESEM HANDBUCH GENANNTEN EU-RECHTSVORSCHRIFTEN	280
ANHANG 2: ANWENDBARKEIT DER PROTOKOLLE ZUR EMRK	284
ANHANG 3: ANNAHME DER BESTIMMUNGEN DER EUROPÄISCHEN SOZIALCHARTA	286
ANHANG 4: ANWENDBARKEIT DER WICHTIGSTEN INTERNATIONALEN RECHTSINSTRUMENTE ..	291
ANHANG 5: IN DEN ANHÄNGEN VERWENDETE LÄNDERKÜRZEL	293

Akronyme

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
CAT	Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe
CPT	Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
CRPD	Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
ECSR	Europäischer Ausschuss für soziale Rechte
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
ESC	Europäische Sozialcharta
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (seit 2009 Gerichtshof der Europäischen Union)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWR-Staatsangehörige	Staatsangehörige eines der 27 EU-Mitgliedstaaten, Islands, Liechtensteins oder Norwegens
FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
Frontex	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union
IPwskr	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

IPbpr	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
KRK	Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes
PACE	Parlamentarische Versammlung des Europarates
RABIT	Soforteinsatzteam für Grenzsicherungszwecke
SAR	Suche und Rettung
SIS	Schengener Informationssystem
SOLAS	Sicherheit des menschlichen Lebens auf See
UN	Vereinte Nationen
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
UNHRC	Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen
UNMIK	Internationale Zivilverwaltung der Vereinten Nationen im Kosovo
UNRWA	Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten

Zur Anwendung dieses Handbuchs

Dieses Handbuch bietet einen Überblick über das geltende Recht im Zusammenhang mit Asyl, Grenzmanagement und Einwanderung und umfasst sowohl das Recht der Europäischen Union als auch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Im Handbuch wird die Situation derjenigen Ausländer untersucht, die in der EU in der Regel als Drittstaatsangehörige bezeichnet werden. In Bezug auf die EMRK ist diesbezüglich keine Unterscheidung erforderlich.

Das Handbuch befasst sich nicht mit den Rechten von EU-Bürgern oder Staatsangehörigen von Island, Liechtenstein, Norwegen oder der Schweiz, die gemäß Unionsrecht in das EU-Hoheitsgebiet einreisen und sich dort frei bewegen können. Auf diese Personengruppen wird lediglich Bezug genommen, wenn dadurch die Situation von deren Familienangehörigen, die Drittstaatsangehörige sind, besser verdeutlicht wird.

Gemäß EU-Recht gibt es rund 20 verschiedene Gruppen von Drittstaatsangehörigen mit jeweils unterschiedlichen Rechten, die entsprechend der Verbindung mit den EU-Mitgliedstaaten voneinander abweichen oder sich aus der Notwendigkeit eines besonderen Schutzes ergeben. Für einige Gruppen, z. B. Asylbewerber, sieht das Unionsrecht umfassende Regelungen vor, während für andere, z. B. Studierende, nur bestimmte Aspekte geregelt sind und die einzelnen EU-Mitgliedstaaten nach eigenem Ermessen über die übrigen Rechte entscheiden können. Im Allgemeinen werden Drittstaatsangehörigen, die sich in der EU niederlassen dürfen, umfassendere Rechte gewährt als jenen, die sich nur vorübergehend dort aufhalten. In Tabelle 1 sind die verschiedenen Gruppen von Drittstaatsangehörigen gemäß EU-Recht übersichtlich und umfassend dargestellt.

Mit diesem Handbuch sollen Juristen unterstützt werden, die nicht auf den Bereich Asyl, Grenzen und Einwanderungsrecht spezialisiert sind; es wendet sich an Rechtsanwälte, Richter, Staatsanwälte, Grenzschutzbeamte, Einwanderungsbeamte und andere Personen, die mit den nationalen Behörden zusammenarbeiten, sowie an Nichtregierungsorganisationen (NRO) und andere Einrichtungen, die sich möglicherweise mit rechtlichen Fragen in diesem Bereich auseinandersetzen müssen. Das Handbuch dient als vorrangige Informationsquelle sowohl zum EU-Recht in diesem Bereich als auch zur EMRK und erläutert, wie die einzelnen Aspekte gemäß Unionsrecht bzw. im Rahmen der EMRK, der Europäischen Sozialcharta und anderen Instrumenten des Europarates geregelt sind. Jedem Kapitel ist eine Tabelle vorangestellt, in der die geltenden Rechtsvorschriften gemäß diesen beiden europäischen Rechtssystemen aufgeführt sind. Anschließend werden die relevanten Rechtsvorschriften dieser beiden Systeme nacheinander vorgestellt (entsprechend ihrer Relevanz für

das jeweilige Thema). So kann der Leser¹ erkennen, in welchen Punkten sich die beiden Rechtssysteme decken und wo die Unterschiede liegen.

Juristen, die in Nicht-EU-Ländern tätig sind, die jedoch Mitgliedstaaten des Europarates und damit Vertragsparteien der EMRK sind, können direkt zum jeweiligen auf die EMRK bezogenen Abschnitt übergehen, der die für ihr Land relevanten Informationen enthält. Für Juristen aus EU-Mitgliedstaaten sind beide Abschnitte relevant, da in diesen Ländern beide Rechtssysteme gelten. Werden weitere Informationen zu einem bestimmten Thema benötigt, ist der Abschnitt „Weiterführende Literatur“ in diesem Handbuch hilfreich.

Die EMRK wird anhand von kurzen Bezugnahmen auf ausgewählte Rechtssachen vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vorgestellt, die sich mit dem jeweiligen Thema des Kapitels befassen. Diese Rechtssachen wurden aus den zahlreichen vorhandenen Urteilen und Entscheidungen des EGMR zu Einwanderungsstreitigkeiten ausgewählt.

Im Unionsrecht finden sich die Schutzbestimmungen im Sekundärrecht (etwa in Richtlinien und Verordnungen) aber auch in relevanten Bestimmungen der EU-Verträge, insbesondere der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die der Gerichtshof der Europäischen Union (bis zum Jahr 2009 der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH)) in seiner Rechtsprechung ausgelegt hat und die somit seine Rechtsprechung zu den so genannten allgemeinen Rechtsgrundsätzen ergänzt.

Die in diesem Handbuch genannten Rechtssachen oder Zitate daraus stellen Beispiele der umfangreichen Rechtsprechung sowohl seitens des EGMR als auch des EuGH dar. Die Anleitungen am Ende dieses Handbuchs dienen dem Leser als Unterstützung für die Online-Suche nach Rechtssachen.

Nicht für alle EU-Mitgliedstaaten gelten sämtliche unterschiedlichen EU-Rechtsvorschriften im Bereich Asyl, Grenzmanagement und Einwanderung gleichermaßen. Anhang 1 zur „Anwendbarkeit der in diesem Handbuch genannten EU-Rechtsvorschriften“ bietet eine Übersicht darüber, welche Rechtsvorschriften für welche Staaten gelten. Aus dem Anhang geht auch hervor, dass Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich sich am häufigsten dazu entschlossen haben, sich nicht an den in diesem Handbuch genannten Instrumenten zu beteiligen. Viele EU-Instrumente zu Grenzangelegenheiten, einschließlich des Schengen-Besitzstands (also aller in

1 Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird in diesem Handbuch auf die durchgehende Nennung der männlichen und weiblichen Form verzichtet. Es sind selbstverständlich immer beide Geschlechter gemeint.

diesem Bereich verabschiedeten Rechtsvorschriften) und bestimmter anderer EU-Rechtsinstrumente, gelten auch für einige Nicht-EU-Länder, und zwar Island, Liechtenstein, Norwegen und/oder die Schweiz.

Alle Mitgliedstaaten des Europarates sind zwar Vertragspartei der EMRK, nicht alle von ihnen haben jedoch sämtliche Protokolle zur EMRK ratifiziert oder sind diesen beigetreten oder sind Vertragspartei der übrigen in diesem Handbuch genannten Übereinkommen des Europarates. Anhang 2 bietet einen Überblick über die Anwendbarkeit der relevanten Protokolle zur EMRK.

Auch zwischen den Staaten, die Vertragspartei der Europäischen Sozialcharta sind, bestehen erhebliche Unterschiede. Die Staaten, die der Europäischen Sozialcharta beitreten, müssen zwar bestimmte Mindestanforderungen erfüllen, können dann aber entscheiden, ob sie einzelne Artikel annehmen oder nicht. Anhang 3 bietet einen Überblick über die Annahme der Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta.

Das Handbuch deckt internationale Menschenrechtsnormen oder internationales Flüchtlingsrecht nur ab, insofern die entsprechenden Bestimmungen ausdrücklich in die EMRK oder in das Unionsrecht inkorporiert wurden. Das ist beispielsweise bei der Genfer Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge aus dem Jahr 1951 der Fall, auf die in Artikel 78 AEUV konkret Bezug genommen wird. Für die europäischen Staaten gelten selbstverständlich alle Verträge weiterhin, denen sie beigetreten sind. Die anwendbaren internationalen Instrumente sind in Anhang 4 aufgeführt.

Das Handbuch enthält eine Einführung, in der die Rolle der beiden Rechtssysteme, die auf dem EU-Recht und der EMRK gründen, kurz vorgestellt wird, sowie neun Kapitel zu den folgenden Themen:

- Zugang zum Hoheitsgebiet und zu Verfahren;
- Status und entsprechende Dokumente;
- Asylentscheidungen und Abschiebungshindernisse: materielle Aspekte;
- Verfahrensgarantien und Rechtsbeistand bei Asyl- und Rückführungsentscheidungen;
- Privat- und Familienleben und das Recht, eine Ehe einzugehen;
- Inhaftnahme und Einschränkung der Freizügigkeit;
- Die Abschiebung und deren Durchführung;
- Wirtschaftliche und soziale Rechte;

- Personen mit besonderen Bedürfnissen.

Jedes Kapitel behandelt ein Thema. Dabei verhelpen Querverweise auf andere Themen und Kapitel zu einem besseren Verständnis des geltenden Rechtsrahmens. Am Ende jedes Kapitels werden Kernpunkte zusammengefasst.

Tabelle 1: Gruppen von Drittstaatsangehörigen gemäß EU-Recht

Personen mit Rechten, die sich aus den Freizügigkeitsbestimmungen der EU ableiten	Familienangehörige von EU-Bürgern
Personen mit Rechten, die sich aus internationalen Übereinkommen ableiten	Familienangehörige von Staatsbürgern aus dem Europäischen Wirtschaftsraum und der Schweiz
	Türkische Staatsbürger und ihre Familienangehörigen
	Staatsbürger aus Ländern, die mit der EU bilaterale oder multilaterale Abkommen geschlossen haben (rund 25 Abkommen mit 103 Ländern)
Kurz- und langfristig aufenthaltsberechtigte Einwanderer	Familienangehörige von zusammenführenden Staatsangehörigen aus Drittländern
	In der EU langfristig Aufenthaltsberechtigte
	Inhaber von „Blue Cards“ und deren Familienangehörige
	Entsandte Arbeitnehmer
	Forscher
	Studierende
	<i>Saisonarbeitskräfte</i> <i>Konzernintern entsandte Arbeitnehmer</i>
Personen, die Schutz benötigen	Asylbewerber
	Personen, die subsidiären Schutz genießen
	Personen, die vorübergehenden Schutz genießen
	Flüchtlinge Opfer von Menschenhandel
Migranten in einer irregulären Situation	Drittstaatsangehörige ohne Aufenthaltsrecht
	Drittstaatsangehörige ohne Aufenthaltsrecht, deren Abschiebung aufgeschoben wurde

Hinweis: Die EU-Rechtsvorschriften zu den kursiv dargestellten Personengruppen waren mit Stand vom Dezember 2012 noch nicht verabschiedet.

Quelle: FRA, 2012



Einführung

In dieser Einführung werden die Rollen der beiden europäischen Rechtssysteme, die die Einwanderung regeln, kurz erläutert. Im Rechtssystem der Europarates wird neben der EMRK auch auf die diesbezügliche Rechtsprechung des EGMR Bezug genommen; in Kapitel 8 fließt hierbei auch die Europäische Sozialcharta ein. Das Unionsrecht wird in erster Linie anhand der relevanten Verordnungen und Richtlinien sowie der Bestimmungen der EU-Grundrechtecharta vorgestellt.

Der Europarat

Der Europarat wurde nach dem Zweiten Weltkrieg gegründet, um die Staaten Europas mit dem Ziel zusammenzubringen, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschenrechte und soziale Entwicklung zu fördern. Zu diesem Zweck verabschiedete er im Jahr 1950 die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) – wie auch die frühere Europäische Kommission für Menschenrechte – wurde gemäß Artikel 19 EMRK eingerichtet, um die Einhaltung der Pflichten gemäß der Konvention durch die jeweiligen Staaten sicherzustellen. Der EGMR kann dazu mit Individualbeschwerden (von natürlichen Personen, Personengruppen oder Nichtregierungsorganisationen [auch als juristische Personen bezeichnet]) aufgrund einer mutmaßlichen Verletzung der Konvention befasst werden. Im April 2013 gehörten dem Europarat 47 Mitgliedstaaten an, von denen 27 (28 ab dem 1. Juli 2013) auch EU-Mitgliedstaaten sind. Wer sich an den EGMR wendet, muss weder Staatsbürger noch Aufenthaltsberechtigter eines dieser 47 Mitgliedstaaten sein, außer im Zusammenhang mit gewissen Bestimmungen. Der EGMR kann auch im Rahmen einer Staatenbeschwerde angerufen werden, die von einem oder mehreren Mitgliedstaaten des Europarates gegen einen anderen Mitgliedstaat eingebracht wird.

Die EMRK enthält wenige Bestimmungen, die ausdrücklich auf ausländische Personen Bezug nehmen oder bestimmte Rechte auf Staatsbürger oder Aufenthaltsberechtigte beschränken (z. B. die Artikel 2, 3 und 4 des Protokolls Nr. 4 zur EMRK und Artikel 1 des Protokolls Nr. 7). Migrationsangelegenheiten haben zu einer umfassenden Rechtsprechung des EGMR in diesem Bereich geführt, von denen eine Auswahl in diesem Handbuch beispielhaft vorgestellt wird. Hauptsächlich beziehen sich diese Beispiele auf die Artikel 3, 5, 8 und 13 EMRK.

Gemäß Artikel 1 EMRK „sichern“ die Staaten „allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen“ die in der Konvention festgelegten Rechte zu. Dazu gehören auch ausländische Personen. In bestimmten Ausnahmefällen kann sich das Konzept der Hoheitsgewalt außerdem auch über das Hoheitsgebiet eines Staates hinaus erstrecken. Damit ist eine Vertragspartei der EMRK im Sinne von Artikel 1 EMRK für alle Handlungen oder Unterlassungen ihrer Organe verantwortlich, unabhängig davon, ob die jeweilige Handlung oder Unterlassung infolge von nationalem Recht oder der Verpflichtung durch internationales Recht entsteht.²

Nach Artikel 13 EMRK müssen die Staaten eine innerstaatliche Instanz einrichten, bei der Beschwerde gemäß der Konvention erhoben werden kann. Mit diesem Subsidiaritätsprinzip wird die primäre Verantwortung für die Einhaltung der Pflichten gemäß EMRK auf die Staaten übertragen; der Anruf des EGMR bleibt dabei die letzte Möglichkeit.

Es besteht die internationale Verpflichtung der Staaten, zu gewährleisten, dass ihre Beamten die EMRK einhalten. Alle Mitgliedstaaten des Europarates haben mittlerweile die EMRK in nationales Recht integriert oder umgesetzt, d. h., ihre Richter und Beamten müssen gemäß den Bestimmungen der Konvention handeln.

Die 1961 verabschiedeten und 1996 revidierten Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta (ESC) des Europarates ergänzen die Bestimmungen der EMRK im Hinblick auf soziale Rechte. Im April 2013 hatten 43 von 47 Mitgliedstaaten des Europarates die ESC ratifiziert.³ Die ESC sieht kein Gericht vor, verfügt jedoch über den Europäischen Ausschuss für soziale Rechte (ECSR), der sich aus unabhängigen

2 EGMR, *Matthews/Vereinigtes Königreich* [GK], Nr. 24833/94, 18. Februar 1999, Rep. 1999-I, Randnr. 32; EGMR, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi/Irland* [GK], Nr. 45036/98, 30. Juni 2005, Rep. 2005-VI, Randnr. 153.

3 An die 1996 revidierte ESC sind 32 und an die Charta von 1961 elf Staaten gebunden. Die ESC beinhaltet die Möglichkeit, dass Vertragsparteien lediglich einzelne Bestimmungen annehmen. Anhang 3 enthält einen Überblick über die Anwendbarkeit der ESC-Bestimmungen.

Sachverständigen zusammensetzt, die im Rahmen der folgenden Verfahren die Konformität von nationalem Recht und nationalen Praktiken mit der ECS kontrollieren: das Berichtsverfahren, bei dem Staaten regelmäßig nationale Berichte einreichen, und das Kollektivbeschwerdeverfahren,⁴ das Organisationen die Einreichung von Beschwerden erlaubt. Der ECSR gibt zu den nationalen Berichten Schlussfolgerungen heraus und entscheidet über Kollektivbeschwerden wegen Verletzung der ESC. Auf einige Schlussfolgerungen und Entscheidungen wird in diesem Handbuch näher eingegangen.

Die Europäische Union

Der EU gehören 27 Mitgliedstaaten an, am 1. Juli 2013 wird außerdem Kroatien der EU beitreten. Das Unionsrecht setzt sich aus primärem und sekundärem EU-Recht zusammen. Als primäres Unionsrecht werden die Verträge (der Vertrag über die Europäische Union und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) bezeichnet, die von allen EU-Mitgliedstaaten angenommen wurden. Unter sekundärem EU-Recht sind Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen und Beschlüsse der EU zu verstehen, die von gemäß den Verträgen dazu befugten EU-Organen verabschiedet werden.

Die EU hat sich aus drei internationalen Organisationen entwickelt, die in den 50er Jahren des 20. Jahrhunderts eingerichtet wurden und Energie, Sicherheit sowie den freien Handel zum Gegenstand hatten (die sogenannten „Europäischen Gemeinschaften“). Zentrales Ziel der Europäischen Gemeinschaften war die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung durch den freien Verkehr von Waren, Kapital, Personen und Dienstleistungen. Die Freizügigkeit von Personen gehört daher zu den wesentlichen Elementen der EU. Die erste Verordnung zur Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus dem Jahr 1968⁵ erkannte an, dass es Arbeitnehmern erlaubt sein muss, sich frei zu bewegen und auch ihre Familienangehörigen unabhängig von deren Staatsangehörigkeit mitzunehmen. Die EU hat einen Komplex ergänzender Rechtsvorschriften zur Wahrung der Sozialversicherungsansprüche, zu Sozialhilfe und zur medizinischen Versorgung sowie zur gegenseitigen Anerkennung von Qualifikationen erlassen. Viele dieser Rechtsvorschriften, die sich in erster Linie an EU-Bürger wenden, gelten auch für verschiedene Gruppen von Nicht-EU-Bürgern.

4 Das Kollektivbeschwerdeverfahren ist (im Gegensatz zum Berichtsverfahren) optional und wurde bis Oktober 2012 von 15 Vertragsparteien der ESC angenommen.

5 Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968.

Angehörige von Nicht-EU-Ländern, die dem 1994 in Kraft getretenen Europäischen Wirtschaftsraum angehören – also Island, Liechtenstein und Norwegen –, haben dieselben Freizügigkeitsrechte wie EU-Bürger.⁶ Auch Schweizer Staatsangehörige genießen das Recht, sich in der EU frei bewegen und niederlassen zu können. Grundlage hierfür ist ein Sonderabkommen, das am 21. Juni 1999 mit der EU geschlossen wurde.⁷ Die EU-Mitgliedstaaten, die EWR-Länder sowie die Schweiz gehören alle der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) an – einer zwischenstaatlichen Organisation zur Förderung des freien Handels und der wirtschaftlichen Integration. Die EFTA verfügt über eigene Einrichtungen, einschließlich eines Gerichtshofs. Der EFTA-Gerichtshof ist dazu befugt, das EWR-Abkommen im Hinblick auf Island, Liechtenstein und Norwegen auszulegen. Seine Struktur orientiert sich am EuGH, und in der Regel richtet sich der EFTA-Gerichtshof auch nach dessen Rechtsprechung.

Türkische Staatsangehörige genießen gemäß EU-Recht ebenfalls eine Sonderstellung. Allerdings haben sie kein Recht, frei in die EU einzureisen oder sich dort frei zu bewegen. Im Jahr 1963 wurde jedoch das Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei geschlossen (Abkommen von Ankara), und 1970 wurde ein entsprechendes Zusatzprotokoll verabschiedet.⁸ Infolgedessen genießen türkische Staatsangehörige, die in die EU einreisen dürfen, um dort zu arbeiten oder sich niederzulassen, bestimmte Sonderrechte sowie das Bleiberecht und sind vor einer Ausweisung geschützt. Sie profitieren auch von einer Stillhalteklausele in Artikel 41 des Zusatzprotokolls zum Abkommen von Ankara, gemäß der keine weiteren Beschränkungen für türkische Staatsangehörige eingeführt werden dürfen als diejenigen, die bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Klausel für den Aufnahmemitgliedstaat galten. Die EU hat auch mit weiteren Ländern Abkommen geschlossen (siehe Kapitel 8 Abschnitt 8.2.6), aber keines davon ist so umfassend wie das Abkommen von Ankara.

Der Vertrag von Maastricht trat 1993 in Kraft und führte die Unionsbürgerschaft ein, die jedoch vom Besitz der Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedstaats abhängig ist. Dieses Konzept wurde ausgiebig genutzt, um die Freizügigkeit von EU-Bürgern und ihren Familienangehörigen jedweder Staatsangehörigkeit zu stützen.

6 Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, 2. Mai 1992, Teil III, Freizügigkeit, freier Dienstleistungs- und Kapitalverkehr, ABl. L 1 vom 3. März 1994.

7 Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit, unterzeichnet am 21. Juni 1999 in Luxemburg, in Kraft getreten am 1. Juni 2002, ABl. L 114 vom 30. April 2002, S. 6.

8 Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Türkei (Abkommen von Ankara), ABl. P 217 vom 29 Dezember 1964, ergänzt durch ein im November 1970 unterzeichnetes Zusatzprotokoll, ABl. L 293 vom 29 Dezember 1972.

Im Jahr 1985 wurde das Schengener Übereinkommen unterzeichnet, was zur Abschaffung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten führte. Bis 1995 wurde ein komplexes System zur Anwendung von Kontrollen an den Außengrenzen eingeführt, das den Zugang zum Schengen-Raum regelt. 1997 wurde das Schengen-System, das bis zum damaligen Zeitpunkt auf internationaler Ebene geregelt wurde, Teil des EU-Rechtssystems. Im Kontext des Schengener Grenzkodex, der EU-Rechtsvorschriften zum Grenzmanagement konsolidiert, wird es kontinuierlich weiterentwickelt. Im Jahr 2004 wurde die EU-Agentur Frontex eingerichtet, um die EU-Mitgliedstaaten beim Management der Außengrenzen der Union zu unterstützen.

Seit dem Vertrag von Rom aus dem Jahr 1950 haben nachfolgende Vertragsänderungen die Zuständigkeitsbereiche der Europäischen Gemeinschaften (EG), heute der EU, in Migrationsfragen zunehmend ausgeweitet. Der Vertrag von Amsterdam verlieh der EU neue Zuständigkeiten im Bereich Grenzen, Einwanderung und Asyl, einschließlich Visa und Rückführungen. Dieser Prozess fand seinen Höhepunkt im Vertrag von Lissabon, mit dem der EU neue Befugnisse auf dem Gebiet der Integration von Drittstaatsangehörigen zugesprochen wurden.

Vor diesem Hintergrund hat sich der EU-Besitzstand im Asylbereich ständig weiterentwickelt. Dieser besteht aus einer Reihe zwischenstaatlicher Abkommen, Verordnungen und Richtlinien, die nahezu sämtliche asylbezogenen Angelegenheiten in der EU regeln. Nicht alle EU-Mitgliedstaaten sind jedoch an alle Teile des asylbezogenen Besitzstands gebunden. Mit Stand vom April 2013 befanden sich mehrere Instrumente des Besitzstands noch in einer Überarbeitungsphase, und einige EU-Mitgliedstaaten lehnten die entsprechenden Änderungen ab (siehe Anhang 1).

In den letzten zehn Jahren hat die EU Rechtsvorschriften zur Einwanderung in die EU für bestimmte Personengruppen sowie zu Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in der Union aufhalten, verabschiedet (siehe Anhang 1).

Im Sinne der EU-Verträge richtete die EU einen eigenen Gerichtshof ein, der bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 als „Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften“ oder inoffiziell auch „Europäischer Gerichtshof“ bekannt war; mit dem Vertrag wurde der „Gerichtshof der Europäischen Union“

eingerrichtet.⁹ Dem Gerichtshof der Europäischen Union wurde eine Reihe von Befugnissen übertragen. Der Gerichtshof der Europäischen Union kann zum einen über die Gültigkeit von EU-Rechtsakten sowie über die Untätigkeit von EU-Organen gemäß EU-Recht und relevantem internationalem Recht entscheiden. Darüber hinaus urteilt er über Verletzungen des EU-Rechts durch EU-Mitgliedstaaten. Zum anderen behält der Gerichtshof der Europäischen Union die ausschließliche Befugnis bei, die korrekte und einheitliche Anwendung und Auslegung von EU-Recht in allen EU-Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Gemäß Artikel 263 Absatz 4 AEUV können sich Personen nur eingeschränkt an den Gerichtshof der Europäischen Union wenden.¹⁰

Individualbeschwerden über die Auslegung oder Gültigkeit von EU-Recht können jedoch immer vor nationale Gerichte gebracht werden. Im Sinne der Verpflichtung zur Zusammenarbeit und der Grundsätze zur Wirksamkeit des EU-Rechts auf nationaler Ebene sind die Justizbehörden der EU-Mitgliedstaaten mit der Verantwortung betraut, die korrekte Anwendung und Umsetzung des Unionsrechts im nationalen Rechtssystem zu gewährleisten. Darüber hinaus sind die EU-Mitgliedstaaten gemäß der Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache *Francovich*¹¹ unter bestimmten Voraussetzungen dazu verpflichtet, eine Entschädigung zu leisten – einschließlich Schadensersatz in bestimmten Fällen an Personen, denen infolge der Verletzung von Unionsrecht durch einen Mitgliedstaat Schäden entstanden sind. Bei Zweifeln bezüglich der Auslegung oder Gültigkeit einer Bestimmung des Unionsrechts können – bzw. müssen in bestimmten Fallen¹² – die nationalen Gerichte im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens nach Artikel 267 AEUV den EuGH um Orientierungshilfe ersuchen. Im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wurde das Eilvorlageverfahren für Vorabentscheidungsersuchen eingerichtet, um im Fall einer

9 In diesem Handbuch wird allgemein die Bezeichnung „EuGH“ verwendet. Damit ist bei Entscheidungen und Urteilen aus dem Zeitraum vor Dezember 2009 der „Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften“ gemeint. Nach Dezember 2009 wird damit auf den „Gerichtshof“ als oberste Instanz des „Gerichtshofs der Europäischen Union“ verwiesen.

10 Vergleiche dazu beispielsweise EuGH, Urteil vom 3. September 2008, *Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission* (Verbundene Rechtssachen C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-6351).

11 EuGH, Urteil vom 19. November 1991, *Francovich und Bonifaci u. a./Italienische Republik* (Verbundene Rechtssachen C-6/90 und C-9/90, Slg. 1991, I-05357); EuGH, Urteil vom 9. November 1995, *Andrea Francovich/Italienische Republik* (C-479/93, Slg. 1995, I-03843).

12 Gemäß Artikel 267 Absatz 3 sind Gerichte immer hierzu verpflichtet, wenn ihre Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können; ferner gilt diese Verpflichtung auch für andere Gerichte, wenn eine vorgelegte Frage die Gültigkeit einer EU-Bestimmung betrifft und Grund zur Annahme vorliegt, dass die Anfechtung begründet ist (siehe z. B. EuGH, Urteil vom 22. Oktober 1987, *Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost* (C-314/85, Slg. 1987, 4199).

Freiheitsentziehung eine rasche Entscheidung bei anhängigen Rechtssachen vor nationalen Gerichten zu gewährleisten.¹³

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Die ursprünglichen Verträge der Europäischen Gemeinschaften beinhalteten keinerlei Verweis auf Menschenrechte oder deren Schutz. Als jedoch zunehmend Rechtssachen vor den EuGH gebracht wurden, in denen es um die mutmaßliche Verletzung von Menschenrechten im Geltungsbereich des Unionsrechts ging, entwickelte der EuGH einen neuen Ansatz, um den Schutz Einzelner zu gewährleisten, indem die Grundrechte in die sogenannten allgemeinen Rechtsgrundsätze des EU-Rechts aufgenommen wurden. Nach Auffassung des EuGH tragen diese allgemeinen Grundsätze dem Inhalt der Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte Rechnung, die in den nationalen Verfassungen und Menschenrechtsverträgen, insbesondere in der EMRK, verankert sind. Der EuGH stellte fest, er werde dafür Sorge tragen, dass das Unionsrecht mit diesen Grundsätzen in Einklang steht.¹⁴

In Anerkennung der Tatsache, dass ihre Politik Auswirkungen auf die Menschenrechte haben kann, und in dem Bemühen, die Nähe der Bürger zur EU zu stärken, verkündete die EU im Jahr 2000 die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Die Charta enthält eine Auflistung von Menschenrechten, die sich an den Rechten orientieren, die in den Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten, der EMRK, der ESC und internationalen Menschenrechtsverträgen wie der Konvention über die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen verankert sind. In ihrer im Jahr 2000 verabschiedeten Form war die Charta der Grundrechte der Europäischen Union lediglich eine „Erklärung“, das bedeutet, sie war nicht rechtsverbindlich. Die Europäische Kommission, das wichtigste Organ für den Vorschlag neuer EU-Rechtsvorschriften, verkündete

13 Siehe Protokoll (Nr. 3) über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, Artikel 23a, und Verfahrensordnung des Gerichtshofs, Artikel 107 bis 114. Für einen besseren Überblick über Fälle, auf die das Eilvorlageverfahren für Vorabentscheidungsersuchen angewendet werden kann, siehe *Empfehlungen an die nationalen Gerichte bezüglich der Vorlage von Vorabentscheidungsersuchen* (2012/C 338/01) des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 06. November 2012, Absatz 40: „z. B. in folgenden Fällen in Betracht ziehen: in dem in Art. 267 Abs. 4 AEUV vorgesehenen Fall des Freiheitsentzugs oder der Freiheitsbeschränkung, wenn die aufgeworfene Frage für die Beurteilung der Rechtsstellung des Betroffenen entscheidend ist, oder in einem Rechtsstreit über das elterliche Erziehungs- und Sorgerecht, wenn die Zuständigkeit des gemäß dem Unionsrecht angerufenen Gerichts von der Antwort auf die Vorlagefrage abhängt“.

14 EuGH, Urteil vom 13. Dezember 1979, *Liselotte Hauer/Land Rheinland-Pfalz* (C-44/79, Slg. 1979, 3727, Randnr. 15).

kurz darauf, sie würde die Einhaltung von Legislativvorschlägen im Einklang mit der Charta sicherstellen.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 wurde die EU-Grundrechtecharta rechtsverbindlich. Infolgedessen sind die Organe und Einrichtungen der EU (ebenso wie die Mitgliedstaaten) „bei der Durchführung des Rechts der Union“ an die Charta gebunden (Artikel 51 der Charta).

Es wurde ein Protokoll über die Anwendung der Charta auf Polen und das Vereinigte Königreich verabschiedet. In einer migrationsbezogenen Rechtssache vor dem EuGH aus dem Jahr 2011 kam der Gerichtshof zu dem Schluss, dass der wesentliche Zweck dieses Protokolls die Einschränkung der Anwendung der Charta im Bereich der sozialen Rechte sei. Ferner urteilte der Gerichtshof, dass sich das Protokoll nicht auf die Umsetzung des EU-Asylrechts auswirke.¹⁵

Artikel 18 der EU-Grundrechtecharta enthält erstmals auf europäischer Ebene ein Recht auf Asyl. Gemäß Artikel 18 handelt es sich hierbei um ein bedingtes Recht: „Das Recht auf Asyl wird nach Maßgabe des Genfer Abkommens [...] sowie nach Maßgabe des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union [...] gewährleistet.“ Artikel 19 der Charta enthält das Verbot, eine Person in einen Staat abzuschieben oder auszuweisen, in dem für sie die ernsthafte Gefahr der Todesstrafe, der Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht (*Non-refoulement*-Prinzip oder auch Grundsatz der Nichtzurückweisung).

Darüber hinaus scheinen noch weitere Bestimmungen der Charta zum Schutz, der Personen gewährt wird, im Kontext der Migration relevant. Artikel 47 der Charta sieht das eigenständige Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht vor. Der in Artikel 47 verankerte Grundsatz der gerichtlichen Überprüfung erfordert eine Verhandlung vor einem Gericht. Damit wird ein umfassenderer Schutz gewährt als mit Artikel 13 EMRK, der das Recht garantiert, bei einer innerstaatlichen Instanz – jedoch nicht zwingend einem Gericht – eine wirksame Beschwerde zu erheben. Darüber hinaus sieht Artikel 52 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vor, dass die in der Charta enthaltenen Rechte mindestens denselben Schutzzumfang bieten wie diejenigen der EMRK. Gleichwohl kann die EU auch einen weiter gehenden Schutz gewähren als der vom EGMR vorgesehene.

¹⁵ EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2011, *N. S./Secretary of State for the Home Department und M. E. und andere/Refugee Applications Commissioner und Minister for Justice, Equality and Law Reform* (Verbundene Rechtssachen C-411/10 und C-493/10).

Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte

Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen EU-Recht und EMRK. Der EuGH orientiert sich bei der Bestimmung der Reichweite des Schutzes der Menschenrechte nach EU-Recht an der EMRK. Die EU-Grundrechtecharta berücksichtigt ebenfalls die in der EMRK verankerten Rechte, ohne jedoch darauf beschränkt zu sein. Dementsprechend hat sich das Unionsrecht weitgehend im Einklang mit der EMRK entwickelt, obwohl die EU der EMRK noch nicht beigetreten. Wenn allerdings eine Person sich wegen einer Missachtung der Menschenrechte über die EU beschweren möchte, hat sie dem gegenwärtigen Recht nach nicht das Recht, die EU als solche vor dem EGMR zu belangen. Unter bestimmten Umständen ist es möglich, indirekt eine Beschwerde gegen die EU einzubringen, indem gegen einen oder mehrere EU-Mitgliedstaaten vor dem EGMR geklagt wird.¹⁶

Der Vertrag von Lissabon beinhaltet eine Bestimmung, nach der die EU verpflichtet ist, der EMRK als eigenständige Vertragspartei beizutreten. Das Protokoll Nr. 14 zur EMRK sieht die hierfür erforderliche Änderung der Konvention vor. Noch ist unklar, wie sich dies in der Praxis auswirken und insbesondere welchen Einfluss es auf die künftige Beziehung zwischen dem EuGH und dem EGMR haben wird. Der Beitritt der EU zur EMRK wird jedoch aller Wahrscheinlichkeit nach den Zugang zum Recht für Personen verbessern, die der Ansicht sind, dass die EU ihre Menschenrechte nicht geachtet hat. Die Verhandlungen zum Beitritt der EU zur EMRK sind noch nicht abgeschlossen und können noch mehrere Jahre andauern.

¹⁶ Zu weiteren Details der Rechtsprechung des EGMR in diesem komplexen Bereich siehe insbesondere EGMR, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi/İrland* [GK], Nr. 45036/98, 30. Juni 2005, Rep. 2005-VI.

Kernpunkte

- Die Einwanderung nach Europa und die Migration innerhalb von Europa wird durch eine Kombination aus Bestimmungen des nationalen Rechts, des Unionsrechts, der EMRK, der ESC und anderen internationalen Verpflichtungen geregelt, die europäische Staaten eingegangen sind.
- Beschwerden gegen Handlungen oder Unterlassungen einer öffentlichen Stelle, die die EMRK verletzen, können gegen jeden der 47 Mitgliedstaaten des Europarates eingebracht werden. Dazu gehören auch alle 27 (bald 28) EU-Mitgliedstaaten. Die EMRK schützt alle Personen im Hoheitsgebiet ihrer 47 Mitgliedstaaten, unabhängig von deren Staatsangehörigkeit oder Aufenthaltsstatus.
- Nach Artikel 13 EMRK müssen die Staaten eine innerstaatliche Instanz einrichten, bei der Beschwerde gemäß der Konvention erhoben werden kann. Mit dem Subsidiaritätsprinzip im EMRK-Kontext wird die primäre Verantwortung für die Gewährleistung der Einhaltung der EMRK auf die Staaten selbst übertragen; der Anruf des EGMR bleibt dabei die letzte Möglichkeit.
- Beschwerden über Handlungen oder Unterlassungen eines EU-Mitgliedstaates, die das Unionsrecht verletzen, können vor ein nationales Gericht gebracht werden. Diese Gerichte sind zur Gewährleistung der korrekten Anwendung des Unionsrechts verpflichtet und können – bzw. müssen in einigen Fällen – die Sache für eine Vorabentscheidung über die Auslegung oder Gültigkeit der betroffenen EU-Bestimmung dem EuGH vorlegen.

1

Zugang zum Hoheitsgebiet und zu Verfahren



EU	Behandelte Themen	Europarat
Schengener Durchführungsübereinkommen, 19. Juni 1990 EU-Visum-Verordnung, Verordnung (EG) Nr. 539/2001 Visakodex, Verordnung (EG) Nr. 810/2009	Schengen-Visabestimmungen	
Richtlinie über Sanktionen für Beförderungsunternehmen, 2001/51/EG Beihilferichtlinie 2002/90/EG	Verhinderung unerlaubter Einreise	
Schengener Informationssystem (SIS), eingerichtet mit Titel IV des Schengener Durchführungsübereinkommens Rückführungsrichtlinie, 2008/115/EG, Artikel 11	Einreiseverbot/ Schengen-Ausschreibung	EMRK, Artikel 2 des Protokolls Nr. 4 (Freizügigkeit)
Schengener Grenzkodex, Verordnung (EG) Nr. 562/2006	Grenzübertrittskontrolle	
Rückführungsrichtlinie, 2008/115/EG, Artikel 4 Absatz 4	Transitzone	EGMR, Rechtssache <i>Amuur gegen Frankreich</i> , 1996 (Inhaftnahme in der Transitzone als Freiheitsentzug gewertet)

EU	Behandelte Themen	Europarat
Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 18 (Asylrecht) Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 19 (Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung) Asylverfahrensrichtlinie, 2005/85/EG	Asylbewerber	EMRK, Artikel 3 (Verbot der Folter)
Schengener Grenzkodex, Verordnung (EG) Nr. 562/2006, Artikel 3 und 12	Zurückweisung auf See	EGMR, Rechtssache <i>Hirsi Jamaa und andere gegen Italien</i> , 2012 (Kollektivausweisung auf hoher See)
Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 47 (Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht) Asylverfahrensrichtlinie, 2005/85/EG Schengener Grenzkodex, Verordnung (EG) Nr. 562/2006, Artikel 13 Visakodex, Verordnung (EG) Nr. 810/2009, Artikel 32 Absatz 3 und Artikel 34 Absatz 7	Rechtsbehelfe	EMRK, Artikel 13 (Recht auf wirksame Beschwerde)

Einführung

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die Regelungen, die auf Personen angewendet werden, die in das Hoheitsgebiet eines europäischen Staates einreisen möchten. Darüber hinaus werden die wichtigsten Parameter vorgestellt, die Staaten gemäß EMRK bzw. Unionsrecht beachten müssen, wenn sie Bedingungen für den Zugang zu ihrem Hoheitsgebiet festlegen oder Grenzmanagementtätigkeiten ausführen.

Grundsätzlich kommt Staaten das Hoheitsrecht zu, die Einreise und den andauernden Aufenthalt von Nichtstaatsangehörigen zu kontrollieren. Sowohl das Unionsrecht als auch die EMRK schränken die Ausübung dieses Hoheitsrechts ein. Die Angehörigen eines Staates dürfen in diesen immer einreisen, und nach dem Unionsrecht haben EU-Bürger grundsätzlich das Recht, in andere EU-Mitgliedstaaten einzureisen.

Außerdem ist sowohl gemäß Unionsrecht als auch gemäß EMRK die Zurückweisung von Personen, für die Verfolgungsgefahr besteht oder denen ein anderer ernsthafter Schaden droht, an den Grenzen verboten (*Non-Refoulement*-Prinzip). Dies wird in den folgenden Absätzen weiter erläutert.

Nach EU-Recht bestehen für EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich der Ausstellung von Kurzaufenthaltsvisa und der Umsetzung von Grenzkontroll- und Grenzüberwachungstätigkeiten gemeinsame Regelungen. Die EU hat des Weiteren Vorschriften festgelegt, um die illegale Einreise zu verhindern. Im Jahr 2004 wurde die EU-Agentur Frontex eingerichtet, um die EU-Mitgliedstaaten beim Management der EU-Außengrenzen zu unterstützen.¹⁷ Die Agentur bietet im Rahmen gemeinsamer Aktionen an Land-, Luft- oder Seegrenzen außerdem operative Unterstützung. Unter bestimmten Voraussetzungen können die EU-Mitgliedstaaten bei Frontex den Einsatz eines Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke anfordern.¹⁸ Im Kontext einer Aktion mit Frontex oder dem Soforteinsatzteam für Grenzsicherungszwecke verbleibt die Verantwortung für deren Handlungen und Unterlassungen immer bei den EU-Mitgliedstaaten. Im Oktober 2011 wurden mit der Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 zur Errichtung von Frontex die Verpflichtungen im Zusammenhang mit Grundrechten, denen Frontex unterliegt, verstärkt.

Wie aus Abbildung 1 ersichtlich, gilt der Schengen-Besitzstand für die meisten EU-Mitgliedstaaten in vollem Umfang. Mit ihm wird ein einheitliches System für die Aufrechterhaltung von Kontrollen an Außengrenzen eingerichtet, und er ermöglicht Personen den freien Grenzübertritt innerhalb des Schengen-Raums. Nicht alle EU-Mitgliedstaaten gehören dem Schengen-Raum an, das Schengen-System erstreckt sich aber über die Grenzen der EU hinaus auch auf Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz. Artikel 6 des Schengener Grenzkodex (Verordnung (EG) Nr. 562/2006) verbietet die Anwendung des Kodex auf eine Art und Weise, die einer das *Non-Refoulement*-Prinzip verletzenden Zurückweisung oder unrechtmäßiger Diskriminierung gleichkommt.

Gemäß EMRK haben Staaten im Rahmen des international geltenden Rechts sowie vorbehaltlich ihrer vertraglichen Verpflichtungen (einschließlich der EMRK) das Recht, die Einreise, den Aufenthalt und die Ausweisung von Nichtstaatsangehörigen zu kontrollieren. Der Zugang zum Hoheitsgebiet für Nichtstaatsangehörige wird in der EMRK nicht ausdrücklich geregelt; sie enthält auch keine Angaben dazu, wer ein

17 Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 vom 26. Oktober 2004; Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 vom 25. Oktober 2011.

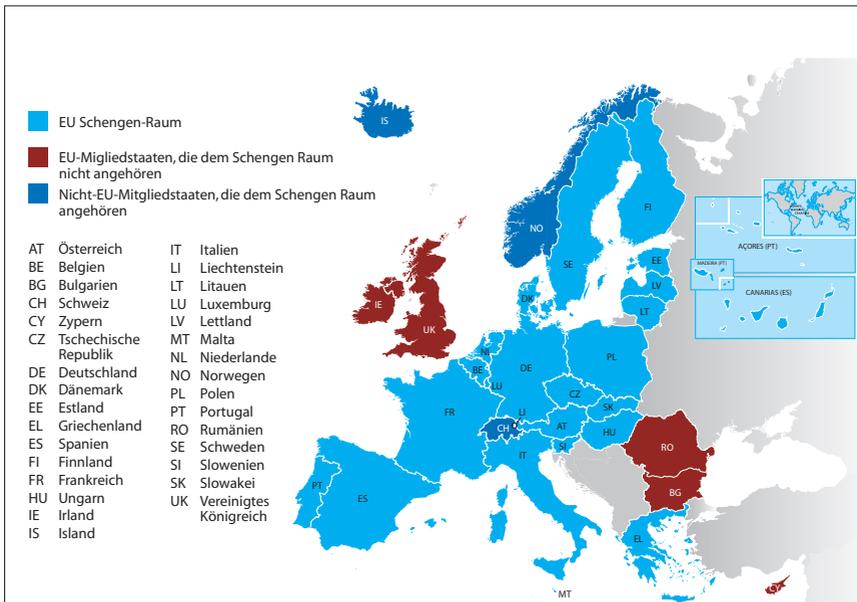
18 Verordnung (EG) Nr. 863/2007 vom 11. Juli 2007.

Visum erhalten sollte. Die Rechtsprechung des EGMR schränkt lediglich das Recht der Staaten ein, Personen an ihren Grenzen abzuweisen, wenn dies dem *Non-Refoulement*-Prinzip widerspräche. Die Rechtsprechung kann unter bestimmten Umständen von Staaten verlangen, eine Person einreisen zu lassen, wenn dies eine Voraussetzung für die Ausübung bestimmter Rechte gemäß der Konvention darstellt, insbesondere des Rechtes auf die Achtung des Familienlebens.¹⁹

1.1 Die Schengen-Visabestimmungen

EU-Bürger und Staatsangehörige aus Ländern, die dem Schengen-Raum angehören, sowie deren Familienangehörige haben das Recht, ohne vorherige Genehmigung in das Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaates einzureisen. Sie können ausschließlich aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit ausgewiesen werden.

Abbildung: Schengen-Raum, Stand 19. Dezember 2011



Quelle: Generaldirektion „Inneres“ der Europäischen Kommission, 2012.

19 Für weitere Informationen siehe EGMR, *Abdulaziz, Cabales and Balkandali/Vereinigtes Königreich*, Nr. 9214/80, 9473/81 und 9474/81, 28. Mai 1985, Randnrn. 82-83.

Nach EU-Recht dürfen Angehörige aus Staaten, die im Anhang der EU-Visum-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 539/2001, siehe auch die entsprechenden Änderungen) aufgeführt werden, in das Hoheitsgebiet der EU mit einem Visum einreisen, das vor der Einreise ausgestellt wurde. Der Anhang dieser Verordnung wird regelmäßig geändert – zuletzt im November 2009, als die Visumpflicht für Angehörige der folgenden Balkanländer abgeschafft wurde: Serbien, Montenegro sowie die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien.²⁰ Türkischen Staatsangehörigen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Stillhalteklause im Jahr 1970 keiner Visumpflicht unterlagen, kann in den EU-Mitgliedstaaten keine Visumpflicht auferlegt werden.²¹

Personenbezogene Daten von Antragstellern von Kurzaufenthaltsvisa werden im Visa-Informationssystem (VIS-Verordnung (EG) Nr. 767/2008, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 81/2009) gespeichert, einem zentralen IT-System, das Konsulate und Grenzübergänge an Außengrenzen verbindet.

Aufenthalte bis zu drei Monaten in Staaten, die dem Schengen-Raum angehören, unterliegen dem Visakodex (Verordnung (EG) Nr. 810/2009, Änderungen beachten). Längere Aufenthalte hingegen fallen in den Verantwortungsbereich der einzelnen Staaten, die im nationalen Recht entsprechende Regelungen vorsehen können. Staatsangehörige, die gemäß Verordnung (EG) Nr. 539/2001 von der Visumpflicht ausgenommen sind, benötigen unter Umständen vor der Einreise ein Visum, wenn der Aufenthalt länger andauern soll. Alle obligatorischen Visa müssen vor der Einreise ausgestellt werden. Von dieser Voraussetzung sind nur bestimmte Gruppen von Drittstaatsangehörigen ausgenommen.

Beispiel: In der Rechtssache *Koushkaki*,²² zum Dezember 2012 vor dem EuGH anhängig, wurden dem Gerichtshof folgende zentrale Fragen zur angefochtenen Verweigerung von Schengen-Visa gestellt: (1) Muss das nationale Gericht sicherstellen, ob der Beschwerdeführer beabsichtigt, das Hoheitsgebiet des EU-Mitgliedstaates vor Ablauf des beantragten Visums zu verlassen? Oder ist es ausreichend, wenn das Gericht aufgrund des Bestehens bestimmter Umstände keine Zweifel hinsichtlich der Absicht des Beschwerdeführers, das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates vor Ablauf des beantragten Visums zu verlassen, hegt? Die

²⁰ Verordnung (EG) Nr. 1244/2009 des Rates vom 30. November 2009.

²¹ Zusatzprotokoll zum Abkommen von Ankara, ABl. L 293 vom 29 Dezember 1972, Artikel 41.

²² EuGH, *Ezatollah Rahmian Koushkaki/Bundesrepublik Deutschland*, Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts Berlin, eingereicht am 17. Februar 2012 (C-84/12, Slg. 2012).

zweite, möglicherweise wichtigere Frage lautet: (2) Enthält der Visakodex ein ohne Ermessensspielraum auszuübendes Recht auf die Ausstellung eines Schengen-Visums, wenn die Einreisebedingungen erfüllt sind und es gemäß Kodex keine Gründe für die Verweigerung des Visums gibt?

Nach Artikel 21 des Schengener Durchführungsübereinkommens²³ dürfen sich Drittstaatsangehörige, die einheitliche Visa besitzen und legal in das Hoheitsgebiet eines Schengen-Landes eingereist sind, im gesamten Schengen-Raum frei bewegen, solange ihre Visa gültig sind. Demselben Artikel zufolge kann eine Aufenthaltserlaubnis in Kombination mit Reisedokumenten unter bestimmten Umständen ein Visum ersetzen. In der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 wird ein einheitliches Format für Aufenthaltserlaubnisse festgelegt.²⁴ Ausländer, die nicht der Visumpflicht unterliegen, können sich im Schengen-Raum über eine maximale Zeitdauer von drei Monaten frei bewegen, solange dieser Zeitraum in die sechs Monate nach dem Datum der ersten Einreise fällt und sie die Einreisebedingungen erfüllen.

Mit dem Schengener Grenzkodex (Verordnung (EG) Nr. 562/2006) wurden Kontrollen an den Binnengrenzen abgeschafft. Diesbezüglich hat der EuGH geurteilt, dass Staaten an Binnengrenzen keine Überwachung vornehmen dürfen, die die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen hat.²⁵ Die Überwachung, einschließlich mit Hilfe elektronischer Mittel, an Schengen-Binnengrenzen ist erlaubt, wenn sie sich auf Nachweise eines illegalen Aufenthalts stützt, unterliegt aber bestimmten Einschränkungen z.B. in Bezug auf Intensität und Häufigkeit.²⁶

1.2 Verhinderung unerlaubter Einreise

Im Rahmen des Unionsrechts wurden Maßnahmen ergriffen, um den unbefugten Zugang zum EU-Hoheitsgebiet zu verhindern. Die Richtlinie über Sanktionen für Beförderungsunternehmen (Richtlinie 2001/51/EG) sieht Sanktionen gegen diejenigen vor, die Personen ohne gültige Aufenthaltspapiere in die EU befördern.

23 Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, ABl. L 239 vom 22. September 2000, S. 19.

24 Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 des Rates zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige vom 13. Juni 2002, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 380/2008 des Rates.

25 EuGH, Urteil vom 22. Juni 2010, *Aziz Melki und Sélim Abdeli* [GK] (Verbundene Rechtssachen C-188/10 und C-189/10, Slg. 2010, I-05667, Randnr. 74).

26 EuGH, Urteil vom 19. Juli 2012, *Atiqullah Adil/Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel* (C-278/12 PPU).

Die Beihilferichtlinie (Richtlinie 2002/90/EG) definiert die unerlaubte Ein- und Durchreise und den unerlaubten Aufenthalt und sieht Sanktionen für diejenigen vor, die Beihilfe zu entsprechenden Verstößen leisten. Diese Sanktionen müssen wirksam, angemessen und abschreckend sein (Artikel 3). Die EU-Mitgliedstaaten können beschließen, bei humanitärer Unterstützung keine Sanktionen zu verhängen, sie sind jedoch nicht dazu verpflichtet (Artikel 1 Absatz 2).

1.3 Einreiseverbote und Schengen-Ausschreibungen

Ein Einreiseverbot verbietet es Personen, in einen Staat einzureisen, aus dem sie ausgewiesen wurden. Das Verbot gilt in der Regel für eine bestimmte Dauer und gewährleistet, dass Personen, die als gefährlich oder unerwünscht angesehen werden, weder ein Visum noch auf eine andere Weise Zutritt zum Hoheitsgebiet erhalten.

Nach Unionsrecht werden Einreiseverbote in einer Datenbank, dem Schengener Informationssystem (SIS), erfasst, auf die die Behörden der übrigen Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens von Schengen zugreifen können. In der Praxis ist dies die einzige Möglichkeit, mit der der Staat, der das Einreiseverbot erteilt, sicherstellen kann, dass die entsprechende Person nicht über einen anderen EU-Mitgliedstaat des Schengen-Raums in sein Hoheitsgebiet einreist und sich anschließend ohne Grenzkontrollen dort frei bewegt. Das Schengener Informationssystem wurde durch das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) ersetzt, welches am 9. April 2013 in Kraft trat.²⁷ SIS II, dessen rechtliche Grundlagen sich in der SIS II Verordnung²⁸ und der SIS II Entscheidung²⁹ finden,

27 Für die Angelegenheiten, die unter Titel IV des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften fallen siehe: Beschluss des Rates 2013/185/EU vom 7. März 2013, zur Festlegung des Beginns der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), AB. L 87 vom 27. März 2013, S. 10; für die Angelegenheiten, die unter Titel IV des Vertrags über die Europäische Union fallen siehe: Beschluss des Rates 2013/157/EU vom 7. März 2013 zur Feststellung des Beginns der Anwendung des Beschlusses 2007/533/JI über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), AB. L 87 vom 27. März 2013, S. 8.

28 Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), AB. L 381 vom 28. Dezember 2006, S. 4-23.

29 Beschluss des Rates 2007/533/JI vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), AB. L 205 vom 7. August 2007, S. 63-84.

stellt eine technische Weiterentwicklung des Systems dar und beinhaltet zusätzliche Funktionalitäten, wie die Befähigung auf biometrische Daten zurückzugreifen und verbesserte Möglichkeiten bei Anfragen. Einreiseverbote können angefochten werden.

Beispiel: In der Rechtssache *M. et Mme Forabosco* lehnte der französische Staatsrat (*Conseil d'État*) die Entscheidung ab, der Ehefrau von Herrn Forabosco kein Visum auf der Grundlage auszustellen, dass ihr Asylantrag in Deutschland abgelehnt worden und sie deshalb von den deutschen Behörden in die SIS-Datenbank aufgenommen worden war. Der französische Staatsrat war der Ansicht, dass das aufgrund einer negativen Asylentscheidung in der SIS-Datenbank eingetragene Einreiseverbot, kein ausreichender Grund war, ein französisches Visum für einen langfristigen Aufenthalt zu verweigern.³⁰

Beispiel: In der Rechtssache *M. Hicham B* ordnete der französische Staatsrat (*Conseil d'État*) die vorläufige Aufhebung der Entscheidung an, einen Ausländer auszuweisen, weil er in der SIS-Datenbank aufgeführt war. Die Ausweisungsentscheidung, ging zwar auf die Nennung in der Datenbank ein, gab jedoch nicht an, welcher Staat diesen Eintrag vorgenommen hatte. Da Entscheidungen über Ausweisungen sachliche und rechtliche Begründungen enthalten müssen, wurde die Ausweisungsanordnung als unrechtmäßig betrachtet.³¹

Wird ein Einreiseverbot im Kontext einer Rückkehrentscheidung gemäß Rückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG) verhängt,³² geht das Verbot in der Regel mit einer SIS-Ausschreibung einher, und dem Betroffenen wird der Zugang zum gesamten Schengen-Raum verweigert. Der EU-Mitgliedstaat, der das Einreiseverbot erteilt hat, muss dieses zurücknehmen, bevor ein anderer EU-Mitgliedstaat ein Visum ausstellen oder den Betroffenen einreisen lassen kann. Da das Einreiseverbot möglicherweise aufgrund einer Situation erteilt wurde, die nur im betreffenden Staat von Bedeutung ist, stellt sich die Frage der Verhältnismäßigkeit eines Schengen-weiten Verbots, insbesondere in Situationen, in denen andere Grundrechte betroffen sind, z. B. bei der Zusammenführung einer Familie.

30 Frankreich, Staatsrat (*Conseil d'État*), Rechtssache *M. et Mme Forabosco*, Nr. 190384, 9. Juni 1999.

31 Frankreich, Staatsrat (*Conseil d'État*), Rechtssache *M. Hicham B*, Nr. 344411, 24. November 2010.

32 Richtlinie 2008/115/EG, ABl. L 348 vom 24. Dezember 2008, Artikel 3 Nummer 6 und Artikel 1.

Einreiseverbote, die nicht im Rahmen der Rückführungsrichtlinie erteilt werden, hindern andere Staaten formal nicht an der Gestattung des Zutritts zum Schengen-Raum. Diese Staaten können jedoch bei der Entscheidung über die Erteilung eines Visums oder einer Einreiseerlaubnis das Einreiseverbot berücksichtigen. Ein Einreiseverbot kann sich daher im gesamten Schengen-Raum auswirken, auch wenn es nur für den Staat relevant ist, der das Verbot erteilt und eine Person als unerwünscht betrachtet, z. B. aus Gründen im Zusammenhang mit einer Störung der politischen Stabilität: Eine von einem EU-Mitgliedstaat vorgenommene Schengen-Ausschreibung zu einem russischen Politiker hinderte ein Mitglied der Parlamentarischen Versammlung des Europarates daran, an parlamentarischen Sitzungen in Frankreich teilzunehmen. Diese Angelegenheit wurde im Rahmen der Sitzung des Ausschusses für Recht und Menschenrechte dieser Versammlung im Oktober 2011 eingehend erörtert und führte zur Erarbeitung eines Berichts über Einschränkungen der Freizügigkeit als Strafe für eine politische Stellung.³³

Im Rahmen der EMRK ist die Ausschreibung einer Person in der SIS-Datenbank eine Handlung eines einzelnen Mitgliedstaats, die in den Geltungsbereich des Unionsrechts fällt. Somit können Beschwerden darüber vor den EGMR gebracht werden, dass der betreffende Staat die EMRK verletzt hat, indem er eine Person in die Datenbank aufgenommen oder daraus nicht entfernt hat.

Beispiel: In der Rechtssache *Dalea gegen Frankreich* konnte ein rumänischer Staatsangehöriger, dessen Name vor dem Beitritt Rumäniens zur EU von Frankreich in die SIS-Datenbank eingetragen worden war, in keinem Staat des Schengen-Raums seiner Geschäftstätigkeit nachgehen bzw. Dienstleistungen anbieten oder in Anspruch nehmen. Seine Beschwerde, dass dies sein Recht auf die Ausübung seiner Berufstätigkeit verletze (die mit Artikel 8 EMRK, dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, geschützt wird), wurde für unzulässig erklärt. In der Entscheidung der ersten Kammer über die Eintragung in der SIS-Datenbank und ihre Auswirkungen kam der Gerichtshof zu dem Schluss, dass der Ermessensspielraum eines Staates bei der Festlegung von Maßnahmen zur Vermeidung von Willkür in Bezug auf die Einreise in das nationale Hoheitsgebiet größer ausfalle als in Bezug auf die Ausweisung.³⁴

³³ Europarat, Ausschuss für Recht und Menschenrechte (2012), *The inadmissibility of restrictions on freedom of movement as punishment for political positions*, 1. Juni 2012 und Resolution Nr. 1894 (vorläufige Version), angenommen am 29. Juni 2012.

³⁴ EGMR, *Dalea/Frankreich*, Nr. 964/07, 2. Februar 2010.

Der EGMR musste auch die Auswirkungen eines Reiseverbots untersuchen, das infolge der Aufnahme einer Person in eine von den Vereinten Nationen verwaltete Liste von **Terrorverdächtigen** erteilt wurde. Ein solches Reiseverbot war auch aufgelegt worden, um Verstößen gegen innerstaatliche oder ausländische Einwanderungsgesetze vorzubeugen.

Beispiel: Die Rechtssache *Nada gegen die Schweiz*³⁵ betraf einen italienisch-ägyptischen Staatsangehörigen mit Wohnsitz in Campione d'Italia (einer italienischen Enklave in der Schweiz), auf den die Schweizer Behörden die Sanktionsliste des UN-Sicherheitsrates im Kampf gegen Terrorismus angewandt hatten. Da sein Name in der Liste geführt wurde, konnte der Beschwerdeführer Campione d'Italia nicht mehr verlassen, und seine Anträge, seinen Namen aus dieser Liste zu löschen, wurden abgelehnt. Der EGMR merkte an, dass die Schweizer Behörden bei der Anwendung der Antiterrorismusresolutionen des UN-Sicherheitsrates einen gewissen Ermessensspielraum genossen hatten. Weiterhin befand der Gerichtshof, dass die Schweiz die Rechte des Beschwerdeführers gemäß Artikel 8 EMRK verletzt hatte, da weder Italien noch das Sanktionskomitee des UN-Sicherheitsrates umgehend darüber informiert wurden, dass gegen den Beschwerdeführer kein begründeter Verdacht vorlag, und der besonderen Situation des Beschwerdeführers zu einer EMRK-konformen Sanktionsanordnung nicht Rechnung getragen wurde. Der Gerichtshof befand auch, dass die Schweiz Artikel 13 EMRK in Verbindung mit Artikel 8 verletzt hatte, da der Beschwerdeführer die Löschung seines Namens aus der Liste nicht wirksam beantragen konnte.

Beispiel: In der Rechtssache *Stamose gegen Bulgarien*³⁶ hat ein bulgarischer Staatsangehöriger aufgrund von Verstößen gegen das US-Einwanderungsrecht von den bulgarischen Behörden ein zweijähriges Reiseverbot auferlegt bekommen. Der EGMR prüfte hier zum ersten Mal, ob ein Reiseverbot, das dazu bestimmt ist, Verstößen gegen innerstaatliche oder ausländische Einwanderungsgesetze vorzubeugen, mit Artikel 2 des Protokolls Nr. 4 zur EMRK vereinbar ist. Der Gerichtshof kam zu dem Schluss, dass eine umfassende und willkürliche Maßnahme, die den Beschwerdeführer wegen Verstoßes gegen das Einwanderungsrecht eines bestimmten Landes daran hindert, jedes fremde Land zu bereisen, unverhältnismäßig ist.

35 EGMR, *Nada/Schweiz* [GK], Nr. 10593/08, 12. September 2012.

36 EGMR, *Stamose/Bulgarien*, Nr. 29713/05, 27. November 2012.

1.4 Grenzübertrittskontrollen

Nach Artikel 6 des Schengener Grenzkodex müssen Aufgaben im Zusammenhang mit Grenzkontrollen unter uneingeschränkter Wahrung der Menschenwürde durchgeführt werden. Bei der Durchführung der Kontrollen dürfen Personen nicht aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung diskriminiert werden. Günstigere Regelungen gelten für Drittstaatsangehörige, die das Recht auf Freizügigkeit genießen (Artikel 3 und Artikel 7 Absatz 6).

Einem Urteil zufolge stellt die Anforderung an eine muslimische Frau, ihren Schleier bei einer Personenkontrolle in einem Konsulat abzulegen, bzw. an einen Sikh, seinen Turban bei einer Sicherheitskontrolle am Flughafen zu entfernen, keine Verletzung ihres Rechts auf Religionsfreiheit gemäß Artikel 9 **EMRK** dar.³⁷

In der Rechtssache *Ranjit Singh gegen Frankreich* kam der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen zu dem Schluss, dass es eine Verletzung von Artikel 18 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte darstelle, wenn ein Sikh seinen Turban abnehmen müsse, um sein offizielles Passbild machen zu lassen. Er ließ das Argument nicht gelten, dass es zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung notwendig sei, auf einem Passbild ohne Kopfbedeckung abgebildet zu sein. Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen begründete, dass der Staat nicht erklärt habe, warum das Tragen eines Sikh-Turbans die Identifizierung einer Person, die ständig Turban trägt, erschwert bzw. wie dies die Wahrscheinlichkeit von Betrug oder Dokumentenfälschung erhöht. Der Ausschuss berücksichtigte außerdem die Tatsache, dass ein Passfoto ohne Turban möglicherweise dazu führt, dass die betroffene Person bei Personenkontrollen dazu gezwungen ist, den Turban abzunehmen.³⁸

1.5 Transitzonen

Bisweilen haben Staaten argumentiert, dass Personen in Transitzonen nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fallen.

³⁷ EGMR, *Phull/Frankreich*, Nr. 35753/03, 11. Januar 2005; EGMR, *El Morsli/Frankreich*, Nr. 15585/06, 4. März 2008.

³⁸ Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen, *Ranjit Singh v. France*, Communications Nr. 1876/2000 und 1876/2009, Auffassungen vom 22. Juli 2011, Randnr. 8.4.

Im Rahmen des Unionsrechts legt Artikel 4 Absatz 4 der Rückführungsrichtlinie Mindeststandards fest, die auch für Personen gelten, die in Verbindung mit ihrem irregulären Grenzübertritt festgenommen oder aufgegriffen werden.

Im Rahmen der EMRK kann der Staat auch für Personen zuständig sein, die sich in einer Transitzone aufhalten.

Beispiel: In der Rechtssache *Amuur gegen Frankreich*³⁹ wurden die Beschwerdeführer in der Transitzone eines Pariser Flughafens festgehalten. Die französischen Behörden argumentierten, dass Frankreich nicht zuständig sei, da die Beschwerdeführer nicht nach Frankreich „eingereist“ seien. Der EGMR war anderer Ansicht und kam zu dem Schluss, dass das zum damaligen Zeitpunkt geltende inländische Recht das Recht der Beschwerdeführer auf Freiheit gemäß Artikel 5 Absatz 1 EMRK nicht ausreichend garantierte.⁴⁰

1.6 Asylbewerber

Gemäß Unionsrecht garantiert Artikel 18 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union das Recht auf Asyl und Artikel 19 gewährt Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung. Artikel 78 AEUV sieht die Einführung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems vor, das mit den Verpflichtungen der Staaten nach der Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 im Einklang steht. Es wurden verschiedene Rechtsvorschriften verabschiedet, um diese Bestimmung umzusetzen. Auch sie berücksichtigen den Schutz vor Zurückweisung (*Refoulement*-Schutz) aus Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951.

Artikel 18 der Charta gewährt zwar das Recht auf Asyl, das Unionsrecht beinhaltet aber keinen Mechanismus, der die Einreise von Asylbewerbern erleichtert. Personen, die sich in der EU um Asyl bewerben, sind vorrangig Angehörige von Staaten, für die zur Einreise in die EU eine Visumpflicht besteht. Da diese Personen häufig keinen Anspruch auf ein gewöhnliches Visum haben, müssen sie möglicherweise die Grenze auf irreguläre Weise überschreiten.

³⁹ EGMR, *Amuur/Frankreich*, Nr. 19776/92, 25. Juni 1996, Randnrn. 52-54.

⁴⁰ Siehe auch EGMR, *Nolan und K./Russland*, Nr. 2512/04, 12. Februar 2009; EGMR, *Riad und Idiab/Belgien*, Nr. 29787/03 und 29810/03, 24. Januar 2008.

Der EU-Besitzstand im Asylbereich gilt erst ab dem Moment, in dem eine Person an der Grenze angekommen ist. Gemäß Artikel 3 Absatz 1 der Asylverfahrensrichtlinie (2005/85/EG), in dem der Anwendungsbereich der Richtlinie festgelegt wird, gilt die Richtlinie für alle Asylanträge, die im Hoheitsgebiet – einschließlich an der Grenze oder in den Transitzone – der EU-Mitgliedstaaten gestellt werden. Für diese Anträge legt Artikel 6 Einzelheiten hinsichtlich des Zugangs zum Asylverfahren fest. Insbesondere Artikel 6 Absätze 2 und 5 schreiben den Staaten vor, sicherzustellen, dass Personen in der Praxis auf wirksame Weise Zugang zu den Verfahren erhalten. Die Schutzmaßnahmen der Richtlinie greifen beim Zugang zu den Verfahren. Sie gelten nicht für Personen, die das Hoheitsgebiet, die Grenze oder eine Transitzone nicht erreichen können.

Artikel 35 der Asylverfahrensrichtlinie ermöglicht die Bearbeitung von Asylanträgen an der Grenze. Die Richtlinie ermöglicht es Staaten, bereits vor Dezember 2005 vorhandene Verfahren beizubehalten, selbst wenn diese von den Garantien abweichen, die die Richtlinie für Anträge vorsieht, die innerhalb des Hoheitsgebiets eines EU-Mitgliedstaates gestellt werden. Diese Bestimmung kann jedoch nur angewendet werden, wenn bestimmte Mindestschutzmaßnahmen, wie Zugang zu Informationen, einem Dolmetscher oder einer persönlichen Anhörung, gewährleistet werden.

Die EMRK sieht kein Recht auf Asyl als solches vor. Die Abweisung einer Person (an der Grenze oder innerhalb des Hoheitsgebiets eines Staates), wodurch die Gefahr besteht, dass die Person Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe ausgesetzt ist, wird jedoch durch Artikel 3 EMRK verboten. In Extremfällen kann eine Abschiebung, Auslieferung oder Ausweisung auch zur Anwendung von Artikel 2 EMRK führen, mit dem das Recht auf Leben geschützt wird.

Die frühere Europäische Kommission für Menschenrechte untersuchte eine Reihe von Fällen von „refugees in orbit“ – Asylbewerbern, die kein Staat sein Hoheitsgebiet betreten lässt, um ihren Asylantrag zu prüfen.

Beispiel: Die Rechtssache *East African Asians*⁴¹ betraf die Situation von britischen Passinhabern, die weder ein Einreise- noch ein Aufenthaltsrecht für das Vereinigte Königreich besaßen und aus britischen Kolonien in Afrika aus-

41 Europäische Kommission für Menschenrechte, Rechtssache *East African Asians (British protected persons) v. the United Kingdom* (Entscheidung), Nr. 4715/70, 4783/71 und 4827/71, 6. März 1978.

gewiesen worden waren. Dadurch befanden sie sich in der Schwebelage. Die frühere Europäische Kommission für Menschenrechte kam zu dem Schluss, dass – unabhängig von Artikel 14 EMRK – eine Diskriminierung aufgrund der Rasse unter bestimmten Umständen selbst eine erniedrigende Behandlung gemäß Artikel 3 EMRK darstellen kann.

1.7 Zurückweisung auf See

In das EU-Hoheitsgebiet und in die Mitgliedstaaten des Europarates kann auf dem Luft-, Land- oder Seeweg eingereist werden. Bei Grenzkontrollaktionen, die auf See durchgeführt werden, müssen nicht nur die Menschenrechte und das Flüchtlingsrecht geachtet werden, sie müssen auch das internationale Seerecht einhalten.

Aktionen auf hoher See werden vom UN-Seerechtsübereinkommen sowie dem Internationalen Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS) und dem Internationalen Übereinkommen über den Such- und Rettungsdienst auf See (SAR) geregelt. Diese Instrumente beinhalten die Pflicht, Personen in Seenot zu Hilfe zu eilen und Hilfe zu leisten. Der Kapitän eines Schiffs ist darüber hinaus dazu verpflichtet, auf See gerettete Personen an einen sicheren Ort zu bringen.

In diesem Zusammenhang ist einer der umstrittensten Aspekte die Frage, wo Personen, die auf See gerettet oder aufgegriffen werden, ausgeschifft werden sollen.

Gemäß Unionsrecht sieht Artikel 12 in Verbindung mit Artikel 3 des Schengener Grenzkodex vor, dass Grenzmanagementmaßnahmen den Grundsatz der Nichtzurückweisung (*Non-Refoulement-Prinzip*) beachten müssen. Angesichts der Komplexität der Angelegenheit hat die EU Leitlinien verabschiedet, die Frontex bei der Umsetzung von Maßnahmen auf See unterstützen sollen.⁴² Das Europäische Parlament hat den EuGH aufgefordert, zur Rechtmäßigkeit dieser Leitlinien Stellung zu nehmen.

Beispiel: In der Rechtssache C-355/10⁴³ hat das Europäische Parlament den EuGH aufgefordert, zur Rechtmäßigkeit der Leitlinien zu Frontex-Maßnahmen auf See (Beschluss des Rates 2010/252/EU) Stellung zu nehmen. Die Leitlinien

42 Beschluss des Rates vom 26. April 2010 (2010/252/EU).

43 EuGH, Urteil vom 5. September 2012, *Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union*, (C-355/10, Randnrn. 63-85).

waren im Rahmen des Komitologieverfahrens gemäß Artikel 5a des Beschlusses 1999/468/EG ohne umfassende Beteiligung des Europäischen Parlaments erlassen worden. Der EuGH erklärte den Beschluss für nichtig, seine Wirkung solle aber bis zur Ersetzung aufrechterhalten bleiben. Der EuGH wies darauf hin, dass die erlassenen Regelungen wesentliche Bestandteile der Überwachung der Seeaußengrenzen enthalten und politische Entscheidungen erfordern, die im Anschluss an das ordentliche Gesetzgebungsverfahren mit dem Parlament als Mitgesetzgeber getroffen werden müssen. Des Weiteren merkte der Gerichtshof an, dass die neuen Maßnahmen aus dem angefochtenen Beschluss mit hoher Wahrscheinlichkeit in die persönlichen Freiheiten und Grundrechte von Personen eingreifen und dass diese Maßnahmen daher wiederum das Tätigwerden des Unionsgesetzgebers erforderlich machen. Der Ansicht des Gerichtshofs nach stelle der Umstand, dass die Bestimmungen („Leitlinien für Such- und Rettungsmaßnahmen und für die Ausschiffung im Rahmen von durch die Agentur koordinierten Maßnahmen an den Seegrenzen“) aus Teil II des Anhangs des Beschlusses des Rates 2010/252/EG in Artikel 1 als „nicht verbindliche Leitlinien“ bezeichnet werden, nicht ihre Einstufung als wesentliche Bestimmung in Frage.

Gemäß EMRK gilt das Übereinkommen für alle Personen, die sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats des Europarates aufhalten. Der EGMR ist mehrfach⁴⁴ zu dem Schluss gekommen, dass Personen in den Zuständigkeitsbereich eines Staates fallen, wenn dieser auf hoher See Kontrolle über sie ausübt. In einer Rechtssache aus dem Jahr 2012 gegen Italien legte die Große Kammer des EGMR die Rechte von Migranten, die europäischen Boden erreichen wollen, sowie die Pflichten von Staaten unter diesen Umständen fest.

Beispiel: In der Rechtssache *Hirsi Jamaa und andere gegen Italien*⁴⁵ gehörten die Beschwerdeführer einer Gruppe von rund 200 Migranten an, darunter auch Asylbewerber, die von der italienischen Küstenwache im Such- und Rettungsgebiet Maltas auf hoher See aufgegriffen wurde. Die Migranten wurden auf der Grundlage eines zwischen Italien und Libyen abgeschlossenen Übereinkommens umgehend nach Libyen rückgeführt und erhielten keine Möglichkeit, Asyl zu beantragen. Weder ihre Namen noch ihre Staatsangehörigkeit wurden

44 EGMR, *Xhavara und andere/Italien und Albanien*, Nr. 39473/98, 11. Januar 2001; EGMR, *Medvedyev und andere/Frankreich* [GK], Nr. 3394/03, 29. März 2010.

45 EGMR, *Hirsi Jamaa und andere/Italien* [GK], Nr. 27765/09, 23. Februar 2012.

erfasst. Der EGMR merkte an, dass die Situation in Libyen bekannt gewesen war und anhand verschiedener Quellen leicht verifiziert werden konnte. Er gelangte daher zu der Ansicht, dass die italienischen Behörden wussten – oder hätten wissen müssen –, dass die Beschwerdeführer bei einer Rückführung nach Libyen als Migranten in einer irregulären Situation einer Behandlung ausgesetzt wären, die die EMRK verletzt, und keinerlei Schutz erhalten würden. Sie wussten außerdem – oder hätten es wissen müssen –, dass es nur eine unzureichende Garantie gab, die die Beschwerdeführer vor der Gefahr schützte, willkürlich in ihre Herkunftsländer rückgeführt zu werden, zu denen Somalia und Eritrea gehörten. Die italienischen Behörden hätten insbesondere die Verweigerung jeglichen Asylverfahrens sowie die Unmöglichkeit berücksichtigen müssen, die libyschen Behörden dazu zu bewegen, den vom Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen gewährten Flüchtlingsstatus anzuerkennen.

Der EGMR bekräftigte, dass der Umstand, dass die Beschwerdeführer weder einen Asylantrag gestellt noch die Gefahren erläutert hatten, denen sie infolge des fehlenden Asylsystems in Libyen ausgesetzt waren, Italien nicht von seinen Verpflichtungen nach Artikel 3 EMRK entbunden habe. Er betonte wiederholt, dass die italienischen Behörden sich hätten vergewissern müssen, wie die libyschen Behörden ihren internationalen Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Schutz von Flüchtlingen nachkommen. Die Überführung der Beschwerdeführer nach Libyen stelle daher eine Verletzung von Artikel 3 EMRK dar, da die Beschwerdeführer damit der Gefahr einer Zurückweisung ausgesetzt wurden.

1.8 Rechtsbehelfe

In Kapitel 4 zu Verfahrensgarantien werden Rechtsbehelfe eingehender untersucht, während Kapitel 6 Rechtsbehelfe im Kontext des Freiheitsentzugs behandelt.

Im Rahmen des Unionsrechts sehen einige Instrumente – wie der Visakodex (Artikel 32 Absatz 3 und Artikel 34 Absatz 7), der Schengener Grenzkodex (Artikel 13) und die Asylverfahrensrichtlinie (Artikel 39) – bestimmte Rechtsbehelfe und Rechtsmittel vor. Artikel 47 der EU-Grundrechtecharta sieht außerdem eine allgemeinere Garantie vor. Alle Personen, die angeben, Opfer einer Verletzung von EU-Recht geworden zu sein, einschließlich der Verletzung einer Bestimmung der Charta, müssen automatisch Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf haben, wozu auch ein effektiver gerichtlicher Schutz vor der Verweigerung des Zugangs zu wirksamen Rechtsmitteln oder zu den betreffenden Verfahren gehört.

Gemäß EMRK haben alle Personen, deren Zugang zu wirksamen Rechtsmitteln oder zu Verfahren aller Voraussicht nach Rechte berührt, die durch die EMRK garantiert werden, nach Artikel 13 EMRK das Recht auf eine wirksame Beschwerde bei einer innerstaatlichen Instanz. In der Rechtssache *Hirsi Jamaa und andere gegen Italien* beispielsweise kam der EGMR zu dem Schluss, dass ein solches Rechtsmittel nicht gewährt worden sei, da die Migranten nach Libyen rückgeführt wurden, ohne dass ihnen eine Anfechtung dieser Entscheidung ermöglicht wurde.

Kernpunkte

- Staaten haben das Recht, zu entscheiden, ob sie Ausländern Zugang zu ihrem Hoheitsgebiet gewähren, müssen sich dabei aber an das Unionsrecht, die EMRK und geltende Menschenrechtsgarantien halten (siehe die Einführung zu diesem Kapitel).
- Das Unionsrecht legt gemeinsame Regelungen für die EU-Mitgliedstaaten zur Ausstellung von Kurzaufenthaltsvisa fest (siehe Abschnitt 1.1).
- Das Unionsrecht enthält Schutzmechanismen im Zusammenhang zur Umsetzung von Grenzkontroll- (siehe Abschnitt 1.4) und Grenzüberwachungstätigkeiten, insbesondere auf See (siehe Abschnitt 1.7).
- Das Unionsrecht, insbesondere der Schengen-Besitzstand, ermöglicht es Personen, innerhalb des festgelegten Raums ohne Grenzkontrollen zu reisen (siehe Abschnitt 1.1).
- Nach Unionsrecht kann ein Einreiseverbot für eine Person, das von einem einzigen Staat des Schengen-Raums erteilt wird, dazu führen, dass dieser Person der Zugang zum gesamten Schengen-Raum verweigert wird (siehe Abschnitt 1.3).
- Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union gewährt das Recht auf Asyl und Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung. Der EU-Besitzstand im Asylbereich gilt ab dem Moment, in dem eine Person an einer EU-Grenze angekommen ist (siehe Abschnitt 1.6).
- Unter bestimmten Umständen erlegt die EMRK einem Staat Einschränkungen im Hinblick auf das Recht auf, einen Migranten an der Grenze festzunehmen oder abzuweisen (siehe Einführung zu diesem Kapitel sowie Abschnitte 1.5 und 1.6), – unabhängig davon, ob sich der Migrant in einer Transitzone oder anderswo im Hoheitsgebiet des jeweiligen Staates befindet. Der Staat muss möglicherweise auch einen Rechtsbehelf einräumen, dabei kann bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde über die mutmaßliche Verletzung der EMRK erhoben werden (siehe Abschnitte 1.7 und 1.8).

Weitere Rechtssachen und weiterführende Literatur:

Eine Anleitung zum Suchen weiterer Rechtssachen finden Sie unter **Anleitung zum Suchen von Entscheidungen** der europäischen Gerichtshöfe auf Seite 275 dieses Handbuchs. Zusätzliches Material zu den in diesem Kapitel behandelten Themen finden Sie im Abschnitt „**Weiterführende Literatur**“ auf Seite 255.

2

Status und entsprechende Dokumente



EU	Behandelte Themen	Europarat
Asylverfahrensrichtlinie (2005/85/EG), Artikel 7 (Berechtigung zum Verbleib) Aufnahmerichtlinie (2003/9/EG), Artikel 6 (Dokumente)	Asylbewerber	EGMR, Rechtssache <i>Saadi gegen Vereinigtes Königreich</i> , 2008 (Einreise bis zur förmlichen Gestattung unerlaubt)
Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU)	Anerkannte Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutzstatus	EMRK, Artikel 3 (Verbot der Folter)
Opferschutzrichtlinie (2004/81/EG) Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber (2009/52/EG)	Opfer von Menschenhandel sowie besonders ausbeuterischer Arbeitsbedingungen	Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels, Artikel 14 (Aufenthaltstitel auch aufgrund der persönlichen Situation des Opfers) EGMR, Rechtssache <i>Rantsev gegen Zypern und Russland</i> , 2010 (russisches Opfer von Menschenhandel in Zypern)
	Von vorläufigen Maßnahmen gemäß Art 39 EGMR Verfahrensordnung betroffene Personen	EGMR, Rechtssache <i>Mamatkulov und Askarov gegen die Türkei</i> , 2005 (Auslieferung trotz Anwendung von Artikel 39 durch den EGMR)

EU	Behandelte Themen	Europarat
<p>Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG)</p> <p>EuGH, Rechtssache C-357/09 <i>Kadzoev</i>, 2009</p> <p>EuGH, Rechtssache C-34/09 <i>Gerardo Ruiz Zambrano gegen Office national de l'emploi</i>, 2011</p>	Migranten in einer irregulären Situation	EGMR, Rechtssache <i>Kurić und andere gegen Slowenien</i> 2012 (unrechtmäßige Entziehung von Aufenthaltserlaubnissen)
Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige (2003/109/EG)	Langfristig Aufenthaltsberechtigte	Niederlassungsabkommen, 13. Dezember 1955
<p>Zusatzprotokoll aus dem Jahr 1970 zum Abkommen von Ankara, Artikel 41 (Stillhalteklausele)</p> <p>Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrates EWG-Türkei (Sonderrechte für Familienangehörige)</p>	Türkische Staatsangehörige	
Freizügigkeitsrichtlinie (auch als Unionsbügerrichtlinie bezeichnet) (2004/38/EG)	Familienangehörige von EWR-Staatsangehörigen	
EuGH, Rechtssache C-135/08 <i>Janko Rottmann gegen Freistaat Bayern</i> , 2010 (Verlust der Unionsbürgerschaft)	Staatenlose	

Einführung

In diesem Kapitel werden Status und Dokumente verschiedener Migrantengruppen untersucht.

Für viele Migranten können die fehlende Rechtsstellung oder fehlende Dokumente als Nachweise ihres rechtlichen Status zu verschiedenen Problemen führen, z. B. wird ihnen der Zugang zu öffentlichen oder privaten Dienstleistungen oder zum Arbeitsmarkt verwehrt. Das Unionsrecht sieht detaillierte und obligatorische Bestimmungen sowohl zum Status als auch zu Dokumenten vor. Jede Nichteinhaltung dieser Bestimmungen stellt eine Verletzung des EU-Rechts dar. Der EGMR kann angerufen werden, um festzustellen, ob ein fehlender Status oder fehlende

Dokumente den Genuss eines in der EMRK verankerten Rechtes des Betroffenen beeinträchtigt, und ob eine derartige Beeinträchtigung gerechtfertigt ist.

Wenn der Aufnahmestaat den Aufenthalt eines Drittstaatsangehörigen nicht förmlich gestattet, kann dieser vom Staat als unerlaubt betrachtet werden. Sowohl das Unionsrecht als auch die EMRK sehen jedoch Situationen vor, in denen der Aufenthalt eines Drittstaatsangehörigen als rechtmäßig betrachtet werden muss, selbst wenn der betroffene Staat ihn nicht genehmigt hat (siehe Abschnitte 2.2 und 2.5). Bestimmte Rechte, die im Unionsrecht, in der EMRK, der EU-Grundrechtecharta und der ESC verankert sind, werden nur Personen gewährt, deren Aufenthalt in einem bestimmten Land rechtmäßig ist (siehe Kapitel 8).

Das Unionsrecht sieht unter Umständen ausdrücklich vor, dass ein bestimmter rechtlicher Status anerkannt oder gewährt werden muss. Dadurch kann auch die Ausstellung bestimmter Dokumente verbindlich werden (siehe Abschnitte 2.1, 2.2 und 2.8). Hat eine Person gemäß EU-Recht oder nationalem Recht Anrecht auf einen bestimmten Status – oder bestimmte Dokumente –, stellt das Nichtgewähren des Status oder das Nichtausstellen der Dokumente eine Verletzung des Unionsrechts dar.

Gemäß EMRK ist ein Staat nicht ausdrücklich dazu verpflichtet, einem Migranten einen bestimmten Status zu gewähren oder ihm bestimmte Dokumente auszustellen. Unter bestimmten Umständen bringt es das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 8) mit sich, dass Staaten Migranten einen bestimmten Status zuerkennen, den Aufenthalt genehmigen oder Dokumente ausstellen müssen. Artikel 8 kann jedoch nicht so ausgelegt werden, dass das Recht auf eine bestimmte Art von Aufenthaltserlaubnis garantiert wird. Sieht das inländische Recht verschiedene Arten einer Aufenthaltserlaubnis vor, wird in der Regel der EGMR angerufen, um die rechtlichen und praktischen Auswirkungen der Ausstellung einer bestimmten Aufenthaltserlaubnis zu analysieren.⁴⁶

2.1 Asylbewerber

Asylbewerber suchen vor dem Hintergrund internationalen Schutz, dass sie nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren oder rückgeführt werden können, da eine begründete Furcht vor Verfolgung oder die Gefahr von Misshandlung oder eines anderen ernsthaften Schadens besteht (siehe Kapitel 3).

⁴⁶ EGMR, *Liu/Russland*, Nr. 42086/05, 6. Dezember 2007, Randnr. 50.

Im EU-Recht wird die Situation von Asylbewerbern in EU-Mitgliedstaaten über den EU-Besitzstand im Asylbereich geregelt (alle relevanten asylbezogenen Vorschriften sowie die Staaten, in denen diese gelten, sind in Anhang 1 aufgeführt). Die Gewährung des Zugangs zum Asylverfahren wird in Kapitel 1 behandelt. Im vorliegenden Abschnitt wird auf Asylbewerber eingegangen, deren Anträge anhängig sind und die auf die endgültige Entscheidung über den Asylantrag warten. Das EU-Recht verbietet die Abschiebung eines Asylbewerbers, bis eine Entscheidung über den Asylantrag gefallen ist. Nach Artikel 7 Absatz 1 der Asylverfahrensrichtlinie (2005/85/EG) ist der Aufenthalt eines Asylbewerbers im Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaates rechtmäßig. Der Absatz besagt, dass Asylbewerber zum Zwecke des Verfahrens so lange „im Mitgliedstaat verbleiben“, bis die Asylbehörde über den Asylantrag entschieden hat. Im folgenden Satz wird von einer „Bleibeberechtigung“ gesprochen. Artikel 35 Absatz 3 Buchstabe a enthält eine ähnliche Bestimmung für Personen, die einen Asylantrag an der Grenze gestellt haben.

Das im Unionsrecht verankerte Recht auf Dokumente für Asylbewerber ist in der Aufnahme richtlinie geregelt (2003/9/EG; in Anhang 1 werden die EU-Mitgliedstaaten aufgeführt, für die diese Richtlinie gilt). Artikel 6 dieser Richtlinie gibt vor, dass den Asylbewerbern innerhalb von drei Tagen eine Bescheinigung ausgehändigt wird, die bescheinigt, dass sich die betreffende Person im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats aufhalten darf, solange ihr Antrag zur Entscheidung anhängig ist bzw. geprüft wird.

Die EMRK sieht keine gleichwertige Bestimmung zum Status von Asylbewerbern während der Bearbeitung ihres Asylantrags vor. Daher muss geprüft werden, ob Asylbewerber nach nationalem Recht im Hoheitsgebiet verbleiben dürfen, während ihr Antrag geprüft wird.

Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f EMRK gestattet die Inhaftnahme von Asylbewerbern „zur Verhinderung der unerlaubten Einreise“ in das Hoheitsgebiet eines Staates. Dem EGMR zufolge bleibt eine Einreise unerlaubt, bis sie von den nationalen Behörden förmlich gestattet wurde.

Beispiel: In der Rechtssache *Saadi gegen Vereinigtes Königreich*⁴⁷ war der EGMR der Auffassung, dass eine Einreise unerlaubt bleibt, bis sie von den nationalen Behörden förmlich gestattet wird. In diesem Fall kam der Gerichtshof zu dem

47 EGMR, *Saadi/Vereinigtes Königreich* [GK], Nr. 13229/03, 29. Januar 2008, Randnr. 65.

Schluss, dass Artikel 5 Absatz 1 nicht verletzt worden war. Ein Asylbewerber war rechtmäßig sieben Tage lang unter angemessenen Bedingungen inhaftiert worden, während sein Asylantrag bearbeitet wurde.

Artikel 2 des Protokolls Nr. 4 zur EMRK befasst sich mit dem Recht auf Freizügigkeit von Personen, die sich „rechtmäßig“ im Hoheitsgebiet eines Staates aufhalten. Artikel 1 des Protokolls Nr. 7 hingegen sieht bestimmte verfahrensrechtliche Schutzvorschriften in Bezug auf die Ausweisung für Personen vor, die sich „rechtmäßig“ im Hoheitsgebiet eines Staates aufhalten. Eine Person kann ihren „rechtmäßigen“ Status jedoch verlieren.

Beispiel: In der Rechtssache *Omwenyeye gegen Deutschland*⁴⁸ hatte die deutsche Regierung vor dem Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen⁴⁹ bestätigt, dass der Aufenthalt von Asylbewerbern während der Dauer ihres Asylverfahrens rechtmäßig sei. Im Fall des Beschwerdeführers akzeptierte der Gerichtshof jedoch das Argument der Regierung, dass der Beschwerdeführer mit der Verletzung der Bedingungen, die der Staat an seine vorläufige Aufenthaltserlaubnis geknüpft hatte (nämlich die Verpflichtung, das Hoheitsgebiet einer bestimmten Stadt nicht zu verlassen), seinen „rechtmäßigen“ Status verloren hatte und daher Artikel 2 des Protokolls Nr. 4 zur EMRK nicht mehr für ihn galt.

2.2 Anerkannte Flüchtlinge und Personen, denen subsidiärer Schutz gewährt wurde

Gemäß Unionsrecht garantiert die Charta der Grundrechte der Europäischen Union das Recht auf Asyl (Artikel 18) und geht damit über das Recht Stellung eines Asylantrags hinaus. Wer asylberechtigt ist, hat auch das Recht auf die Anerkennung dieses Status. Artikel 13 (Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft) und Artikel 18 (Zuerkennung des subsidiären Schutzstatus für Personen, die internationalen Schutz benötigen, aber keinen Anspruch auf die Flüchtlingseigenschaft haben) der Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU) gewähren ausdrücklich das Recht auf die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder des subsidiären Schutzstatus. Personen, denen internationaler Schutz gewährt wird, können ihren Status verlieren, wenn sich die Situation in ihrem Herkunftsland deutlich verbessert (siehe Abschnitt 3.1.8).

⁴⁸ EGMR, *Omwenyeye/Deutschland* Nr. 44294/04, 20. November 2007.

⁴⁹ CCPR/C/DEU/2002/5, 4. Dezember 2002.

Artikel 24 derselben Richtlinie regelt das Recht auf einen Aufenthaltstitel. Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde haben das Recht auf eine Aufenthaltserlaubnis: Deren Dauer beträgt drei Jahre für Flüchtlinge und ein Jahr für Personen mit subsidiärem Schutzstatus. Artikel 25 spricht Flüchtlingen und in bestimmten Fällen auch Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, das Recht auf Reisedokumente zu.

Die EMRK sieht kein Recht auf Asyl wie das in Artikel 18 der EU-Grundrechtecharta verankerte vor. Der EGMR kann darüber hinaus nicht untersuchen, ob die Verweigerung oder Aberkennung des Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951⁵⁰ oder die Nichtzuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach der Qualifikationsrichtlinie ⁵¹ der EMRK widerspricht. Der EGMR kann jedoch prüfen, ob die Abschiebung eines Ausländers ihn der realen Gefahr einer Behandlung aussetzen würde, die im Gegensatz zu Artikel 3 EMRK oder anderen Bestimmungen der EMRK steht (siehe Kapitel 3).⁵²

2.3 Opfer von Menschenhandel sowie besonders ausbeuterischer Arbeitsbedingungen

Das EU-Recht stellt mit der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber (2009/52/EG) einige Formen der illegalen Beschäftigung von Migranten in einer irregulären Situation unter Strafe.⁵³ Im Fall von Arbeitnehmern, die minderjährig sind oder besonders ausbeuterischen Arbeitsbedingungen unterliegen, kann diesen ein befristeter Aufenthaltstitel gewährt werden, um die Einreichung von Beschwerden gegen ihren Arbeitgeber zu erleichtern (Artikel 13).

Die Richtlinie 2004/81/EG des Rates über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde sieht eine Bedenkzeit vor, während der das Opfer nicht ausgewiesen werden darf. Sie schreibt den EU-Mitgliedstaaten auch vor, Opfern von Menschenhandel, die mit den Behörden zusammenarbeiten, einen Aufenthaltstitel zu erteilen (Artikel 6 bzw. 8). Der Aufenthaltstitel muss mindestens

50 EGMR, *Ahmed/Österreich*, Nr. 25964/94, 17. Dezember 1996, Randnr. 38.

51 EGMR, *Sufi und Elmi/Vereinigtes Königreich*, Nr. 8319/07 und 11449/07, 28. Juni 2011, Randnr. 226 (in Bezugnahme auf Artikel 15 der Qualifikationsrichtlinie).

52 EGMR, *NA/Vereinigtes Königreich*, Nr. 25904/07, 17. Juli 2008, Randnrn. 106 und 107.

53 Richtlinie 2009/52/EG, ABl. L 168 vom 30. Juni 2009, Artikel 9.

sechs Monate gültig sein und kann verlängert werden. Die Richtlinie gegen den Menschenhandel (2011/36/EU) behandelt zwar nicht direkt Aufenthaltstitel für Opfer, sieht jedoch Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen vor, die vor, während und nach Abschluss des Strafverfahrens getroffen werden (Artikel 11). Ist jedoch kein Verfahren gegen die Menschenhändler vorgesehen oder arbeitet das Opfer nicht mit den Behörden zusammen, sind die EU-Mitgliedstaaten nicht zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis verpflichtet.

Gemäß EMRK erfordert es das in Artikel 4 verankerte Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit unter bestimmten Umständen, dass Staaten mutmaßlichen Menschenhandel untersuchen und Maßnahmen zum Schutz von Opfern oder potenziellen Opfern ergreifen.

Beispiel: Die vor dem EGMR verhandelte Rechtssache *Rantsev gegen Zypern und Russland*⁵⁴ betraf ein russisches Opfer von Menschenhandel in Zypern. Der Gerichtshof war der Ansicht, dass Zypern seinen positiven Verpflichtungen nach Artikel 4 EMRK aus zweierlei Gründen nicht nachgekommen war: Erstens habe Zypern keinen angemessenen Rechts- und Verwaltungsrahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels eingerichtet, und zweitens habe die Polizei keine angemessenen operativen Maßnahmen ergriffen, um die Beschwerdeführerin vor Menschenhandel zu schützen. Der EGMR kam auch zu dem Schluss, dass die russischen Behörden in Bezug auf die Anwerbung durch die Menschenhändler, die auf russischem Hoheitsgebiet stattgefunden hatte, nicht ausreichend ermittelt hatten. Diese Unterlassung hatte schwerwiegende Folgen, da die Beschwerdeführerin nach ihrer Ausreise aus Russland in Zypern zu Tode kam.

Im Rahmen der EMRK müssen Behörden in Vertragsstaaten der Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels dem mutmaßlichen Opfer eine Erholungs- und Bedenkzeit einräumen, während der es nicht abgeschoben werden darf (Artikel 14 der Konvention zur Bekämpfung des Menschenhandels). Wenn die zuständigen Behörden „konkrete Anhaltspunkte“ dafür haben, dass eine Person Opfer von Menschenhandel ist, darf sie nicht aus dem Land abgeschoben werden, bis festgestellt wird, ob der Verdacht zutrifft oder nicht (Artikel 10 Absatz 2). Die zuständige Behörde kann Opfern verlängerbare Aufenthaltstitel erteilen, wenn sie der Auffassung ist, dass der Aufenthalt des Opfers aufgrund seiner persönlichen Situation oder für seine Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden bei den Ermittlungen oder beim Strafverfahren erforderlich ist (Artikel 14 Absatz 1). Mit diesen

54 EGMR, *Rantsev/Zypern und Russland*, Nr. 25965/04, 7. Januar 2010, Randnr. 284.

Bestimmungen soll sichergestellt werden, dass Opfer von Menschenhandel nicht ohne angemessene Hilfe in ihr Herkunftsland rückgeführt werden (siehe auch Kapitel 9 zu schutzbedürftigen Gruppen und Anhang 2 (Anwendbarkeit der Protokolle zur EMRK) mit einem Überblick über die Ratifikationen).

2.4 Von vorläufigen Maßnahmen gemäß Artikel 39 betroffene Personen

Wenn eine Beschwerde beim EGMR eingereicht wird, kann dieser entscheiden, dass ein Staat bestimmte vorläufige Maßnahmen ergreift, während der Gerichtshof die Prüfung der Sache fortsetzt.⁵⁵ Da sich die Rechtsgrundlage hierfür in Artikel 39 der Verfahrensordnung des EGMR findet, werden diese Maßnahmen auch als Maßnahmen gemäß Artikel 39 bezeichnet.⁵⁶ Häufig bestehen sie darin, dass ein Staat aufgefordert wird, Personen nicht mehr in Länder rückzuführen, bei denen der Verdacht besteht, dass ihnen dort der Tod, Folter oder eine andere Misshandlung drohen. In vielen Fällen betrifft dies Asylbewerber, deren Asylanträge endgültig abgelehnt wurden und die nach einzelstaatlichem Recht alle Rechtsbehelfe ausgeschöpft haben. In einigen Staaten ist es möglicherweise nicht eindeutig, welchen rechtlichen Status eine Person besitzt, wenn der EGMR eine vorläufige Maßnahme gemäß Artikel 39 angewendet hat, um die Abschiebung der Person während der Prüfung des Falls zu verhindern. Unabhängig von der Frage des Status ist der betroffene Staat dazu verpflichtet, sich an vom EGMR auferlegte Maßnahmen gemäß Artikel 39 zu halten.

Beispiel: In der Rechtssache *Mamatkulov und Askarov gegen die Türkei*⁵⁷ hatte der beklagte Staat die Beschwerdeführer trotz einer vom EGMR angeordneten vorläufigen Maßnahme gemäß Artikel 39 an Usbekistan ausgeliefert. Die Umstände des Falls wiesen eindeutig darauf hin, dass der Gerichtshof infolge der Auslieferung daran gehindert wurde, die eingereichten Beschwerden in Übereinstimmung mit der ständigen Praxis in ähnlichen Rechtssachen ordnungsgemäß zu untersuchen. Letztendlich hinderte dies den Gerichtshof daran, die Beschwerdeführer vor potenziellen Verletzungen der EMRK zu schützen. Mit Artikel 34 EMRK haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, von allen Handlungen oder Unterlassungen abzusehen, die die wirksame Ausübung des Rechts einer

55 Verfahrensordnung des EGMR in der ab dem 1. September 2012 gültigen Fassung, Artikel 39.

56 Für umfassende Informationen über die Beantragung einer Maßnahme gemäß Artikel 39 siehe UNHCR (2012).

57 EGMR, *Mamatkulov und Askarov/Türkei* [GK], Nr. 46827/99 und 46951/99, 4. Februar 2005.

Person auf die Einreichung einer Beschwerde behindern könnten. Die Nichtbeachtung einer vorläufigen Maßnahme durch einen Mitgliedstaat sei als Behinderung des Gerichtshofs bei der wirksamen Prüfung der eingereichten Beschwerde und damit als Behinderung der wirksamen Ausübung des Rechts des Beschwerdeführers auszulegen und stelle damit eine Verletzung von Artikel 34 EMRK dar.

2.5 Migranten in einer irregulären Situation

Der Aufenthalt von Personen, die ohne Genehmigung oder rechtliche Grundlage entweder in einen Staat eingereist sind oder sich dort weiter aufhalten, gilt als irregulär oder unrechtmäßig. Ein irregulärer oder unrechtmäßiger Aufenthalt kann aus verschiedenen Ursachen resultieren; beispielsweise durch eine unerlaubte Einreise oder die Flucht aus einer zugewiesenen Unterkunft oder auch, dass eine Person aufgrund der Änderung persönlicher Umstände nicht mehr zur Verlängerung einer bis dahin rechtmäßigen Aufenthaltserlaubnis berechtigt ist. Ein fehlender rechtmäßiger Status wirkt sich häufig auf die Möglichkeit aus, von anderen materiellen und prozeduralen Rechten Gebrauch zu machen (siehe Abschnitt 8.6 zum Zugang zu sozialer Sicherheit und Sozialhilfe).

Das Unionsrecht schreibt in Form der Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG; siehe Anhang 1 für eine Liste der EU-Mitgliedstaaten, die diese Richtlinie anwenden müssen) vor, dass Drittstaatsangehörige ohne Aufenthaltsrecht nicht länger in einem Schwebestand gelassen werden dürfen. Die EU-Mitgliedstaaten, die sich zur Einhaltung dieser Richtlinie verpflichtet haben, müssen deren Aufenthalt entweder legalisieren oder eine Rückkehrentscheidung erlassen.

Alle Personen ohne Aufenthaltserlaubnis fallen in den Geltungsbereich dieser Richtlinie. Artikel 6 verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten dazu, gegen sie eine „Rückkehrentscheidung“ zu erlassen. In Artikel 6 Absatz 4 werden jedoch Umstände aufgeführt, unter denen Staaten von dieser Verpflichtung entbunden sind. Neben humanitären und sonstigen Gründen kann der Aufenthalt aus dringenden Gründen im Zusammenhang mit der in Artikel 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bzw. Artikel 8 EMRK gewährten Achtung des Privat- und Familienlebens legalisiert werden (siehe Kapitel 5 zum Familienleben).

Beispiel: In der Rechtssache *M. Ghevondyan*⁵⁸ vom 4. Juni 2012 kam der französische Staatsrat (*Conseil d'État*) zu dem Schluss, dass Artikel 6 der Rückführungsrichtlinie die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten nicht dazu verpflichtet, systematisch Rückkehrentscheidungen gegen Drittstaatsangehörige ohne Aufenthaltserlaubnis zu erlassen. In Artikel 6 Absatz 4 werden verschiedene Ausnahmen und Abweichungen von Artikel 6 Absatz 1 aufgeführt. Daher dürften Rückkehrentscheidungen nicht automatisch erlassen werden. Die Behörden seien dazu verpflichtet, die persönlichen und familiären Umstände des Drittstaatsangehörigen sowie andere Umstände zu berücksichtigen, die eine Ausweisung verhindern könnten. Dazu gehören das Wohl des Kindes, familiäre Bindungen und der Gesundheitszustand der ausländischen Person, wie in Artikel 5 der Richtlinie festgehalten. Infolgedessen sollten Gerichte, wenn der Drittstaatsangehörige diese Gründe geltend macht, die Rechtmäßigkeit der Entscheidung vor dem Hintergrund ihrer Folgen auf die persönlichen Umstände der betroffenen Person prüfen.

Es ist möglich (Artikel 6 Absatz 5), aber (im Gegensatz zu Asylbewerbern) nicht zwingend, vom Erlass einer Rückkehrentscheidung gegen irreguläre Migranten abzusehen, bis das Verfahren abgeschlossen ist. Auf den rechtlichen Status dieser Personen geht die Bestimmung nicht ein. In Erwägungsgrund 12 der Rückführungsrichtlinie wird auf die allgemeine Situation eingegangen, dass einige Drittstaatsangehörige, die sich unrechtmäßig im Land aufhalten, nicht abgeschoben werden können. Der Erwägungsgrund führt auch an, dass diese Personen von den Staaten eine schriftliche Bestätigung ihrer Situation erhalten sollten, die operativen Teile dieser Richtlinie gehen darauf jedoch nicht weiter ein. Besonders schwierig ist die Situation derjenigen, die aus der Abschiebungshaft entlassen werden müssen, da die maximal erlaubte Haftdauer abgelaufen ist (siehe Kapitel 6 zur Inhaftnahme), die aber immer noch keine Aufenthaltserlaubnis haben.⁵⁹

Beispiel: In der Rechtssache *Kadzoev*⁶⁰ wurde ein tschetschenischer Asylbewerber, dessen Asylantrag abgelehnt worden war und der nicht abgeschoben werden konnte, in Bulgarien aus der Abschiebungshaft entlassen, nachdem der EuGH urteilte, dass nach geltendem EU-Recht in keinem Fall die maximale Haftdauer überschritten werden dürfe. Nach seiner Entlassung verfügte der Beschwerdeführer über keine Dokumente und war zudem mittellos, da

58 Frankreich, Staatsrat (*Conseil d'État*), Rechtssache *M. Ghevondyan*, 4. Juni 2012.

59 Weitere Informationen zur Situation nicht-rückgeführter Personen finden sich in FRA (2011b), Kapitel 2.

60 EuGH, Urteil vom 30. November 2009, *Kadzoev*, (C-357/09, Slg. 2009, I-11189).

ihm nach bulgarischem Recht kein rechtlicher Status zustand, obwohl er nicht abgeschoben werden konnte. Im April 2013 war diese Rechtssache vor dem EGMR noch anhängig.⁶¹

Die EMRK sieht kein Recht auf die Erteilung eines bestimmten Aufenthaltsstatus oder zugehöriger Dokumente in einem Aufnahmestaat vor. Eine Ablehnung kann jedoch unter bestimmten Umständen aus Gründen der Diskriminierung eine Verletzung der EMRK darstellen.

Beispiel: In der Rechtssache *Kiyutin gegen Russland*⁶² beantragte ein usbekischer Staatsangehöriger, der mit einer Russin verheiratet war und mit ihr ein Kind hatte, eine Aufenthaltserlaubnis bei den russischen Behörden. Dieser Antrag wurde abgelehnt, da er HIV-positiv war. Der EGMR wies eindringlich auf die besondere Schutzbedürftigkeit von mit HIV infizierten Personen hin und erkannte an, dass die Krankheit eine Form von Behinderung darstellen könnte. Die allgemeine Bestimmung des inländischen Rechts, die eine Abschiebung HIV-positiver Nichtstaatsbürger vorsieht, lasse keinen Spielraum für eine individuelle Prüfung auf Grundlage eines bestimmten Falls zu und sei nicht sachlich gerechtfertigt. Der Gerichtshof kam demnach zu dem Schluss, dass der Beschwerdeführer aufgrund seines Gesundheitszustands Opfer von Diskriminierung geworden sei, und stellte eine Verletzung von Artikel 14 EMRK in Verbindung mit Artikel 8 fest.

Die ESC ist grundsätzlich nur auf Staatsangehörige anderer Vertragsparteien anwendbar, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet aufhalten oder dort ordnungsgemäß beschäftigt sind. Der ECSR ist jedoch der Auffassung, dass bestimmte Rechte infolge ihres grundlegenden Charakters und ihrer engen Verwandtschaft mit der Würde des Menschen für alle Personen im Hoheitsgebiet gelten, einschließlich Migranten in einer irregulären Situation. Zu diesen Rechten gehören das Recht auf medizinische Versorgung,⁶³ das Recht auf Unterkunft⁶⁴ und das Recht auf Bildung.⁶⁵

61 EGMR, *Kadzoev/Bulgarien*, Nr. 56437/07, im April 2013 anhängig.

62 EGMR, *Kiyutin/Russland* Nr. 2700/10, 10. März 2011.

63 ECSR, *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) v. France*, Beschwerde Nr. 14/2003, Decision on the merits, 8. September 2004.

64 ECSR, *Defence for Children International (DCI) v. the Netherlands*, Beschwerde Nr. 47/2008, Decision on the merits, 20. Oktober 2009.

65 ECSR, Conclusions 2011, General Introduction, Januar 2012, Randnr. 10, Statement of interpretation on Art. 17 (2).

2.6 Langfristig Aufenthaltsberechtigte

Im Unionsrecht sieht die Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige (2003/109/EG, geändert durch die Richtlinie 2011/51/EU; siehe Anhang 1 zu Staaten, für die diese Richtlinie anwendbar ist) einen Anspruch auf eine mit erweiterten Rechten ausgestattete „langfristige Aufenthaltserlaubnis“ für Drittstaatsangehörige vor, die sich fünf Jahre lang ununterbrochen rechtmäßig in einem EU-Mitgliedstaat aufgehalten haben.⁶⁶ Dieser Anspruch ist von Bedingungen im Zusammenhang mit festen und regelmäßigen Einkünften sowie einer Krankenversicherung abhängig. Bislang hat sich die Rechtsprechung nicht mit der Auslegung dieser Bedingungen befasst, im Zusammenhang mit ähnlichen Bedingungen der Familienzusammenführungsrichtlinie (2003/86/EG; siehe Kapitel 5 zu Familien) tendierte der EuGH jedoch zu einer engen Auslegung dieser Bedingungen. Er war der Ansicht, dass der Spielraum, den die EU-Mitgliedstaaten auf ihre Handlungen ausüben können, nicht so ausfallen dürfe, dass er das Ziel der Richtlinie untergrabe.⁶⁷

Gemäß Artikel 11 der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige müssen Personen mit der entsprechenden Rechtsstellung in mehreren wichtigen Bereichen wie eigene Staatsangehörige behandelt werden (siehe Kapitel 8 zu wirtschaftlichen und sozialen Rechten).

Dem EuGH zufolge dürfen EU-Mitgliedstaaten langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, und ihren Familienangehörigen keine überhöhten und unverhältnismäßigen Gebühren für die Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis auferlegen. Derartige Gebühren würden die Zielsetzung der Richtlinie gefährden und sie damit ihrer Wirksamkeit berauben.

Beispiel: In der Rechtssache *Europäische Kommission gegen Königreich der Niederlande*⁶⁸ war der EuGH der Auffassung, die Niederlande seien dadurch ihrer in der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige verankerten Verpflichtung nicht nachgekommen, dass sie i) von Drittstaatsangehörigen, die die Zuerkennung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten beantragen, ii) von Drittstaatsangehörigen, die diese

66 Siehe auch EuGH, Urteil vom 18. Oktober 2012, *Staatssecretaris van Justitie/Mangat Singh* (C-502/10, Slg. 2012).

67 EuGH, Urteil vom 4. März 2010, *Rhimou Chakroun/Minister van Buitenlandse Zaken* (C-578/08, Slg. 2010, I-01839 Randnr. 52).

68 EuGH, Urteil vom 26. April 2012, *Europäische Kommission/Königreich der Niederlande*, C-508/10, Randnr. 70).

Rechtsstellung in einem anderen EU-Mitgliedstaat erworben haben und das Recht, sich in den Niederlanden aufzuhalten, ausüben möchten, und iii) von deren Familienangehörigen, die eine Familienzusammenführung anstreben, überhöhte und unverhältnismäßige Gebühren (in unterschiedlicher Höhe zwischen 188 EUR und 830 EUR) erheben. Der Gerichtshof wies speziell darauf hin, dass das den Mitgliedstaaten zustehende Ermessen bei der Erhebung von Gebühren für die Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis für Drittstaatsangehörige nicht schrankenlos sei, und dass es den Mitgliedstaaten nicht erlaubt sei, Gebühren zu erheben, die ein Hindernis für die Ausübung der durch die Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige verliehenen Rechte schaffen könnten.

Die Rechtsprechung zur EMRK hat die langfristige Aufenthaltsberechtigung grundsätzlich als Faktor anerkannt, der bei einer möglichen Ausweisung in Erwägung gezogen werden muss (siehe Abschnitt 3.4).

Beispiel: In der Rechtssache *Kurić und andere gegen Slowenien*⁶⁹ befasste sich der EGMR mit dem slowenischen Daueraufenthaltsregister und der Löschung ehemaliger Staatsbürger der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien, die immer noch dauerhaft aufenthaltsberechtigt waren, die slowenische Staatsbürgerschaft jedoch nicht innerhalb einer Frist von sechs Monaten beantragt hatten. Diese Löschung hatte entweder Staatenlosigkeit oder den Verlust des Aufenthaltsrechts zur Folge.⁷⁰ Ausländer, die keine ehemaligen Bürger von Teilrepubliken der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien waren, waren nicht in diesem Ausmaß betroffen. Der EGMR wies wiederholt darauf hin, dass die wirksame Achtung des Privat- und Familienlebens positive Verpflichtungen beinhalten könne, insbesondere im Fall von langfristig Aufenthaltsberechtigten wie den Beschwerdeführern, die unrechtmäßig und unter Verletzung von Artikel 8 EMRK aus dem Register dauerhaft Aufenthaltsberechtigter gelöscht worden waren. Er kam außerdem zu dem Schluss, dass die unterschiedliche Behandlung von Ausländern, die keine ehemaligen Bürger einer Teilrepublik der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien waren, und Ausländern, auf die dies zutraf, eine Diskriminierung nach Artikel 14 in Verbindung mit Artikel 8 EMRK darstelle.

⁶⁹ EGMR, *Kurić und andere/Slowenien* [GK], Nr. 26828/06, 26. Juni 2012.

⁷⁰ Slowenien ist kein Unterzeichnerstaat der Konvention des Europarates über die Vermeidung von Staatenlosigkeit in Zusammenhang mit Staatennachfolge aus dem Jahr 2006.

Das Europäische Niederlassungsabkommen des Europarates aus dem Jahr 1955 sieht eine erweiterte Rechtsstellung aller langfristig Aufenthaltsberechtigten in allen Mitgliedstaaten vor, vorausgesetzt sie sind Staatsangehöriger eines Unterzeichnerstaates.

2.7 Türkische Staatsangehörige

Das 1963 unterzeichnete Abkommen von Ankara und das Zusatzprotokoll aus dem Jahr 1970 stärken den Handel und die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Türkei vor dem Hintergrund eines möglichen Beitritts der Türkei zur EWG. Der EuGH hat in Zusammenhang mit diesem Abkommen über 40 Urteile ausgesprochen. Auch der Assoziationsrat hat eine Reihe von Beschlüssen erlassen, von denen sich einige auf den rechtlichen Status der vielen türkischen Staatsangehörigen im Hoheitsgebiet der EU-Mitgliedstaaten beziehen. Mit dem Abkommen wird türkischen Staatsangehörigen kein wesentliches Recht auf Einreise oder Aufenthalt in einem EU-Mitgliedstaat verliehen; Selbstständige und Dienstleistungserbringer profitieren jedoch von einer Stillhalteklausele (Artikel 41 des Abkommens). Diese Klausel hindert Staaten daran, für diese Personengruppen neue und strengere verfahrenstechnische oder finanzielle Bedingungen einzuführen als diejenigen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Abkommens bereits galten.⁷¹ Vor dem EuGH ist derzeit noch eine Rechtssache anhängig, in der bestimmt werden soll, ob diese Rechte auch für türkische Staatsbürger gelten, die Dienstleistungen nutzen anstatt erbringen möchten (auch als passive Dienstleistungsfreiheit bekannt).⁷²

Beispiel: In verschiedenen Rechtssachen wurden die Bedingungen untersucht, denen türkische Lastwagenfahrer unterliegen, die von türkischen Unternehmen in der Türkei angestellt werden, um Lastwagen nach Deutschland zu fahren. Diese Fälle betrafen damit das Recht der türkischen Unternehmen auf freien Dienstleistungsverkehr in den EU-Mitgliedstaaten. In der Rechtssache *Abatay*⁷³ urteilte

- 71 EuGH, Urteil vom 11. Mai 2000 *The Queen/Secretary of State for the Home Department, ex parte Abdulnadir Savas* (C-37/98, Slg. 2000, I-02927); EuGH, Urteil vom 20. September 2007 *The Queen, Veli Tum and Mehmet Dari/Secretary of State for the Home Department* (C-16/05, Slg. 2007, I-07415); EuGH, Urteil vom 21. Juli 2011 *Tural Oguz/Secretary of State for the Home Department* (C-186/10).
- 72 EuGH, *Leyla Ecem Demirkan/Bundesrepublik Deutschland*, Vorabentscheidungsersuchen des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg (Deutschland), eingereicht am 11. Mai 2011 (C-221/11, anhängig).
- 73 EuGH, Urteil vom 21. Oktober 2003, *Eran Abatay und andere und Nadi Sahin/Bundesanstalt für Arbeit* (Verbundene Rechtssachen C-317/01 und C-369/01, Slg. 2003, I-12301).

der EuGH, dass Deutschland türkischen Staatsangehörigen, die innerhalb seines Hoheitsgebiets Dienstleistungen erbringen wollten, nicht die Voraussetzung einer Arbeitserlaubnis auferlegen darf, wenn nicht bereits vor Inkrafttreten der Stillhalteklausele eine solche Arbeitserlaubnis vorgeschrieben war.

Die Rechtssache *Soysal*⁷⁴ betraf die Visumpflicht. Der EuGH war der Ansicht, dass Artikel 41 des Zusatzprotokolls zum Abkommen von Ankara die Einführung einer Visumpflicht für türkische Staatsangehörige, die im Namen eines türkischen Unternehmens Dienstleistungen erbringen und dazu nach Deutschland einreisen möchten, ausschließt, wenn zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls kein Visum erforderlich war. Dem Gerichtshof zufolge wirkt sich auch der Umstand, dass mit der nationalen Gesetzgebung, mit der die Visumpflicht eingeführt wurde, die Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates umgesetzt wurde, nicht auf diese Schlussfolgerung aus (siehe Kapitel 1). Sekundäres EU-Recht müsse so ausgelegt werden, dass es mit dem internationalen Abkommen, das die Stillhalteklausele beinhaltet, im Einklang steht.

In der Rechtssache *Oguz*⁷⁵ führte der EuGH an, dass die Stillhalteklausele EU-Mitgliedstaaten nicht davon abhalte, inländisches Recht zur Sanktion von Missbrauch im Zusammenhang mit der Einwanderung anzuwenden. Die Tatsache, dass Herr Oguz acht Jahre nach der gewährten Einreise und dem gewährten Aufenthalt im Land entgegen den Bestimmungen des nationalen Einwanderungsrechts eine selbstständige Tätigkeit aufgenommen hatte, wurde vom EuGH jedoch nicht als Missbrauch angesehen.

Für neuere EU-Mitgliedstaaten ist das relevante Datum für die Anwendung der Stillhalteklausele mit der Türkei das Datum, an dem sie der Union beigetreten sind.

Das Zusatzprotokoll von 1970 zum Abkommen von Ankara sieht verschiedene Rechte vor, auf die in Kapitel 8 über den Zugang zu wirtschaftlichen und sozialen Rechten eingegangen wird. Im Hinblick auf ihren Status haben türkische

74 EuGH, Urteil vom 19. Februar 2009, *Mehmet Soysal und Ibrahim Savatli/Bundesrepublik Deutschland* (C-228/06, Slg. 2009, I-01031).

75 EuGH, Urteil vom 21. Juli 2011, *Tural Oguz/Secretary of State for the Home Department* (C-186/10, Randnr. 46); EuGH, Urteil vom 20. September 2007, *The Queen, Veli Tum and Mehmet Dari/Secretary of State for the Home Department* (C-16/05, Slg. 2007, I-07415).

Staatsangehörige das Recht, sich im Hoheitsgebiet aufzuhalten und dort ihre sozialen Rechte und ihre Rechte in Bezug auf den Arbeitsmarkt auszuüben.⁷⁶

Familienangehörige, einschließlich solchen, die nicht türkische Staatsangehörige sind, profitieren gemäß Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrates EWG-Türkei, der mit dem Abkommen von Ankara eingerichtet wurde (siehe Kapitel 5 zum Familienleben), von Sonderrechten.⁷⁷ Diese Rechte sind nicht an die Bedingungen geknüpft, die der Aufnahmestaat dem türkischen Staatsangehörigen bei der ursprünglichen Gewährung des Rechts auf Einreise und Aufenthalt auferlegt hat.

Beispiel: In der Rechtssache *Altun*⁷⁸ war der EuGH der Auffassung, dass die Tatsache, dass ein türkischer Staatsangehöriger das Aufenthaltsrecht in einem EU-Mitgliedstaat und damit das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt in diesem Staat als politischer Flüchtling erworben hat, nicht ausschließt, dass ein Angehöriger seiner Familie die Rechte aus Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrates in Anspruch nehmen kann. Darüber hinaus stellte der EuGH in der Rechtssache *Kahveci*⁷⁹ klar, dass die Familienangehörigen eines türkischen Arbeitnehmers weiterhin die ihnen nach dem Beschluss Nr. 1/80 gewährten Rechte genießen können, wenn dieser Arbeitnehmer die Staatsangehörigkeit des EU-Aufnahmemitgliedstaats erhalten hat und gleichzeitig die türkische Staatsangehörigkeit beibehält.

76 EuGH, Urteil vom 18. Dezember 2008, *Ibrahim Altun/Stadt Böblingen* (C-337/07, Slg. 2008, I-10323, Randnr. 21); EuGH, Urteil vom 23. Januar 1997 *Recep Tetik/Land Berlin* (C-171/95, Slg. 1997, I-00329, Randnr. 48; Europäisches Niederlassungsabkommen des Europarates aus dem Jahr 1955, Artikel 2: „[...] wird jeder Vertragsstaat [zu denen die Türkei und viele EU-Mitgliedstaaten gehören] in dem Umfang, in dem seine wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse es gestatten, den Staatsangehörigen der anderen Vertragsstaaten einen längeren oder dauernden Aufenthalt in seinem Gebiet erleichtern.“

77 EuGH, Urteil vom 19. Juli 2012, *Natthaya Dülger/Wetteraukreis* (C-451/11).

78 EuGH, Urteil vom 18. Dezember 2008, *Ibrahim Altun/Stadt Böblingen* (C-337/07, Slg. 2008, I-10323, Randnr. 50).

79 EuGH, Urteil vom 29. März 2012 *Staatssecretaris van Justitie/Tayfun Kahveci und Osman Inan* (Verbundene Rechtssachen C-7/10 und C-9/10).

2.8 Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige von EWR-Staatsangehörigen oder Schweizer Bürgern sind

Nach Unionsrecht genießen Familienangehörige von EWR-Staatsangehörigen oder Schweizer Staatsbürgern unabhängig von ihrer eigenen Staatsangehörigkeit sowie Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige von EU-Bürgern sind, die ihr Freizügigkeitsrecht in Anspruch nehmen unter bestimmten Voraussetzungen das Recht auf Einreise und Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaates, um die Bürger aus dem EWR, der Schweiz oder der EU zu begleiten oder ihnen nachzuziehen.⁸⁰ Dieses Recht kann nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit verwehrt werden.

Dieses Recht umfasst auch das Recht auf Aufenthaltsdokumente zum Nachweis des rechtlichen Status. Gemäß Artikel 10 Absatz 1 der Freizügigkeitsrichtlinie (2004/38/EG) müssen die Aufenthaltskarten für Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige eines Unionsbürgers sind, spätestens sechs Monate nach Einreichung des betreffenden Antrags ausgestellt werden. Eine Bescheinigung über die Einreichung des Antrags auf Ausstellung einer Aufenthaltskarte ist unverzüglich auszustellen.⁸¹

In Bezug auf die EMRK kann die Unterlassung der Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis für einen Drittstaatsangehörigen eine Verletzung von Artikel 8 EMRK darstellen, wenn eine solche Aufenthaltserlaubnis nach EU-Recht vorgeschrieben ist.

Beispiel: In der Rechtssache *Aristimuño Mendizabal gegen Frankreich*⁸² kam der EGMR zu dem Schluss, dass die Rechte der Beschwerdeführerin nach Artikel 8 EMRK verletzt wurden, indem die französischen Behörden die Ausstellung ihrer Aufenthaltserlaubnis ungebührlich in die Länge gezogen hatten, nämlich über 14 Jahre. Der EGMR merkte an, dass die Beschwerdeführerin sowohl nach EU-Recht als auch nach französischem Recht Anspruch auf eine solche Aufenthaltserlaubnis hatte.

⁸⁰ Siehe das Abkommen über den EWR und das mit der Schweiz geschlossene Abkommen (siehe Fußnoten 6 und 7) sowie die Freizügigkeitsrichtlinie (Richtlinie 2004/38/EG).

⁸¹ Richtlinie 2004/38/EG, ABl. L 158 vom 30. April 2004, S. 77.

⁸² EGMR, *Aristimuño Mendizabal/Frankreich*, Nr. 51431/99, 17. Januar 2006.

2.9 Staatenlose und der Verlust der Staatsbürgerschaft oder der Dokumente

Weder das Unionsrecht noch die EMRK gehen auf den Erwerb der Staatsbürgerschaft ein. Diese Zuständigkeit verbleibt auf nationaler Ebene. Es gibt jedoch einige Einschränkungen in Bezug auf nationale Handlungen zum Verlust der Staatsbürgerschaft.

Nach Unionsrecht haben die EU-Mitgliedstaaten die ausschließliche Hoheit über den Erwerb der Staatsbürgerschaft, die damit auch die Unionsbürgerschaft beinhaltet, sowie über die zusätzlichen Rechte, die in vielen Hoheitsgebieten mit der Staatsbürgerschaft verknüpft sind. In Artikel 20 AEUV ist das Konzept der Unionsbürgerschaft verankert; von der Unionsbürgerschaft können jedoch nur Personen profitieren, die bereits die nationale Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaates haben.⁸³

Das Unionsrecht kann jedoch auch beim Verlust der Staatsbürgerschaft relevant werden, wenn damit der Verlust von im Unionsrecht verankerten Rechten einhergeht.

Beispiel: Die Rechtssache *Rottmann*⁸⁴ beschäftigte sich mit Herrn Rottmann, einem gebürtigen Österreicher. Nachdem in Österreich wegen des Verdachts des schweren gewerbsmäßigen Betrugs gegen ihn ermittelt wurde, hatte er seinen Wohnsitz nach Deutschland verlegt, wo er die Einbürgerung beantragte. Durch seine Einbürgerung in Deutschland verlor er nach österreichischem Recht die österreichische Staatsbürgerschaft. Infolge der Mitteilung der österreichischen Behörden, dass Herr Rottmann in Österreich per Haftbefehl gesucht wurde, versuchten die deutschen Behörden, die Einbürgerung zurückzunehmen, da diese erschlichen worden sei. Diese Entscheidung hatte jedoch die Staatenlosigkeit zur Folge. Das vorliegende Gericht erkundigte sich, ob diese Angelegenheit in den Geltungsbereich des Unionsrechts falle, da die Staatenlosigkeit von Herrn Rottmann auch den Verlust der Unionsbürgerschaft mit sich brachte. Der EuGH urteilte, dass die Entscheidung eines EU-Mitgliedstaates, jemandem die

⁸³ Nach Artikel 20 Absatz 1 AEUV gilt: „Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie aber nicht“; EuGH, Urteil vom 7. Juli 1992, *Mario Vicente Micheletti und andere/ Delegación del Gobierno en Cantabria* (C-369/90, Slg. 1992, I-4239); EuGH, Urteil vom 20. Februar 2001, *The Queen/Secretary of State for the Home Department, ex parte: Manjit Kaur* (C-192/99, Slg. 2001, I-01237).

⁸⁴ EuGH, Urteil vom 2. März 2010, *Janko Rottmann/Freistaat Bayern* (C-135/08, Slg. 2010, II-05089, Randnrn. 41-45).

Staatsangehörigkeit zu entziehen, in den Anwendungsbereich des EU-Rechts falle und daher mit dessen Grundsätzen in Einklang stehen müsse, da mit dieser Entscheidung der Verlust der Unionsbürgerschaft und der damit verbundenen Rechte einhergehe. Der EuGH kam zu dem Schluss, dass ein Mitgliedstaat rechtmäßig handle, wenn er die Einbürgerung wegen betrügerischer Handlungen zurücknehme, selbst wenn der Betroffene infolgedessen nicht nur die Staatsbürgerschaft dieses Mitgliedstaates, sondern auch die Unionsbürgerschaft verliert. Eine solche Entscheidung müsse jedoch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten, der u. a. verlangt, dass dem Betroffenen vor Wirksamwerden einer derartigen Entscheidung eine angemessene Frist eingeräumt wird, damit er versuchen kann, die Staatsangehörigkeit seines Herkunftsmitgliedstaats wiederzuerlangen.

Die EMRK gewährt kein Recht auf den Erwerb einer Staatsbürgerschaft.⁸⁵ Der EGMR hat jedoch erklärt, dass eine willkürliche Verweigerung der Staatsbürgerschaft mit Artikel 8 EMRK kollidieren könne, da sich diese auf das Privatleben des Betroffenen auswirken könne.⁸⁶

Beispiel: In der Rechtssache *Genovese gegen Malta*⁸⁷ untersuchte der EGMR die Verweigerung der maltesischen Staatsbürgerschaft für ein außerhalb von Malta unehelich geborenes Kind einer nicht-maltesischen Mutter und eines gerichtlich anerkannten maltesischen Vaters. Die Verweigerung der Staatsbürgerschaft alleine stellte noch keine Verletzung von Artikel 8 dar; das Gericht war aber der Auffassung, dass die Auswirkung der Verweigerung auf die soziale Identität des Beschwerdeführers in den allgemeinen Anwendungsbereich von Artikel 8 falle und dass Artikel 8 in Verbindung mit Artikel 14 aufgrund der mit der Verweigerung verbundenen Willkür und Diskriminierung verletzt worden sei.

⁸⁵ Europäische Kommission für Menschenrechte, Rechtssache *Familie K. und W./Niederlande* (Entscheidung), Nr. 11278/84, 1. Juli 1985.

⁸⁶ EGMR, *Korassev/Finnland*, Nr. 31414/96, 12. Januar 1999; EGMR, *Slivenko/Lettland* [GK], Nr. 48321/99, 9. Oktober 2003; EGMR, *Kuduzović/Slowenien*, Nr. 60723/00, 17. März 2005.

⁸⁷ EGMR, *Genovese/Malta*, Nr. 53124/09, 11. Oktober 2011.

Kernpunkte

- Dokumente ermöglichen Nicht-Staatsbürgern häufig einen Zugang zum Arbeitsmarkt sowie zu privaten und öffentlichen Dienstleistungen; sie verhindern auch Probleme mit Behörden (siehe die Einführung zu diesem Kapitel).
- Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union sieht ausdrücklich ein Recht auf Asyl vor. Die EMRK garantiert zwar nicht das Recht auf Asyl, sie kann jedoch einem Staat vorschreiben, eine Person nicht abzuschicken, die in ihrem Herkunftsland von Tod oder Misshandlung bedroht ist (siehe Abschnitt 2.2).
- Nach Unionsrecht haben Asylbewerber ein Recht darauf, sich im Hoheitsgebiet des Aufnahmestaates aufzuhalten, wenn die endgültige Entscheidung über ihren Asylantrag noch aussteht (siehe Abschnitt 2.1). Außerdem müssen ihnen Ausweisdokumente ausgestellt werden (siehe Abschnitt 2.1).
- Anerkannte Flüchtlinge müssen nach EU-Recht ebenfalls Ausweis- sowie Reisedokumente erhalten (siehe Abschnitt 2.2).
- Opfer von Menschenhandel haben nach Unionsrecht und EMRK ein Anrecht auf eine Aufenthaltserlaubnis, um ihre Zusammenarbeit mit der Polizei zu erleichtern. Laut Unionsrecht und EMRK sind Staaten möglicherweise dazu verpflichtet, bestimmte Maßnahmen zu ihrem Schutz zu ergreifen (siehe Abschnitt 2.3).
- Die Rückführungsrichtlinie schreibt den EU-Mitgliedstaaten vor, entweder den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht zu legalisieren oder für sie eine Rückkehrentscheidung zu erlassen (siehe Abschnitt 2.5).
- Nach der EMRK kann die Unterlassung der Anerkennung des rechtlichen Status eines Migranten oder der Ausstellung seiner Dokumente eine Verletzung von Artikel 8 darstellen (siehe Abschnitt 2.5).
- Nach Unionsrecht haben Drittstaatsangehörige Anrecht auf eine erweiterte Rechtsstellung, wenn sie sich fünf Jahre lang ununterbrochen rechtmäßig in einem EU-Mitgliedstaat aufgehalten haben (siehe Abschnitt 2.6).
- Türkischen Staatsangehörigen und ihren Familien können keine strengeren Bedingungen für selbstständige Tätigkeiten und die Erbringung von Dienstleistungen auferlegt werden als diejenigen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls von 1970 zum Abkommen von Ankara galten. Türkische Arbeitnehmer und ihre Familien haben ein erweitertes Bleiberecht (siehe Abschnitt 2.7).
- Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige von EWR-Staatsangehörigen, Schweizer Bürgern oder EU-Bürgern, die ihr Freizügigkeitsrecht in Anspruch nehmen, sind, genießen nach Unionsrecht einen Sonderstatus (siehe Abschnitt 2.8).
- Weder das Unionsrecht noch die EMRK gehen auf den Erwerb der Staatsbürgerschaft ein. Das Unionsrecht kann jedoch beim Verlust der Staatsbürgerschaft relevant werden, wenn damit der Verlust von im Unionsrecht verankerten Rechten einhergeht (siehe Abschnitt 2.9).

Weitere Rechtssachen und weiterführende Literatur:

Eine Anleitung zum Suchen weiterer Rechtssachen finden Sie unter **Anleitung zum Suchen von Entscheidungen** der europäischen Gerichtshöfe auf Seite 275 dieses Handbuchs. Zusätzliches Material zu den in diesem Kapitel behandelten Themen finden Sie im Abschnitt „**Weiterführende Literatur**“ auf Seite 255.

3

Asylentscheidungen und Abschiebungshindernisse: materielle Aspekte



EU	Behandelte Themen	Europarat
AEUV, Artikel 78 und Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 18 (Asylrecht), die beide auf die Genfer Flüchtlingskonvention Bezug nehmen, in deren Artikel 33 dieser Grundsatz verankert ist Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 19 (Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung)	Grundsatz der Nichtzurückweisung (Non-Refoulement-Prinzip)	EMRK, Artikel 3 gemäß der Auslegung durch den EGMR in der Rechtssache <i>Soering gegen Vereinigtes Königreich</i> , 1989 (Auslieferung, die für den Beschwerdeführer Misshandlungen zur Folge hätte) EMRK, Artikel 2 (Recht auf Leben) EGMR, Rechtssache <i>Saadi gegen Italien</i> , 2008 (zwingender Charakter des Verbots der Abschiebung, wenn Folter droht)
Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU), Artikel 4	<i>Prüfung der Gefahr</i>	EGMR, Rechtssache <i>Sufi und gegen Vereinigtes Königreich</i> , 2011 (Prüfung des Vorliegens einer echten Gefahr bei willkürlicher Gewalt und unzureichenden humanitären Bedingungen) EGMR, Rechtssache <i>Salah Sheekh gegen die Niederlande</i> , 2007 (Beweislast für Angehörige verfolgter Gruppen)
Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates (Dublin-II-Verordnung) EuGH, Verbundene Rechtssachen C-411/10 und C-493/10, <i>N. S. und M. E.</i> , 2011 (Überstellungen nach Dublin II)	<i>Überstellungen nach Dublin II</i>	EGMR, Rechtssache <i>M.S.S. gegen Belgien und Griechenland</i> , 2011 (Überstellung in unzumutbare Lebensbedingungen von einem EU-Mitgliedstaat in einen anderen)

EU	Behandelte Themen	Europarat
<p>Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG), Artikel 5 und 9</p>	<p><i>Ausweisung schwerkranker Personen</i></p>	<p>EGMR, Rechtssache <i>N. gegen Vereinigtes Königreich</i>, 2008 (vorgesehene Abschiebung einer HIV-Kranken, deren Zugang zu angemessener medizinischer Behandlung im Heimatland unsicher war)</p>
	<p><i>Diplomatische Zusicherungen</i></p>	<p>EGMR, Rechtssache <i>Ramzy gegen die Niederlande</i>, 2010 (unzureichende Zusicherungen) EGMR, Rechtssache <i>Othman (Abu Qatada) gegen Vereinigtes Königreich</i> (annehbare Zusicherungen)</p>
<p>Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 18 (Asylrecht) Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU) EuGH, Rechtssache <i>C-465/07 Elgafaji</i>, 2009 (subsidiärer Schutz) Ausschluss von Schutz: EuGH, Verbundene Rechtssachen <i>C-57/09 und C-101/09 B und D</i>, 2010 Beendigung von Schutz: EuGH, Rechtssache <i>C-175/08 Abdulla</i>, 2010 Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 19 (Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung)</p>	<p>Asylentscheidung (Flüchtlingsstatus und subsidiärer Schutz)</p>	
<p>Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU), Artikel 8</p>	<p><i>Interne Schutzalternative</i></p>	<p>EGMR, Rechtssache <i>Sufi und Elmi gegen Vereinigtes Königreich</i>, 2011 (Prüfung der humanitären Bedingungen bei inländischer Fluchtalternative)</p>
<p>Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 19 (Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung)</p>	<p>Verbot der Kollektivausweisung</p>	<p>EMRK, Artikel 4 des Protokolls Nr. 4 (Verbot der Kollektivausweisung von ausländischen Personen) EGMR, Rechtssache <i>Çonka gegen Belgien</i>, 2002 (Ausweisung ohne individuelle Prüfung) EGMR, Rechtssache <i>Hirsi Jamaa und andere gegen Italien</i>, 2012 (Kollektivausweisung auf hoher See)</p>

EU	Behandelte Themen	Europarat
	Auf anderen menschenrechtlichen Gründen beruhende Hindernisse für eine Ausweisung	EGMR, Rechtssache <i>Mamatkulov und Askarov gegen die Tükei</i> , 2005 (Gefahr der offensichtlichen Rechtsverweigerung nach Artikel 6 EMRK)
Langfristig Aufenthaltsberechtigte: Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige (2003/109/EG), Artikel 12 Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige von EWR-Staatsangehörigen sind: Freizügigkeitsrichtlinie (auch als Unionsbürgerrichtlinie bezeichnet) (2004/38/EG), Artikel 28 EuGH, Rechtssache C-348/09, <i>P.I.</i> , 2012 Türkische Staatsangehörige: Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrates EWG-Türkei, Artikel 14 Absatz 1 EuGH, Rechtssache C-349/06 <i>Polat</i> , 2007	Drittstaatsangehörige mit einem höheren Maß an Schutz gegen Abschiebung	

Einführung

In diesem Kapitel wird untersucht, wann eine Person nach Unionsrecht oder EMRK nicht aus einem Staat abgeschoben werden darf.

Absolute und fast absolute Hindernisse: Der EMRK zufolge bestehen absolute Abschiebungshindernisse mindestens dann, wenn eine Ausweisung die absoluten Rechte verletzen würde, die in Artikel 2 (Recht auf Leben) und Artikel 3 (Verbot der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung) verankert sind. Artikel 15 EMRK legt die absoluten Rechte fest, von denen nicht „abgewichen“ werden darf.

Fast absolute Abschiebungshindernisse bestehen, wenn für ein allgemeines Verbot Ausnahmen bestehen, dies ist beispielsweise bei der Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 und der Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU) der Fall. In

Ausnahmefällen sehen beide Instrumente eine mögliche Abweichung vom Verbot der Abschiebung eines Flüchtlings vor.

Nicht absolute Hindernisse bestehen dann, wenn zwischen den privaten Interessen oder Rechten der Person und dem Interesse der Öffentlichkeit oder des Staates abzuwägen ist, z. B. in dem Fall, wenn eine Abschiebung eine Familie auseinanderreißen würde (siehe Abschnitt 3.4).

3.1 Das Recht auf Asyl und der Grundsatz der Nichtzurückweisung

Artikel 33 Absatz 1 der Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 sieht Folgendes vor: „Keiner der vertragschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.“

Der Grundstein für Asylregelungen in Europa wurde mit der Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 und dem dazugehörigen Protokoll aus dem Jahr 1967 gelegt. Beide sind durch die Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU) mittlerweile zum Großteil in das Unionsrecht eingebettet. Die Genfer Flüchtlingskonvention ist ein spezieller Vertrag über die Rechte von Flüchtlingen. Der Grundsatz der Nichtzurückweisung (*Non-Refoulement-Prinzip*) bildet das Fundament des Flüchtlingsschutzes.⁸⁸ Er sagt aus, dass Flüchtlinge grundsätzlich nicht in ein Land rückgeführt werden dürfen, wenn eine begründete Furcht vor Verfolgung in diesem Land besteht.

Das *Non-Refoulement-Prinzip* gilt sowohl für Rückführungen ins Herkunftsland als auch für Rückführungen in ein anderes Land, in dem der Flüchtling von Verfolgung bedroht wäre. Alle Mitgliedstaaten der EU und des Europarates sind Vertragsparteien der Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951, die Türkei wendet die

88 Nach internationaler Menschenrechtsgesetzgebung reicht die Bedeutung des *Non-Refoulement-Prinzips* über Artikel 33 Absatz 1 der Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 hinaus, da sich Nichtzurückweisungspflichten auch aus Artikel 3 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe sowie aus dem allgemeinen Völkerrecht ableiten lassen. Siehe UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 2007.

Konvention jedoch nur auf Flüchtlinge aus Europa an.⁸⁹ Der UNHCR hat ein Handbuch und Leitlinien zu Verfahren und Kriterien für die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 veröffentlicht, die detailliert auf die in den Abschnitten 3.2.1 bis 3.2.8 sowie 4.1 behandelten Themen eingehen.⁹⁰

Im Unionsrecht sieht Artikel 78 AEUV vor, dass die EU eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz entwickelt, mit der „die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung gewährleistet werden soll. Diese Politik muss mit [der Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 und dem zugehörigen Protokoll] sowie den anderen einschlägigen Verträgen im Einklang stehen“, z. B. der EMRK, der Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, dem IPbpr oder dem IPwskR. Im Rahmen dieser Politik wurden die Maßnahmen des EU-Besitzstandes im Asylbereich umgesetzt, einschließlich der Dublin-II-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates), der Qualifikationsrichtlinie, der Asylverfahrensrichtlinie (2005/85/EG) und der Aufnahme richtlinie (2003/9/EG).⁹¹

Beispiel: Bei der Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie in der Rechtssache *Aydin Salahadin Abdulla und andere* betonte der EuGH: „Aus den Erwägungsgründen 3, 16 und 17 der Richtlinie geht hervor, dass die Genfer Konvention einen wesentlichen Bestandteil des internationalen Rechtsrahmens für den Schutz von Flüchtlingen darstellt und dass die Bestimmungen der Richtlinie über die Voraussetzungen der Anerkennung als Flüchtling und über den Inhalt des Flüchtlingen zu gewährenden Schutzes erlassen wurden, um die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Genfer Konvention auf der Grundlage gemeinsamer Konzepte und Kriterien zu leiten.“⁹²

⁸⁹ Die Türkei behält sich eine geografische Einschränkung gemäß Artikel 1 Abschnitt B der Konvention vor, wonach sich die Verpflichtungen lediglich auf Personen beziehen, die infolge von Ereignissen in Europa zu Flüchtlingen werden.

⁹⁰ UNHCR (2011).

⁹¹ All diese Rechtsvorschriften werden derzeit geändert oder in einer neuen Fassung verabschiedet; bis Dezember 2012 wurden jedoch nicht alle Neufassungen verabschiedet.

⁹² EuGH, Urteil vom 2. März 2010, *Aydin Salahadin Abdulla und andere/Bundesrepublik Deutschland* (Verbundene Rechtssachen C-175/08, C-176/08, C-178/08 und C-179/08, Slg. 2010, I-01493, Randnr. 52); EuGH, Urteil vom 17. Juni 2010, *Nawras Bolbol/Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* (C-31/09, Slg. 2010, I-05539, Randnr. 37); EuGH, Urteil vom *Bundesrepublik Deutschland/B und D* (Verbundene Rechtssachen C-57/09 und C-101/09, Slg. 2010, I-10979, Randnr. 77).

Mit der Qualifikationsrichtlinie in der Neufassung von 2011⁹³ wurde eine Reihe gemeinsamer Normen für die Anerkennung von Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz oder die Anerkennung von Personen als Flüchtlinge im Unionsrecht eingeführt. Dazu gehören die Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit diesem Schutz, von denen ein wesentliches Element das in Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 verankerte *Non-Refoulement*-Prinzip ist.

Weder Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 noch die Artikel 17 und 21 der Qualifikationsrichtlinie verbieten eine dem *Non-Refoulement*-Prinzip widersprechende Zurückweisung ausdrücklich. Demnach ist die Abschiebung eines Flüchtlings in besonderen Ausnahmesituationen zulässig, z. B. wenn die Person eine Gefahr für die Sicherheit des Aufnahmestaates darstellt oder eine schwere Straftat begangen hat und eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellt.

Artikel 18 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantiert das Recht auf Asyl, das das *Non-Refoulement*-Prinzip beinhaltet. Artikel 19 sieht Folgendes vor: Niemand darf in einen Staat abgeschoben oder ausgewiesen oder an einen Staat ausgeliefert werden, in dem für sie oder ihn die ernsthafte Gefahr der Todesstrafe, der Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht. In den Erläuterungen zur Charta wird erklärt, dass mit Artikel 19 „die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Artikel 3 EMRK“ übernommen wird.⁹⁴

Jede Form von Abschiebung im Sinne der Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) oder der Überstellung einer Person an einen anderen EU-Mitgliedstaat im Sinne der Dublin-II-Verordnung muss somit laut Unionsrecht dem Recht auf Asyl und dem Grundsatz der Nichtzurückweisung entsprechen.

Artikel 2 und 3 EMRK verbieten ausdrücklich die Rückführung einer Person, für die die tatsächliche Gefahr einer Behandlung besteht, die im Gegensatz zu diesen Bestimmungen steht. Hierbei handelt es sich um eine andere Sachlage als die Verfolgungsgefahr aus einem der Gründe, die in der Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 aufgeführt sind.

93 Richtlinie 2011/95/EU, ABl. L 337 vom 20. Dezember 2011, S. 9.

94 Siehe Erläuterungen zur Charta der Grundrechte (2007/C 303/02); EGMR, *Ahmed/Österreich*, Nr. 25964/94, 17. Dezember 1996; EGMR, *Soering/Vereinigtes Königreich*, Nr. 14038/88, 7. Juli 1989.

Der EGMR hat geurteilt, dass in Artikel 3 EMRK einer der Grundwerte einer demokratischen Gesellschaft verankert ist und dass nach diesem Artikel Folter oder eine andere unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe ausdrücklich verboten ist, unabhängig davon, wie sich eine Person verhalten hat oder wie unerwünscht oder gefährlich diese ist. Nach Artikel 3 kann ein Staat zur Verantwortung gezogen werden, wenn eine Ausweisung vorgenommen wird, obwohl glaubhaft nachgewiesen wurde, dass für den Betroffenen eine echte Gefahr bestand, im Herkunftsland Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen zu werden.⁹⁵

Beispiel: In der Rechtssache *Saadi gegen Italien*⁹⁶ wurde der Fall eines tunesischen Staatsangehörigen untersucht, der in Tunesien aufgrund seiner Angehörigkeit zu einer Terrororganisation zu 20 Jahren Haft verurteilt worden war, während er sich außer Landes aufhielt. Der Beschwerdeführer wurde außerdem in Italien wegen der Zugehörigkeit zu einer kriminellen Vereinigung verurteilt. Der Gerichtshof war der Ansicht, dass die Wahrscheinlichkeit, dass der Beschwerdeführer möglicherweise eine ernsthafte Gefahr für die Allgemeinheit darstellt, in keiner Weise die Gefahr schmälere, dass er bei einer Abschiebung zu Schaden kommen könnte. Darüber hinaus berichteten verlässliche Menschenrechtsorganisationen von Misshandlungen Gefangener in Tunesien, insbesondere bei terroristischen Straftätern. Auch diplomatische Zusicherungen, die in diesem Fall gemacht wurden, schmälerten diese Gefahr nicht. Der Gerichtshof kam daher zu dem Schluss, dass davon ausgegangen werden könne, dass für den Beschwerdeführer die ernsthafte Gefahr bestand, bei einer Abschiebung nach Tunesien einer Behandlung ausgesetzt zu sein, die Artikel 3 EMRK widerspricht.

Beispiel: In der Rechtssache *Abdulle gegen Minister of Justice*⁹⁷ urteilte das maltesische Zivilgericht, dass die Abschiebung von Asylbewerbern von Malta nach Libyen, wo diese anschließend in Haft genommen und gefoltert wurden, eine Verletzung von Artikel 3 EMRK sowie von Artikel 36 der Verfassung von Malta darstellte.

95 EGMR, *Salah Sheekh/Niederlande*, Nr. 1948/04, 11. Januar 2007, Randnr. 135; EGMR, *Soering/Vereinigtes Königreich*, Nr. 14038/88, 7. Juli 1989; EGMR, *Vilvarajah und andere/Vereinigtes Königreich*, Nr. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 und 13448/87, 30. Oktober 1991.

96 EGMR, *Saadi/Italien* [GK], Nr. 37201/06, 28. Februar 2008; EGMR, *Mannai/Italien*, Nr. 9961/10, 27. März 2012.

97 Malta, *Abdul Hakim Hassan Abdulle Et/Ministry tal-Gustizzja u Intern Et, Qorti Civili Prim'Awla (Gurisdizzjoni Kostituzzjonali)*, Nr. 56/2007, 29. November 2011.

3.1.1 Die Art der Gefahr nach Unionsrecht

Im Unionsrecht schützt die Qualifikationsrichtlinie vor Zurückweisung. Personen haben außerdem Anrecht auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft (siehe Kapitel 2 zu Status und zugehörigen Dokumenten), wenn sie nach Artikel 1 Abschnitt A der Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 einer Verfolgungshandlung unterliegen würden. Artikel 9 der Qualifikationsrichtlinie sieht zwei Kategorien von Verfolgungshandlungen vor:

- a) aufgrund ihrer Art oder Wiederholung so gravierende Handlungen, dass sie „eine schwerwiegende Verletzung der grundlegenden Menschenrechte darstellen, insbesondere der Rechte, von denen gemäß Artikel 15 Absatz 2“ EMRK keine Abweichung zulässig ist;
- b) in einer Kumulierung unterschiedlicher Maßnahmen, einschließlich einer Verletzung der Menschenrechte, bestehende Handlungen, die so gravierend sind, dass eine Person davon in ähnlicher wie der unter Buchstabe a beschriebenen Weise betroffen ist.

Artikel 9 der Qualifikationsrichtlinie legt außerdem fest, dass als Verfolgung verschiedene Handlungen gelten können, z. B. die Anwendung physischer oder psychischer Gewalt, gesetzliche oder administrative Maßnahmen, z. B. Gesetze, die Homosexualität oder die Religionsfreiheit verbieten, sowie „Handlungen, die an die Geschlechtszugehörigkeit anknüpfen oder gegen Kinder gerichtet sind“. Opfer von Menschenhandel können beispielsweise als Opfer von Verfolgung gelten. Die verschiedenen Formen der Verfolgung und die oben aufgeführten Handlungen müssen einem der fünf **Verfolgungsgründe** aus der Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 zuordenbar sein: Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politische Überzeugung. Diese fünf Verfolgungsgründe sind in Artikel 10 der Qualifikationsrichtlinie verankert.

Eine Verfolgung kann auch vorliegen, wenn eine Person nach ihrer Rückführung gezwungen ist, ihre politische Überzeugung, ihre sexuelle Ausrichtung oder ihre religiösen Ansichten und Gepflogenheiten zu verbergen, um ernsthaften Schaden zu vermeiden.

Beispiel: In den Verbundenen Rechtssachen *Y und Z*⁹⁸ wurde der EuGH angefragt zu definieren, welche Handlungen eine Verfolgungshandlung im Sinne einer schwerwiegenden Verletzung der Religionsfreiheit gemäß Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b der Qualifikationsrichtlinie darstellen. Insbesondere wurde der Gerichtshof gefragt, ob die Definition von Verfolgungshandlungen aus religiösen Gründen Behinderungen des „Recht[s], seinen Glauben zu bekennen“ beinhalte. Der EuGH urteilte, dass eine Verfolgungshandlung in der Tat aus einer Behinderung der Ausübung dieser Religionsfreiheit in der Öffentlichkeit erwachsen könne. Damit stellte der Gerichtshof klar, dass bei der Prüfung der wesentliche Schweregrad der Handlungen und der Schweregrad ihrer Folgen für die Betroffenen berücksichtigt werden muss. Der EuGH war auch der Ansicht, dass die nationalen Behörden bei der Prüfung eines Asylantrags dem Asylbewerber nicht zumuten können, auf religiöse Betätigungen zu verzichten, die ihn in seinem Herkunftsland einer Lebensgefahr aussetzen.

Derzeit untersucht der EuGH noch eine ähnliche Situation im Zusammenhang mit der Kriminalisierung gleichgeschlechtlicher Beziehungen.⁹⁹ Die dem EuGH vorgelegten Fragen beschäftigen sich insbesondere damit, ob Ausländer mit homosexueller Orientierung als bestimmte soziale Gruppe gemäß Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe d der Qualifikationsrichtlinie gelten, und in welchem Umfang von einer Person erwartet werden kann, ihre sexuelle Orientierung zu unterdrücken, um nach der Rückführung in ihr Herkunftsland Verfolgung zu vermeiden.

Personen, die Nachfluchtgründe geltend machen, weil aufgrund geänderter Umstände erst nach ihrer Einreise im Aufnahmeland ein Schutzbedarf entsteht („*Sur place*“-Flüchtlinge), sind ebenso geschützt.

Subsidiärer Schutz: Die Qualifikationsrichtlinie gewährleistet einen „subsidiären Schutz“ für Personen, die kein Anrecht auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft haben, die aber bei einer Rückführung in ihr Herkunftsland oder in das Land ihres vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts tatsächlich Gefahr laufen, einen ernsthaften Schaden zu erleiden. Als ernsthafter Schaden gelten die Todesstrafe (Artikel 15 Buchstabe a),

98 EuGH, Urteil vom 5. September 2012, *Bundesrepublik Deutschland/Y und Z* (Verbundene Rechtssachen C-71/11 und C-99/11, Slg. 2012, Randnrn. 72 und 80).

99 EuGH, *Minister voor Immigratie en Asiel/X, Y und Z*, Vorabentscheidungsersuchen des niederländischen Staatsrates (*Raad van State*) eingereicht am 27. April 2012 (Verbundene Rechtssachen C-199/12, C-200/12 und C-201/12, anhängig).

Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung (Artikel 15 Buchstabe b) sowie eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts (Artikel 15 Buchstabe c).

Beispiel: Die Rechtssache *Elgafaji*¹⁰⁰ betraf die Rückführung eines irakischen Staatsangehörigen in den Irak. Der EuGH prüfte den Anspruch eines irakischen Staatsangehörigen, dem die Flüchtlingseigenschaft nicht zukam, auf Gewährung des subsidiären Schutzes auf der Grundlage einer „ernsthafte[n] individuelle[n] Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts“ gemäß Artikel 15 Buchstabe c der Qualifikationsrichtlinie. Der Gerichtshof war der Auffassung, dass der Bedeutung von Artikel 15 Buchstabe c der Richtlinie ein eigener Anwendungsbereich zukommt, der sich von den demjenigen der Begriffe „Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe“ sowie „Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung“ aus Artikel 15 Buchstaben a und b der Richtlinie unterscheidet. Sie decke eine allgemeinere Gefahr eines Schadens ab, der entweder mit den persönlichen Umständen des Beschwerdeführers und/oder der allgemeinen Situation im Herkunftsland zusammenhängt.

Eine Zuerkennung von subsidiärem Schutz nach Artikel 15 Buchstabe c erfordert den Nachweis, dass der Antragsteller von Faktoren, die auf seine persönlichen Umstände zurückzuführen sind, und/oder von willkürlicher Gewalt betroffen ist. Je besser der Antragsteller nachweisen kann, dass er von bestimmten Faktoren, die auf seine persönlichen Umstände zurückzuführen sind, betroffen ist, desto weniger muss das Maß der willkürlichen Gewalt nachgewiesen werden, um gemäß Artikel 15 Buchstabe c Anspruch auf subsidiären Schutz zu haben. In Ausnahmesituationen kann der Antragsteller Anspruch auf subsidiären Schutz haben, wenn das Maß an willkürlicher Gewalt im Rahmen eines bewaffneten Konflikts so hoch ist, dass davon ausgegangen werden kann, dass er ausschließlich aufgrund seiner Anwesenheit im Herkunftsland der tatsächlichen Gefahr eines Schadens unterliegt.¹⁰¹

100 EuGH, Urteil vom 17. Februar 2009, *Meki Elgafaji und Noor Elgafaji/Staatssecretaris van Justitie* (C-465/07, Slg.2009, I-00921, Randnrn. 35-39). Ein ähnlicher Sachverhalt ist zu finden in: EuGH, *Aboubacar Diakite/Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, Vorabentscheidungsersuchen des belgischen Staatsrates (*Conseil d'État*), eingereicht am 7. Juni 2012 (C-285/12, anhängig).

101 Der EuGH wurde in der Rechtssache C-285/12 ebenfalls aufgefordert, den Begriff „innerstaatlicher bewaffneter Konflikt“ zu definieren: *Aboubacar Diakite/Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, Vorabentscheidungsersuchen des belgischen Staatsrates (*Conseil d'État*), eingereicht am 7. Juni 2012.

3.1.2 Die Art der Gefahr nach EMRK

Gemäß EMRK ist eine Abschiebung ausdrücklich verboten, wenn ein Staat den Betroffenen einer tatsächlichen Gefahr des Verlusts seines Rechts auf Leben nach Artikel 2 EMRK bzw. Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung nach Artikel 3 aussetzen würde. Eine Verfolgung aus einem der Gründe aus der Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 muss nicht nachgewiesen werden. Für das Verbot der Abschiebung sind keine Ausnahmen vorgesehen (siehe Abschnitt 3.1.7).

Der EGMR untersucht Fälle in der Regel in Bezug auf Artikel 2 oder 3 EMRK abhängig von den besonderen Umständen und der Behandlung, die einer Person bei Abschiebung oder Auslieferung droht. Der wichtigste Unterschied zwischen diesen beiden EMRK-Artikeln ist folgender: In Fällen im Zusammenhang mit Artikel 2 EMRK muss die Wahrscheinlichkeit des Todes bei einer Rückführung faktisch gewiss sein; in Fällen im Zusammenhang mit Artikel 3 EMRK reicht es, wenn man davon ausgehen kann, dass die abzuschiebende Person einer tatsächlichen Gefahr der Folter oder anderen Formen von Misshandlung nach dieser Bestimmung ausgesetzt wäre.

Beispiel: In der Rechtssache *Bader und Kanbor gegen Schweden*¹⁰² kam der EGMR zu dem Schluss, dass die Auslieferung einer Person an Syrien, die dort in Abwesenheit zum Tode verurteilt worden war, eine Verletzung von Artikel 2 und 3 EMRK darstellen würde.

Beispiel: In der Rechtssache *Al-Saadoon und Mufdhi gegen Vereinigtes Königreich*¹⁰³ ging es um britische Besatzungstruppen im Irak, die irakische Zivilisten an die irakischen Strafgerichte übergaben, dabei drohte diesen die Todesstrafe. Es wurde entschieden, dass das Vereinigte Königreich Artikel 3 verletzt habe. Der Gerichtshof erachtete es nicht als notwendig, die Beschwerde außerdem in Verbindung mit Artikel 2 EMRK oder Protokoll Nr. 13 zu prüfen.

Der EGMR konzentriert sich auf die vorhersehbaren Folgen der Abschiebung einer Person in das Herkunftsland. Er untersucht die persönlichen Umstände der Person sowie die allgemeinen Bedingungen in einem Land, z. B. im Hinblick auf das Vorliegen einer allgemeinen Situation der Gewalt oder des bewaffneten Konflikts oder des Missbrauchs von Menschenrechten. Gehört eine Person **einer Gruppe an, die**

¹⁰² EGMR, *Bader und Kanbor/Schweden*, Nr. 13284/04, 8. November 2005.

¹⁰³ EGMR, *Al-Saadoon und Mufdhi /Vereinigtes Königreich*, Nr. 61498/08, 2. März 2010.

systematischer Misshandlung unterworfen ist, ist es unter Umständen nicht erforderlich, persönliche Gefahrenfaktoren nachzuweisen.

Beispiel: In der Rechtssache *Salah Sheekh gegen die Niederlande*¹⁰⁴ gelangte der EGMR zu der Ansicht, dass Angehörige von Minderheitenstämmen in Somalia eine Zielgruppe darstellen, die von unrechtmäßigen Misshandlungen bedroht ist. Der ausschlaggebende Faktor war, ob der Beschwerdeführer Entschädigung für die Handlungen, die in diesem Land an ihm vorgenommen worden waren, sowie Schutz vor weiteren derartigen Handlungen erhalten könnte. Der EGMR entschied, dass er einen solchen Schutz oder eine Entschädigung nicht erhalten würde, da sich die Situation in Somalia seit seiner Flucht nicht wesentlich verbessert hatte. Der Beschwerdeführer und seine Familie waren gezielt ausgesucht worden, da sie einer Minderheit angehörten und bekannt war, dass sie über keinen Schutz verfügten. Es könne vom Beschwerdeführer nicht verlangt werden, weitere spezielle Faktoren nachzuweisen, die ihn persönlich betrafen, um darzulegen, dass er persönlich einer Gefahr ausgesetzt gewesen war und dies auch weiterhin sein würde. Der EGMR urteilte, dass seine Ausweisung eine Verletzung von Artikel 3 EMRK darstellen würde.

In den meisten Fällen stellt eine Situation allgemeiner Gewalt in einem Land keine Verletzung von Artikel 3 EMRK dar. Erreicht die Gewalt jedoch ein ausreichend hohes Maß oder eine ausreichende Intensität, muss der Betroffene nicht nachweisen, dass er sich in einer schlechteren Situation befindet als andere Angehörige der Gruppe, zu der auch er gehört. Bisweilen muss der Betroffene nachweisen, dass eine Kombination aus persönlichen Gefahrenfaktoren und der Gefahr allgemeiner Gewalt vorliegt. Der Gerichtshof muss einzig untersuchen, ob eine vorhersehbare und tatsächliche Gefahr der Misshandlung vorliegt, die Artikel 3 EMRK verletzt.

Beispiel: In der Rechtssache *NA. gegen Vereinigtes Königreich*¹⁰⁵ war der EGMR der Ansicht, dass das allgemeine Ausmaß der Gewalt in Sri Lanka nicht ausreichte, um alle Rückführungen in dieses Land zu verbieten. In Kombination mit den persönlichen Faktoren des Beschwerdeführers würde seine Rückführung jedoch eine Verletzung von Artikel 3 EMRK darstellen. Der EGMR akzeptierte erstmalig die Möglichkeit, dass eine Situation allgemeiner Gewalt an sich bedeuten könnte, dass alle Rückführungen verboten werden müssen.

¹⁰⁴ EGMR, *Salah Sheekh/Niederlande*, Nr. 1948/04, 11. Januar 2007.

¹⁰⁵ EGMR, *NA./Vereinigtes Königreich*, Nr. 25904/07, 17. Juli 2008, Randnrn. 114-117 und 147.

Beispiel: In der Rechtssache *Sufi und Elmi gegen Vereinigtes Königreich*¹⁰⁶ war der EGMR der Auffassung, dass die willkürliche Gewalt in Mogadischu in Somalia von einem ausreichend hohen Maß und einer ausreichenden Intensität war, um eine tatsächliche Gefahr für das Leben jeder Person oder jedes Zivilisten dort zu bedeuten. Bei der Prüfung des Ausmaßes der Gewalt untersuchte der Gerichtshof folgende nicht erschöpfende Kriterien: ob die am Konflikt beteiligten Parteien Methoden und Taktiken der Kriegsführung anwendeten, die die Gefahr von Opfern der Zivilbevölkerung oder direkt anvisierten Zivilisten erhöhten; ob die Anwendung dieser Methoden und/oder Taktiken bei den Konfliktparteien weit verbreitet war; ob die Kämpfe sich lokal konzentrierten oder über weite Gebiete erstreckten; wie hoch die Zahl der infolge der Kämpfe getöteten, verletzten und vertriebenen Zivilisten war. Die Situation allgemeiner Gewalt in Mogadischu war ausreichend intensiv, um den EGMR zur Schlussfolgerung zu bewegen, dass jede rückgeführte Person allein aufgrund ihrer Anwesenheit im Land der tatsächlichen Gefahr einer Misshandlung entgegen Artikel 3 ausgesetzt wäre, sofern sie nicht nachweislich gute Verbindungen zu einflussreichen Akteuren in der Stadt hat, die ihr Schutz bieten.

Die rückzuführende Person kann verschiedenen Formen von **Schäden** ausgesetzt sein, die einer Behandlung gleichkommen, die Artikel 3 EMRK widerspricht, einschließlich Gefahrenquellen, die **nicht von den Behörden des Herkunftslandes selbst ausgehen**, sondern von nichtstaatlichen Akteuren, Krankheiten oder humanitären Bedingungen in diesem Land.

Beispiel: Die Rechtssache *H.L.R. gegen Frankreich*¹⁰⁷ betraf einen verurteilten Drogenhändler, der die Vergeltung eines kolumbianischen Drogenrings fürchtete, da er bei einer Verhandlung, die zur Verurteilung der Beteiligten führte, als Zeuge ausgesagt hatte. Der Gerichtshof war jedoch der Ansicht, dass die kolumbianischen Behörden zu jenem Zeitpunkt dem Beschwerdeführer Schutz vor Misshandlungen bieten konnten. Seine Abschiebung würde daher keine Verletzung von Artikel 3 EMRK darstellen.

106 EGMR, Rechtssache *Sufi und Elmi/Vereinigtes Königreich*, Nr. 8319/07 und 11449/07, 28. Juni 2011, Randnrn. 241-250 und 293.

107 EGMR, *H.L.R./Frankreich* [GK], Nr. 24573/94, 29. April 1997, Randnrn. 43-44.

Beispiel: Die Rechtssache *D. gegen Vereinigtes Königreich*¹⁰⁸ betraf die Ausweisung eines unheilbar Kranken. Der Gerichtshof untersuchte die Umstände der Abschiebung des Beschwerdeführers: der Entzug medizinischer Behandlung, die harten Bedingungen im Herkunftsland und der wahrscheinlich unmittelbar bevorstehende Tod nach der Rückführung. Er kam zu dem Schluss, dass die Abschiebung des Beschwerdeführers unter diesen außergewöhnlichen Umständen eine Verletzung von Artikel 3 EMRK darstellen würde. Der Gerichtshof legte jedoch für diese Art von Fällen eine hohe Schwelle fest. In einer späteren Rechtssache, *N. gegen Vereinigtes Königreich*,¹⁰⁹ galt die Ausweisung einer Frau nach Uganda nicht als Verletzung von Artikel 3 EMRK, da die vorliegenden Nachweise belegten, dass im Herkunftsland der Frau eine gewisse medizinische Behandlung verfügbar war und sie zu diesem Zeitpunkt nicht unheilbar krank war. Der Gerichtshof verfolgte denselben Ansatz in der Rechtssache *S.H.H. gegen Vereinigtes Königreich*,¹¹⁰ in der es dem behinderten Beschwerdeführer nicht gelang nachzuweisen, dass er in Afghanistan mit „sehr außergewöhnlichen Umständen“ konfrontiert wäre, die seiner Abschiebung entgegenstehen würden.

Beispiel: In der Rechtssache *Sufi und Elmi*¹¹¹ war der Gerichtshof der Auffassung, dass die Beschwerdeführer bei einer Ausweisung aller Wahrscheinlichkeit nach in Flüchtlingslagern in Somalia und benachbarten Ländern enden würden, deren schlechte humanitäre Bedingungen eine Verletzung von Artikel 3 EMRK darstellten. Der Gerichtshof merkte an, dass die humanitäre Situation nicht nur auf Naturphänomene wie Dürren zurückzuführen war, sondern auch auf die Handlungen oder unterlassenen Handlungen der Staaten, die am Konflikt in Somalia beteiligt waren.

Beispiel: Auf nationaler Ebene lehnte der französische Staatsrat (*Conseil d'État*) in der Rechtssache *M. Beiko*¹¹² die Entscheidung ab, B, einen albanischen Staatsangehörigen, dem die Aufenthaltserlaubnis verweigert wurde, nach Albanien rückzuführen. Er war der Auffassung, dass B in Albanien Misshandlungen und der Todesgefahr durch die Familienangehörigen einer Person

108 EGMR, *D./Vereinigtes Königreich*, Nr. 30240/96, 2. Mai 1997.

109 EGMR, *N./Vereinigtes Königreich* [GK], Nr. 26565/05, 27. Mai 2008.

110 EGMR, *S.H.H./Vereinigtes Königreich*, Nr. 60367/10, 29. Januar 2013.

111 EGMR, *Sufi und Elmi/Vereinigtes Königreich*, Nr. 8319/07 und 11449/07, 28. Juni 2011, Randnrn. 267-292.

112 Frankreich, *Conseil d'État*, Rechtssache *M. Beiko*, Nr. 334040, 1. Juli 2011.

ausgesetzt wäre, die bei einer von B durchgeführten polizeilichen Razzia ums Leben gekommen war. Der Staatsrat war der Ansicht, dass Artikel 3 EMRK anzuwenden ist, sobald staatliche Behörden keinen ausreichenden Schutz bieten können; auch wenn die Gefahr von privaten Gruppen ausgeht.

Der EGMR musste außerdem darüber entscheiden, ob die Beteiligung einer Person an regimekritischen Aktivitäten im Aufnahmeland die Gefahr erhöhte, nach ihrer Rückführung einer Behandlung unterworfen zu werden, die im Gegensatz zu Artikel 3 EMRK steht.¹¹³

Beispiel: In der Rechtssache *S.F. und andere gegen Schweden*¹¹⁴ war der Gerichtshof der Ansicht, dass es eine Verletzung von Artikel 3 EMRK darstellen würde, eine regimekritische iranische Familie abzuschicken, die aus dem Iran geflohen war und sich an wichtigen politischen Aktivitäten in Schweden beteiligt hatte. Der Gerichtshof stellte fest, dass die Aktivitäten der Beschwerdeführer im Iran für sich genommen keine Gefahr darstellten, ihre Aktivitäten in Schweden aber ausreichend seien, da die iranischen Behörden nachweislich die Kommunikation über Internet sowie die Kommunikation von Regimekritikern auch außerhalb des Irans überwachten. Die iranischen Behörden könnten daher die Beschwerdeführer angesichts ihrer Aktivitäten und der Vorfälle im Iran vor der Ausreise nach Schweden nach ihrer Rückführung leicht identifizieren. Außerdem war die Familie dazu gezwungen gewesen, den Iran illegal ohne gültige Ausweisdokumente zu verlassen.

3.1.3 Prüfung der Gefahr

Die Grundsätze, die im Rahmen des Unionsrechts bzw. der EMRK angewendet werden, weisen im Hinblick auf die Prüfung der Gefahr einer Rückführung viele Übereinstimmungen auf. Diese Gemeinsamkeit kann darauf zurückgeführt werden, dass der EU-Besitzstand im Asylbereich sich zum großen Teil aus der Rechtsprechung des EGMR und den Leitlinien des UNHCR ableitet. Zu diesen Grundsätzen zählt die Tatsache, dass Prüfungen individuell sein müssen und dabei alle relevanten aktuellen Rechtsvorschriften, Fakten, Dokumente und Nachweise berücksichtigt werden müssen. Dazu gehören auch Informationen zur Situation im Herkunftsland. Schäden, die

¹¹³ Siehe beispielsweise EGMR, *Muminov/Russland*, Nr. 42502/06, 11. Dezember 2008.

¹¹⁴ EGMR, *S.F. und andere/Schweden*, Nr. 52077/10, 15. Mai 2012.

eine Person in der Vergangenheit erlitten hat, können als aussagekräftiges Anzeichen für eine künftige Gefahr gelten.

Im Rahmen des Unionsrechts legt Artikel 4 der Qualifikationsrichtlinie umfassende Regelungen für die Prüfung von Fakten und Umständen bei Anträgen auf internationalen Schutz fest. Beispielsweise muss eine individuelle Prüfung vorgenommen werden. Wenn eine Person in der Vergangenheit verfolgt wurde, kann dies z. B. auf eine künftige Gefahr nach der Rückführung hindeuten. Für die Prüfung des Antrags Zuständige müssen alle Angaben berücksichtigen, aus denen hervorgeht, dass sich der Antragsteller „offenkundig bemüht hat“, seinen Antrag zu begründen.

Die Qualifikationsrichtlinie sieht keine umfassenden Anweisungen zum Zeitpunkt einer Prüfung vor, abgesehen von der Angabe in Artikel 4 Absatz 3, dass diese zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Antrag vorzunehmen ist. Es ist jedoch unklar, ob das Recht auf Rechtsmittel aus der Asylverfahrensrichtlinie eine weitere Prüfung zu dem Zeitpunkt erfordert, zu dem die Verhandlung stattfindet. Der Zeitpunkt für die Prüfung der Beendigung des Schutzstatus wird in Abschnitt 3.1.8 erläutert.

Der Rechtsprechung des EMGR zufolge liegt es am Beschwerdeführer, Nachweise vorzubringen, die zeigen, dass davon ausgegangen werden kann, dass er einer Abschiebung aus einem Mitgliedstaat der tatsächlichen Gefahr unterliegt, einer Behandlung ausgesetzt zu werden, die nach Artikel 2 oder Artikel 3 EMRK verboten ist. Liegen dafür Beweise vor, muss die Regierung diesbezügliche Zweifel ausräumen.¹¹⁵ Der EMGR hat anerkannt, dass Asylbewerber sich häufig in einer besonderen Situation befinden, die es erfordert, im Zweifel bei der Bewertung ihrer Aussagen und ihrer eingereichten Dokumente zur Unterstützung zugunsten des Asylbewerbers zu entscheiden.¹¹⁶ Wenn jedoch Informationen fehlen oder starke Zweifel an der Glaubwürdigkeit seiner Einreichungen bestehen, muss der Antragsteller eine zufriedenstellende Erklärung liefern.¹¹⁷

Beispiel: In der Rechtssache *Singh und andere gegen Belgien*¹¹⁸ merkte der Gerichtshof an, dass die belgischen Behörden Dokumente abgelehnt hatten, die

115 EGMR, *Saadi/Italien* [GK], Nr. 37201/06, 28. Februar 2008, Randnummer 129.

116 EGMR, *Salah Sheekh/Niederlande*, Nr. 1948/04, 11. Januar 2007, Randnr. 148; EGMR, *R.C./Schwerden*, Nr. 41827/07, 9. März 2010, Randnr. 50.

117 EGMR, *Matsiukhina und Matsiukhin/Schweden*, Nr. 31260/04, 21. Juni 2005; EGMR, *Collins und Akaziebie*, Nr. 23944/05, 8. März 2007.

118 EGMR, *Singh und andere/Belgien*, Nr. 33210/11, 2. Oktober 2012.

afghanische Staatsangehörige zur Unterstützung eines Asylantrags eingereicht hatten. Den Behörden waren die vorgebrachten Beweise nicht ausreichend überzeugend erschienen, ohne die Angelegenheit näher zu untersuchen. Insbesondere hatten sie die Echtheit der Dokumentkopien nicht geprüft, mit denen das Büro des UNHCR in Neu-Delhi den Beschwerdeführern die Flüchtlingseigenschaft zuerkannte, obwohl eine solche Prüfung problemlos hätte durchgeführt werden können. Sie hatten also keine eingehende und sorgfältige Prüfung des Asylantrags gemäß Artikel 13 EMRK vorgenommen und damit diesen Artikel sowie Artikel 3 verletzt.

Der Rechtsprechung des EGMR zufolge muss die Gefahr nicht nur auf der Grundlage individueller Faktoren bewertet werden, sondern auch kumulativ.¹¹⁹ Jede Prüfung muss individuell erfolgen, wobei alle Nachweise zu berücksichtigen sind.¹²⁰ Ist eine Person in der Vergangenheit verfolgt worden, kann dies ein aussagekräftiges Anzeichen dafür sein, dass sie auch künftig Gefahr ausgesetzt ist.¹²¹

Im Rahmen der Prüfung der Gefahr bei einer Rückführung hat der EGMR Berichte über die allgemeinen Bedingungen im Land sowie Nachweise einer bestimmten Gefahr für den Betroffenen berücksichtigt. Der EGMR hat Anleitungen zur Art der Dokumentation bereitgestellt, die bei der Berücksichtigung von Bedingungen im Land zu Rate gezogen werden kann, z. B. Berichte des UNHCR und von internationalen Menschenrechtsorganisationen. Der Gerichtshof ist der Auffassung, dass Berichte nicht zuverlässig sind, wenn die Informationsquellen unbekannt sind und die Schlussfolgerungen nicht mit sonstiger glaubwürdiger Berichterstattung übereinstimmen.¹²²

Wenn eine Person noch nicht ausgewiesen wurde, wird die Gefahr zu dem Zeitpunkt berücksichtigt, zu dem der EGMR seine Prüfung vornimmt.¹²³ Dieser Grundsatz wurde unabhängig davon angewendet, ob es sich bei dem gefährdeten Recht nach der EMRK um ein absolutes Recht (wie in Artikel 3) oder ein nicht absolutes

119 EGMR, *S.F. und andere/Schweden*, Nr. 52077/10, 15. Mai 2012, Randnrn. 68 und 69.

120 EGMR, *R.C./Schweden*, Nr. 41827/07, 9. März 2010, Randnr. 51 (zu einem ärztlichen Attest); EGMR, *N./Schweden*, Nr. 23505/09, 20. Juli 2010, Randnr. 52; EGMR, *Sufi und Elmi/Vereinigtes Königreich*, Nr. 8319/07 und 11449/07, 28. Juni 2011.

121 EGMR, *R.C./Schweden*, Nr. 41827/07, 9. März 2010.

122 EGMR, *Sufi und Elmi/Vereinigtes Königreich*, Nr. 8319/07 und 11449/07, 28. Juni 2011, Randnrn. 230-234.

123 EGMR, *Saadi/Italien* [GK], Nr. 37201/06, 28. Februar 2008.

Recht (wie in Artikel 8) handelt.¹²⁴ Wenn ein Beschwerdeführer bereits ausgewiesen wurde, untersucht der EGMR, ob er misshandelt wurde oder ob anhand der vorliegenden Informationen zum Land davon ausgegangen werden kann, dass er misshandelt würde.

Beispiel: In der Rechtssache *Sufi und Elmi gegen Vereinigtes Königreich*¹²⁵ konsultierte der EGMR Berichte internationaler Organisationen zu den Bedingungen und zum Ausmaß der Gewalt in Somalia sowie zum Menschenrechtsmissbrauch durch *al-Shabaab*, einer aufständischen islamistischen Gruppe aus Somalia. Der Gerichtshof lehnte es ab, einen von der Regierung Kenias aus Nairobi veröffentlichten Lagebericht zu Somalia zu berücksichtigen, da dieser vage und anonyme Quellen angab und im Widerspruch zu anderen allgemein bekannten Informationen stand. Vor dem Hintergrund der verfügbaren Nachweise kam der Gerichtshof zu dem Schluss, dass es unwahrscheinlich sei, dass sich die Bedingungen in Somalia bald verbessern werde.

Beispiel: Die Rechtssache *Muminov gegen Russland*¹²⁶ befasste sich mit einem Beschwerdeführer usbekischer Staatsangehörigkeit, der nach einer Auslieferung durch Russland augenscheinlich eine fünfjährige Haftstrafe in Usbekistan verbüßte, wie aus den verfügbaren Informationen hervorging. Der EGMR war der Auffassung, dass zwar bis auf die Tatsache, dass er verurteilt worden war, keine verlässlichen Informationen zur Situation des Beschwerdeführers nach seiner Auslieferung vorlagen, dass es jedoch eine ausreichend glaubwürdige Berichterstattung über die allgemeine Misshandlung Strafgefangener in Usbekistan gebe, um zu urteilen, dass eine Verletzung von Artikel 3 EMRK vorliegt.

3.1.4 Ausreichender Schutz

Nach internationalem Flüchtlingsrecht hat ein Asylbewerber, der Furcht vor Verfolgung hat, Anrecht auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft, wenn er sowohl eine begründete Furcht vor Verfolgung gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 als auch einen unzureichenden Schutz durch den Staat nachweisen kann. Ein ausreichender staatlicher Schutz beinhaltet sowohl die Bereitschaft als auch die Fähigkeit des Herkunftslandes (in Gestalt von Beamten oder anderen

¹²⁴ EGMR, *A.A./Vereinigtes Königreich*, Nr. 8000/08, 20. September 2011.

¹²⁵ EGMR, *Sufi und Elmi/Vereinigtes Königreich*, Nr. 8319/07 und 11449/07, 28. Juni 2011.

¹²⁶ EGMR, *Muminov/Russland* Nr. 42502/06, 11. Dezember 2008.

Organisationen, die Teile des Hoheitsgebiets beherrschen), durch sein Rechtssystem einen angemessenen Schutz vor der Misshandlung zu bieten, die der Asylbewerber fürchtet.

Nach Unionsrecht muss bei der Ermittlung des Anspruchs auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder des subsidiären Schutzes berücksichtigt werden, ob der Beschwerdeführer im Herkunftsland vor dem gefürchteten Schaden geschützt wird. Artikel 7 der Qualifikationsrichtlinie besagt: „Der Schutz vor Verfolgung oder ernsthaftem Schaden kann nur geboten werden a) vom Staat oder b) von Parteien oder Organisationen einschließlich internationaler Organisationen, die den Staat oder einen wesentlichen Teil des Staatsgebiets beherrschen, sofern sie willens und in der Lage sind, Schutz [...] zu bieten“, der „wirksam [sein muss] und nicht nur vorübergehender Art sein [darf]“. Es müssen angemessene Schritte eingeleitet werden, um die Verfolgung zu verhindern, beispielsweise durch wirksame Rechtsvorschriften zur Ermittlung, Strafverfolgung und Ahndung von Handlungen. Der Antragsteller muss Zugang zu diesem Schutz haben.

Beispiel: In der Rechtssache *Salahadin Abdulla und andere*¹²⁷ war der EuGH der Auffassung, dass der Staat oder andere Organisationen, die gemäß Artikel 7 Absatz 1 der Qualifikationsrichtlinie Schutz gewähren, objektiv über angemessene Kapazitäten verfügen und die Bereitschaft aufweisen müssen, Verfolgung zu verhindern. Sie müssen geeignete Schritte einleiten, um die Verfolgung zu verhindern, beispielsweise durch wirksame Rechtsvorschriften zur Ermittlung, Strafverfolgung und Ahndung von Handlungen, die eine Verfolgung darstellen, und der Antragsteller muss Zugang zu diesem System haben, nachdem sein Flüchtlingsstatus aufgehoben wurde. Der Staat oder die andere Organisation, die Schutz gewähren, muss bestimmte konkrete Anforderungen erfüllen. So müssen beispielsweise die entsprechende Befugnis, die Organisationsstruktur und die Mittel vorhanden sein, um ein Mindestmaß an Recht und Ordnung im Herkunftsland des Flüchtlings aufrechtzuerhalten.

Für palästinische Flüchtlinge wurde das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten geschaffen, um Schutz und Beistand zu bieten. Das Hilfswerk ist im Westjordanland, einschließlich Ostjerusalem und Gazastreifen, sowie in Jordanien, Syrien und im Libanon tätig. Personen, die Unterstützung durch

¹²⁷ EuGH, Urteil vom 2. März 2010, *Aydin Salahadin Abdulla und andere/Bundesrepublik Deutschland* (C-175/08, Slg. 2010, I-01493); siehe auch Errera, R. (2011), „Cessation and Assessment of New Circumstances: a Comment on *Abdulla*“, *International Journal of Refugee Law*, Band 23, Nr. 3, S. 521.

das Hilfswerk erhalten, haben kein Anrecht auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft (Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe a der Qualifikationsrichtlinie).

Beispiel: Die Rechtssache *Bolbol*¹²⁸ betraf eine Staatenlose palästinensischer Herkunft, die den Gazastreifen verlassen und nach Ungarn gereist war, wo sie einen Asylantrag stellte, ohne vorher das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten um Schutz oder Beistand ersucht zu haben. Der EuGH stellte klar, dass im Sinne von Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe a der Qualifikationsrichtlinie eine Person erst dann Schutz und Beistand einer UN-Organisation mit Ausnahme des UNHCR genießt, wenn sie diesen Schutz oder diese Unterstützung tatsächlich in Anspruch genommen hat, und nicht nur, wenn sie theoretisch Anspruch darauf hat.

Beispiel: In der Rechtssache *El Kott*¹²⁹ stellte der EuGH weiters klar, dass Personen, die gezwungen sind, das Einsatzgebiet der UNRWA unfreiwillig und aus Gründen, die außerhalb ihres Einflussbereichs liegen, zu verlassen, automatisch die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt werden muss, sofern keiner der Ausschlussgründe des Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe b oder Absatz 2 oder 3 der Richtlinie vorliegen.

Gemäß EMRK kann die Prüfung, ob Artikel 3 verletzt wurde oder würde, die Prüfung des Schutzes beinhalten, die der Herkunftsstaat oder Organisationen in diesem Staat der abzuschiebenden Person gewähren könnten. Es besteht eine Ähnlichkeit zwischen dem Konzept des ausreichenden Schutzes in Flüchtlingsfällen (wie bereits beschrieben) und Fällen im Zusammenhang mit Artikel 3 EMRK. Entspricht die Behandlung, durch die die Person nach ihrer Rückführung gefährdet ist, dem erforderlichen Mindestmaß für die Anwendung von Artikel 3, muss bewertet werden, ob der Herkunftsstaat wirksam und praktisch in der Lage und bereit ist, die Person vor dieser Gefahr zu schützen.

128 EuGH, Urteil vom 17. Juni 2010, *Nawras Bolbol/Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* (C-31/09, Slg. 2010, I-05539). Siehe auch EuGH, Urteil vom 19. Dezember 2012 [GK], *Mostafa Abed El Karem El Kott und andere/Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* (C-364/11).

129 EuGH, Urteil vom 19. Dezember 2012 [GK], *Abed El Karem El Kott und andere/Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* (C-364/11).

Beispiel: Die Rechtssache *Hida gegen Dänemark*¹³⁰ befasste sich mit einem Roma, der während des Konflikts im Jahr 2004 vor seiner Rückführung stand. Der Gerichtshof äußerte sich besorgt über Vorfälle von Gewalt und Verbrechen gegenüber Minderheiten und war der Auffassung, dass der Bedarf an internationalem Schutz von Angehörigen ethnischer Minderheiten wie Roma bestehen blieb. Der Gerichtshof merkte an, dass die Internationale Zivilverwaltung der Vereinten Nationen im Kosovo individuelle Prüfungen vornahm, bevor Rückführungen vorgenommen wurden, die vom dänischen Polizeikommissar vorgesehen worden waren. Lehnte die Internationale Zivilverwaltung bestimmte Rückführungen ab, hatte der Polizeikommissar diese bis auf weiteres aufgehoben. Der Polizeikommissar hatte sich bezüglich des Beschwerdeführers noch nicht an die Zivilverwaltung gewendet, da dessen Rückführung noch nicht geplant gewesen war. Unter diesen Umständen gab sich der Gerichtshof mit der Information zufrieden, dass die Rückführung aller Wahrscheinlichkeit nach bis auf weiteres aufgehoben würde, sollte die Internationale Zivilverwaltung diese ablehnen. Der Gerichtshof war der Ansicht, dass nicht glaubhaft nachgewiesen wurde, dass der Beschwerdeführer als Roma nach einer Rückführung in den Kosovo der tatsächlichen Gefahr von Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung ausgesetzt wäre. Der Gerichtshof wies die Rechtssache daher als offenkundig unbegründet und unzulässig ab.

Der EGMR wurde angerufen zu untersuchen, ob **diplomatische Zusicherungen** des Herkunftsstaates die Gefahr abwenden können, der eine Person andernfalls nach ihrer Rückführung ausgesetzt wäre. In Fällen, in denen ein Herkunftsstaat Zusicherungen gemacht hat, sind diese Zusicherungen alleine nicht ausreichend, um einen angemessenen Schutz vor der Gefahr von Misshandlung zu bieten. Es besteht die Verpflichtung, zu untersuchen, ob die praktische Anwendung von Zusicherungen eine ausreichende Garantie dafür bietet, dass eine Person vor der Gefahr von Misshandlung geschützt wird. Die Gewichtung, die Zusicherungen des Herkunftsstaates in einzelnen Fällen beigemessen wird, hängt von den bestehenden Umständen zum maßgeblichen Zeitpunkt ab.

Die dem EGMR vorgelegte Frage lautet, ob die Berücksichtigung von Zusicherungen bei einer schlechten allgemeinen Menschenrechtssituation im Herkunftsstaat ausgeschlossen wird. Nur in Ausnahmefällen ist die allgemeine Situation in einem Land jedoch so gestaltet, dass Zusicherungen kein Gewicht beigemessen wird. In der

¹³⁰ EGMR, *Hida/Denmark*, Nr. 38025/02, 19. Februar 2004.

Regel bewertet der Gerichtshof zuerst die Qualität der gegebenen Zusicherungen und anschließend vor dem Hintergrund der üblichen Praxis des Herkunftsstaates deren Zuverlässigkeit. Dabei berücksichtigt der Gerichtshof verschiedene Faktoren, die in der jüngsten Rechtsprechung behandelt wurden.¹³¹

3.1.5 Inländische Fluchtalternative

Sowohl nach Unionsrecht als auch nach der EMRK können Staaten feststellen, dass eine Person, die in ihrer Heimatregion Gefahr ausgesetzt wäre, in einem anderen Teil ihres Herkunftslandes sicherer wäre und daher keinen internationalen Schutz benötigt.

Im Rahmen des Unionsrechts wurde die Möglichkeit der inländischen Fluchtalternative in Artikel 8 der Qualifikationsrichtlinie (in diesem Zusammenhang auch interne Schutzalternative genannt) verankert.

Gemäß EMRK muss ein Staat, wenn er eine inländische Fluchtalternative vorsieht, eine umfassende Prüfung vornehmen, und zwar vom vom Ort, an den die Person rückgeführt wird bis zu seinem Heimatort. Dazu gehört die Prüfung, ob der Ort der Rückkehr sicher ist, ob auf der Strecke Straßensperren vorhanden sind oder ob die Person sich sicher durch bestimmte Gebiete bewegen kann, um zum Zielort zu kommen. Darüber hinaus ist eine Prüfung der individuellen Umstände erforderlich.

Beispiel: In der Rechtssache *Sufi und Elmi gegen Vereinigtes Königreich*¹³² war der EGMR der Auffassung, dass es Artikel 3 EMRK den Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht verbiete, die Möglichkeit der inländischen Fluchtalternative zu nutzen, solange vorausgesetzt ist, dass die rückgeführte Person sicher in das entsprechende Gebiet reisen kann, ihr dort Zutritt gewährt wird und sie sich niederlassen kann, ohne der tatsächlichen Gefahr einer Misshandlung ausgesetzt zu sein. In dieser Rechtssache gelangte der Gerichtshof zu dem Schluss, dass ein Flüchtling in Teilen von Süd- und Mittelsomalia nicht zwingend ausschließlich aufgrund der Situation allgemeiner Gewalt der tatsächlichen Gefahr von Misshandlung ausgesetzt wäre. Müssten Flüchtlinge in oder durch ein Gebiet reisen, das von *al-Shabaab* beherrscht wird, wären sie wahrscheinlich

¹³¹ EGMR, *Othman (Abu Qatada)/Vereinigtes Königreich*, Nr. 8139/09, 17. Januar 2012, Randnr. 189; EGMR, *Ismailov und andere/Russland*, Nr. 2947/06, 24. April 2008, Randnr. 127; EGMR, *Saadi/Italien [GK]*, Nr. 37201/06, 28. Februar 2008; EGMR, *Ryabikin/Russland*, Nr. 8320/04, 19. Juni 2008.

¹³² EGMR, *Sufi und Elmi/Vereinigtes Königreich*, Nr. 8319/07 und 11449/07, 28. Juni 2011.

der Gefahr einer Behandlung im Widerspruch zu Artikel 3 ausgesetzt, wenn sie keine aktuellen Erfahrungen mit dem Leben in Somalia haben und wissen, wie sie die Aufmerksamkeit von al-Shabaab nicht auf sich ziehen. Im Fall der Beschwerdeführer war der Gerichtshof aus verschiedenen Gründen der Ansicht, dass sie der tatsächlichen Gefahr unterliegen würden, einer Behandlung unterworfen zu werden, die eine Verletzung von Artikel 3 darstellt.

3.1.6 Sichere Drittstaaten

Nach Unionsrecht darf ein EU-Mitgliedstaat unter Umständen aus Gründen des internationalen Schutzes einen Asylbewerber in ein anderes Land rückführen, während sein Antrag geprüft wird, sofern dieses Land als sicher gilt und bestimmte Schutzmaßnahmen ergriffen werden.

Von Sicherheit im anderen Land kann in zwei Fällen ausgegangen werden. Ein Land kann als sicher gelten, wenn seine nationalen Rechtsvorschriften eine Reihe von Anforderungen erfüllen, die in der Asylverfahrensrichtlinie (Artikel 27) aufgeführt werden. Zu diesen zählt, dass der Asylbewerber, der vom sogenannten **sicheren Drittstaat** aufgenommen wird, die Möglichkeit hat, Schutz zu erhalten, und, sofern er Anspruch auf internationalen Schutz hat, gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 behandelt wird. Es ist insbesondere von Bedeutung, dass ein Staat sicherstellt, dass eine rückgeführte Person keiner Zurückweisung in ein unsicheres Land ausgesetzt wird.

Die zweite Vermutung der Sicherheit besteht bei Staaten, die die Dublin-II-Verordnung anwenden, also bei den 27 EU-Mitgliedstaaten sowie bei Island, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz (siehe Abschnitt 4.2).¹³³ Die Dublin-II-Verordnung sieht die Übertragung der Zuständigkeit für die Prüfung von Asylanträgen an die Mitgliedstaaten vor. Zur Bestimmung der Zuständigkeit für die Prüfung von Asylanträgen von Personen, die den Antrag in einem EU-Mitgliedstaat gestellt haben und dann in einen anderen gereist sind, existieren Kriterien, die in einer bestimmten Rangfolge angewendet werden. Es besteht die widerlegbare Vermutung, dass alle Staaten, die die Dublin-II-Verordnung anwenden, sicher sind und die Charta der Grundrechte der Europäischen Union und die EMRK einhalten.

¹³³ Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003.

Neben den verschiedenen in der Dublin-II-Verordnung aufgeführten Kriterien wird der Staat, der die Einreise des Antragstellers in den gemeinsamen Raum zugelassen hat, in der Regel auch für die Prüfung des Antrags als zuständig erklärt (Kapitel III der Dublin-II-Verordnung). Um festzustellen, über welchen Staat eine Person eingereist ist, werden bei ihrer Ankunft Fingerabdrücke genommen und in der Eurodac-Datenbank (siehe Eurodac-Verordnung, Nr. 2725/2000) gespeichert, auf die alle Staaten Zugriff haben, die die Dublin-II-Verordnung anwenden. Wenn beispielsweise ein Asylbewerber in Land A einreist, dort seinen Asylantrag stellt und ihm dort seine Fingerabdrücke genommen werden, dann aber in Land B reist, werden die in Land B genommenen Fingerabdrücke mit denen aus Land A abgeglichen. Land B müsste dann die Dublin-Kriterien anwenden, um zu ermitteln, ob Land A oder es selbst für die Prüfung des Asylantrags zuständig ist.

Staaten müssen sicherstellen, dass Personen nicht in EU-Mitgliedstaaten rückgeführt werden, deren Asylverfahren und Aufnahmebedingungen für Asylbewerber systemische Mängel aufweisen. In bestimmten Fällen, die zu einer ernsthaften Verletzung der EU-Grundrechtecharta führen, muss deshalb unter Umständen ein Staat den Asylantrag auch dann prüfen, wenn dies nach der Dublin-II-Verordnung nicht unter seine Zuständigkeit fällt.

Beispiel: In den Verbundenen Rechtssachen *N. S. und M. E.*¹³⁴ erließ der EuGH eine Vorabentscheidung zu der Frage, ob ein Staat unter bestimmten Umständen dazu verpflichtet ist, einen Antrag gemäß dem in Artikel 3 Absatz 2 der Dublin-II-Verordnung enthaltenen Selbsteintrittsrecht (auch Souveränitätsklausel genannt) zu prüfen, wenn die Zuständigkeit den Dublin-Kriterien zufolge bei einem anderen EU-Mitgliedstaat liegt. Der Gerichtshof stellte klar, dass die EU-Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihres Ermessens nach Artikel 3 Absatz 2 in Übereinstimmung mit den Grundrechten und Grundsätzen handeln müssen, die in der EU-Grundrechtecharta verankert sind. Daher dürfen die Mitgliedstaaten einen Asylbewerber nicht an den gemäß Verordnung zuständigen Mitgliedstaat überstellen, wenn Beweise vorliegen – und dem Mitgliedstaat diese bekannt sein könnten –, dass das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen systemische Mängel aufweisen, die möglicherweise eine Verletzung von Artikel 4 der Charta (Verbot der Folter) darstellen. Damit ist der Mitgliedstaat auch verpflichtet, die übrigen in der Dublin-II-Verordnung aufgeführten Kriterien zu

¹³⁴ EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2011, *N. S./Secretary of State for the Home Department und M. E. und andere/Refugee Applications Commissioner und Minister for Justice, Equality and Law Reform* (Verbundene Rechtssachen C-411/10 und C-493/10).

untersuchen und festzustellen, ob ein anderer Mitgliedstaat für die Prüfung des Asylantrags zuständig ist. Wenn kein anderer Mitgliedstaat festgestellt werden kann oder das entsprechende Verfahren unverhältnismäßig lange dauern würde, muss der Mitgliedstaat selbst gemäß Artikel 3 Absatz 2 den Antrag prüfen.

Gemäß EMRK berücksichtigt der EGMR unter anderem glaubwürdige Berichte über die Menschenrechtslage, um die absehbaren Folgen der vorgesehenen Abschiebung zu bewerten. Der abschiebende Staat steht in der Pflicht, die Gefahr zu prüfen, insbesondere wenn Menschenrechtsberichte zu einem Land zeigen, dass dem abschiebenden Staat die Gefahren bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen.

Beispiel: In der Rechtssache *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*¹³⁵ war der EGMR der Auffassung, dass die Lebens- und Haftbedingungen des Beschwerdeführers in Griechenland Artikel 3 EMRK verletzt hatten. Maßgeblichen Berichten zufolge war der Zugang zum Asylverfahren mangelhaft und es bestand die Gefahr der Kettenabschiebung. Der EGMR hat die belgischen Behörden daher aufgrund der Dublin-Überstellung nach Griechenland wegen einer Verletzung von Art 3 EMRK verurteilt, da sie nachweislich von der Gefahr wussten oder hätten wissen müssen, dass Asylbewerber zu jener Zeit in Griechenland Misshandlungen unterzogen wurden.

3.1.7 Ausschluss von internationalem Schutz

Artikel 1 Abschnitt F der Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 sowie Artikel 12 und 17 der Qualifikationsrichtlinie enthalten Bestimmungen, die den Flüchtlingsschutz für Personen ausschließen, die keinen Schutz verdienen. Dabei handelt es sich um Personen, die mutmaßlich mindestens eine der folgenden Handlungen begangen haben:

- ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit;
- ein schweres nichtpolitisches Verbrechen außerhalb des Aufnahmelandes, bevor sie dort als Flüchtling aufgenommen wurden;
- Handlungen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen.

¹³⁵ EGMR, *M.S.S./Belgien und Griechenland* [GK], Nr. 30696/09, 21. Januar 2011.

Die Prüfung des Ausschlusses von internationalem Schutz kann erst erfolgen, nachdem bewertet wurde, ob eine Person Anspruch auf internationalen Schutz hat. Personen, auf die diese Ausschlussgründe zutreffen, gelten nicht als Flüchtlinge oder Personen, die Anspruch auf subsidiären Schutz haben.

Beispiel: In der Rechtssache *B und D*¹³⁶ gab der EuGH Hilfestellung zur Anwendung der Ausschlussklauseln. Der Umstand, dass die von dieser Rechtssache betroffene Person einer Organisation angehört hat und den von dieser Organisation geführten bewaffneten Kampf aktiv unterstützt hat, stelle nicht automatisch einen schwerwiegenden Grund dar, der zu der Annahme berechtigt, dass diese Person eine „schwere nichtpolitische Straftat“ oder „Handlungen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen“, begangen hat. Beide Bestimmungen würden zu einem Ausschluss vom Flüchtlingsschutz führen. Die Feststellung, dass schwerwiegende Gründe zu der Annahme berechtigen, dass die Person eine solche Straftat begangen hat oder sich solche Handlungen hat zuschulden kommen lassen, setzt eine Beurteilung der genauen tatsächlichen Umstände des Einzelfalls voraus, um zu ermitteln, ob von der Organisation begangene Handlungen die in den genannten Bestimmungen festgelegten Voraussetzungen erfüllen und ob der betreffenden Person eine individuelle Verantwortung für die Verwirklichung dieser Handlungen zugerechnet werden kann, wobei dem in Artikel 12 Absatz 2 der Richtlinie verlangten Beweismiveau Rechnung zu tragen ist. Der Gerichtshof fügte außerdem hinzu, dass der Ausschluss vom Flüchtlingsschutz weder voraussetze, dass von der betreffenden Person eine gegenwärtige Gefahr für den Aufnahmemitgliedstaat ausgeht, noch dass eine auf den Einzelfall bezogene Verhältnismäßigkeitsprüfung vorgenommen wird.

Nach der EMRK ist das Verbot der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung absolut, unabhängig vom Verhalten des Opfers. Die Art der mutmaßlichen Vergehen des Beschwerdeführers ist daher für die Bewertung in Bezug auf Artikel 3 EMRK nicht relevant. Infolgedessen kann das Verhalten des Beschwerdeführers, sei es noch so unerwünscht oder gefährlich, nicht berücksichtigt werden.

¹³⁶ EuGH, Urteil vom 9. November 2010, *Bundesrepublik Deutschland/B und D* (Verbundene Rechtssachen C-57/09 und C-101/09).

Beispiel: In der Rechtssache *Saadi gegen Italien*¹³⁷ bekräftigte der Gerichtshof den absoluten Charakter des Verbots der Folter gemäß Artikel 3. Der Beschwerdeführer war in Italien aufgrund der Beteiligung am internationalen Terrorismus strafrechtlich verfolgt worden und sollte nach Tunesien abgeschoben werden. Der EGMR urteilte, dass er bei einer Rückführung nach Tunesien der tatsächlichen Gefahr einer Behandlung im Widerspruch zu Artikel 3 unterworfen würde. Sein Verhalten und die Schwere der gegen ihn vorgebrachten Vorwürfe waren für die Bewertung in Bezug auf Artikel 3 nicht relevant.

Beispiel: Die Rechtssache *Babar Ahmad und andere gegen Vereinigtes Königreich*¹³⁸ befasste sich ebenfalls mit mutmaßlichen Terroristen, die an die Vereinigten Staaten von Amerika ausgeliefert werden sollten. Der Gerichtshof war der Auffassung, dass Artikel 3 weder durch die erwarteten Haftbedingungen im ADX Florence (einer Hochsicherheitsstrafanstalt nach dem Supermax-Standard) noch durch die Dauer ihrer möglichen Haftstrafen verletzt würde.

3.1.8 Erlöschen des internationalen Schutzes

Nach Unionsrecht ermöglichen es Artikel 11 und 16 der Qualifikationsrichtlinie den Flüchtlingsstatus aufzuheben, wenn sich die Gefahrensituation in einem Land verbessert hat, was den Beendigungsklauseln gemäß Artikel 1 Abschnitt C der Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 entspricht.

Beispiel: Die Rechtssache *Aydin Salahadin Abdulla und andere*¹³⁹ betraf das Erlöschen des Flüchtlingsstatus bestimmter irakischer Staatsangehöriger, denen Deutschland den Flüchtlingsstatus gewährt hatte. Hintergrund des Erlöschens des Flüchtlingsstatus war, dass sich die Bedingungen in ihrem Herkunftsland verbessert hatten. Der EuGH war der Auffassung, dass der Flüchtlingsstatus im Sinne von Artikel 11 der Qualifikationsrichtlinie erlischt, wenn eine erhebliche und nicht nur vorübergehende Veränderung der Umstände im betreffenden Drittstaat eintritt und die Furcht des Flüchtlings vor Verfolgung, aufgrund der

137 EGMR, *Saadi/Italien* [GK], Nr. 37201/06, 28. Februar 2008, Randnr. 138; EGMR, *Ismoilov und andere/Russland*, Nr. 2947/06, 24. April 2008, Randnr. 127; EGMR, *Ryabikin/Russland*, Nr. 8320/04, 19. Juni 2008.

138 EGMR, *Babar Ahmad und andere/Vereinigtes Königreich*, Nr. 24027/07, 11949/08, 36742/08, 66911/09 und 67354/09, 10. April 2012.

139 EuGH, Urteil vom 2. März 2010, *Aydin Salahadin Abdulla und andere/Bundesrepublik Deutschland* (Verbundene Rechtssachen C-175/08, C-176/08, C-178/08 und C-179/08, Slg. 2010, I-01493).

er den Flüchtlingsstatus erhalten hatte, nicht länger als begründet angesehen werden kann und er auch aus keinen anderen Gründen eine solche Verfolgung fürchten muss. Zur Bewertung einer Änderung der Umstände müssen Staaten die individuelle Situation des Flüchtlings berücksichtigen und gleichzeitig prüfen, ob der oder die Akteure, die Schutz bieten können, angemessene Schritte zur Verhinderung der Verfolgung ergriffen haben und unter anderem wirksame Rechtsvorschriften zur Ermittlung, Strafverfolgung und Ahndung von Handlungen, die eine Verfolgung darstellen, eingeführt haben. Dieses Rechtssystem muss auch dem betroffenen Staatsangehörigen zugänglich sein, wenn sein Flüchtlingsstatus erlischt.

Die EMRK sieht keine ausdrücklichen Beendigungsklauseln vor. Stattdessen untersucht der EGMR die absehbaren Folgen einer vorgesehenen Abschiebung. Die früheren Bedingungen im Herkunftsland können zwar Aufschluss geben über die aktuelle Situation, zur Prüfung der Gefahr sind aber alleine die aktuellen Bedingungen ausschlaggebend.¹⁴⁰ Bei der Bewertung der Situation stützt sich der EGMR auf relevante Berichte der Regierung sowie auf Informationen des UNHCR und verschiedener internationaler Nichtregierungsorganisationen, z. B. Human Rights Watch oder Amnesty International.

Beispiel: Der EGMR hat verschiedene Beurteilungen der Gefahr für junge Tamilen vorgenommen, der sie bei ihrer Rückführung nach Sri Lanka ausgesetzt wären. Diese Prüfung der Gefahr wurde zu unterschiedlichen Zeitpunkten während des langanhaltenden Konflikts und auch nach Einstellung der Feindseligkeiten vorgenommen. Der EGMR berücksichtigte die sich entwickelnden allgemeinen Bedingungen im Land und untersuchte die landesbezogenen Gefahrenfaktoren, die für die Betroffenen zum Zeitpunkt der Abschiebung relevant sein könnten.¹⁴¹

140 EGMR, *Tomic/Vereinigtes Königreich* (, Nr. 17837/03, 14. Oktober 2003; EGMR, *Hida/Denmark* Nr. 38025/02, 19. Februar 2004.

141 EGMR, *Vilvarajah und andere/Vereinigtes Königreich*, Nr. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 und 13448/87, 30. Oktober 1991; EGMR, *NA./Vereinigtes Königreich*, Nr. 25904/07, 17. Juli 2008.

3.2 Kollektivausweisung

Sowohl im Rahmen des Unionsrechts als auch der EMRK sind Kollektivausweisungen nicht zulässig. Unter Kollektivausweisung wird jede Maßnahme verstanden, die Personen dazu zwingt, ein Hoheitsgebiet oder ein Land als Gruppe zu verlassen, wobei keine angemessene und objektive Prüfung der einzelnen Fälle erfolgt.¹⁴²

Gemäß Unionsrecht stehen Kollektivausweisungen im Widerspruch zu Artikel 78 AEUV, der vorschreibt, dass der EU-Besitzstand im Asylbereich mit „den anderen einschlägigen Verträgen“ im Einklang stehen muss, und sind auch gemäß Artikel 19 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union nicht zulässig.

Im Rahmen der EMRK verbietet Artikel 4 des Protokolls Nr. 4 Kollektivausweisungen.

Beispiel: In der Rechtssache *Čonka gegen Belgien*¹⁴³ war der EGMR der Auffassung, dass die Abschiebung einer Gruppe von Roma-Asylbewerbern Artikel 4 des Protokolls Nr. 4 zur EMRK verletzte. Der Gerichtshof war nicht davon überzeugt, dass die persönlichen Umstände jedes einzelnen Mitglieds der ausgewiesenen Gruppe berücksichtigt worden waren. Insbesondere hatten die politischen Organe vor der Abschiebung der Beschwerdeführer die Durchführung von Kollektivausweisungen angekündigt und die entsprechenden Behörden angewiesen, diese umzusetzen. Alle Personen wurden angewiesen, zur selben Zeit bei einer bestimmten Polizeidienststelle vorstellig zu werden, und die einzelnen Ausweisungsanordnungen und Haftgründe waren identisch formuliert. Darüber hinaus war der Zugang zu Rechtsberatung mangelhaft und das Asylverfahren war nicht abgeschlossen worden.

Beispiel: In der Rechtssache *Hirsi Jamaa und andere gegen Italien*¹⁴⁴ ging es um italienische Behörden, die mit der „Zurückweisung“ eines Bootes mit potenziellen Asylbewerbern Artikel 4 des Protokolls Nr. 4 verletzt hatten. Der Gerichtshof war der Auffassung, dass das Verbot der Ausweisung auch auf Maßnahmen auf hoher See zutraf. Der EGMR untersuchte Bestimmungen des internationalen Rechts und des Unionsrechts in Bezug auf Maßnahmen auf See und die Pflichten von Küstenwachen und unter Flagge eines EU-Mitgliedstaates fahrender Schiffe, einschließlich in internationalen Gewässern, in denen der betroffene Staat im Sinne von Artikel 1 EMRK noch zuständig ist.

142 Weitere Informationen siehe EGMR, „Collective Expulsions“, Factsheet, Juni 2012, verfügbar unter „Factsheets“ auf: www.echr.coe.int.

143 EGMR, *Čonka/Belgien*, Nr. 51564/99, 5. Februar 2002.

144 EGMR, *Hirsi Jamaa und andere/Italien* [GK], Nr. 27765/09, 23. Februar 2012.

Beispiel: In der Rechtssache *Sultani gegen Frankreich*¹⁴⁵ klagte der Beschwerdeführer, dem in Frankreich Asyl verweigert wurde, über die Art und Weise, in der er nach Afghanistan rückgeführt werden sollte. Der Beschwerdeführer machte geltend, eine Rückführung mit einer Gruppe auf einem Charterflug käme einer Kollektivausweisung gleich, die gemäß Artikel 4 des Protokolls Nr. 4 verboten ist. Der EGMR wies erneut darauf hin, dass Kollektivausweisungen als Maßnahmen zu verstehen sind, mit der Ausländer als Gruppe zum Verlassen eines Landes gezwungen werden – vorausgesetzt, die Ausweisungen gründeten nicht auf einer angemessenen und objektiven Prüfung der einzelnen Fälle jedes Ausländers in der Gruppe. Wenn also jedem Betroffenen die Möglichkeit gegeben werde, den zuständigen Behörden persönliche Argumente gegen die Ausweisung vorzulegen, wie das beim Beschwerdeführer der Fall war, gebe es keinen Grund zur Annahme, dass eine Kollektivausweisung vorliegt, wenn in Bezug auf mehrere Ausländer ähnliche Entscheidungen erlassen würden oder sie aus praktischen Gründen in einer Gruppe reisten.

Kollektivausweisungen widersprechen auch der ESC, genauer gesagt den Schutzmaßnahmen gegen Ausweisung in Artikel 19 Absatz 8.

In seiner Entscheidung in der Beschwerde *European Roma and Travellers Forum gegen Frankreich*¹⁴⁶ war der ECSR der Auffassung, dass die Verwaltungsakte aus dem betreffenden Zeitraum, mit denen die Ausweisung von Roma rumänischer und bulgarischer Herkunft aus französischem Hoheitsgebiet, wo sie sich aufhielten, angeordnet wurde, nicht mit der ESC vereinbar seien: Da sich diese Verwaltungsakte nicht auf eine Prüfung der persönlichen Umstände der Roma stützten, hielten sie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht ein. Außerdem seien sie an sich diskriminierend, da sie an die Gemeinschaft der Roma gerichtet waren. Der Ausschuss sah hier eine Verletzung von Artikel E zur Nichtdiskriminierung in Verbindung mit Artikel 19 Absatz 8 der ESC.

145 EGMR, *Sultani/Frankreich*, Nr. 45223/05, 20. September 2007.

146 ECSR, *European Roma and Travellers Forum/Frankreich*, Beschwerde Nr. 64/2011, Decision on the merits, 22. Januar 2012.

3.3 Auf anderen menschenrechtlichen Gründen beruhende Hindernisse für eine Ausweisung

Sowohl im Rahmen des Unionsrechts als auch der EMRK wird anerkannt, dass es Hindernisse für eine Abschiebung gibt, die auf nicht absoluten menschenrechtlichen Gründen beruhen, bei denen aber ein Gleichgewicht zwischen dem öffentlichen Interesse und den Interessen des Betroffenen gefunden werden muss. Der am häufigsten angeführte Grund ist das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, worunter die Berücksichtigung der Gesundheit einer Person (einschließlich der körperlichen und seelischen Unversehrtheit), das Wohl des Kindes, die Wahrung der Einheit der Familie oder bestimmte Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen fallen.

Nach Unionsrecht müssen Rückführungsverfahren unter Berücksichtigung des Wohls des Kindes, der familiären Bindungen, des Gesundheitszustands der betroffenen Person und des Grundsatzes der Nichtzurückweisung umgesetzt werden (Artikel 5 der Rückführungsrichtlinie).

Gemäß EMRK haben Staaten im Rahmen des international geltenden Rechts sowie vorbehaltlich ihrer vertraglichen Verpflichtungen (einschließlich EMRK) das Recht, die Einreise, den Aufenthalt und die Ausweisung von Ausländern zu kontrollieren. Die Rechtsprechung zu den Umständen, unter denen nicht absolut geltende Rechte ein Hindernis für eine Abschiebung darstellen, ist umfassend. Nicht absolute Rechte sind Rechte wie in Artikel 8 bis 11 EMRK, für die bereits Ausnahmen vorgesehen sind. Oft erfolgt eine Berufung auf das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens in Artikel 8 EMRK als Schutz vor Ausweisung in Fällen, in denen nicht die Gefahr einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung nach Artikel 3 besteht. In Abschnitt 5.2 wird die Achtung dieser in Artikel 8 verankerten Rechte behandelt.

Hindernisse für eine Abschiebung können auch bei einer mutmaßlich offenkundigen Verletzung von Artikel 5 oder 6 EMRK im Herkunftsland bestehen, z. B. wenn eine Person Gefahr läuft, Opfer einer willkürlichen Inhaftnahme ohne Verhandlung zu werden oder im Rahmen eines offenkundig unfairen Verfahrens zu einer erheblichen Haftstrafe verurteilt zu werden, oder wenn wahrscheinlich ist, dass eine

Person im Herkunftsstaat dem Risiko einer offensichtlichen Rechtsverweigerung ausgesetzt wird. Die Beweislast für den Beschwerdeführer ist hoch.¹⁴⁷

Beispiel: In der Rechtssache *Mamatkulov und Askarov gegen die Türkei*¹⁴⁸ untersuchte der EGMR, ob die Auslieferung der Beschwerdeführer nach Usbekistan dazu führen würde, dass sie einer tatsächlichen Gefahr der offensichtlichen Verweigerung des Rechtsschutzes im Widerspruch zu Artikel 6 EMRK ausgesetzt wären.

Beispiel: In der Rechtssache *Othman (Abu Qatada) gegen Vereinigtes Königreich*¹⁴⁹ kam der EGMR zu dem Schluss, dass der Beschwerdeführer unter Anwendung von Artikel 6 EMRK nicht nach Jordanien abgeschoben werden könne. Hintergrund hierfür war der Umstand, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit in einem Wiederaufnahmeverfahren gegen den Beschwerdeführer Beweise verwendet würden, die von Dritten unter Anwendung von Folter erwirkt worden waren.

Beispiel: In einer nationalen Rechtssache, *EM Lebanon*, kam das House of Lords des Vereinigten Königreichs zu dem Schluss, dass die Verhältnismäßigkeit nicht bewertet werden müsse, wenn eine offenkundige Verletzung nicht absoluter Rechte – wie Artikel 8 EMRK – vorliegt, die den Kern des betreffenden Rechts trifft.¹⁵⁰

Im Rahmen der ESC verbietet Artikel 19 Absatz 8 die Ausweisung von Wanderarbeitnehmern, soweit sie im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates ihren rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalt haben, außer wenn sie die Sicherheit des Staates gefährden oder gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder die Sittlichkeit verstoßen.

Der ECSR stellte insbesondere fest, dass der Verlust des Aufenthaltsrechts eines Wanderarbeitnehmers sich nicht auf das unabhängige Aufenthaltsrecht seiner Familienangehörigen auswirken darf, solange dieses bestehen bleibt, wenn dieses Aufenthaltsrecht vorher auf den Ehepartner und/oder die Kinder des Wanderarbeitnehmers übertragen wurde.

147 EGMR, *Othman (Abu Qatada)/Vereinigtes Königreich*, Nr. 8139/09, 17. Januar 2012, Randnr. 233.

148 EGMR, *Mamatkulov und Askarov/Türkei* [GK], Nr. 46827/99 und 46951/99, 4. Februar 2005.

149 EGMR, *Othman (Abu Qatada)/Vereinigtes Königreich*, Nr. 8139/09, 17. Januar 2012.

150 Vereinigtes Königreich, Rechtssache *EM (Lebanon)/Secretary of State for the Home Department*, [2008] UKHL 64.

Drittstaatsangehörige, die sich über einen ausreichenden Zeitraum in einem Staat aufgehalten haben (entweder rechtmäßig oder mit der stillschweigenden Akzeptanz der Behörden ihres unrechtmäßigen Status vor dem Hintergrund der Bedürfnisse des Aufnahmelandes), sollten in den Geltungsbereich der Vorschriften fallen, die bereits andere Ausländer vor einer Abschiebung schützen.¹⁵¹

3.4 Drittstaatsangehörige mit einem höheren Maß an Schutz gegen Abschiebung

Nach Unionsrecht gibt es bestimmte Personengruppen von Drittstaatsangehörigen außer denjenigen, die internationalen Schutz benötigen, die ein höheres Maß an Schutz gegen Abschiebung genießen. Dazu gehören Personen mit der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten, Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige eines EU- oder EWR-Bürgers sind, der sein Freizügigkeitsrecht in Anspruch genommen hat, sowie türkische Staatsangehörige.

3.4.1 Langfristig Aufenthaltsberechtigte

Langfristig Aufenthaltsberechtigte genießen einen erhöhten Schutz gegen Ausweisung. Die Entscheidung, einen langfristig Aufenthaltsberechtigten auszuweisen, muss sich auf ein Verhalten stützen können, das eine tatsächliche und ausreichend ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit darstellt.¹⁵²

3.4.2 Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige von EWR-Staatsangehörigen oder Schweizer Bürgern sind

Personen jeder Staatsangehörigkeit, die Familienangehörige von EWR-Staatsangehörigen sind (einschließlich EU-Bürgern, die ihr Freizügigkeitsrecht in Anspruch nehmen), haben ein Aufenthaltsrecht, das sich aus den EU-Bestimmungen zur Freizügigkeit ableitet. Gemäß der Freizügigkeitsrichtlinie, die auch unter dem Namen Unionsbürgerrichtlinie bekannt ist (2004/38/EG), genießen Drittstaatsangehörige, die solche Familienbindungen haben, einen höheren Schutz gegen Ausweisung als

¹⁵¹ ECSR, Conclusions 2011, General Introduction, Januar 2012, Statement of interpretation on Art. 19 (8).

¹⁵² Artikel 12 der Richtlinie 2003/109/EG des Rates, ABl. L 16 vom 23. Januar 2004, S. 44.

andere Gruppen von Drittstaatsangehörigen. Nach Artikel 28 der Richtlinie können sie ausschließlich aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ausgewiesen werden.¹⁵³ Im Fall dauerhaft Aufenthaltsberechtigter darf eine Ausweisung nur aus „schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit“ vorgenommen werden. Wie in Artikel 27 Absatz 2 der Richtlinie festgehalten, ist bei diesen Maßnahmen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren. Außerdem darf ausschließlich das persönliche Verhalten des Betroffenen ausschlaggebend sein, das eine „tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellen [muss], die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.“¹⁵⁴ Im Hinblick auf Schweizer Staatsangehörige ist die Rechtsbasis für den Schutz gegen Ausweisung in Artikel 5 von Anhang I des Freizügigkeitsabkommens zwischen der EG und der Schweiz festgehalten. Nach dieser Bestimmung dürfen die aufgrund dieses Abkommens eingeräumten Rechte nur durch Maßnahmen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sind, eingeschränkt werden.¹⁵⁵

Im Todesfall, bei einer Scheidung oder dem Wegzug des EWR-Staatsangehörigen, der von seinen Freizügigkeitsrechten Gebrauch gemacht hat, besteht ein Schutz für die Familienangehörigen (Artikel 12 und 13 der Freizügigkeitsrichtlinie). In bestimmten Situationen sind auch Drittstaatsangehörige nach Artikel 20 AEUV vor einer Ausweisung geschützt (siehe Abschnitt 5.2).¹⁵⁶

-
- 153 Mit Stand vom Dezember 2012 lag keine Rechtsprechung des EuGH zu Familienangehörigen vor. Zu Fällen, die EU-Bürger betreffen, in denen der Gerichtshof „*zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit*“ gemäß Artikel 28 Absatz 3 untersucht hat, siehe: EuGH, Urteil vom 22. Mai 2012, *P. I./Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid* (C-348/09, Randnrn. 39-56); EuGH, Urteil vom 23. November 2010, *Land Baden-Württemberg/Panagiotis Tsakouridis* (C-145/09, Slg. 2010, I-11979, Randnrn. 20-35).
- 154 Im Hinblick auf Rechtsprechung zu Artikel 27 der Richtlinie 2004/38/EG (Begriff „öffentliche [...] Ordnung“) siehe EuGH, Urteil vom 17. November 2011, *Petar Aladzhov/Zamestnik director na Stolichna direktsia na vateshnite raboti kam Ministerstvo na vateshnite raboti* (C-434/10); EuGH, Urteil vom 17. November 2011, *Hristo Gaydarov/Director na Glavna direktsia "Ohranitelna politisia" pri Ministerstvo na vateshnite raboti* (C-430/10). Im Hinblick auf den Begriff „tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr [...]“, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt“ siehe EuGH, Urteil vom 29. April 2004, *Georgios Orfanopoulos und andere und Raffaele Oliveri/Land Baden-Württemberg* (Verbundene Rechtsachen C-482/01 und C-493/01, Slg. 2004, I-05257, Randnrn. 65-71).
- 155 Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit, unterzeichnet am 21. Juni 1999 in Luxemburg, in Kraft getreten am 1. Juni 2002, ABl. L 114 vom 30. April 2002, S. 6.
- 156 Weitere Informationen zu einem Fall, in dem Schutz gewährt wurde, siehe EuGH, Urteil vom 8. März 2011, *Gerardo Ruiz Zambrano* gegen *Office national de l'emploi (ONeM)* (C-34/09). Weitere Informationen zu einem Fall, in dem kein Schutz gewährt wurde, siehe EuGH, Urteil vom 15. November 2011, *Murat Dereci und andere/Bundesministerium für Inneres (Unionsbürgerschaft)* (C-256/11); siehe auch EuGH, Urteil vom 8. November 2012, *Yoshikazu Iida/Stadt Ulm* (C-40/11).

3.4.3 Türkische Staatsangehörige

Im Rahmen des Unionsrechts legt Artikel 14 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrates EWG-Türkei fest, dass türkische Staatsangehörige, die von ihren Rechten gemäß dem Abkommen von Ankara Gebrauch machen, nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit ausgewiesen werden können. Der Gerichtshof hat betont, dass dieselben Kriterien wie für EWR-Staatsangehörige angewendet werden sollten, wenn eine vorgesehene Ausweisung türkischer Staatsbürger untersucht wird, die über einen gesicherten Aufenthaltstitel in einem EU-Mitgliedstaat verfügen. Das Unionsrecht verbietet die Ausweisung eines türkischen Staatsangehörigen, wenn diese Ausweisung lediglich auf allgemeinen präventiven Gründen beruht, z. B. der Abschreckung anderer Ausländer derselben Nationalität, oder wenn sie automatisch nach einer strafrechtlichen Verurteilung erfolgt. Der geltenden Rechtsprechung zufolge müssen Abweichungen vom wesentlichen Grundsatz der Freizügigkeit für Personen, einschließlich aus Gründen der öffentlichen Ordnung, eng ausgelegt werden, so dass deren Tragweite nicht von jedem Mitgliedstaat einseitig bestimmt werden darf.¹⁵⁷

Beispiel: In der Rechtssache *Nazli*¹⁵⁸ kam der EuGH zu der Auffassung, dass ein türkischer Staatsbürger nicht zum Zweck der allgemeinen Abschreckung anderer Ausländer ausgewiesen werden könne; eine derartige Ausweisung müsse von denselben Kriterien abhängig sein wie eine Ausweisung von EWR-Staatsangehörigen. Der Gerichtshof zog einen Vergleich mit den Grundsätzen, die im Bereich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaates sind, festgelegt wurden. Ohne die Gefährdung der Gesellschaft durch die Verwendung von Betäubungsmitteln herunterspielen zu wollen, kam der Gerichtshof anhand dieser Grundsätze zu dem Schluss, dass die Ausweisung im Anschluss an eine strafrechtliche Verurteilung eines türkischen Staatsangehörigen, der ein Recht gemäß des Beschlusses des Assoziationsrates genießt, nur insoweit gerechtfertigt ist, als das persönliche Verhalten des Betroffenen zu der konkreten Annahme Anlass gibt, dass er weitere schwere Straftaten begehen wird, die die öffentliche Ordnung im Aufnahmemitgliedstaat stören könnten.

157 EuGH, Urteil vom 28. Oktober 1985, *Roland Rutili/Ministre de l'intérieur* (C-36/75, Slg. 1985, I-01219, Randnr. 27; EuGH, Urteil vom 11. September 2003, *Georgios Orfanopoulos und andere und Raffaele Oliveri/Land Baden-Württemberg* (Verbundene Rechtssachen C-482/01 und C-493/01, Slg. 2003, I-05257, Randnr. 67).

158 EuGH, Urteil vom 10. Februar 2000, *Ömer Nazli, Caglar Nazli und Melike Nazli/Stadt Nürnberg* (C-340/97, Slg. 2000, I-00957).

Beispiel: In der Rechtssache *Polat*¹⁵⁹ gab das Gericht an, dass aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gemäß Artikel 14 des Beschlusses des Assoziationsrates ergriffene Maßnahmen zur Beschränkung von Rechten, die türkischen Staatsangehörigen verliehen wurden, ausschließlich auf dem persönlichen Verhalten des Betroffenen gründen dürfen. Mehrere strafrechtliche Verurteilungen im Aufnahmemitgliedstaat können nur dann als Gründe für das Ergreifen dieser Maßnahmen gelten, wenn das Verhalten der betroffenen Person eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt – ein Umstand, den das nationale Gericht prüfen muss.

Kernpunkte

- Es gibt absolute, fast absolute und nicht absolute Hindernisse für eine Abschiebung (siehe die Einführung zu diesem Kapitel).
- Das Verbot der Misshandlung gemäß Artikel 3 EMRK ist absolut. Personen, die der tatsächlichen Gefahr einer Behandlung im Widerspruch zu Artikel 3 im Zielland ausgesetzt sind, dürfen nicht rückgeführt werden – unabhängig von ihrem Verhalten oder der Schwere der Anschuldigungen gegen sie. Die Behörden müssen diese Gefahr unabhängig davon prüfen, ob die Person gemäß der Qualifikationsrichtlinie oder der Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 vom Schutz ausgeschlossen werden kann (siehe Abschnitte 3.1.2 und 3.1.7).
- Das in der Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 verankerte *Non-Refoulement*-Prinzip (Grundsatz der Nichtzurückweisung) verbietet die Rückführung von Personen in Situationen, in denen ihr Leben oder ihre Freiheit wegen ihrer Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung bedroht sein würde (siehe Abschnitt 3.1).
- Nach Unionsrecht muss jede Handlung der EU-Mitgliedstaaten im Rahmen des EU-Besitzstandes im Asylbereich oder der Rückführungsrichtlinie, einschließlich der Dublin-II-Verordnung, dem Recht auf Asyl und dem Grundsatz der Nichtzurückweisung entsprechen (siehe Abschnitt 3.1).
- Bei der Prüfung, ob eine tatsächliche Gefahr vorliegt, konzentriert sich der EGMR auf die absehbaren Folgen der Abschiebung einer Person in das Herkunftsland und berücksichtigt dabei die persönlichen Umstände sowie die allgemeinen Bedingungen im Land (siehe Abschnitt 3.1.3 und 3.3).
- Gemäß EMRK ist es grundsätzlich Sache des Asylbewerbers, seinen Antrag mit Nachweisen zu unterstützen, und häufig ist es notwendig, bei der Prüfung der

¹⁵⁹ EuGH, Urteil vom 4. Oktober 2007, *Murat Polat/Stadt Rüsselsheim* (C-349/06, Slg. 2007, I-08167).

Glaubwürdigkeit seiner Aussagen im Zweifel zu seinen Gunsten zu entscheiden. Fehlen diese Nachweise jedoch oder werden Informationen vorgelegt, die starke Zweifel an der Glaubwürdigkeit des Antrags des Asylbewerbers wecken, muss die Person diesbezüglich eine zufriedenstellende Erklärung liefern (siehe Abschnitt 3.1.3).

- Eine Person kann durch Behandlungen im Herkunftsland gefährdet sein, die im Rahmen des Unionsrechts oder der EMRK verboten sind. Diese Gefahr geht nicht immer von den Behörden des Herkunftsstaates selbst aus, sondern kann auch von nichtstaatlichen Akteuren, Krankheiten oder humanitären Bedingungen in diesem Land ausgehen (siehe Abschnitt 3.1.2).
- Eine Person, die nach einer Rückführung in ihre Heimatregion im Herkunftsland durch Behandlungen gefährdet wäre, die im Rahmen des Unionsrechts oder der EMRK verboten sind, kann in einem anderen Teil des Landes sicher sein („inländische Fluchtalternative“) (siehe Abschnitt 3.1.5). Alternativ kann der Herkunftsstaat die betreffende Person möglicherweise vor dieser Gefahr schützen („ausreichender Schutz“) (siehe Abschnitt 3.1.4). In diesen Fällen kann der ausweisende Staat zu dem Schluss kommen, dass die Person keinen internationalen Schutz benötigt (siehe Abschnitt 3.1.4).
- Sowohl im Rahmen des Unionsrechts als auch der EMRK sind Kollektivausweisungen nicht zulässig (siehe Abschnitt 3.2).
- Nach EU-Recht dürfen Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige von EWR-Staatsangehörigen sind, nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ausgewiesen werden. Diese Gründe müssen eng ausgelegt werden, und ihre Bewertung darf ausschließlich auf der Grundlage des persönlichen Verhaltens des Betroffenen gründen (siehe Abschnitt 3.4.2).

Weitere Rechtssachen und weiterführende Literatur:

Eine Anleitung zum Suchen weiterer Rechtssachen finden Sie unter **Anleitung zum Suchen von Entscheidungen** der europäischen Gerichtshöfe auf Seite 275 dieses Handbuchs. Zusätzliches Material zu den in diesem Kapitel behandelten Themen finden Sie im Abschnitt **„Weiterführende Literatur“** auf Seite 255.

4

Verfahrensgarantien und Rechtsbeistand bei Asyl- und Rückführungsentscheidungen



EU	Behandelte Themen	Europarat
Asylverfahrensrichtlinie (2005/85/EG)	Asylverfahren	
Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 47 (Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht)	<i>Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf</i>	EMRK, Artikel 13 (Recht auf wirksame Beschwerde) EGMR, Rechtssache <i>Abdolkhani und Karimnia gegen die Türkei</i> , 2009 (inländischer Rechtsbehelf muss sich inhaltlich mit dem Antrag befassen)
Asylverfahrensrichtlinie (2005/85/EG), Artikel 39	<i>Aufschiebende Wirkung</i>	EGMR, Rechtssache <i>Gebremedhin [Gaberamadhien] gegen Frankreich</i> , 2007 (aufschiebende Wirkung eines inländischen Rechtsbehelfs in Bezug auf Asylanträge in der Transitzone) EGMR, Rechtssache <i>Hirsi Jamaa und andere gegen Italien</i> , 2012 (Fehlen einer aufschiebenden Wirkung inländischer Rechtsbehelfe gegen Militärpersonal, das eine Zurückweisung auf See vornimmt)
Asylverfahrensrichtlinie (2005/85/EG), Artikel 23 Absatz 4	<i>Beschleunigte Asylverfahren</i>	EGMR, Rechtssache <i>I.M. gegen Frankreich</i> , 2012 (Verfahrensgarantien für beschleunigte Asylverfahren)

EU	Behandelte Themen	Europarat
Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates (Dublin-II-Verordnung) EuGH, Rechtssache C-411/10 N. S., 2011 EuGH, Rechtssache C-245/11 K, 2012	Dublin-Verfahren	EGMR, Rechtssache <i>M.S.S. gegen Belgien und Griechenland</i> , 2011 (Überstellung nach dem Dublin-Verfahren unter Gefahr unmenschlicher Behandlung) EGMR, Rechtssache <i>De Souza Ribeiro gegen Frankreich</i> , 2012 (aufschiebende Wirkung bei Anträgen nach Artikel 8 EMRK)
Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG)	Rückführungsverfahren	EMRK, Artikel 13 (Recht auf wirksame Beschwerde) EMRK, Protokoll Nr. 7, Artikel 1 (Verfahrensrechtliche Schutzvorschriften in Bezug auf die Ausweisung von Ausländern) EGMR, Rechtssache <i>C.G. und andere gegen Bulgarien</i> , 2008 (Fehlen von Verfahrensgarantien bei Abschiebungsverfahren)
Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 47 (Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht)	rechtlicher Beistand	EMRK, Artikel 13 (Recht auf wirksame Beschwerde) EGMR, Rechtssache <i>M.S.S. gegen Belgien und Griechenland</i> , 2011 (nicht wirksames System der Prozesskostenhilfe)
Asylverfahrensrichtlinie (2005/85/EG), Artikel 15	rechtlicher Beistand bei Asylverfahren	Ministerkomitee, Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures, 1. Juli 2009
Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG), Artikel 13 (Rechtsbehelfe)	rechtlicher Beistand bei Rückkehrentscheidungen	Ministerkomitee, 20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr, 4. Mai 2005

Einführung

In diesem Kapitel werden das Verfahren für die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz (Asylverfahren) sowie Verfahren für die Ausweisung oder Rückführung untersucht. Zuerst wird auf Verfahrensanforderungen eingegangen, die sich an die Verantwortlichen für Asyl- oder Rückkehrentscheidungen richten. Anschließend wird das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf gegen derartige Entscheidungen unter die Lupe genommen, wobei die Hauptelemente aufgeführt werden, die

erforderlich sind, damit ein Rechtsbehelf als wirksam gilt (siehe auch Abschnitt 1.8 zu Rechtsbehelfen im Kontext des Grenzmanagements). Abschließend werden Aspekte des rechtlichen Beistands behandelt. In Kapitel 7 wird näher auf die Art und Weise der Durchführung einer Abschiebung eingegangen.

Die Rechtsprechung des EGMR fordert von den Staaten die unabhängige und sorgfältige Prüfung von Anträgen, die berechtigten Anlass zur Annahme einer tatsächlichen Gefahr von Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung nach der Rückführung geben. Einige der im Rahmen der Rechtsprechung ausgearbeiteten Anforderungen wurden in die Asylverfahrensrichtlinie aufgenommen, die im Oktober 2012 auf EU-Ebene überprüft wurde.

In diesem Kapitel wird das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf aus Artikel 13 EMRK mit dem breiter gefassten Geltungsbereich des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf aus Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verglichen.

4.1 Asylverfahren

Sowohl nach Unionsrecht als auch nach EMRK müssen Asylbewerber Zugang zu wirksamen Asylverfahren haben, einschließlich Rechtsbehelfen, die eine Abschiebung während des Beschwerdeverfahrens aufschieben können.

In der Asylverfahrensrichtlinie (2005/85/EG) werden Mindeststandards für Verfahren zur Gewährung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft festgelegt. Im Oktober 2012 wurden die Änderungen dieser Richtlinie erörtert, um gemeinsame Standards zu definieren. Die Richtlinie gilt für Asylanträge, die im Hoheitsgebiet der an die Richtlinie gebundenen EU-Mitgliedstaaten gestellt werden, einschließlich an Grenzen und in Transitzonen (Artikel 3).

4.1.1 Anhörung, Prüfverfahren und erste Entscheidungsfindung

Asylbewerber und ihre anspruchsberechtigten Angehörigen müssen gemäß Artikel 6 der Asylverfahrensrichtlinie Zugang zu Asylverfahren haben (siehe auch

Abschnitt 2.2). Sie dürfen in einem EU-Mitgliedstaat bleiben, bis eine Entscheidung im Einklang mit den Verfahren nach Kapitel 3 der Richtlinie getroffen wurde.¹⁶⁰

Im Rahmen des Unionsrechts legt die Asylverfahrensrichtlinie Bestimmungen für die Prüfung eines Antrags fest. Anträge sollten von gerichtsähnlichen oder administrativen Einrichtungen, die für die Entscheidungen in erster Instanz zuständig sind, nicht automatisch aus rein technischen Gründen abgelehnt werden, z. B. aufgrund von Zeitrahmen oder dem Umstand, dass ein Antrag nicht baldmöglichst eingereicht wurde.

Asylbewerbern muss eine **persönliche Anhörung** gewährt werden (Artikel 12 und 13 der Asylverfahrensrichtlinie),¹⁶¹ und ein entsprechender schriftlicher Bericht muss angefertigt und den Antragstellern zugänglich gemacht werden (Artikel 14). Für unbegleitete Minderjährige gelten spezielle Garantien, einschließlich des Rechts auf einen Vertreter. Das Kindeswohl muss vorrangig berücksichtigt werden (Artikel 17 Absatz 6; siehe auch Kapitel 9). Weitere Informationen zu rechtlichem Beistand sind in Abschnitt 4.5 zu finden.

Die **Prüfung eines Asylantrags** muss immer einzeln, objektiv und unparteiisch sowie unter Verwendung aktueller Informationen erfolgen (Artikel 2 und 8 der Asylverfahrensrichtlinie sowie Artikel 4 der Qualifikationsrichtlinie). Artikel 10 der Asylverfahrensrichtlinie sieht vor, dass Asylbewerber in einer Sprache, deren Kenntnis bei ihm vernünftigerweise vorausgesetzt werden kann, über den Verlauf des Verfahrens und über Fristen informiert werden. Außerdem wird festgelegt, dass erforderlichenfalls ein Dolmetscher beigezogen wird. Den Asylbewerbern darf nicht die Möglichkeit verwehrt werden, mit dem UNHCR Verbindung aufzunehmen. Sie werden innerhalb einer angemessenen Frist von der Entscheidung in einer Sprache in Kenntnis gesetzt, deren Kenntnis bei ihm vernünftigerweise vorausgesetzt werden kann.

Asylbewerber sind dazu berechtigt, ihren Asylantrag **zurückzuziehen**. Bei einem diesbezüglichen Verfahren müssen auch die in Art 37 und 38 der Asylverfahrensrichtlinie festgelegten Anforderungen erfüllt werden, wie z.B. die Schriftlichkeit einer solchen Erklärung. In anderen Fällen können Anträge als zurückgezogen oder das Verfahren als eingestellt betrachtet werden; der Staat muss jedoch die

¹⁶⁰ Sofern es sich nicht um einen Auslieferungsfall nach dem Rahmenbeschluss des Rates 2002/584/JI über den Europäischen Haftbefehl handelt, der seine eigenen Verfahrensgarantien vorsieht, siehe EuGH, Urteil vom 1. Dezember 2008, *Leymann und Pustovarov* (C-388/08, Slg. 2008, I-08993).

¹⁶¹ Siehe auch EuGH, Urteil vom 22. November 2012, *M. M./Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland und Attorney General* (C-277/11, Slg. 2012).

Entscheidung treffen, die Antragsprüfung einzustellen, und die ergriffenen Maßnahmen entsprechend dokumentieren (Artikel 19 und 20 der Asylverfahrensrichtlinie).

Die Prüfung eines Antrags muss den Verfahrensanforderungen der Asylverfahrensrichtlinie sowie den Anforderungen für die Würdigung von Beweisen zu einem Antrag der Qualifikationsrichtlinie (Artikel 4) entsprechen.

Die Asylverfahrensrichtlinie beinhaltet Bestimmungen, nach denen die EU-Mitgliedstaaten von den grundlegenden Garantien der Richtlinie bei unzulässigen Anträgen, Fällen sicherer Drittstaaten oder Folgeanträgen abweichen können (Artikel 24). Anträge gelten nur dann als unbegründet, wenn sie gemäß der Qualifikationsrichtlinie im Hinblick auf Schutz nicht anerkannt werden.

Entscheidungen über Asylanträge müssen baldmöglich und im Einklang mit den grundlegenden Garantien getroffen werden. Werden Entscheidungen nicht binnen sechs Monaten getroffen, muss der Asylbewerber über die Verzögerung informiert oder, auf sein oder ihr Ersuchen hin, über den zeitlichen Rahmen, innerhalb dessen mit einer Entscheidung zu rechnen ist, unterrichtet werden (Artikel 23). Die Entscheidung muss schriftlich ergehen und Informationen darüber enthalten, wie eine ablehnende Entscheidung angefochten werden kann (Artikel 9 der Asylverfahrensrichtlinie).

Im Rahmen der EMRK hat der Gerichtshof geurteilt, dass Personen Zugang zum Asylverfahren sowie zu angemessenen Informationen zum einzuhaltenden Verfahren haben müssen. Die Behörden sind außerdem dazu verpflichtet, übermäßig lange Verzögerungen bei der Entscheidung über Asylanträge zu vermeiden.¹⁶² Bei der Bewertung der Wirksamkeit der Prüfung von Asylanträgen in erster Instanz hat der Gerichtshof auch andere Faktoren berücksichtigt, z. B. die Verfügbarkeit von Dolmetschern, den Zugang zu Prozesskostenhilfe und das Vorhandensein eines zuverlässigen Systems für die Kommunikation zwischen den Behörden und den Asylbewerbern.¹⁶³ Im Hinblick auf die Prüfung der Gefahr fordert Artikel 13 die unabhängige und sorgfältige Prüfung eines jeden Antrags durch eine nationale Behörde, bei dem ein berechtigter Anlass zu der Annahme besteht, dass der Antragsteller im Falle seiner Ausweisung der tatsächlichen Gefahr einer Behandlung ausgesetzt ist, die im Widerspruch zu Artikel 3 (oder Artikel 2) steht.¹⁶⁴

¹⁶² EGMR, *M.S.S./Belgien und Griechenland* [GK], Nr. 30696/09, 21. Januar 2011; EGMR, *Abdolkhani und Karimnia/Türkei*, Nr. 30471/08, 22. September 2009.

¹⁶³ Weitere Informationen siehe EGMR, *M.S.S./Belgien und Griechenland* [GK] Nr. 30696/09, 21. Januar 2011, Randnr. 301.

¹⁶⁴ *Ibid.*, Randnr. 293.

4.1.2 Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf

Personen müssen Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf gegen eine Ablehnung des Asylantrags oder eine Verweigerung der Aufenthaltserlaubnis bzw. zu einer Beschwerde haben, wenn ihre Menschenrechte mutmaßlich verletzt werden. In diesem Zusammenhang erkennen sowohl das EU-Recht als auch die EMRK an, dass Verfahrensgarantien eingehalten werden müssen, damit Einzelfälle wirksam und rasch geprüft werden können. Dazu wurden sowohl im Rahmen des Unionsrechts als auch vom EGMR umfassende Verfahrensorderungen entwickelt.

Im Unionsrecht gewährt Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union das „Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht“. Der erste Absatz von Artikel 47 der Charta basiert auf Artikel 13 EMRK, der das Recht garantiert, „bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben“. Die EU-Grundrechtecharta schreibt jedoch die Prüfung durch ein Gericht vor, während Artikel 13 EMRK lediglich die Prüfung durch eine innerstaatliche Instanz verlangt.¹⁶⁵

Der zweite Absatz von Artikel 47 der EU-Grundrechtecharta stützt sich auf Artikel 6 EMRK, der das Recht auf ein faires Verfahren garantiert, jedoch lediglich in Bezug auf die Verhandlung zivilrechtlicher Ansprüche und Verpflichtungen oder erhobener strafrechtlicher Anklagen. Dadurch wird die Anwendung von Artikel 6 EMRK auf Einwanderungs- und Asylfälle ausgeschlossen, da diese keine Verhandlung zivilrechtlicher Ansprüche und Verpflichtungen beinhalten.¹⁶⁶ In Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist keine derartige Unterscheidung vorgesehen.

Artikel 6 EMRK garantiert das Recht auf ein faires Verfahren vor einem Gericht, diese Bestimmung gilt jedoch nicht für Asyl- und Einwanderungsfälle (siehe Abschnitt 4.5). Auf diese Fälle muss Artikel 13 angewendet werden, der das Recht vorsieht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben. Andere in der Konvention verankerte Rechte, einschließlich Artikel 3, können in Verbindung mit Artikel 13 gelten. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass das mit Artikel 8 EMRK gewährleistete Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens Verfahrensgarantien beinhaltet (auf diese wird in Abschnitt 4.4 kurz eingegangen). Des Weiteren wird häufig das Verbot der Willkür, das allen Rechten der Konvention inhärent ist, herangezogen, um wichtige Schutzmaßnahmen in Asyl- oder

¹⁶⁵ Erläuterungen zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2007/C 303/02).

¹⁶⁶ EGMR, *Maaouia/Frankreich*, Nr. 39652/98, 12. Januar 1999, Randnrn. 38-39.

Einwanderungsfällen zu bieten.¹⁶⁷ Weitere Informationen zu unrechtmäßiger oder willkürlicher Freiheitsentziehung sind in Kapitel 6 (Abschnitt 6.10) enthalten.

Der EGMR hat allgemeine Grundsätze zu Anforderungen bezüglich wirksamen Rechtsbehelfen in Fällen der Ausweisung von Asylbewerbern festgelegt. Beschwerdeführer müssen auf nationaler Ebene auf einen Rechtsbehelf zurückgreifen können, der eine inhaltliche Prüfung jeder vertretbaren Beschwerde nach der EMRK ermöglicht und gegebenenfalls eine angemessene Abhilfe schafft.¹⁶⁸ Da ein Rechtsbehelf sowohl in tatsächlicher als auch in rechtlicher Hinsicht wirksam sein muss, berücksichtigt der EGMR unter Umständen neben anderen Elementen auch, ob ein Asylbewerber ausreichend Zeit hatte, sich um einen Rechtsbehelf zu bemühen.

Beispiel: In der Rechtssache *Abdolkhani und Karimnia gegen die Türkei*¹⁶⁹ verhielten sich sowohl die administrativen Behörden als auch die Gerichte hinsichtlich der schwerwiegenden Behauptungen der Beschwerdeführer, dass sie bei einer Rückführung in den Irak oder Iran der Gefahr einer Misshandlung ausgesetzt seien, passiv. Darüber hinaus unterließen es die nationalen Behörden, die Anträge der Beschwerdeführer auf vorübergehendes Asyl zu berücksichtigen, noch unterrichteten sie die Beschwerdeführer über die Gründe dafür und gewährten ihnen auch keinen Zugang zu rechtlichem Beistand, obwohl die Beschwerdeführer während der Festhaltung durch die Polizei ausdrücklich einen Anwalt verlangten. Durch diese Unterlassungen der nationalen Behörden wurden die Beschwerdeführer daran gehindert, ihre Behauptungen im Hinblick auf die Verletzung von Artikel 3 EMRK im relevanten Rechtsrahmen vorzubringen. Des Weiteren konnten die Beschwerdeführer bei den Behörden die Entscheidung, sie abzuschicken nicht wirksam bekämpfen, da ihnen weder die Abschiebungsanordnung vorgelegt wurde noch Gründe für die Abschiebung genannt wurden. Die gerichtliche Überprüfung bei Abschiebungsfällen in der Türkei konnte nicht als wirksamer Rechtsbehelf betrachtet werden, da der Antrag zur Bekämpfung der Abschiebungsanordnung keine aufschiebende Wirkung hatte, sofern das Verwaltungsgericht nicht ausdrücklich einen Vollstreckungsaufschub anordnete. Die Beschwerdeführer hatten daher keinen Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf im Zusammenhang mit ihren Beschwerden auf Grundlage von Artikel 3 EMRK gewährt worden.

167 EGMR, *C.G. und andere/Bulgarien*, Nr. 1365/07, 24. April 2008, Randnr. 49.

168 EGMR, *M.S.S./Belgien und Griechenland* [GK], Nr. 30696/09, 21. Januar 2011, Randnr. 288; EGMR, *Kudła/Polen* [GK], Nr. 30210/96, 26. Oktober 2000, Randnr. 157.

169 EGMR, *Abdolkhani und Karimnia/Türkei*, Nr. 30471/08, 22. September 2009, Randnrn. 111-117.

Beispiel: Verfassungsgerichte in Österreich und in der Tschechischen Republik haben Fristen von zwei bzw. sieben Tagen für zu kurz erachtet.¹⁷⁰ In der Rechts-sache *Diouf*¹⁷¹ hingegen befand der EuGH, dass „eine Frist von 15 Tagen für die Vorbereitung und Einreichung eines Rechtsbehelfs im Grundsatz nicht tatsächlich unzureichend, sondern gegenüber den berührten Rechten und Belangen angemessen und verhältnismäßig“ erscheint.

Zu anderen Handlungen eines Staates, die die Wirksamkeit von Garantien behindern können, zählen die unterlassene Inkennzeichnung von Personen über eine Entscheidung oder ihre Rechte auf einen Rechtsbehelf oder die verhinderte Kontaktaufnahme eines inhaftierten Asylbewerbers mit der Außenwelt. Im Hinblick auf bestimmte Aspekte bestehen Gemeinsamkeiten zwischen den vom EGMR festgelegten Anforderungen und den Verfahrensgarantien nach der Asylverfahrensrichtlinie.

Beispiel: In der Rechtssache *Čonka gegen Belgien*,¹⁷² in der sich der EGMR mit der Kollektivausweisung von Roma-Asylbewerbern unter Verletzung von Artikel 4 des Protokolls Nr. 4 zur Konvention befasste, hinderten administrative und praktische Hindernisse die Beschwerdeführer daran, ihre Asylanträge in Belgien geltend zu machen. Im Verfahren in erster Instanz hatten die Beschwerdeführer keine Möglichkeit der Akteneinsicht, konnten das Protokoll der Anhörung nicht einsehen und konnten auch die Aufnahme ihrer Anmerkungen in das Protokoll nicht durchsetzen. Die in höherer Instanz verfügbaren Rechtsbehelfe hatten keine automatische aufschiebende Wirkung. Der Gerichtshof kam zu dem Schluss, dass Artikel 13 in Verbindung mit Artikel 4 des Protokolls Nr. 4 zur EMRK verletzt worden sei.

Auch wenn ein einzelner Rechtsbehelf für sich genommen die Anforderungen aus Artikel 13 EMRK nicht umfassend erfüllt, können die im Rahmen des inländischen Rechts vorgesehenen Rechtsbehelfe insgesamt diesen jedoch entsprechen.¹⁷³

170 Österreich, Österreichischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung zu G31/98, G79/98, G82/98, G108/98 vom 24. Juni 1998; Tschechische Republik, Verfassungsgericht der Tschechischen Republik (*Ústavní soud České republiky*), Entscheidung Nr. 9/2010 Coll., die im Januar 2010 in Kraft trat.

171 EuGH, Urteil vom 28. Juli 2011, *Brahim Samba Diouf/Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration* (C-69/10, Randnr. 67).

172 EGMR, *Čonka/Belgien*, Nr. 51564/99, 5. Februar 2002.

173 EGMR, *Kudła/Polen* [GK], Nr. 30210/96, 26. Oktober 2000.

4.1.3 Rechtsbehelfe mit automatischer aufschiebender Wirkung

Im Rahmen des Unionsrechts gewährt Artikel 39 der Asylverfahrensrichtlinie das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor einem Gericht oder Tribunal. Dies orientiert sich am Wortlaut von Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Die Richtlinie verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten dazu, in ihrem inländischen Recht festzulegen, ob Antragsteller sich bis zur Entscheidung über den Rechtsbehelf im Land aufhalten dürfen. Im Fall einer nicht automatisch gewährten aufschiebenden Wirkung muss der Staat Maßnahmen vorsehen, um das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf zu gewährleisten. In der Praxis sehen einige EU-Mitgliedstaaten kein automatisches Recht auf einen Aufenthalt bis zur Entscheidung über Anträge, die als offensichtlich unbegründet oder unzulässig betrachtet werden, oder über Überstellungsentscheidungen gemäß der Dublin-II-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates) vor.¹⁷⁴

Gemäß EMRK hat der Gerichtshof festgestellt, dass die Beschwerde einer Person über die Abweisung ihres Asylantrags eine automatische aufschiebende Wirkung haben muss, wenn die Umsetzung einer Rückführungsmaßnahme möglicherweise irreversible Folgen im Widerspruch zu Artikel 3 haben könnte.

Beispiel: In der Rechtssache *Gebremedhin [Gaberamadhien] gegen Frankreich*¹⁷⁵ war der EGMR der Auffassung, dass die Behauptungen des Beschwerdeführers hinsichtlich der Gefahr einer Misshandlung in Eritrea ausreichend glaubwürdig seien, um als vertretbare Beschwerde nach Artikel 3 EMRK zu gelten. Der Beschwerdeführer konnte sich daher auf Artikel 3 in Verbindung mit Artikel 13 berufen. Aus der letztgenannten Bestimmung geht hervor, dass Ausländer Zugang zu einem Rechtsbehelf mit aufschiebender Wirkung gegen eine Entscheidung haben müssen, sie in ein Land abzuschicken, wo davon ausgegangen werden kann, dass sie der Gefahr einer Misshandlung im Widerspruch zu Artikel 3 ausgesetzt werden. Im Fall von Asylbewerbern, die eine solche Gefahr geltend machten und bereits die Erlaubnis zur Einreise in das französische Hoheitsgebiet erhalten hatten, sah das französische Recht ein Verfahren vor, das einige dieser Anforderungen erfüllte. Das Verfahren galt jedoch nicht für Personen, die eine solche Gefahr geltend machten, jedoch nach der Ankunft an einem Flughafen an der Grenze vorstellig geworden waren. Um einen

¹⁷⁴ Ein Überblick über die Praxis der einzelnen EU-Mitgliedstaaten ist enthalten in: FRA (2012), S. 41-45.

¹⁷⁵ EGMR, *Gebremedhin [Gaberamadhien]/Frankreich*, Nr. 25389/05, 26. April 2007.

Asylantrag einreichen zu können, mussten sich Ausländer auf französischem Hoheitsgebiet befinden. Wenn sie an der Grenze vorstellig wurden, konnten sie einen solchen Antrag nicht einreichen, sofern ihnen nicht vorher die Einreise ins Land gestattet wurde. Besaßen sie nicht die entsprechenden Papiere, mussten sie diese Erlaubnis aus Asylgründen beantragen. Sie wurden dann in einem Wartebereich festgehalten, während die Behörden prüften, ob ihr vorgesehener Asylantrag offenkundig unbegründet war. Hielten die Behörden den Antrag für offenkundig unbegründet, verweigerten sie dem Betroffenen die Erlaubnis zur Einreise. Für ihn wurde dann automatisch eine Abschiebung vorgesehen, ohne dass er vorher die Möglichkeit hatte, einen Asylantrag zu stellen. Der Betroffene konnte zwar bei den Verwaltungsgerichten die Aufhebung des Ministerialbeschlusses zur Verweigerung der Einreise beantragen, dieser Antrag hatte jedoch keine aufschiebende Wirkung und unterlag keinen Fristen. Allerdings konnte die betroffene Person sich an den für Eilanträge zuständigen Richter wenden, wie es auch der Beschwerdeführer erfolglos getan hatte. Dieser Rechtsbehelf hatte jedoch ebenfalls keine automatische aufschiebende Wirkung; die Person konnte also abgeschoben werden, bevor der Richter eine Entscheidung erlassen hatte. Angesichts der Bedeutung von Artikel 3 EMRK und dem irreversiblen Charakter der Schäden, die durch Folter oder Misshandlungen verursacht werden, gilt im Sinne von Artikel 13 folgende Anforderung: Bei der Entscheidung eines Staates, einen Ausländer in ein Land abzuschieben, bei dem davon ausgegangen werden kann, dass die Gefahr der Folter oder Misshandlung besteht, muss der Betroffene Zugang zu einem Rechtsbehelf mit automatischer aufschiebender Wirkung haben. In der Praxis war diese Wirkung nicht ausreichend. Da der Beschwerdeführer keinen Zugang zu einem solchen Rechtsbehelf hatte, während er sich im Wartebereich aufhielt, wurde Artikel 13 EMRK in Verbindung mit Artikel 3 verletzt.

Beispiel: In der Rechtssache *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*¹⁷⁶ kam der Gerichtshof zu dem Schluss, dass Griechenland Artikel 13 EMRK in Verbindung mit Artikel 3 verletzt hatte. Die griechischen Behörden hatten die Prüfung des Asylantrags des Beschwerdeführers nur mangelhaft durchgeführt. Der Beschwerdeführer lief Gefahr, mittelbar oder unmittelbar in sein Herkunftsland rückgeführt zu werden – ohne eine gründliche Prüfung des Wesens seines Asylantrags und ohne Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf.

176 EGMR, *M.S.S./Belgien und Griechenland* [GK], Nr. 30696/09, 21. Januar 2011, Randnr. 293.

Beispiel: In der Rechtssache *Hirsi Jamaa und andere gegen Italien*¹⁷⁷ ging es darum, dass ein italienisches Schiff auf See potenzielle Asylbewerber abgefangen hatte. Die italienischen Behörden hatten den Asylbewerbern glauben gemacht, sie würden nach Italien gebracht, und hatten sie nicht über die Verfahren unterrichtet, die zur Verhinderung einer Rückführung nach Libyen notwendig waren. Die Beschwerdeführer konnten daher keine Beschwerde aufgrund einer Verletzung von Artikel 3 EMRK oder Artikel 4 des Protokolls Nr. 4 bei einer zuständigen Behörde einlegen und konnten somit auch keine eingehende und sorgfältige Prüfung ihrer Anträge erhalten, bevor die Abschiebungsmaßnahme durchgeführt wurde. Der Gerichtshof entschied, dass ein Verstoß gegen Artikel 13 EMRK in Verbindung mit Artikel 3 sowie mit Artikel 4 des Protokolls Nr. 4 vorlag.

In einer kürzlich vor der Großen Kammer verhandelten Rechtssache prüfte der EGMR, ob ein Antrag gemäß Artikel 13 EMRK in Verbindung mit Artikel 8 auch voraussetzt, dass der inländische Rechtsbehelf eine automatische aufschiebende Wirkung aufweist.

Beispiel: Die Rechtssache *De Souza Ribeiro gegen Frankreich*¹⁷⁸ befasste sich mit einem brasilianischen Beschwerdeführer, der sich seit seinem siebten Lebensjahr mit seiner Familie in Französisch-Guayana (einem französischen Übersee-Departement) aufgehalten hatte. Nach seiner Inhaftnahme aufgrund einer fehlenden gültigen Aufenthaltserlaubnis ordneten die Behörden seine Abschiebung an. Er wurde am folgenden Tag abgeschoben, rund 50 Minuten, nachdem er eine Beschwerde gegen seine Abschiebungsanordnung eingelegt hatte. Die Große Kammer des EGMR war der Auffassung, dass die Hast, mit der die Abschiebungsanordnung vollstreckt wurde, die in der Praxis tatsächlich verfügbaren Rechtsbehelfe unwirksam und damit unzugänglich werden ließ. Als der Beschwerdeführer kurz vor der Abschiebung stand, hatte er faktisch keinen Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf bezüglich seiner Beschwerde nach Artikel 8 der Konvention. Der Gerichtshof stellte eine Verletzung von Artikel 13 in Verbindung mit Artikel 8 fest.

177 EGMR, *Hirsi Jamaa und andere/Italien* [GK], Nr. 27765/09, 23. Februar 2012, Randnrn. 197-207.

178 EGMR, *De Souza Ribeiro/Frankreich*, Nr. 22689/07, 13. Dezember 2012.

4.1.4 Beschleunigte Asylverfahren

Im Unionsrecht führt Artikel 23 Absatz 4 der Asylverfahrensrichtlinie die Umstände auf, unter denen ein Verfahren vorrangig oder beschleunigt durchgeführt wird, beispielsweise wenn der Asylantrag als unbegründet betrachtet wird, weil der Antragsteller aus einem sicheren Herkunftsstaat kommt. In der Regel beinhalten beschleunigte Verfahren kürzere Fristen zur Einreichung einer Beschwerde sowie geringere Verfahrensgarantien. Eine Beschwerde ist möglicherweise nicht mit einer automatischen aufschiebenden Wirkung verknüpft, so dass das Recht, während des Beschwerdeverfahrens im Land zu bleiben, ausdrücklich beantragt und/oder von Fall zu Fall gewährt werden muss. Die Asylverfahrensrichtlinie, einschließlich ihrer Bestimmungen zu beschleunigten Verfahren, befand sich im Dezember 2012 noch in Überarbeitung.

Gemäß EMRK hat der Gerichtshof festgestellt, dass jeder Asylantrag unabhängig und sorgfältig geprüft werden muss. War dem nicht so, stellte der Gerichtshof Verletzungen von Artikel 13 in Verbindung mit Artikel 3 fest.

Beispiel: In der Rechtssache *I.M. gegen Frankreich*¹⁷⁹ versuchte der Beschwerdeführer, der geltend machte, bei einer Abschiebung in den Sudan der Gefahr der Misshandlung ausgesetzt zu sein, in Frankreich Asyl zu beantragen. Die Behörden waren der Ansicht gewesen, sein Asylantrag gelte als vorsätzlicher Betrug oder stelle einen Missbrauch des Asylverfahrens dar, da er nach Ausstellung seiner Abschiebungsanordnung eingereicht worden war. Die erste und einzige Prüfung seines Asylantrags fand daher automatisch im Rahmen eines beschleunigten Verfahrens ohne ausreichende Schutzmaßnahmen statt. So war beispielsweise die Frist zur Stellung des Antrags von 21 auf 5 Tage gekürzt worden. Diese äußerst kurze Antragsfrist setzte den Antragsteller unter erheblichen Druck, da von ihm erwartet wurde, einen umfassenden Antrag in französischer Sprache einschließlich unterstützender Dokumente einzureichen, der dieselben Anforderungen erfüllen musste, wie Anträge im Rahmen eines normalen Verfahrens, bei dem die Antragsteller sich nicht in Haft befinden. Der Antragsteller hätte zwar vor dem Verwaltungsgericht seine Abschiebungsanordnung anfechten können, er hatte jedoch dazu – im Gegensatz zu zwei Monaten im Rahmen des normalen Verfahrens – lediglich 48 Stunden Zeit. Der Asylantrag des Antragstellers wurde somit abgewiesen, ohne dass das inländische Rechtssystem insgesamt einen faktisch wirksamen Rechtsbehelf bieten konnte.

179 EGMR, *I.M./Frankreich*, Nr. 9152/09, 2. Februar 2012, Randnrn. 136-160.

Der Antragsteller hatte also seine Beschwerde gemäß Artikel 3 EMRK nicht geltend machen können.

4.2 Dublin-Verfahren

Die Dublin-II-Verordnung¹⁸⁰ wird von 31 europäischen Staaten angewendet und legt fest, welcher Staat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist. Auf Grundlage der mit der Verordnung festgelegten Kriterien wird die Verantwortung für das Überstellungsverfahren an einen anderen Staat übergeben, wenn dieser für die Prüfung des Antrags zuständig ist.

Im Unionsrecht sieht die Dublin-II-Verordnung Zeitrahmen für das Überstellungsverfahren vor und gibt vor, dass der Staat bestimmte Informationen erlangen muss, bevor er einen Antragsteller überstellen kann, die Vertraulichkeit personenbezogener Informationen gewährleisten und die Person über die Überstellung nach dem Dublin-Verfahren sowie die zugehörige Grundlage informieren muss. Es bestehen Informationsanforderungen in Bezug auf die Verwaltungskooperation (Artikel 21 der Dublin-II-Verordnung) sowie Schutzmaßnahmen hinsichtlich des Erlöschens der Zuständigkeit.

Beispiel: In der Rechtssache *Kastrati*¹⁸¹ war der EuGH der Auffassung, dass die Verordnung nicht mehr anwendbar ist, wenn ein Asylantrag zurückgenommen wird, bevor der EU-Mitgliedstaat, der für die Prüfung des Antrags zuständig ist, der Wiederaufnahme des Antragstellers zugestimmt hat. Es ist Sache des Mitgliedstaats, in dessen Hoheitsgebiet der Antrag gestellt wurde, die durch diese Rücknahme veranlassten Entscheidungen zu treffen und insbesondere die Antragsprüfung einzustellen und in die Akte des Antragstellers einen entsprechenden Vermerk aufzunehmen.

Die Dublin-II-Verordnung enthält ebenfalls Verfahrensgarantien im Hinblick auf bestimmte schutzbedürftige Personen. Artikel 6 der Verordnung sieht spezielle Bestimmungen für unbegleitete Minderjährige vor. Ein EU-Mitgliedstaat kann von einem zuständigen Mitgliedstaat ersucht werden, einen Asylantrag zu prüfen, um die Einheit der Familie zu wahren, oder im Falle anderer humanitärer Probleme

¹⁸⁰ Verordnung (EG) Nr. 2003/343/EG des Rates vom 18. Februar 2003.

¹⁸¹ EuGH, Urteil vom 3. Mai 2012, *Migrationsverket/Nurije Kastrati und andere* (C-620/10, Randnr. 49).

(Artikel 15, „Humanitäre Klausel“). In schwerwiegenden humanitären Fällen kann einem EU-Mitgliedstaat unter bestimmten Umständen gemäß Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung die Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylantrags übertragen werden, wenn eine Person auf die Unterstützung einer anderen Person angewiesen ist, sofern eine familiäre Bindung besteht.

Beispiel: Die Rechtssache *K*¹⁸² betraf die vorgesehene Überstellung einer Frau von Österreich nach Polen, deren Schwiegertochter sowohl wegen eines neugeborenen Kindes als auch wegen einer schweren Krankheit und einer ernsthaften Behinderung, an denen sie infolge eines in einem Drittland eingetretenen schweren traumatischen Ereignisses leidet, auf ihre Unterstützung angewiesen war. Im Fall der Aufdeckung dieses Ereignisses bestünde für die Schwiegertochter die Gefahr, aufgrund kultureller Traditionen zur Herstellung der Familienehre von Männern aus ihrem familiären Umfeld schwer misshandelt zu werden. Unter diesen Umständen befand der EuGH, dass - sofern die in Artikel 15 Absatz 2 genannten Bedingungen erfüllt seien - jener Mitgliedstaat, der aufgrund der in der Vorschrift erwähnten humanitären Gründe zur Annahme des Asylgesuchs verpflichtet sei, auch für die Überprüfung des Asylantrags verantwortlich sei. Die vorgeschlagenen Änderungen zur Dublin-II-Verordnung legen ein stärkeres Augenmerk auf die Sicherheit von schutzbedürftigen Gruppen.

Ein EU-Mitgliedstaat kann, auch wenn er nach den in der Dublin-II-Verordnung festgelegten Kriterien nicht für die Prüfung zuständig ist, dennoch entscheiden, einen Antrag zu prüfen (Souveränitätsklausel nach Artikel 3 Absatz 2 der Dublin-II-Verordnung). Dieses Selbsteintrittsrecht kann angewendet werden, um Drittstaatsangehörige vor einer Verletzung der grundlegenden Rechte aus der Eu-Grundrechtecharta zu schützen. Würde eine Überstellung an einen EU-Mitgliedstaat, der nach den Dublin-Kriterien zuständig ist, den Antragsteller der Gefahr einer Misshandlung im Widerspruch zu Artikel 4 der Charta aussetzen, muss der Staat, der den Betroffenen überstellen möchte, die übrigen Kriterien aus der Verordnung weiter prüfen und innerhalb einer angemessenen Frist entscheiden, ob nach den Kriterien auch ein anderer Mitgliedstaat für die Prüfung des Asylantrags zuständig sein kann. Der überstellende Staat kann daher nach Bedarf die Souveränitätsklausel anwenden, um die Gefahr der Verletzung der Grundrechte des Antragstellers auszuräumen.

¹⁸² EuGH, Urteil vom 6. November 2012, *K/Bundesasylamt* (C-245/11).

Beispiel: In den Verbundenen Rechtssachen *N. S. und M. E.*¹⁸³ prüfte der EuGH, ob Artikel 4 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (der Artikel 3 EMRK entspricht) verletzt würde, wenn die Personen gemäß der Dublin-II-Verordnung nach Griechenland überstellt würden. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den EuGH hatte der EGMR bereits geurteilt, dass die Aufnahme sowie andere Bedingungen für Asylbewerber in Griechenland eine Verletzung von Artikel 3 EMRK darstellten. Der EuGH war der Auffassung, dass es den Mitgliedstaaten nicht „unbekannt“ sein kann, dass Asylbewerber durch die systemischen Mängel des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen für Asylbewerber in Griechenland tatsächlich Gefahr laufen, einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung ausgesetzt zu werden. Der Gerichtshof betonte, dass die Dublin-II-Verordnung unter Achtung der in der Charta verankerten Rechte umgesetzt werden müsse. Das bedeute, das Vereinigte Königreich und Irland seien zur Prüfung der Asylanträge verpflichtet, obwohl die Antragsteller ihre Anträge zuerst in Griechenland eingereicht hatten.

Gemäß EMRK ist der EGMR nicht für die Auslegung der Dublin-II-Verordnung zuständig. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs geht jedoch hervor, dass Artikel 3 und 13 EMRK auch im Kontext von Überstellungen nach Dublin II anwendbare Schutzmaßnahmen darstellen.

Beispiel: In der Rechtssache *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*¹⁸⁴ stellte der EGMR fest, dass sowohl Griechenland als auch Belgien das Recht des Antragstellers auf wirksame Beschwerde nach Artikel 13 EMRK in Verbindung mit Artikel 3 verletzt hatten. Der Gerichtshof kam zu dem Schluss, dass aufgrund der unterlassenen Anwendung der Asylrechtsvorschriften durch Griechenland sowie der wesentlichen strukturellen Mängel beim Zugang zu einem Asylverfahren und zu Rechtsbehelfen keine wirksamen Garantien vorhanden waren, die den Antragsteller vor einer willkürlichen Abschiebung nach Afghanistan schützten, wo er der Gefahr einer Misshandlung ausgesetzt war. In Bezug auf Belgien urteilte der EGMR, dass das Verfahren für die Anfechtung einer Überstellung gemäß Dublin II nach Griechenland nicht die aus seiner Rechtsprechung hervorgehenden Anforderungen der eingehenden und sorgfältigen Prüfung einer Beschwerde in Fällen erfüllt, in denen die Ausweisung in ein anderes Land den Betroffenen der Gefahr einer nach Artikel 3 verbotenen Behandlung aussetzen würde.

183 EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2011, *N. S./Secretary of State for the Home Department und M. E. und andere/Refugee Applications Commissioner und Minister for Justice, Equality and Law Reform* (Verbundene Rechtssachen C-411/10 und C-493/10).

184 EGMR, *M.S.S./Belgien und Griechenland* [GK], Nr. 30696/09, 21. Januar 2011.

4.3 Verfahren im Zusammenhang mit Aufnahmebedingungen für Asylbewerber

Nach Unionsrecht müssen Asylbewerber 15 Tage nach Stellung eines Asylantrags über die ihnen zustehenden Rechte und über die Pflichten informiert werden, die sie im Zusammenhang mit den Aufnahmebedingungen erfüllen müssen. Des Weiteren müssen Informationen über rechtlichen Beistand oder andere verfügbare Hilfe zur Verfügung gestellt werden. Die Person muss die bereitgestellten Informationen verstehen können.

Asylbewerber haben das Recht, gegen Entscheidungen der Behörden, keine Zuwendungen im Sinne der Richtlinie zu gewähren, Rechtsmittel einzulegen (Artikel 21 der Aufnahmerichtlinie (2003/9/EG)). Darüber hinaus müssen die Verfahren für den Zugang zu Rechtsberatung im einzelstaatlichen Recht vorgesehen werden.

Hält ein Staat seine Pflichten nach der Aufnahmerichtlinie nicht ein, kann er entweder wegen der Verletzung von Unionsrecht, die zu einer Entschädigung im Sinne des Urteils in der Rechtssache *Franovich* führen kann (siehe die Einführung zu diesem Handbuch), oder wegen der Verletzung von Artikel 3 EMRK belangt werden.¹⁸⁵

Beispiel: Sowohl der EGMR als auch der EuGH haben in den Rechtssachen *M.S.S.* bzw. *N.S.* geurteilt, dass systemische Mängel der Asylverfahren und Aufnahmebedingungen für Asylbewerber im zuständigen Mitgliedstaat zu einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung im Widerspruch zu Artikel 3 EMRK oder Artikel 4 der EU-Grundrechtecharta führten.¹⁸⁶

4.4 Rückführungsverfahren

Im Unionsrecht sieht die Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) bestimmte Schutzmaßnahmen für den Erlass von Rückkehrentscheidungen vor (Artikel 6, 12 und 13) und stellt klar, dass eine freiwillige Ausreise bevorzugt vor einer Abschiebung anzuwenden ist (Artikel 7).

¹⁸⁵ EGMR, *M.S.S./Belgien und Griechenland* [GK], Nr. 30696/09, 21. Januar 2011.

¹⁸⁶ *Ibid.*; EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2011, *N. S./Secretary of State for the Home Department* (C-411/10, Slg. 2011, Randnr. 86).

Gemäß Artikel 12 der Richtlinie müssen sowohl Rückkehrentscheidungen als auch Wiedereinreiseverbote, einschließlich Informationen über mögliche Rechtsbehelfe, in einer Sprache zur Verfügung gestellt werden, die die Person versteht oder bei der vernünftigerweise davon ausgegangen werden kann, dass sie sie versteht. Dazu müssen die Mitgliedstaaten allgemeine Informationsblätter in mindestens fünf der Sprachen bereithalten, die von den in den betreffenden Mitgliedstaat eingereisten Migranten am häufigsten verwendet oder verstanden werden. Die Information kann aus Gründen der nationalen Sicherheit begrenzt werden. Artikel 13 der Rückführungsrichtlinie sieht vor, dass Drittstaatsangehörige das Recht haben müssen, bei einem zuständigen Gericht, einer Verwaltungsbehörde oder einem anderen zuständigen unabhängigen Gremium einen wirksamen Rechtsbehelf gegen Rückkehrentscheidungen einzulegen oder die Überprüfung solcher Entscheidungen zu beantragen. Diese Behörde oder dieses Gremium muss auch die Möglichkeit haben, die Vollstreckung einstweilig auszusetzen, solange die Überprüfung noch nicht abgeschlossen ist. Die Drittstaatsangehörigen müssen gemäß einschlägigen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften oder Bestimmungen kostenlos rechtliche Beratung, rechtliche Vertretung und – wenn nötig – Sprachbeistand in Anspruch nehmen können.

Artikel 9 der Richtlinie legt fest, dass eine Abschiebungsentscheidung aufgeschoben werden muss, wenn diese gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung verstoßen würde und wenn der Betroffene einen Rechtsbehelf mit aufschiebender Wirkung eingelegt hat. Eine Abschiebung kann außerdem aufgrund der persönlichen Umstände, z. B. der körperlichen oder psychischen Verfassung, oder technischer Gründe aufgeschoben werden. Wird eine Abschiebung aufgeschoben, müssen die EU-Mitgliedstaaten eine schriftliche Bestätigung zur Verfügung stellen, der zufolge die Rückkehrentscheidung vorläufig nicht vollstreckt wird (Artikel 14).

Die Rückführungsrichtlinie gilt nicht für Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige von EU-Bürgern sind, die in einen anderen EU-Mitgliedstaat umgezogen sind, oder die Familienangehörige von EWR-Bürgern oder Schweizer Bürgern sind; ihre Situation wird mit der Freizügigkeitsrichtlinie (2004/38/EG), die auch Unionsbürgerrichtlinie genannt wird, geregelt. Mit der Freizügigkeitsrichtlinie wurden Verfahrensgarantien im Kontext von Beschränkungen des Einreise- und Aufenthaltsrechts aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit festgelegt. Es muss ein Zugang zu Gerichts- und gegebenenfalls Verwaltungsverfahren bestehen, wenn entsprechende Entscheidungen getroffen werden (Artikel 27, 28 und 31). Entscheidungen müssen dem Betroffenen schriftlich in einer Weise mitgeteilt werden, dass er deren Inhalt und Wirkung nachvollziehen kann. In der Mitteilung ist anzugeben, wo der Betroffene einen Rechtsbehelf einlegen kann sowie welche Fristen

einzuhalten sind (Artikel 30). Türkische Staatsangehörige genießen einen vergleichbaren Schutz.

Im Rahmen der EMRK sind neben den Betrachtungen im Zusammenhang mit Artikel 13 in Artikel 1 des Protokolls Nr. 7 zur Konvention spezielle Schutzvorschriften festgehalten, die im Fall der Ausweisung von ausländischen Personen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhalten, beachtet werden müssen. Darüber hinaus hat der EGMR festgestellt, dass Artikel 8 Verfahrensgarantien enthält, um den willkürlichen Eingriff in das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens zu vermeiden. Dieser Umstand kann für Personen relevant sein, die sich bereits einige Zeit in einem Staat aufgehalten und möglicherweise ihr Privat- und Familienleben dort aufgebaut haben oder die von einem Gerichtsverfahren in diesem Staat betroffen sind. Mängel bei den verfahrenstechnischen Aspekten der Entscheidungsfindung gemäß Artikel 8 können aus dem Grund zu einer Verletzung von Artikel 8 Absatz 2 führen, dass die Entscheidung nicht unter Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften getroffen wurde.

Beispiel: Die Rechtssache *C.G. gegen Bulgarien*¹⁸⁷ betraf einen langfristig Aufenthaltsberechtigten, der aus Gründen der nationalen Sicherheit abgeschoben wurde; Grundlage hierfür war ein auf geheimen Überwachungsmaßnahmen beruhender Bericht. Der EGMR urteilte, dass ein nicht transparentes Verfahren wie das im Fall des Beschwerdeführers keiner nach Artikel 8 EMRK erforderlichen vollständigen und sinnvollen Prüfung entspreche. Des Weiteren hatten die bulgarischen Gerichte sich geweigert, weitere Beweise zur Bekräftigung der Anschuldigungen gegen den Beschwerdeführer zu sammeln, und ihre Entscheidungen seien zu sehr auf Formales bedacht gewesen. Infolgedessen war der Fall des Beschwerdeführers weder ordnungsgemäß angehört noch geprüft worden, wie es nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b des Protokolls Nr. 7 erforderlich gewesen wäre.

Beispiel: Die Rechtssachen *Anayo* und *Saleck Bardi*¹⁸⁸ hatten beide die Rückführung von Drittstaatsangehörigen zum Gegenstand, wovon auch Kinder betroffen waren. Der EGMR stellte eine Verletzung von Artikel 8 EMRK fest, da der Entscheidungsfindungsprozess Mängel aufwies, beispielsweise die unterlassene Berücksichtigung des Wohls des Kindes oder die fehlende Koordinierung der Behörden bei der Feststellung des Kindeswohls.

187 EGMR, *C.G. und andere/Bulgarien*, Nr. 1365/07, 24. April 2008.

188 EGMR, *Anayo/Deutschland*, Nr. 20578/07, 21. Dezember 2010; EGMR, *Saleck Bardi/Spanien*, Nr. 66167/09, 24. Mai 2011.

4.5 Rechtlicher Beistand in Asyl- und Rückführungsverfahren

Der Zugang zu rechtlichem Beistand in Form von Rechtsberatung beziehungsweise -vertretung stellt einen Grundpfeiler des Zugangs zum Recht dar. Ohne Zugang zum Recht können die Rechte einer Person nicht wirksam geschützt werden.¹⁸⁹ Rechtlicher Beistand ist insbesondere bei Asyl- und Rückkehrverfahren von Bedeutung, wo Sprachbarrieren es dem Betroffenen erschweren können, die häufig komplexen oder innerhalb kurzer Zeit umgesetzten Verfahren zu verstehen.

Im Rahmen der EMRK wird das Recht auf Zugang zu einem Gericht vom Recht auf ein faires Verfahren abgeleitet – ein Recht, das in jeder Demokratie einen hohen Stellenwert besitzt.¹⁹⁰ Das Recht auf Zugang zu einem Gericht, das Artikel 6 EMRK neben anderen Aspekten behandelt, gilt als nicht anwendbar auf Asyl- und Einwanderungsverfahren, da diese Verfahren keine Streitigkeiten in Bezug auf zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen oder erhobene strafrechtliche Anklagen betreffen.¹⁹¹ Daraus lässt sich jedoch nicht schließen, dass die vom Gerichtshof nach Artikel 6 EMRK entwickelten Grundsätze für den Zugang zum Gericht für Artikel 13 nicht relevant sind. Im Hinblick auf Verfahrensgarantien sind die Anforderungen aus Artikel 13 weniger streng als die aus Artikel 6. Ein wirksamer Rechtsbehelf im Sinne des Art 13 kann jedoch ebenfalls nur dann vorliegen, wenn auch der Zugang zu einem wirksamen Verfahren gewährleistet ist.

Beispiel: In der Rechtssache *G.R. gegen die Niederlande*¹⁹² stellte der Gerichtshof eine Verletzung von Artikel 13 EMRK im Hinblick auf den wirksamen Zugang zum Verwaltungsverfahren für die Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis fest. Der Gerichtshof merkte an, dass das Verwaltungsverfahren zur Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis und die Befreiung von der Zahlung der gesetzlich vorgeschriebenen Kosten zwar aus rechtlicher Sicht zugänglich seien, dies in der Praxis jedoch nicht zutraf. Grund war, dass eine Verwaltungsgebühr gefordert worden war, die nicht im Verhältnis zum tatsächlichen Einkommen der Familie des Antragstellers stand. Der Gerichtshof hob außerdem den formbetonten Ansatz des zuständigen Ministers hervor, der die Mittellosigkeit des Antragstellers nicht ausreichend geprüft hatte. Der EGMR betonte wiederholt, dass die im

¹⁸⁹ Weitere Informationen siehe FRA (2010b); FRA (2011c).

¹⁹⁰ EGMR, *Airey/Irland*, Nr. 6289/73, 9. Oktober 1979.

¹⁹¹ EGMR, *Maaouia/Frankreich*, Nr. 39652/98, 5. Oktober 2000, Randnr. 38.

¹⁹² EGMR, *G.R./Niederlande*, Nr. 22251/07, 10. Januar 2012, Randnrn. 49 und 50.

Sinne von Artikel 6 entwickelten Grundsätze des Zugangs zum Gericht auch für Artikel 13 relevant seien. Diese Überschneidung sei daher so auszulegen, dass der faktische Zugang zum Verfahren gewährleistet ist.

In seiner Rechtsprechung hat der EGMR auf Empfehlungen des Europarates zu Prozesskostenhilfe als Vereinfachung des Zugangs zum Recht (insbesondere für Mittellose) hingewiesen.¹⁹³

Beispiel: In der Rechtssache *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*¹⁹⁴ war der EGMR der Auffassung, dass dem Beschwerdeführer die praktischen Mittel fehlten, um einen Rechtsanwalt in Griechenland zu bezahlen, wohin er rückgeführt worden war. Er habe außerdem keine Informationen über den Zugang zu Organisationen erhalten, die Rechtsberatung anbieten. In Verbindung mit der niedrigen Zahl an Rechtsanwälten, die Rechtsberatung im Rahmen der Prozesskostenhilfe anbieten, habe dies das griechische System der Prozesskostenhilfe insgesamt in der Praxis unwirksam gemacht. Der EGMR entschied, dass ein Verstoß gegen Artikel 13 EMRK in Verbindung mit Artikel 3 vorlag.

Im Rahmen des Unionsrechts stellt die EU-Grundrechtecharta eine wichtige Etappe in der Entwicklung des Rechts auf Prozesskostenhilfe und rechtlichen Beistand dar. Nach Artikel 51 gilt die Charta für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Artikel 47 der Charta gibt Folgendes vor: „Jede Person kann sich beraten, verteidigen und vertreten lassen. Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, wird Prozesskostenhilfe bewilligt, soweit diese Hilfe erforderlich ist, um den Zugang zu den Gerichten wirksam zu gewährleisten.“

Das Recht auf ein faires Verfahren nach EU-Recht gilt für Asyl- und Einwanderungsfälle; dies trifft auf die EMRK nicht zu. Die Berücksichtigung der Prozesskostenhilfe in Artikel 47 der EU-Grundrechtecharta spiegelt ihre historische und verfassungsrechtliche Bedeutung wider. Der Erläuternde Bericht zu Artikel 47 verweist im Zusammenhang mit der Prozesskostenhilfebestimmung auf die Rechtsprechung des EGMR – insbesondere auf die Rechtssache *Airey*.¹⁹⁵ Die Prozesskostenhilfe in Asyl-

¹⁹³ Europarat, Ministerkomitee (1981), Recommendation No. R (81) 7 of the Committee of Ministers to member states on measures facilitating access to justice; EGMR, Rechtssache *Siatkowska/Poland*, Nr. 8932/05, 22. März 2007.

¹⁹⁴ EGMR, *M.S.S./Belgien und Griechenland* [GK], Nr. 30696/09, 21. Januar 2011, Randnr. 319.

¹⁹⁵ EGMR, *Airey/Irland*, Nr. 6289/73, 9. Oktober 1979.

und Einwanderungsfällen ist ein wesentlicher Bestandteil der Notwendigkeit eines wirksamen Rechtsbehelfs und eines fairen Verfahrens.

4.5.1 Rechtlicher Beistand im Asylverfahren

Im EU-Recht gewährt Artikel 15 Absatz 1 der Asylverfahrensrichtlinie Antragstellern das Recht, bezüglich ihres Antrags einen Rechtsberater zu konsultieren. Im Fall einer abschlägigen Entscheidung durch die Verwaltung müssen die EU-Mitgliedstaaten sicherstellen, dass den Antragstellern eine kostenlose Rechtsberatung und/oder -vertretung gewährt wird, um die Entscheidung anzufechten. Die Mitgliedstaaten können fordern, dass bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden, z. B. finanzielle Aspekte oder Fristen. Der Asylverfahrensrichtlinie zufolge dürfen Mitgliedstaaten rechtlichen Beistand auch nur dann gewähren, wenn bei der entsprechenden Beschwerde eine gewisse Aussicht auf Erfolg besteht.

Artikel 16 der Richtlinie bestimmt außerdem den Geltungsbereich der Rechtsberatung und -vertretung, u. a. wird dem Rechtsberater Einsicht in die Akte des Antragstellers sowie Zugang zum Klienten selbst gewährt, wenn dieser in einem abgeschlossenen Bereich festgehalten wird, z. B. in einer Haftanstalt oder Transitzone. Die EU-Mitgliedstaaten können Vorschriften für die Anwesenheit eines Rechtsberaters bei der persönlichen Anhörung des Asylbewerbers festlegen.

Die Leitlinien des **Europarates** zum Menschenrechtsschutz im Kontext beschleunigter Asylverfahren¹⁹⁶ erkennen ebenfalls das Recht auf Prozesskostenhilfe und rechtlichen Beistand an.

4.5.2 Rechtlicher Beistand bei Rückkehrentscheidungen

Im Unionsrecht sind die Bestimmungen zum rechtlichen Beistand nicht auf Asylentscheidungen beschränkt, sondern gelten auch für Rückkehrentscheidungen. Dies ist hervorzuheben, da aufgrund dessen Personen die gerichtliche Überprüfung einer Abschiebungsentscheidung beantragen können. Einige Personen, für die nach der Rückführungsrichtlinie eine Rückkehrentscheidung erlassen wurde, haben möglicherweise keinen Rechtsbehelf oder keine gerichtliche Prüfung ihres Antrags nutzen können. Einige dieser Personen haben möglicherweise während ihres Aufenthaltes im

¹⁹⁶ Europarat, Ministerkomitee (2009), *Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures*, 1. Juli 2009.

betroffenen EU-Mitgliedstaat eine Familie gegründet und benötigen Zugang zu einem Gericht, um die Vereinbarkeit der Rückkehrentscheidung mit den Menschenrechten zu untersuchen. Artikel 13 der Rückführungsrichtlinie legt diesbezüglich fest, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, „dass auf Antrag die erforderliche Rechtsberatung und/oder -vertretung gemäß einschlägigen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften oder Bestimmungen zur Prozesskostenhilfe kostenlos [...] und nach Maßgabe der Bestimmungen nach Artikel 15 Absätze 3 bis 6 der Asylverfahrensrichtlinie“ gewährt wird.

Aus diesen Bestimmungen geht hervor, dass Prozesskostenhilfe auf Antrag gewährt werden sollte. Dazu gehört auch, dass Personen über die Bereitstellung von Prozesskostenhilfe in einer klaren und einfachen Sprache, die sie verstehen, informiert werden, da andernfalls die Regelungen ihre Bedeutung verlieren und den wirksamen Zugang zum Recht behindern würden.

Der Europarat hat einen rechtlichen Beistand ebenfalls vorgesehen, nämlich in Leitlinie 9 seiner 20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr (*Twenty Guidelines on Forced Return*).¹⁹⁷

4.5.3 Rechtlicher Beistand bei der Anfechtung abschlägiger Entscheidungen über Unterstützungsleistungen für Asylbewerber

Gemäß Unionsrecht kann eine Entscheidung zur Verweigerung von Unterstützungsleistungen für Asylbewerber nach der Aufnahmerichtlinie vom Betroffenen angefochten werden. Die Richtlinie selbst legt jedoch nur allgemein fest, dass Rechtsmittel gegen abschlägige Entscheidungen im einzelstaatlichen Recht vorgesehen werden müssen (Artikel 21), einschließlich der Verfahren für den Zugang zu Rechtsbeistand in solchen Fällen.

Asylbewerber, denen Unterstützungsleistungen oder Zuwendungen verweigert werden, sollten entsprechende Entscheidungen anfechten können, da sie andernfalls möglicherweise in die Armut getrieben werden. Dies könnte eine gesonderte Verletzung ihrer Rechte nach Artikel 3 EMRK oder Artikel 4 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union o. ä. darstellen.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Europarat, Ministerkomitee (2005).

¹⁹⁸ EGMR, *M.S.S/Belgien und Griechenland* [GK], Nr. 30696/09, 21. Januar 2011; EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2011, *N. S./Secretary of State for the Home Department und M. E. und andere/Refugee Applications Commissioner und Minister for Justice, Equality and Law Reform* (Verbundene Rechtssachen C-411/10 und C-493/10).

Kernpunkte

- Das Unionsrecht erfordert faire und wirksame Verfahren im Kontext der Prüfung von Asylanträgen und Rückführungen (siehe Abschnitte 4.1.1 und 4.4).
- Artikel 13 EMRK sieht einen wirksamen Rechtsbehelf bei einer innerstaatlichen Instanz in Bezug auf jede vertretbare Beschwerde nach jeder Bestimmung der EMRK oder ihrer Protokolle vor. Insbesondere schreibt die EMRK eine unabhängige und sorgfältige Prüfung aller Beschwerden vor, bei denen berechtigter Anlass zu der Annahme besteht, dass eine Person im Fall ihrer Ausweisung oder Auslieferung der tatsächlichen Gefahr einer Behandlung im Widerspruch zu Artikel 2 oder 3 EMRK ausgesetzt ist (siehe Abschnitt 4.1.2).
- Artikel 13 EMRK erfordert einen Rechtsbehelf mit automatischer aufschiebender Wirkung, wenn die Umsetzung einer Rückführungsmaßnahme möglicherweise irreversible Folgen im Widerspruch zu Artikel 3 haben könnte (siehe Abschnitt 4.1.3).
- Artikel 47 der EU-Grundrechtecharta sieht einen Rechtsbehelf vor einem Gericht vor und enthält umfassendere Schutzmaßnahmen in Bezug auf ein faires Verfahren als Artikel 13 EMRK (siehe Abschnitt 4.1.2).
- Im Unionsrecht bestehen Verfahrensgarantien in Bezug auf den Anspruch auf und die Rücknahme von Unterstützungsleistungen und Zuwendungen für Asylbewerber (siehe Abschnitt 4.3).
- Fehlender rechtlicher Beistand kann sowohl einen Verstoß gegen Artikel 13 EMRK als auch gegen Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union nach sich ziehen (siehe Abschnitt 4.5).

Weitere Rechtssachen und weiterführende Literatur:

Eine Anleitung zum Suchen weiterer Rechtssachen finden Sie unter **Anleitung zum Suchen von Entscheidungen** der europäischen Gerichtshöfe auf Seite 275 dieses Handbuchs. Zusätzliches Material zu den in diesem Kapitel behandelten Themen finden Sie im Abschnitt „**Weiterführende Literatur**“ auf Seite 255.

5

Privat- und Familienleben und das Recht, eine Ehe einzugehen



EU	Behandelte Themen	Europarat
<p>Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 9 (Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen)</p> <p>Entscheidung des Rates vom 4. Dezember 1997 über Maßnahmen zur Bekämpfung von Scheinehen (97/C 382/01)</p>	<p>Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen</p>	<p>EMRK, Artikel 12 (Recht auf Eheschließung)</p> <p>EGMR, Rechtssache <i>O'Donoghue gegen Vereinigtes Königreich</i>, 2010 (Hindernisse in Bezug auf das Recht auf Eheschließung)</p>
<p>Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 7 (Achtung des Privat- und Familienlebens)</p> <p>Familienangehörige von EWR-Staatsangehörigen, die ihr Freizügigkeitsrecht in Anspruch nehmen:</p> <p>Freizügigkeitsrichtlinie (auch als Unionsbürgerrichtlinie bezeichnet) (2004/38/EG)</p>	<p>Legalisierung des Aufenthalts von Familienangehörigen</p>	<p>EMRK, Artikel 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens)</p> <p>EGMR, Rechtssache <i>Rodrigues da Silva und Hoogkamer gegen die Niederlande</i>, 2006 (Wohl des Kindes)</p> <p>EGMR, Rechtssache <i>Darren Omoregie und andere gegen Norwegen</i>, 2008 (starke Bindung des nigerianischen Ehegatten an sein Herkunftsland)</p> <p>EGMR, Rechtssache <i>Nuñez gegen Norwegen</i>, 2011 (Familienleben in Norwegen)</p>

EU	Behandelte Themen	Europarat
<p>EuGH, Rechtssache C-127/08 <i>Metock</i>, 2008 (vorheriger rechtmäßiger Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen, die Familienangehörige von EWR-Bürgern sind in EU-Mitgliedstaaten ist nicht erforderlich)</p> <p>EuGH, Rechtssache C-60/00 <i>Mary Carpenter</i>, 2002 (Ehegattin aus Drittstaat kann mit den Kindern im Herkunftsland des Ehegatten verbleiben, wenn dieser in einen anderen EU-Mitgliedstaat umzieht)</p> <p>EuGH, Rechtssache C-59/85, <i>Niederländischer Staat</i>, 1986 (eingetragene Partner)</p> <p>EuGH, Rechtssache C-34/09 <i>Ruiz Zambrano</i>, 2011 (Kinder, die Gefahr laufen, die Vorteile der Unionsbürgerschaft zu verlieren)</p> <p>EuGH, Rechtssache C-256/11 <i>Murat Dereci</i>, 2011 (Ehepartner und Kinder)</p> <p>Familienangehörige von zusammenführenden Drittstaatsangehörigen:</p> <p>Familienzusammenführungsrichtlinie (2003/86/EG) (Familienangehöriger muss in der Regel den Antrag von außerhalb des Landes stellen)</p>		
<p>Familienangehörige von EWR-Staatsangehörigen, die ihr Freizügigkeitsrecht in Anspruch nehmen:</p> <p>Freizügigkeitsrichtlinie (auch als Unionsbürgerrichtlinie bezeichnet) (2004/38/EG)</p> <p>EuGH, Rechtssache C-578/08 <i>Chakroun</i>, 2010 (Zeitpunkt der Familiengründung (vor oder nach Ankunft des Drittstaatsangehörigen) ist unerheblich)</p> <p>Familienangehörige von zusammenführenden Drittstaatsangehörigen:</p> <p>Familienzusammenführungsrichtlinie (2003/86/EG)</p>	<p>Familienzusammenführung</p>	<p>ESC, Artikel 19 Absatz 6 (Familienzusammenführung von Wanderarbeitnehmern)</p> <p>EGMR, Rechtssache <i>Gül gegen die Schweiz</i>, 1996 (Nachzug von zurückgelassenen Kindern)</p> <p>EGMR, Rechtssache <i>Sen gegen die Niederlande</i>, 2001 (Nachzug von zurückgelassenen Kindern)</p> <p>EGMR, Rechtssache <i>Osman gegen Dänemark</i>, 2011 (Teenager wird mit Familie in Dänemark zusammengeführt)</p>

EU	Behandelte Themen	Europarat
<p>Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 7 (Achtung des Privat- und Familienlebens)</p>	<p>Schutz vor Ausweisung</p>	<p>EMRK, Artikel 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens)</p>
<p>Familienangehörige von EWR-Staatsangehörigen, die ihr Freizügigkeitsrecht in Anspruch nehmen: Freizügigkeitsrichtlinie (auch als Unionsbürgerrichtlinie bezeichnet) (2004/38/EG), Artikel 13</p> <p>Familienangehörige von zusammenführenden Drittstaatsangehörigen: Familienzusammenführungsrichtlinie (2003/86/EG), Artikel 15</p>	<p><i>Scheitern von Beziehungen</i></p>	<p>EGMR, Rechtssache <i>Berrehab gegen die Niederlande</i>, 1988 (Aufrechterhaltung des Kontakts mit den Kindern)</p> <p>EGMR, Rechtssache <i>Sorabjee gegen Vereinigtes Königreich</i>, 1995 (Scheidung)</p>
<p>Familienangehörige von EWR-Staatsangehörigen, die ihr Freizügigkeitsrecht in Anspruch nehmen: Freizügigkeitsrichtlinie (auch als Unionsbürgerrichtlinie bezeichnet) (2004/38/EG), Artikel 27-33</p> <p>Familienangehörige von zusammenführenden Drittstaatsangehörigen: Familienzusammenführungsrichtlinie (2003/86/EG), Artikel 6 Absatz 2</p>	<p><i>Strafrechtliche Verurteilungen</i></p>	<p>EGMR, Rechtssache <i>Boultif gegen die Schweiz</i>, 2001 (Kriterien zur Bewertung der Verhältnismäßigkeit einer Ausweisung)</p> <p>EGMR, Rechtssache <i>Üner gegen die Niederlande</i>, 2006 (Kriterien zur Bewertung der Hindernisse, die sich aus dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens ableiten)</p>

Einführung

In diesem Kapitel werden das Recht auf die Achtung des Privat- und Familienlebens sowie das Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen vorgestellt. Außerdem werden Fragen untersucht, die im Zusammenhang mit der Legalisierung des Aufenthalts von Familienangehörigen und der Familienzusammenführung sowie mit Schutzmaßnahmen zur Wahrung der Familieneinheit stehen.

Im Rahmen der EMRK wird das „Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens“ durch Artikel 8 EMRK garantiert. Das Konzept des Privatlebens ist breit gefasst, und eine umfassende Definition ist nicht leicht zu finden. Es umfasst die körperliche und seelische Unversehrtheit einer Person, das Recht auf persönliche Entwicklung und das Recht, mit anderen Menschen und der Außenwelt Beziehungen einzugehen und zu entwickeln.¹⁹⁹ Die Ausweisung eines niedergelassenen Migranten kann nicht nur ein Eingriff in ein mögliches Familienleben sein, sondern auch in sein Recht auf Achtung des Privatlebens, der je nach den Umständen des Falls berechtigt sein kann oder auch nicht. Ob der Gerichtshof seinen Schwerpunkt eher auf den Aspekt des Familienlebens als auf den des Privatlebens legt, hängt vom jeweiligen Fall ab.²⁰⁰

Beispiel: In der Rechtssache *Omojudi gegen Vereinigtes Königreich*²⁰¹ erklärte der Gerichtshof, dass Artikel 8 EMRK auch das Recht schütze, mit anderen Menschen und der Außenwelt Beziehungen einzugehen und zu entwickeln, und ebenfalls Aspekte der sozialen Identität einer Person umfassen könne. Es müsse anerkannt werden, dass die Gesamtheit der sozialen Bindungen zwischen niedergelassenen Migranten und der Gemeinschaft, in der sie leben, einen Teil des Konzepts des Privatlebens im Sinne von Artikel 8 darstellt – unabhängig davon, ob ein Familienleben besteht.

Im Unionsrecht sind das Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen (Artikel 9), das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 7) sowie die Rechte des Kindes (Artikel 24) und insbesondere der Anspruch auf Kontakte zu beiden Elternteilen (Artikel 24 Absatz 3) in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert.

199 EGMR, *Pretty/Vereinigtes Königreich*, Nr. 2346/02, 29. April 2002, Randnr. 61.

200 EGMR, *A.A./Vereinigtes Königreich*, Nr. 8000/08, 20. September 2011; EGMR, *Üner/Niederlande* [GK], Nr. 46410/99, 18. Oktober 2006.

201 EGMR, *Omojudi/Vereinigtes Königreich*, Nr. 1820/08, 24. November 2009, Randnr. 37.

Im Zusammenhang mit Migration enthielt die erste Maßnahme zur Freizügigkeit von Personen (die vor über 40 Jahren erlassene Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates) das ausdrückliche Recht eines europäischen Wanderarbeitnehmers, nicht nur von seinem Ehegatten und Kindern unter 21 Jahren begleitet zu werden, sondern auch von älteren Kindern, Eltern und Großeltern, denen er Unterhalt gewährt. Eingetragene Lebenspartner werden mittlerweile ebenfalls berücksichtigt, und die Aufnahme und Genehmigung anderer Familienangehöriger muss gleichfalls erleichtert werden. Die Staatsangehörigkeit der Familienangehörigen war – und – ist im Hinblick auf dieses Recht nicht von Belang. Da die nationale Einwanderungspolitik zum Großteil darauf abzielt, die Freizügigkeit von Drittstaatsangehörigen einzuschränken, haben sich zahlreiche Rechtsstreitigkeiten innerhalb der EU mit den Rechten von Drittstaatsangehörigen, die Familienangehörige von EWR-Bürgern sind befasst statt mit den Rechten von EWR-Staatsangehörigen selbst.

Dem EuGH wurde die Frage vorgelegt, ob Beschränkungen des Familiennachzugs EU-Bürger davon abhalten, ihr Freizügigkeitsrecht in Anspruch zu nehmen, oder die Vorteile der Unionsbürgerschaft aufheben. Paradoxerweise genießen EU-Bürger, die ihr von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen, in vielen EU-Mitgliedstaaten weitaus umfassendere Rechte auf Familienzusammenführung als die eigenen Bürger des jeweiligen Staates. Die Familienzusammenführung von EU-Bürgern, die ihr Freizügigkeitsrecht nicht in Anspruch nehmen, wird durch einzelstaatliches Recht geregelt, das in einigen EU-Mitgliedstaaten stärkere Einschränkungen aufweist.

Auch für die Familienangehörigen türkischer Staatsangehöriger gibt es spezielle Bestimmungen nach Artikel 7 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrates zur Umsetzung des Abkommens von Ankara. Der Erlass der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige (2003/109/EG) und der Familienzusammenführungsrichtlinie (2003/86/EG zu Familienangehörigen von zusammenführenden Drittstaatsangehörigen – d. h. dem Familienmitglied in der EU, das die Familienzusammenführung beantragt) auf EU-Ebene hat die EU-Befugnisse auf diesem Gebiet erweitert.

Des Weiteren werden Flüchtlingen in europäischen Staaten seit langem Sonderrechte zur Familienzusammenführung gewährt, die darauf beruhen, dass den Betroffenen die Rückkehr in ihr Herkunftsland nicht möglich ist, um ihr Familienleben dort weiterzuführen. Kapitel V der Familienzusammenführungsrichtlinie enthält spezielle Bestimmungen zu Flüchtlingen.

5.1 Das Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen

Das Recht, eine Ehe einzugehen, ist in Artikel 12 EMRK und im Rahmen des Unionsrechts in Artikel 9 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert. Es ist verbunden mit dem Recht, eine eheliche Gemeinschaft und eine Familie zu gründen. Dieses Recht unterscheidet sich deutlich vom Recht auf Achtung des Familienlebens, das im Zusammenhang mit Familien steht, die auf der Grundlage einer bestehenden familiären Bindung eine Einreisegenehmigung beantragen.

Europäische Staaten haben Einschränkungen in Bezug auf das Recht, eine Ehe einzugehen eingeführt, da Scheinehen als Mittel gelten, um Einwanderungskontrollen zu umgehen.

Eine **Scheinehe** ist eine Ehe, die ausschließlich zum Zweck der Einwanderung dient und „mit der allein der Zweck verfolgt wird, die Rechtsvorschriften über die Einreise und den Aufenthalt von Angehörigen dritter Staaten zu umgehen“²⁰², ohne dass ein Zusammenleben oder andere soziale Merkmale einer Ehe angestrebt werden. Die bewusste Ermöglichung einer Scheinehe stellt in vielen Rechtsordnungen eine Straftat dar.

Bei **Zwangsehen** nimmt mindestens einer der Ehegatten nicht freiwillig an der Eheschließung teil. Die Nötigung einer Person, eine Zwangsehe einzugehen, stellt heute in vielen Rechtsordnungen eine Straftat dar. In der Praxis ist es manchmal schwierig, eine Zwangsehe von einer Scheinehe zu unterscheiden. Dies trifft insbesondere auf „arrangierte Ehen“ zu – ein Begriff, der verschiedene Situationen abdeckt: von einer Ehe ähnlich einer Zwangsehe bis hin zu einem System, in dem ein Ehegatte frei und freiwillig einen Partner aus einer Auswahlliste wählt, die von beiden Familien nach sorgfältiger Prüfung der Eignung der Kandidaten zusammengestellt wurde. Nur ein äußerst geringer Teil der europäischen Rechtsvorschriften und der Rechtsprechung beschäftigt sich mit Zwangsehen.²⁰³

202 Artikel 1 der Entschließung des Rates vom 4. Dezember 1997 über Maßnahmen zur Bekämpfung von Scheinehen (97/C 382/01).

203 Europarat, Parlamentarische Versammlung, Entschließung 1468 (2005) betr. Zwangsheirat und Kinderehen, 5. Oktober 2005.

Beispiel: In der Rechtssache *Quila*²⁰⁴ wurde der *Supreme Court* des Vereinigten Königreichs gefragt, ob das in Paragraph 277 der *Immigration Rules* (Einwanderungsvorschriften) enthaltene Verbot der Einreise zur Niederlassung von ausländischen Ehegatten oder eingetragenen Lebenspartnern ein rechtmäßiges Mittel zur Verhinderung oder Abschreckung von Zwangsehen sei: Mit diesem Paragraphen wurde das Mindestalter beider Beteiligten in Bezug auf die Einreise und Niederlassung von 18 auf 21 Jahre angehoben. Der *Supreme Court* stützte sich auf die Rechtsprechung des EGMR und erklärte die Bestimmung für unzulässig. Er war der Auffassung, dass die Verweigerung eines Visums zum Zweck der Eheschließung eine Verletzung von Artikel 8 EMRK darstelle. In dieser Rechtssache lag kein Verdacht auf eine Zwangsehe vor. Daher kam der *Supreme Court* zu dem Schluss, dass zwischen einer solchen allgemeinen Regelung, die keine Ausnahmen vorsieht, und dem Auftreten einer Zwangsehe kein logischer Zusammenhang besteht.

Was das **Unionsrecht** betrifft, so führte die vermutete Häufigkeit von Scheinehen zum Zweck der Einwanderung auf EU-Ebene zur Annahme der Entschließung des Rates 97/C 382/01. Mit dieser Entschließung wurden die Bedenken der europäischen Staaten im Hinblick auf Scheinehen berücksichtigt; sie listet Faktoren auf, die vermuten lassen können, dass es sich bei einer Ehe um eine Scheinehe handelt.

Die Rechtsvorschriften zur Freizügigkeit von Personen schweigen sich in der Regel über die Möglichkeiten der Einwanderungsgenehmigungen für Verlobte aus und konzentrieren sich stattdessen auf die Legalisierung des Aufenthalts von Familienangehörigen oder die Familienzusammenführung. Lediglich der Grundsatz der Nichtdiskriminierung gilt für Situationen, in denen eine Person die Genehmigung der Einreise eines künftigen Ehepartners aus dem Ausland beantragt.

Im Rahmen der EMRK geht aus der Rechtsprechung des EGMR hervor, dass ein Staat in Bezug auf das Recht eines Drittstaatsangehörigen auf Eheschließung angemessene Bedingungen festlegen kann, um zu prüfen, ob es sich bei der geplanten Ehe um eine Scheinehe handelt, und um diese gegebenenfalls zu verhindern. Infolgedessen stellt es möglicherweise keinen Verstoß gegen Artikel 12 EMRK dar, wenn ein Staat eine Ehe mit einem Ausländer einer sorgfältigen Prüfung unterzieht, um festzustellen, ob es sich um eine Scheinehe handelt. Dazu

²⁰⁴ Vereinigtes Königreich, *Supreme Court*, Rechtssache *R (Quila und eine andere Person)/Secretary of State for the Home Department*, [2011] UKSC 45, 12. Oktober 2011.

kann gehören, dass Ausländer die Behörden über eine geplante Eheschließung unterrichten und ihnen gegebenenfalls Informationen zu ihrem Einwanderungsstatus und zur Aufrichtigkeit der Absichten vorlegen müssen. In einer kürzlich verhandelten Rechtssache war der EGMR jedoch der Auffassung, dass der Umstand, dass Personen, die der Einwanderungskontrolle unterliegen, eine Genehmigung beantragen müssen, bevor sie im Vereinigten Königreich heiraten dürfen, zwar nicht grundsätzlich unzulässig sei, jedoch Anlass zu schwerwiegenden Bedenken gebe.

Beispiel: Die Rechtssache *O'Donoghue gegen Vereinigtes Königreich*²⁰⁵ betraf Ehehindernisse, die das Vereinigte Königreich errichtet hatte. Personen, die der Einwanderungskontrolle unterliegen, mussten die Genehmigung der Einwanderungsbehörden einholen, bevor sie eine rechtlich gültige Ehe schließen konnten – es sei denn, die Personen entschlossen sich dazu, im Rahmen einer Zeremonie der *Church of England* zu heiraten. Der EGMR urteilte, dass diese Vorgabe in keinem sinnvollen Zusammenhang mit dem vorgegebenen Ziel der Reduzierung von Scheinehen stand: Bei der Entscheidung über die Ausstellung der erforderlichen Genehmigung wurde lediglich der Einwanderungsstatus des Antragstellers geprüft; die Ernsthaftigkeit der Absichten wurde jedoch nicht untersucht. Der Gerichtshof stellte einen Verstoß gegen Artikel 12 EMRK fest. Außerdem stelle diese Vorgehensweise eine Diskriminierung aufgrund der Religion dar, da lediglich für Ehen, die von der *Church of England* geschlossen wurden, keine Genehmigung eingeholt werden musste. Der Gerichtshof war darüber hinaus der Auffassung, dass die für diese Genehmigungen geforderten Gebühren ungebührlich hoch waren, und kritisierte, dass weder ein Gebührenerlass noch eine Gebührensenkung für Bedürftige vorgesehen waren.

Beschwerden über die Verweigerung der Einreisegenehmigung für einen Verlobten zum Zweck der Eheschließung sind **im Rahmen der EMRK** relativ selten.²⁰⁶

²⁰⁵ EGMR, *O'Donoghue und andere/Vereinigtes Königreich*, Nr. 34848/07, 14. Dezember 2010.

²⁰⁶ EGMR, *Abdulaziz, Cabales, und Balkandali/Vereinigtes Königreich*, Nr. 9214/80, 9473/81 und 9474/81, 28. Mai 1985. Diese Rechtssache betraf anfangs (teilweise noch unverheiratete) Frauen, die sich in einer nachteiligen Lage befanden, als sie die Einreise ihrer Verlobten oder Ehegatten ins Vereinigte Königreich beantragen wollten. Als der Fall vor dem EGMR verhandelt wurde, hatten auch die übrigen Antragsteller in der Zwischenzeit geheiratet, und die Rechtssache befasste sich mit dem Recht von Ehegatten.

5.2 Legalisierung des Aufenthalts von Familienangehörigen

Die Legalisierung des Aufenthalts von Familienangehörigen beschreibt eine Situation, in der ein aufenthaltsberechtigter Zusammenführender den Aufenthalt eines Familienangehörigen langfristig legalisieren möchte, der sich entweder irregulär oder mit einem anderen Status im Land aufhält.

Im Unionsrecht gelten die Regelungen der Freizügigkeitsrichtlinie (2004/38/EG), die auch als Unionsbürgerrichtlinie bezeichnet wird, für Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige von EWR-Staatsangehörigen sind; in Bezug auf EU-Bürger gilt die Richtlinie hingegen nur, wenn der Betroffene sein Freizügigkeitsrecht in Anspruch genommen hat. Bei EWR-Bürgern gelten Ehegatten, Kinder unter 21 Jahre, Kinder über 21 Jahren, denen Unterhalt gewährt wird (Artikel 2 Absatz 2), sowie „nicht unter die Definition [...] fallende[...] Familienangehörige[...]“ (Artikel 3 Absatz 2) als berechnete Familienangehörige. Die Personengruppe berechtigter Familienangehöriger von Schweizer Staatsangehörigen ist etwas stärker eingeschränkt.²⁰⁷ Der EuGH hat den Begriff „nicht unter die Definition [...] fallende[...] Familienangehörige[...]“ näher erläutert.

Beispiel: In der Rechtssache *Rahman*²⁰⁸ stellte der EuGH klar, dass Artikel 3 Absatz 2 der Freizügigkeitsrichtlinie es EU-Mitgliedstaaten nicht nur ermöglicht, sondern diese sogar dazu verpflichtet, Anträge auf Einreise und Aufenthalt von Personen, die zu einem Unionsbürger in einem besonderen Abhängigkeitsverhältnis stehen, gegenüber den Anträgen anderer Drittstaatsangehöriger in gewisser Weise bevorzugt zu behandeln, wenn die Abhängigkeit zum Zeitpunkt der Antragstellung besteht. Um dieser Verpflichtung nachzukommen, müssen die EU-Mitgliedstaaten sicherstellen, dass ihre Rechtsvorschriften Maßnahmen enthalten, die es den Betroffenen ermöglichen, ihren Antrag auf eine Einreise- und Aufenthaltserlaubnis ordnungsgemäß und umfassend prüfen zu lassen. Außerdem müssen die Maßnahmen gewährleisten, dass den Betroffenen im Fall einer Abweisung die entsprechenden Gründe genannt werden, die sie von einem Gericht prüfen lassen können.

²⁰⁷ Im Sinne des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit gelten Ehegatten, Kinder unter 21 Jahren oder Kinder, denen Unterhalt gewährt wird, sowie Verwandte in aufsteigender Linie, denen Unterhalt gewährt wird, als Familienangehörige, sofern Unterkunft und Unterhalt gesichert sind (bei Studierenden gelten nur Ehegatten und minderjährige Kinder als Familienangehörige).

²⁰⁸ EuGH, Urteil vom 5. September 2009, *Secretary of State for the Home Department/Muhammad Sazzadur Rahman, Fazly Rabby Islam und Mohibullah Rahman* (C-83/11).

Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige von EWR-Bürgern sind (einschließlich von Unionsbürgern, sofern sie ihr Recht auf Freizügigkeit in Anspruch genommen haben) genießen häufig Sonderrechte gegenüber Drittstaatsangehörigen, die Familienangehörige eines Staatsangehörigen des betroffenen Staates sind, da deren Status ausschließlich durch nationales Recht geregelt wird. Das Recht von Drittstaatsangehörigen, die Familienangehörige von EWR-Bürgern sind auf Einreise und Aufenthalt besteht unabhängig davon, wann und wie die Einreise in den Aufnahmestaat erfolgt ist. Es gilt auch für Personen, die unerlaubt eingereist sind.

Beispiel: Die Rechtssache *Metock*²⁰⁹ betraf den aus einem Drittstaat stammenden Ehegatten einer in Irland lebenden EU-Bürgerin, die jedoch keine irische Staatsangehörige war. Die irische Regierung argumentierte, dass der Ehegatte aus einem Drittstaat sich vorher rechtmäßig in einem anderen EU-Mitgliedstaat hätte aufhalten müssen, um von der Freizügigkeitsrichtlinie zu profitieren, und dass das Recht auf Einreise und Aufenthalt nicht gewährt werden sollte, wenn ein Drittstaatsangehöriger vor seiner Eheschließung mit einem EU-Bürger in den Aufnahmemitgliedstaat eingereist war. Der Gerichtshof war der Auffassung, dass die EU-Mitgliedstaaten das Recht auf ein Zusammenleben nach der Freizügigkeitsrichtlinie nicht von Umständen wie Zeitpunkt und Ort der Eheschließung oder der Frage, ob sich der Drittstaatsangehörige vorher rechtmäßig in einem anderen EU-Mitgliedstaat aufgehalten hat, abhängig machen dürfen.

Beispiel: In der Rechtssache *MRAX*²¹⁰ war der EuGH der Auffassung, es sei unrechtmäßig, einem Drittstaatsangehörigen, der mit einem EU-Bürger verheiratet ist, die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu verweigern, nur weil er nach Ablauf seines Visums illegal in das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats eingereist ist.

Im Laufe der Zeit hat der EuGH den Anwendungsbereich von Rechten und Freiheiten, die sich für EU-Bürger aus den EU-Verträgen ableiten, ausgeweitet, so dass sich unter bestimmten Bedingungen auch Rechte für deren aus Drittstaaten stammenden Familienangehörigen ableiten.

209 EuGH, Urteil vom 25. Juli 2008, *Metock und andere/Minister for Justice, Equality and Law Reform* (C-127/08, Slg. 2008, I-06241, Randnrn. 53, 54 und 58). An der Rechtsprechung in der Sache *Metock* orientierte sich auch das Schweizerische Bundesgericht in seinem Urteil BGE 136 II 5 vom 29. September 2009.

210 EuGH, Urteil vom 25. Juli 2002, *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX)/Belgischer Staat* (C-459/99, Slg. 2002, I-06591, Randnr. 80).

Beispiel: Die Rechtssache *Carpenter*²¹¹ betraf die Ehegattin eines Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs, die aus einem Drittstaat stammte. Der Ehegatte bot beruflich Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten an. Es wurde erfolgreich argumentiert, dass er sein Recht auf freien Dienstleistungsverkehr in der EU nur eingeschränkt genießen könne, wenn es seiner Frau nicht erlaubt sei, bei ihm im Vereinigten Königreich zu bleiben und sich während seiner Abwesenheit um seine Kinder zu kümmern. In dieser Rechtssache stützte sich der Gerichtshof auf das Recht auf freien Dienstleistungsverkehr aus Artikel 56 AEUV, um die familienbezogenen Rechte eines Unionsbürger anzuerkennen, der nie in einem anderen Mitgliedstaat gelebt hatte, aber einer grenzüberschreitenden Beschäftigung nachging. Der EuGH berief sich auch auf das Grundrecht der Achtung des Familienlebens aus Artikel 8 EMRK.

Der EuGH hat anerkannt, dass das Aufenthaltsrecht unter bestimmten Umständen direkt mit dem Status von Unionsbürgern nach Artikel 20 AEUV verknüpft und angewendet werden kann, auch wenn der betreffende EU-Bürger nie von seinen Freizügigkeitsrechten Gebrauch gemacht hat.

Beispiel: In der Rechtssache *Gerardo Ruiz Zambrano*²¹² kam der EuGH zu der Auffassung, dass den Drittstaatsangehörigen, die Eltern minderjähriger Kinder mit belgischer Staatsangehörigkeit sind, denen sie Unterhalt gewähren, eine belgische Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis erteilt werden müsse, damit sie mit ihren Kindern zusammenleben und diese unterstützen können. Artikel 3 Absatz 1 der Freizügigkeitsrichtlinie sei nicht anwendbar, da die Kinder als Unionsbürger niemals in einen anderen Mitgliedstaat außerhalb ihres Herkunftslandes umgezogen waren oder sich dort aufgehalten hatten. Der Gerichtshof nahm direkten Bezug auf ihren Status als Unionsbürger gemäß Artikel 20 AEUV, um ihren Eltern als Drittstaatsangehörigen eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis für Belgien zu erteilen. Der Gerichtshof wies darauf hin, dass eine Verweigerung dieser Erlaubnis „diesen Kindern den tatsächlichen Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, verwehren würde“, da sie das Hoheitsgebiet der Europäischen Union verlassen müssten, um bei ihren Eltern zu bleiben.

211 Urteil vom 11. Juli 2002, *Mary Carpenter/Secretary of State for the Home Department* (C-60/00, Slg. 2002, I-06279, Randnrn. 36-46); EuGH, Urteil vom 17. Juli 1992, *The Queen/Immigration Appeal Tribunal und Surinder Singh, ex parte Secretary of State for Home Department* (C-370/90, Slg. 1992, I-04235) zum möglichen Anspruch auf diese Rechte von EU-Bürgern, die in ihr Herkunftsland zurückkehren.

212 EuGH, Urteil vom 8. März 2011, *Gerardo Ruiz Zambrano/Office national de l'emploi (ONEm)* (C-34/09); EuGH, Urteil vom 19. Oktober 2004, *Kunqian Catherine Zhu und Man Lavette Chen/Secretary of State for the Home Department* (C-200/02, Slg. 2004, I-09925, Randnrn. 42-47).

Dieses Urteil war jedoch von den speziellen Umständen dieses Falls abhängig und lässt sich nicht auf jeden beliebigen Fall übertragen.

Beispiel: Zwei Monate nach dem Urteil in der Rechtssache *Gerardo Ruiz Zambrano* befasste sich der EuGH in der Rechtssache *McCarthy*²¹³ mit einer Person mit irischer und britischer Doppelstaatsangehörigkeit Frau McCarthy, die im Vereinigten Königreich geboren wurde und immer dort gelebt hatte, beantragte als irische Staatsangehörige für sich selbst und ihren aus einem Drittstaat stammenden Ehegatten eine Aufenthaltserlaubnis im Vereinigten Königreich. Diese Erlaubnis wurde ihr aus dem Grund verweigert, dass es sich bei ihr „nicht um eine Person handele, die die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt“, wie Arbeitnehmer, Selbstständige und wirtschaftlich unabhängige Personen. In dieser Rechtssache bestätigte der Gerichtshof, dass die Freizügigkeitsrichtlinie nicht anwendbar sei, da Frau McCarthy ihr Freizügigkeitsrecht nie in Anspruch genommen hatte. Auch der Umstand, dass sie eine EU-Bürgerin ist, die die Staatsangehörigkeit zweier Mitgliedstaaten besitzt, reiche alleine nicht aus, um daraus zu schließen, dass sie ihr Freizügigkeitsrecht in Anspruch genommen habe. Der EuGH war außerdem der Auffassung, dass sich aus Artikel 20 und 21 AEUV kein Anspruch ihres Ehegatten auf ein Aufenthaltsrecht im Vereinigten Königreich ableiten lasse, da eine Verweigerung ihr nicht den Genuss der durch den Unionsbürgerstatus verliehenen Rechte verwehre und sie nicht an der Ausübung ihres Rechts, sich im Hoheitsgebiet der EU-Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, behindert würde.

Beispiel: In der Rechtssache *Dereci*²¹⁴, die kurz nach dem Urteil in der Rechtssache *Ruiz Zambrano* verhandelt wurde, äußerte sich der EuGH zu der Frage, ob sich ein Drittstaatsangehöriger im Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaates aufhalten darf, in dem sein Ehegatte und seine Kinder (alle EU-Bürger) ihren Wohnsitz haben, auch wenn diese niemals von ihren Freizügigkeitsrechten Gebrauch gemacht haben und hinsichtlich des Lebensunterhalts nicht auf den Drittstaatsangehörigen angewiesen sind. Der EuGH erklärte, dass sich Mitgliedstaaten weigern können, einem Drittstaatsangehörigen einen Aufenthaltstitel zu erteilen, solange den betroffenen Unionsbürgern dadurch nicht der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die der Unionsbürgerstatus verleiht,

213 EuGH, Urteil vom 5. Mai 2011, *Shirley McCarthy/Secretary of State for the Home Department* (C-434/09).

214 EuGH, Urteil vom 15. November 2011, *Murat Dereci und andere/Bundesministerium für Inneres* (C-256/11, Randnr. 68).

verwehrt wird, was vom vorlegenden Gericht zu prüfen ist. Als Hilfestellung für eine solche Prüfung erklärte der EuGH, dass „die bloße Tatsache, dass es für einen Staatsbürger eines Mitgliedstaats aus wirtschaftlichen Gründen oder zur Aufrechterhaltung der Familiengemeinschaft im Gebiet der Union wünschenswert erscheinen könnte, dass sich Familienangehörige, die nicht die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaats besitzen, mit ihm zusammen im Gebiet der Union aufhalten können, für sich genommen nicht die Annahme [rechtfertigt], dass der Unionsbürger gezwungen wäre, das Gebiet der Union zu verlassen, wenn kein Aufenthaltsrecht gewährt würde“.

Beispiel: In der Rechtssache *Iida gegen Ulm*²¹⁵ zog ein japanischer Staatsangehöriger mit seiner deutschen Frau und der gemeinsamen minderjährigen Tochter nach Deutschland. Seine Frau und seine Tochter zogen später nach Österreich, während der Antragsteller selbst in Deutschland blieb. Herr Iida und seine Frau trennten sich im Jahr 2008, reichten jedoch keine Scheidung ein. Im Jahr 2008 beantragte Herr Iida die Erteilung einer Aufenthaltskarte für Familienangehörige eines Unionsbürgers, die ihm die deutschen Behörden verweigerten. Unter diesen Umständen wurde der EuGH gebeten, sich zur Frage zu äußern, ob sich ein Drittstaatsangehöriger im Herkunftsland seiner Familienangehörigen weiter aufhalten darf, auch wenn diese in einen anderen EU-Mitgliedstaat umgezogen sind und sich vorrangig dort aufhalten. Der EuGH, dem der Fall in einem Vorabentscheidungsersuchen vorgelegt wurde, merkte an, dass auf einen aus einem Drittstaat stammendem Familienangehörigen eines Unionsbürgers, der sein Freizügigkeitsrecht in Anspruch genommen hat, die Richtlinie 2004/38/EG nur dann anwendbar ist, wenn er sich in dem Aufnahmemitgliedstaat niederlässt, in dem auch seine Familienangehörigen als Unionsbürger ihren Wohnsitz haben. Der EuGH erklärte, die Tochter von Herrn Iida könne kein Aufenthaltsrecht für ihren Vater beantragen, da sich aus Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe d der Richtlinie nur eine Anwendbarkeit auf Verwandte in gerader aufsteigender Linie ergibt, denen vom Kind Unterhalt gewährt wird, und nicht auf Situationen, in denen einem Kind vom Elternteil Unterhalt gewährt wird.

Der EuGH prüfte auch die Anwendbarkeit der Artikel 20 und 21 AEUV. Im vorliegenden Fall schloss der Gerichtshof jedoch aus, dass der Tochter oder der Ehefrau von Herrn Iida der tatsächliche Genuss des Kernbestands der mit ihrem Unionsbürgerstatus verbundenen Rechte verwehrt werden könnte. Bei dieser Schlussfolgerung berücksichtigte der EuGH die Umstände, dass der

²¹⁵ EuGH, Urteil vom 8. November 2012, *Yoshikazu Iida/Stadt Ulm*, (C-40/11).

Antragsteller eine Aufenthaltserlaubnis in einem anderem Mitgliedstaat als dem beantragte, in dem sich seine Ehefrau und seine Tochter aufhielten, sowie dass Herrn Iida grundsätzlich nach nationalem Recht eine Verlängerung seines Aufenthaltstitels sowie der Status eines langfristig Aufenthaltsberechtigten nach Richtlinie 2003/109/EG zustand.

Artikel 2 Absatz 2 der Freizügigkeitsrichtlinie zählt auch den „Lebenspartner, mit dem [...] eine eingetragene Partnerschaft“ besteht, zu den Familienangehörigen, sofern dies den Rechtsvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats entspricht. Unter bestimmten Umständen können auch nicht eingetragene Lebenspartner das Recht erhalten, zu einem Unionsbürger oder einem niedergelassenen Migranten zu ziehen.

Beispiel: In der Rechtssache *Niederländischer Staat gegen Ann Florence Reed*²¹⁶ urteilte der EuGH wie folgt: Da dem niederländischen Recht zufolge Lebenspartnern von niederländischen Staatsbürgern erlaubt wird, sich bei ihnen in den Niederlanden aufzuhalten, müsse derselbe Vorteil auch Frau Reed gewährt werden, die eine feste Beziehung mit einem Arbeitnehmer aus dem Vereinigten Königreich unterhielt, der seine aus den Verträgen abgeleiteten Rechte in den Niederlanden in Anspruch nahm. Die Aufenthaltserlaubnis für den ledigen Partner könne dem Gerichtshof zufolge die Integration in den Aufnahmestaat unterstützen und somit zur Freizügigkeit von Arbeitnehmern beitragen. Die Verweigerung dieser Erlaubnis stelle eine Diskriminierung dar.

²¹⁶ EuGH, Urteil vom 17. April 1986, *Niederländischer Staat/Ann Florence Reed* (C-59/85, Slg. 1986, I-01283, Randnrn. 28-30).

Die Familienzusammenführungsrichtlinie regelt die Situation von Ehegatten und ledigen minderjährigen Kindern von zur Zusammenführung berechtigten Drittstaatsangehörigen. Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie schreibt vor, dass ein Antrag auf Familienzusammenführung zu stellen und zu prüfen ist, solange sich die Familienangehörigen noch außerhalb des Hoheitsgebiets des Mitgliedstaats aufhalten, in dem sich der Zusammenführende aufhält. Die Mitgliedstaaten können von dieser Bestimmung abweichen. Familienangehörigen von EWR-Staatsangehörigen kann diese Bedingung jedoch nicht auferlegt werden.²¹⁷

Gemäß EMRK haben die Mitgliedstaaten des Europarates das Recht, die Einreise, den Aufenthalt und die Ausweisung von Ausländern zu kontrollieren. Artikel 8 der EMRK schreibt den Mitgliedstaaten jedoch die Achtung des Familienlebens vor; jeder Eingriff in dieses Recht muss gerechtfertigt sein (siehe Abschnitt 5.4.2 für eine Liste von Kriterien, die bei der Prüfung derartiger Fälle relevant sein können). Es wurden zahlreiche Fälle vor den EGMR gebracht, die Fragen zur Verweigerung der Einreiseerlaubnis oder Legalisierung des Aufenthalts von Ehegatten oder anderen Familienangehörigen von EU-Bürgern oder von niedergelassenen Migranten behandelten. Eine der Kernfragen bei der Entscheidung, ob die Abweisung durch einen Mitgliedstaat berechtigt ist, zielt darauf ab, ob Hindernisse vorhanden sind, die einem Familienleben im Ausland entgegenstehen. Ist dies nicht der Fall, muss ein Staatsbürger unter Umständen sein Herkunftsland verlassen; wenn dies nicht als unangemessen betrachtet wird, ist die Entscheidung des Mitgliedstaates in der Regel für den EGMR zumutbar und verhältnismäßig.²¹⁸ Die Rechtsprechung des Gerichtshofs in diesem Bereich ist eng mit den speziellen Merkmalen und Umständen jedes einzelnen Falls verknüpft (siehe auch Abschnitt 5.4 für weitere Beispiele).

217 EuGH, Urteil vom 25. Juli 2002, *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX)/Belgischer Staat* (C-459/99, Slg. 2002, I-6591); EuGH, Urteil vom 31. Januar 2006, *Kommission der Europäischen Gemeinschaften/Königreich Spanien* (C-503/03, Slg. 2006, I-1097).

218 EGMR, *Darren Omoregie und andere/Norwegen*, Nr. 265/07, 31. Juli 2008, Randnr. 68; EGMR, *Bajsultanov/Österreich*, Nr. 54131/10, 12. Juni 2012, Randnr. 91; EGMR, *Onur/Vereinigtes Königreich*, Nr. 27319/07, 17. Februar 2009, Randnrn. 60 und 61.

Beispiel: In der Rechtssache *Darren Omoregie und andere gegen Norwegen*²¹⁹ kam der Gerichtshof zu dem Schluss, dass die norwegische Ehefrau eines Nigerianers nicht hätte erwarten sollen, dass ihr Ehegatte die Erlaubnis erhält, mit ihr und ihrem Kind in Norwegen zu leben – obwohl sie geheiratet hatten, als ihr Ehegatte sich rechtmäßig im Land aufhielt. Der EGMR berücksichtigte insbesondere die Bindungen des Ehegatten an sein Herkunftsland.

Beispiel: In der Rechtssache *Nuñez gegen Norwegen*²²⁰ war die Beschwerdeführerin mit falschen Papieren in Norwegen eingereist, nachdem sie dort vorher eine Straftat unter einem anderen Namen begangen hatte. Die Beschwerdeführerin ging anschließend eine Beziehung in Norwegen ein und bekam zwei Töchter. Der Gerichtshof urteilte, dass Norwegen mit einer Ausweisung der Beschwerdeführerin Artikel 8 verletzen würde.

Die Weigerung, den Aufenthalt eines ausländischen Ehegatten nach dem Scheitern einer Ehe zu legalisieren, wurde vom Gerichtshof unterstützt, auch wenn dies zum *De-facto*-Exil von minderjährigen Familienangehörigen führen kann, die Staatsangehörige des Aufnahmestaates sind (siehe auch Abschnitt 5.4.1).

Beispiel: In der Rechtssache *Sorabjee gegen Vereinigtes Königreich*²²¹ erklärte die frühere Europäische Kommission für Menschenrechte die Beschwerde der Antragstellerin wegen einer Verletzung von Artikel 8 im Hinblick auf die Abschiebung ihrer Mutter nach Kenia für unzulässig. Sie war der Auffassung, dass von der Beschwerdeführerin aufgrund des Alters von drei Jahren erwartet werden könne, mit ihrer Mutter umzuziehen und sich an die veränderte Umwelt anzupassen. Ihre britische Staatsangehörigkeit sei nicht relevant. Dieser Ansatz kann der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache *Ruiz Zambrano* gegenübergestellt werden (siehe Beispiel weiter oben in diesem Abschnitt).

Sind einzelstaatliche Gerichte jedoch der Auffassung, ein Kind solle im Wohnsitzstaat verbleiben, ist der EGMR möglicherweise nicht dazu bereit, die von den Einwanderungsbehörden vorgesehene Trennung der Familie zu dulden.

²¹⁹ EGMR, *Darren Omoregie und andere/Norwegen*, Nr. 265/07, 31. Juli 2008.

²²⁰ EGMR, *Nuñez/Norwegen*, Nr. 55597/09, 28. Juni 2011.

²²¹ Europäische Kommission für Menschenrechte, Rechtssache *Sorabjee/the United Kingdom* (Entscheidung), Nr. 23938/94, 23. Oktober 1995; Europäische Kommission für Menschenrechte, Rechtssache *Jaramillo/the United Kingdom* (Entscheidung), Nr. 24865/94, 23. Oktober 1995.

Beispiel: In der Rechtssache *Rodrigues da Silva und Hoogkamer gegen die Niederlande*²²² kam der Gerichtshof zu dem Schluss, dass es unverhältnismäßig sei, die Legalisierung des Aufenthalts der brasilianischen Mutter eines Kindes, mit dem regelmäßiger Kontakt besteht, zu verweigern, wenn die inländischen Gerichte ausdrücklich geurteilt hatten, für das Wohl des Kindes sei ein Verbleib in den Niederlanden beim niederländischen Vater die beste Lösung.

Es können auch Situationen eintreffen, wo zwar die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nicht ausdrücklich verweigert wird, aber dennoch ein mittelbarer Eingriff in das Recht auf Achtung des Familienlebens vorliegt.

Beispiel: Die Rechtssache *G.R. gegen die Niederlande*²²³ befasste sich mit dem Eingriff, der durch die Forderung unverhältnismäßig hoher Gebühren für die Legalisierung des Aufenthalts einer ausländischen Ehegattin entstand. Der Gerichtshof prüfte die Angelegenheit auf die Vereinbarkeit mit Artikel 13 EMRK, da die Beschwerde sich auf die nicht vorhandene Möglichkeit des Antragstellers bezog, die Ablehnung seiner Aufenthaltserlaubnis anzufechten, da sein Antrag ausschließlich aus dem Grund abgelehnt worden war, dass er die angefallenen Gebühren nicht entrichtet hatte.²²⁴

5.3 Familienzusammenführung

Mit „Familienzusammenführung“ wird eine Situation beschrieben, in der eine Person, die sich in einem EU-Mitgliedstaat oder einem Mitgliedstaat des Europarates aufhält, beantragt, dass bei der Einwanderung zurückgelassene Familienangehörige ihr folgen dürfen.

Im Rahmen des Unionsrechts unterscheiden die Bestimmungen der Freizügigkeitsrichtlinie zu Familienangehörigen von EWR-Staatsangehörigen, die ihre aus den Verträgen abgeleiteten Rechte in Anspruch nehmen, nicht zwischen der Legalisierung des Aufenthalts von Familienangehörigen und der Familienzusammenführung – lediglich die Beziehung zwischen dem Familienangehörigen und dem Zusammenführenden mit Unionsbürgerschaft ist ausschlaggebend.

²²² EGMR, *Rodrigues da Silva und Hoogkamer/Niederlande*, Nr. 50435/99, 31. Januar 2006.

²²³ EGMR, *G.R./Niederlande*, Nr. 22251/07, 10. Januar 2012.

²²⁴ EGMR, *Anakomba Yula/Belgien*, Nr. 45413/07, 10. März 2009.

Im Hinblick auf Familienangehörige, die nicht zur Kernfamilie gehören, hat der EuGH kürzlich geurteilt, dass die EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich der Wahl der Faktoren, die bei der Prüfung der Anträge auf Einreise und Aufenthalt von den in Artikel 3 Absatz 2 der Freizügigkeitsrichtlinie genannten Personen zu berücksichtigen sind, einen großen Ermessensspielraum haben. Die Mitgliedstaaten dürfen daher in ihren Rechtsvorschriften bestimmte Voraussetzungen hinsichtlich der Art oder Dauer der Abhängigkeit vorsehen. Der EuGH hat jedoch außerdem erklärt, dass sich diese Voraussetzungen mit der gewöhnlichen Bedeutung der in Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie in Bezug auf die Abhängigkeit verwendeten Begriffe vereinbaren lassen müssen und dieser Bestimmung nicht ihre praktische Wirksamkeit nehmen dürfen.²²⁵

Nach Artikel 4 der Familienzusammenführungsrichtlinie dürfen Ehegatten und minderjährige nicht verheiratete Kinder eines zur Zusammenführung berechtigten Drittstaatsangehörigen nachziehen. Die EU-Mitgliedstaaten können jedoch Bedingungen im Hinblick auf die Einkünfte festlegen, über die ein Zusammenführender verfügen muss. Die Richtlinie besagt, dass ein Mitgliedstaat bei einem Kind über 12 Jahre, das unabhängig vom Rest seiner Familie ankommt, prüfen kann, ob es ein zum Zeitpunkt der Umsetzung der Richtlinie in den nationalen Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats vorgesehenes Integrationskriterium erfüllt, bevor er ihm die Einreise und den Aufenthalt gemäß dieser Richtlinie gestattet. Der EuGH wies eine Klage des Europäischen Parlaments ab, das geltend machte, dass diese einschränkenden Bestimmungen der Richtlinie eine Verletzung der Grundrechte darstellten. Der EuGH betonte jedoch, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie verschiedene Voraussetzungen erfüllen müssen.²²⁶

Artikel 4 Absatz 5 der Familienzusammenführungsrichtlinie ermöglicht es den Mitgliedstaaten vorzusehen, dass der Zusammenführende und sein Ehegatte ein Mindestalter erreicht haben müssen, das höchstens auf 21 Jahre festgesetzt werden darf, bevor der Ehegatte dem Zusammenführenden nachreisen darf. Verschiedene europäische Staaten scheinen Rechtsvorschriften zu verabschieden, mit denen das Alter für die Erteilung eines Visums zum Zweck der Eheschließung heraufgesetzt wird.

225 EuGH, Urteil vom 5. September 2012, *Secretary of State for the Home Department/Muhammad Sazzadur Rahman, Fazly Rabby Islam und Mohibullah Rahman* (C-83/11, Randnrn. 36-40).

226 EuGH, Urteil vom 27. Juni 2006, *Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union* (C-540/03, Slg. 2010, I-05769, Randnrn. 62-65).

Das Unionsrecht unterscheidet nicht danach, ob eine familiäre Beziehung aufgenommen wurde, bevor sich der Zusammenführende im Hoheitsgebiet niederließ oder danach.²²⁷

Im Hinblick auf Familienangehörige von Drittstaatsangehörigen, die in der EU leben, ist in Artikel 2 Buchstabe d der Familienzusammenführungsrichtlinie ausdrücklich angegeben, dass die Richtlinie unabhängig davon gilt, ob die familiären Bindungen vor oder nach der Einreise des Zusammenführenden entstanden sind; die Rechtsvorschriften einiger Mitgliedstaaten können hier jedoch eine eindeutige Unterscheidung vorsehen. Diese Unterscheidung ist für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen, die Familienangehörige von EWR-Bürgern sind ebenfalls nicht relevant.

Beispiel: In der Rechtssache *Chakroun*²²⁸ befasste sich der EuGH mit den niederländischen Rechtsvorschriften, die zwischen „Familiengründung“ und „Familienzusammenführung“ unterscheiden, wobei mit beiden Konzepten verschiedene Aufenthaltsrechte und finanzielle Anforderungen verknüpft sind. Diese Unterscheidung hängt lediglich von der Frage ab, ob die familiären Bindungen vor oder nach der Einreise des Zusammenführenden im Aufnahmestaat entstanden sind. Da das Ehepaar in diesem speziellen Fall zwei Jahre nach Ankunft des Zusammenführenden in den Niederlanden geheiratet hatte, wurde ihre Situation als Familiengründung und nicht als Familienzusammenführung betrachtet, obwohl das Paar zum Zeitpunkt der angefochtenen Entscheidung bereits über 30 Jahre verheiratet war.

Der Gerichtshof bestätigte, dass das Recht eines Zusammenführenden nach der Familienzusammenführungsrichtlinie auf eine Zusammenführung mit aus Drittstaaten stammenden Familienangehörigen unabhängig davon besteht, ob die familiären Bindungen vor oder nach der Einreise des Zusammenführenden entstanden sind. Der Gerichtshof berücksichtigte das Fehlen einer solchen Unterscheidung im Rahmen des Unionsrechts (Artikel 2 Buchstabe d und Erwägungsgrund 6 der Richtlinie sowie Artikel 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union) und die Notwendigkeit, den Bestimmungen der Richtlinie nicht ihre praktische Wirksamkeit zu nehmen.

²²⁷ EuGH, Urteil vom 25. Juli 2008, *Metock und andere/Minister for Justice, Equality and Law Reform* (C-127/08).

²²⁸ EuGH, Urteil vom 4. März 2010, *Rhimou Chakroun/Minister van Buitenlandse Zaken* (C-578/08, Slg. 2010, I-01839).

Die Freizügigkeitsrichtlinie und (vor deren Verabschiedung) die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 legen eindeutig fest, dass die Ehegatten von EWR-Staatsangehörigen das Recht haben, sich bei diesen aufzuhalten. EWR-Staatsangehörigen, die von ihren Freizügigkeitsrechten Gebrauch machen, müssen außerdem dieselben steuerlichen und sozialen Vorteile erhalten wie die Staatsangehörigen des Aufnahme- staates, einschließlich Vorteilen aus Einwanderungsregelungen, die auf nicht ausdrücklich in der Richtlinie genannte Situationen anwendbar sind.²²⁹

Im Rahmen der EMRK hat der Gerichtshof eine Reihe von Rechtssachen untersucht, die die Verweigerung von Visa für Ehegatten, Kinder oder ältere Verwandte betreffen, die der jeweilige Antragsteller zurückgelassen hatte und die vorher im Ausland Teil seines Familienlebens waren.

Viele der Argumente in Bezug auf zurückgelassene Ehegatten, die die Mitgliedstaaten des Europarates in Fällen der Legalisierung des Aufenthalts von Familienangehörigen vorbringen – und die der EGMR akzeptiert –, gelten auch für Fälle der Familienzusammenführung. Von Ehegatten mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat des Europarates, die die Ehe mit im Ausland ansässigen Partnern eingegangen sind, kann ein Umzug ins Ausland erwartet werden, sofern sie nicht nachweisen können, dass diesbezüglich schwerwiegende Hindernisse bestehen; dies gilt insbesondere, wenn ihnen die einschränkenden Einwanderungsregelungen hätten bekannt sein müssen. Die Mitgliedstaaten sind weder dazu verpflichtet, die Entscheidung von Ehepaaren, sich in einem bestimmten Land aufzuhalten, hinzunehmen noch die Niederlassung des Ehegatten aus einem Drittstaat zu akzeptieren. Wenn ein Mitgliedstaat jedoch Rechtsvorschriften erlassen möchte, mit denen das Recht auf Nachzug von Ehegatten auf bestimmte Gruppen von Einwanderern beschränkt wird, muss dies im Einklang mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung aus Artikel 14 EMRK geschehen.²³⁰

Bei der Migration werden häufig Kinder zurückgelassen: Die Eltern wandern aus, um sich in einem Aufnahmestaat niederzulassen, lassen jedoch ihre Kinder (häufig in der Obhut von Großeltern oder anderen Verwandten) zurück, bis sie sich aus rechtlicher, sozialer und wirtschaftlicher Sicht niedergelassen haben und ihre Situation ausreichend gefestigt ist, um die Kinder nachziehen zu lassen. Die Vorgehensweise des EGMR in derartigen Fällen hängt stark von den konkreten Umständen der jeweiligen Rechtssache ab.

²²⁹ EFTA-Gerichtshof, Rechtssache E-4/11 *Arnulf Clauder*, 26. Juli 2011, Randnr. 44.

²³⁰ EGMR *Hode und Abdi/Vereinigtes Königreich*, Nr. 22341/09, 6. November 2012, Randnrn. 43-55.

Beispiel: In der Rechtssache *Gül gegen die Schweiz*²³¹ war ein Kind in der Türkei bei Verwandten zurückgelassen worden, als erst sein Vater und anschließend die Mutter in die Schweiz auswanderten. Infolge schwerwiegender Verletzungen, die sich die Mutter bei einem Brand zuzog, wurde ihr eine Aufenthaltsgenehmigung in der Schweiz aus humanitären Gründen erteilt; die Behörden waren zum damaligen Zeitpunkt der Ansicht, dass ihre physische Gesundheit bei einer Rückführung in die Türkei gefährdet wäre. Daher wurde ihrem Ehemann eine Aufenthaltserlaubnis erteilt, damit er bei ihr bleiben konnte. Die Eltern beantragten den Nachzug ihres zurückgelassenen Kindes; doch obwohl sie sich rechtmäßig in der Schweiz aufhielten, verlieh ihnen ihr Status kein Recht auf eine Familienzusammenführung. Nach einer Prüfung der besonderen Umstände dieses Falls kam der EGMR zu dem Schluss, dass es keinen Grund gab, warum nicht die gesamte Familie in die Türkei zurückkehren konnte, da der Gesundheitszustand der Mutter sich offenbar stabilisiert hatte. Er konnte also in der Verweigerung des Nachzugs des Kindes keine Verletzung von Artikel 8 EMRK feststellen.

Beispiel: In der Rechtssache *Sen gegen die Niederlande*²³² wurde die älteste Tochter in der Türkei zurückgelassen, als ihre Eltern in die Niederlande auswanderten. Der Gerichtshof war der Auffassung, dass die Entscheidung der Eltern, ihre Tochter zurückzulassen, nicht als unwiderruflich und als Ausschluss aus dem Familienverband betrachtet werden sollte. Unter den speziellen Umständen stelle die Verweigerung der Nachzugsgenehmigung der niederländischen Behörden eine Verletzung von Artikel 8 EMRK dar.

Beispiel: In der Rechtssache *Osman gegen Dänemark*²³³ untersuchte der Gerichtshof einen Fall, in dem eine Schülerin somalischer Herkunft im Teenageralter, die sich als langfristig Aufenthaltsberechtigte mit ihrer Familie in Dänemark aufhielt, vom Vater nach Kenia geschickt wurde, um dort die Vollzeitpflege ihrer betagten Großmutter in einem Flüchtlingslager zu übernehmen. Als sie nach zwei Jahren erneut eine Aufenthaltserlaubnis beantragte, um zu ihrer Familie in Dänemark zurückzukehren, wiesen die dänischen Behörden ihren Antrag ab. Der Gerichtshof stellte eine Verletzung von Artikel 8 EMRK fest.

231 EGMR, *Gül/Schweiz*, Nr. 23218/94, 19. Februar 1996.

232 EGMR, *Sen/Niederlande*, Nr. 31465/96, 21. Dezember 2001.

233 EGMR, *Osman/Dänemark*, Nr. 38058/09, 14. Juni 2011.

Im Rahmen der ESC gewährt Artikel 19 Absatz 6 das Recht auf Zusammenführung mit der Familie. Der ECSR hat sich zu den Bedingungen und Einschränkungen der Familienzusammenführung wie folgt geäußert:

- a) Eine Verweigerung aus Gründen der Gesundheit ist nur zulässig bei bestimmten Krankheiten, die so schwerwiegend sind, dass sie eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstellen.²³⁴
- b) Die Anforderung des angemessenen Wohnraums sollte nicht so einschränkend sein, dass sie eine Familienzusammenführung verhindert.²³⁵
- c) Die Anforderung einer Aufenthaltsdauer von über einem Jahr für Wanderarbeitnehmer, die den Nachzug von Familienangehörigen beantragen, ist unangemessen und stellt somit eine Verletzung der ESC dar.
- d) Wanderarbeitnehmern, die über ein ausreichendes Einkommen für den Unterhalt von Familienangehörigen verfügen, sollte nicht aufgrund der Einnahmequelle automatisch das Recht auf Familienzusammenführung verwehrt werden, sofern ihnen die erhaltenen Leistungen rechtmäßig zustehen.
- e) Die Anforderung, dass Familienangehörige von Wanderarbeitnehmern einen Sprach- oder Integrationstest bestehen müssen, um einreisen zu dürfen bzw. um sich weiter rechtmäßig im Land aufhalten zu dürfen, stellt eine Einschränkung dar, die höchstwahrscheinlich der Verpflichtung aus Artikel 19 Absatz 6 die Wirksamkeit ihres Kernbestands nimmt und folglich nicht mit der ESC im Einklang steht.²³⁶

5.4 Aufrechterhaltung der Familie – Schutz vor Ausweisung

In vielen Fällen ist ein Ehegatte oder Elternteil aus einem Drittstaat von der Ausweisung bedroht oder wird ausgewiesen, was häufig gravierende Folgen für das bestehende Familienleben haben kann. Derartige Situationen ergeben sich häufig infolge zweier Szenarien, die auch in Wechselbeziehung zueinander stehen können:

²³⁴ Siehe ECSR, Conclusions XVIII-1 (Turkey), Artikel 1, 12, 13, 16 und 19 der Charta, 1998, Artikel 19 „Das Recht der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien auf Schutz und Beistand“.

²³⁵ Siehe ECSR, Conclusions 2011 (Belgium), Artikel 7, 8, 16, 17 und 19 der revidierten Charta, Januar 2012, Artikel 19, Absatz 6.

²³⁶ Eine aktuelle Stellungnahme zu diesen Grundsätzen ist enthalten in: ECSR, Conclusions 2011, General Introduction, Januar 2012, Statement of interpretation on Art. 19 (6).

- a) Die Beziehung, auf deren Grundlage eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde, ist gescheitert und das Paar trennt sich oder lässt sich scheiden; in der Regel sind aus dieser Beziehung Kinder hervorgegangen, die ein Umgangsrecht in Bezug auf beide Elternteile haben.
- b) Der Familienangehörige aus einem Drittstaat hat eine Straftat begangen, die eine Abschiebungsanordnung zur Folge hatte. Es muss die Frage gestellt werden, ob eine Abschiebung vor dem Hintergrund des Rechts auf Achtung des Familienlebens unverhältnismäßig ist.

Möglicherweise entscheiden auch einfach die Behörden, dass ein Familienangehöriger die Anforderungen nicht mehr erfüllt, die ursprünglich zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis gestellt wurden. In diesen Fällen muss die maßgebliche Situation des Betroffenen betrachtet werden.

Beispiel: In der vor dem EuGH verhandelten Rechtssache *Pehlivan*²³⁷ konnte eine türkische Staatsangehörige, die ihren Eltern in die Niederlande gefolgt war, ihr Aufenthaltsrecht im EU-Aufnahmemitgliedstaat geltend machen, obwohl sie vor Ablauf der Dreijahresfrist geheiratet hatte, die im ersten Gedankenstrich von Artikel 7 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrates EWG-Türkei festgelegt ist. Die Dreijahresfrist bezieht sich auf die ersten drei Jahre mit ordnungsgemäßem Wohnsitz, bevor die Person Zugang zum Arbeitsmarkt erhält und während denen der EU-Mitgliedstaat der Person Bedingungen auferlegen kann. Während dieses Zeitraums lebte die Beschwerdeführerin mit ihren Eltern in den Niederlanden; die Aufenthaltserlaubnis war zur Familienzusammenführung erteilt worden.

5.4.1 Scheitern von Beziehungen

Hat ein Drittstaatsangehöriger noch keine eigenständige Aufenthaltserlaubnis erworben und wird die Beziehung, die Grundlage für die bisherige Aufenthaltserlaubnis war, beendet, kann der ausländische Partner sein Aufenthaltsrecht verlieren.

Gemäß Unionsrecht rechtfertigt die Beziehung den Aufenthalt des in Trennung lebenden Drittstaatsangehörigen so lange, bis die Ehe, die als Aufenthaltsgrundlage diente, ordnungsgemäß aufgelöst wird (Freizügigkeitsrichtlinie).²³⁸ Ein Scheitern

²³⁷ EuGH, Urteil vom 16. Juni 2011, *Fatma Pehlivan/Staatssecretaris van Justitie*, (C-484/07).

²³⁸ EuGH, Urteil vom 13. Februar 1985, *Aissatou Diatta/Land Berlin* (C-267/83 Slg. 1983, I-00567).

der Beziehung ist nicht ausreichend, um die Aberkennung des Aufenthaltsrechts zu rechtfertigen.

Artikel 13 der Freizügigkeitsrichtlinie sieht die Aufrechterhaltung des Aufenthaltsrechts von Drittstaatsangehörigen bei Scheidung oder Aufhebung der Ehe vor, wenn die Ehe mindestens drei Jahre bestanden hat, davon mindestens ein Jahr im Aufnahmemitgliedstaat, oder wenn aus der Ehe Kinder hervorgegangen sind, was die Anwesenheit beider Elternteile erforderlich macht. Die Freizügigkeitsrichtlinie enthält eine spezielle Bestimmung zum Schutz des Aufenthaltsstatus von Drittstaatsangehörigen, die Opfer von Gewalt im häuslichen Bereich geworden sind und deren Partner ein EWR-Staatsangehöriger ist (Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe c).

Die Familienzusammenführungsrichtlinie sieht des Weiteren die Möglichkeit vor, ausländischen Partnern eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn die Beziehung mit dem Zusammenführenden im Falle des Todes des Ehepartners, der Scheidung oder der Trennung beendet wird. Eine Pflicht zur Erteilung einer eigenständigen Aufenthaltserlaubnis besteht erst nach fünf Jahren Aufenthaltsdauer (Artikel 15). Artikel 15 Absatz 3 der Richtlinie zufolge sollten die EU-Mitgliedstaaten Bestimmungen erlassen, nach denen die Ausstellung eines eigenen Aufenthaltstitels gewährleistet ist, wenn besonders schwierige Umstände im Falle der Scheidung oder der Trennung vorliegen. Ebenso wie Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe c der Freizügigkeitsrichtlinie erstreckt sich diese Bestimmung auch auf Situationen häuslicher Gewalt; dennoch haben die Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum bei der Umsetzung der Bestimmungen.

Im Rahmen der EMRK prüft der EGMR, ob dem Drittstaatsangehörigen aufgrund des Familienlebens und der Notwendigkeit des Kontakts mit den Kindern eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden sollte. Dies unterscheidet sich vom einzelstaatlichen Recht vieler Mitgliedstaaten, wo das Ende einer Beziehung zur Aufhebung des Aufenthaltsrechts von Ehegatten oder Eltern aus Drittstaaten führen kann. Häufig sieht der Gerichtshof keinen Grund, warum der Kontakt nicht in Form von Besuchen aufrechterhalten werden kann,²³⁹ berücksichtigt aber, dass dem Drittstaatsangehörigen in bestimmten Situationen ein Bleiberecht gewährt werden sollte.

²³⁹ EGMR, *Rodrigues da Silva und Hoogkamer/Niederlande*, Nr. 50435/99, 31. Januar 2006.

Beispiel: In der Rechtssache *Berrehab gegen die Niederlande*²⁴⁰ war der Gerichtshof der Auffassung, dass Artikel 8 EMRK die Niederlande davon abhalten müsse, einen Vater auszuweisen, der trotz seiner Scheidung vier Mal wöchentlich Kontakt mit seinem Kind pflegte.

5.4.2 Strafrechtliche Verurteilungen

Ein EU-Mitgliedstaat möchte unter Umständen rechtmäßig aufhältige Drittstaatsangehörige ausweisen, die eine Straftat begangen haben.

Im Rahmen des Unionsrechts übertragen die Artikel 27-33 der Freizügigkeitsrichtlinie berechtigten Familienangehörigen den gleichen – abgeleiteten – erhöhten Schutz gegen Ausweisung, den auch EWR-Staatsangehörige genießen. So muss beispielsweise jedem Versuch, das Recht von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen, sich frei zu bewegen und aufzuhalten, aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit einzuschränken, der Umstand zugrunde liegen, dass das persönliche Verhalten des Betroffenen eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellt. Strafrechtliche Verurteilungen allein können derartige Maßnahmen nicht ohne weiteres begründen.

Nach Artikel 28 Absatz 3 Buchstabe b der Richtlinie dürfen minderjährige Kinder nur aus zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit ausgewiesen werden, es sei denn, die Ausweisung ist zum Wohl des Kindes notwendig.

Familienangehörige von türkischen Staatsbürgern, die eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis erlangt haben, sind unabhängig von ihrer eigenen Staatsangehörigkeit ähnlich geschützt.²⁴¹

Artikel 6 Absatz 2 der Familienzusammenführungsrichtlinie erlaubt es Mitgliedstaaten, aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit den Aufenthaltstitel eines Familienangehörigen zu entziehen oder dessen Verlängerung abzulehnen. Trifft ein Mitgliedstaat eine entsprechende Entscheidung, so muss er die Schwere oder die Art des von dem Familienangehörigen begangenen Verstoßes gegen die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit oder die von dieser Person ausgehende Gefahr berücksichtigen.

²⁴⁰ EGMR, *Berrehab/Niederlande*, Nr. 10730/84, 21. Juni 1988.

²⁴¹ EuGH, Urteil vom 19. Juli 2012, *Natthaya Dülger/Wetteraukreis* (C-451/11).

Auf der Grundlage der EMRK entscheidet der Gerichtshof zunächst, ob es angemessen ist, von der Familie zu erwarten, den Straftäter ins Ausland zu begleiten, und falls nicht, ob das kriminelle Verhalten auch dann eine Ausweisung rechtfertigt, wenn diese eine vollständige Trennung der Familie zur Folge hat. In diesen Situationen ist die Schlussfolgerung des EGMR eng an die Umstände des betreffenden Falls geknüpft. Der EGMR hat verschiedene Kriterien für die Bewertung der Verhältnismäßigkeit einer Ausweisungsanordnung festgelegt. Dazu gehören:

- die Art und die Schwere der vom Antragsteller im ausweisenden Staat begangenen Straftat;
- die Aufenthaltsdauer des Antragstellers in dem Land, aus dem er ausgewiesen werden soll;
- die Zeit, die seit Begehen der Straftat vergangen ist, sowie das Verhalten des Antragstellers in diesem Zeitraum;
- die Staatsangehörigkeit des Antragstellers und der betroffenen Familienangehörigen;
- die Enge der sozialen, kulturellen und familiären Bindungen des Antragstellers und der betroffenen Familienangehörigen mit dem Aufnahmestaat und mit dem Zielland;
- das Wohl betroffener Kinder, insbesondere auf sie zukommende Schwierigkeiten, wenn sie dem Antragsteller in das Land folgen müssten, in das er ausgewiesen wird.²⁴²

Beispiel: Die Rechtssache *A.A. gegen die Niederlande*²⁴³ betraf einen nigerianischen Staatsangehörigen, der als Kind ins Vereinigte Königreich zu seiner Mutter und seinen Geschwistern eingereist war und dem ein Daueraufenthaltsrecht genehmigt wurde. Als Schüler beging er eine schwerwiegende Straftat und verbüßte seine Strafe. Anschließend unterzog er sich einer beispielhaften Resozialisierung, beging keine weiteren Straftaten, erhielt einen Hochschulabschluss und fand eine feste Anstellung. Dies geschah zu dem Zeitpunkt, zu dem

242 EGMR, *Boultif/Schweiz*, Nr. 54273/00, 2. August 2001; EGMR, *Üner/Niederlande* [GK], Nr. 46410/99, 18. Oktober 2006; EGMR, *Balogun/Vereinigtes Königreich*, Nr. 60286/09, 10. April 2012, Randnrn. 43-53.

243 EGMR, *A.A./Vereinigtes Königreich*, Nr. 8000/08, 20. September 2011.

aufgrund der Straftat, die er als Jugendlicher begangen hatte, seine Abschiebung angeordnet wurde. Der EGMR wies auf die strafrechtliche Verurteilung und die beispielhafte Resozialisierung hin und hob die Bedeutung des Zeitraums, der seit Begehen der Straftat vergangen war, sowie das Verhalten des Antragstellers in dieser Zeit hervor. Er kam zu dem Schluss, dass die Ausweisung des Antragstellers unter diesen besonderen Umständen eine Verletzung von Artikel 8 EMRK darstellen würde.

Beispiel: Die Beschwerdeführer in der Rechtssache *Antwi und andere gegen Norwegen*²⁴⁴ waren ein ghanaischer Staatsangehöriger sowie seine Frau und seine Tochter, die die norwegische Staatsangehörigkeit besaßen. Der EGMR urteilte, dass keine Verletzung von Artikel 8 EMRK vorlag. Die Behörden hatten die Ausweisung von Herrn Antwi beschlossen und seine Wiedereinreise nach Norwegen für die darauffolgenden fünf Jahre untersagt, da sein Ausweis gefälscht war. Der Gerichtshof war der Auffassung, dass keine unüberbrückbaren Hindernisse gegen eine gemeinsame Niederlassung in Ghana oder zumindest die Aufrechterhaltung eines regelmäßigen Kontaktes vorlagen, da beide Eltern in Ghana geboren und aufgewachsen waren (die Ehefrau hatte das Land mit 17 Jahren verlassen) und das Land drei Mal mit ihrer Tochter besucht hatten.

Beispiel: Die Rechtssache *Amrollahi gegen Dänemark*²⁴⁵ befasste sich mit einem Antragsteller iranischer Staatsangehörigkeit mit einem Daueraufenthaltsrecht in Dänemark. Er hatte mit seiner dänischen Partnerin zwei Kinder sowie ein weiteres in Dänemark lebendes Kind aus einer früheren Beziehung. Nach seiner Entlassung aus der Haft, die er infolge einer Verurteilung wegen Drogenschmuggels verbüßt hatte, ordneten die Behörden seine Abschiebung in den Iran an. Der EGMR urteilte, dass dies eine Verletzung von Artikel 8 EMRK darstellen würde, da der vorgesehene dauerhafte Ausschluss des Antragstellers aus Dänemark die Familie trennen würde. Es sei praktisch unmöglich, das Familienleben außerhalb von Dänemark aufrecht zu erhalten, da die Ehefrau des Antragstellers nie im Iran gewesen war, kein Farsi beherrschte und keine Muslimin war. Außer der Ehe mit einem Iraner verbinde sie nichts mit diesem Land.²⁴⁶

244 EGMR, *Antwi und andere/Norwegen*, Nr. 26940/10, 14. Februar 2012.

245 EGMR, *Amrollahi/Dänemark*, Nr. 56811/00, 11. Juli 2002.

246 Weitere ähnliche Urteile: EGMR, *Beldjoudi/Frankreich*, Nr. 12083/86, 26. März 1992; EGMR, *Boultif/Schweiz*, Nr. 54273/00, 2. August 2001.

Kernpunkte

- Die Familienzusammenführung von EU-Bürgern, die ihr Freizügigkeitsrecht nicht in Anspruch nehmen, wird nicht durch Unionsrecht abgedeckt. In einigen EU-Mitgliedstaaten genießen EU-Bürger, die ihr Freizügigkeitsrecht in Anspruch nehmen, ein größeres Recht auf Familienzusammenführung als die eigenen Staatsbürger des jeweiligen Staates (siehe Einführung zu diesem Kapitel).
- Die Freizügigkeitsrichtlinie gilt unabhängig von der Staatsangehörigkeit für berechnete Familienangehörige von EWR-Staatsangehörigen und Unionsbürgern, sofern diese Unionsbürger von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen. Sie überträgt berechtigten Familienangehörigen den gleichen – abgeleiteten – erhöhten Schutz gegen Ausweisung, den auch EWR-Staatsangehörige genießen (siehe Abschnitt 5.2).
- Die Familienzusammenführung von zusammenführenden Drittstaatsangehörigen wird mit der Familienzusammenführungsrichtlinie geregelt. Grundsätzlich ist es erforderlich, dass sich der Familienangehörige außerhalb des Landes befindet; die Mitgliedstaaten können jedoch von dieser Anforderung abweichen (siehe Abschnitt 5.3).
- Das Unionsrecht unterscheidet zum Zwecke der Familienzusammenführung nicht danach, ob eine familiäre Beziehung aufgenommen wurde, bevor sich der Zusammenführende im Hoheitsgebiet niederließ oder danach (siehe Abschnitt 5.3).
- Auf der Grundlage der EMRK wurden Kriterien zur Bewertung der Verhältnismäßigkeit einer Ausweisungsentscheidung festgelegt, die das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens aus Artikel 8 EMRK berücksichtigen. Die Vorgehensweise des EGMR bei der Ausweisung von Familienangehörigen oder bei der Familienzusammenführung hängt von den speziellen Umständen des entsprechenden Falls ab (siehe Abschnitt 5.2 und/oder Abschnitt 5.4.1).
- Die ESC sieht ein Recht auf Familienzusammenführung vor; und die Rechtsprechung des ECSR grenzt die Bedingungen und Beschränkungen ab, denen eine solche Zusammenführung unterliegen kann (siehe Abschnitt Section 5.3).
- Der EMRK zufolge ist ein allgemeines Verbot der Eheschließung auf der Grundlage des Einwanderungsstatus in der Regel nicht zulässig (siehe Abschnitt 5.1).

Weitere Rechtssachen und weiterführende Literatur:

Eine Anleitung zum Suchen weiterer Rechtssachen finden Sie unter **Anleitung zum Suchen von Entscheidungen** der europäischen Gerichtshöfe auf Seite 275 dieses Handbuchs. Zusätzliches Material zu den in diesem Kapitel behandelten Themen finden Sie im Abschnitt „**Weiterführende Literatur**“ auf Seite 255.

6

Inhaftnahme und Einschränkung der Freizügigkeit



EU	Behandelte Themen	Europarat
Aufnahmerichtlinie (2003/9/EG), Artikel 2 Buchstabe k	Definitionen: Inhaftnahme (Gewahrsam) oder Einschränkung der Freizügigkeit	EMRK, Artikel 5 (Recht auf Freiheit und Sicherheit) EMRK, Artikel 2 des Protokolls Nr. 4 (Freizügigkeit)
Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG), Artikel 15 Absatz 1	Alternativen zur Inhaftnahme	EGMR, Rechtssache <i>Mikolenko gegen Estland</i> , 2010 (notwendige Prüfung von Alternativen zur Inhaftnahme)
Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG), Artikel 15 Absatz 1	Erschöpfende Liste der Ausnahmen vom Recht auf Freiheit	EMRK, Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben a bis f (Recht auf Freiheit und Sicherheit)
Schengener Grenzkodex, Artikel 13 (Einreiseverweigerung)	<i>Inhaftnahme zur Verhinderung der unerlaubten Einreise in das Land</i>	EMRK, Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f (Recht auf Freiheit und Sicherheit), vierter Teil EGMR, <i>Saadi gegen Vereinigtes Königreich</i> , 2008 (Personen, denen vom Staat bisher noch keine Erlaubnis zur Einreise erteilt wird)

EU	Behandelte Themen	Europarat
Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG), Artikel 15 EuGH, Rechtssache C-61/11 <i>El Dridi</i> , 2011, und Rechtssache C-329/11 <i>Achughbabian</i> , 2011 (Beziehung zwischen Abschiebungshaft und Haft aufgrund strafrechtlicher Handlungen)	<i>Inhaftnahme bis zur Abschiebung oder Auslieferung</i>	EMRK, Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f (Recht auf Freiheit und Sicherheit), zweiter Teil
Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG), Artikel 20	Gesetzlich vorgesehen	EMRK, Artikel 5 Absatz 1 (Recht auf Freiheit und Sicherheit) EGMR, Rechtssache <i>Nowak gegen die Ukraine</i> , 2011 (Verfahrensgarantien)
Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG), Artikel 15 und Artikel 3 Absatz 7	Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit	EGMR, Rechtssache <i>Rusu gegen Österreich</i> , 2008 (unangemessene Begründung und willkürliche Inhaftnahme)
	Willkür	
	<i>Guter Glaube</i>	EGMR, Rechtssache <i>Longa Lettland</i> , 2011 (Küstenwache verbirgt ihre Kenntnis von der Stellung eines Asylantrags)
Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG), Artikel 15 Absatz 1	<i>Sorgfaltspflicht</i>	EGMR, Rechtssache <i>Singh gegen Tschechische Republik</i> , 2005 (Inhaftnahme für die Dauer von zweieinhalb Jahren während eines anhängigen Abschiebungsverfahrens)
Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG), Artikel 15 EuGH, Rechtssache C-357/09, <i>Kadzoev</i> , 2009	<i>Realistische Aussicht auf Abschiebung</i>	EGMR, Rechtssache <i>Mikolenko gegen Estland</i> , 2010 (Inhaftnahme trotz mangelnder realistischer Aussicht auf Abschiebung)
Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG), Artikel 15 Absätze 5 und 6 EuGH, Rechtssache C-357/09, <i>Kadzoev</i> , 2009	<i>Höchsthaftdauer</i>	EGMR, Rechtssache <i>Awad gegen Bulgarien</i> , 2011 (Bewertung der realistischen Haftdauer entsprechend den besonderen Umständen eines Einzelfalls)

EU	Behandelte Themen	Europarat
<p>Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG), Artikel 3 Absatz 9, Artikel 16 Absatz 3 und Artikel 17</p> <p>Aufnahmerichtlinie (2003/9/EG), Artikel 17</p> <p>Richtlinie gegen den Menschenhandel (2011/36/EU), Artikel 11</p>	<p>Inhaftnahme von Personen mit besonderen Bedürfnissen</p>	<p>EGMR, Rechtssache <i>Mubilanzila Mayeka und Kaniki Mitunga gegen Belgien</i>, 2006 (unbegleitetes Kind)</p> <p>EGMR, Rechtssache <i>Muskhadzhiyeva und andere gegen Belgien</i>, 2007 (Ingewahrsamnahme von Kindern in nicht geeigneten Einrichtungen)</p> <p>EGMR, Rechtssache <i>Rantsev gegen Zypern und Russland</i>, 2010 (Opfer von Menschenhandel)</p>
	<p>Verfahrensgarantien</p>	
<p>Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG), Artikel 15 Absatz 2</p>	<p><i>Recht auf die Angabe von Gründen</i></p>	<p>EMRK, Artikel 5 Absatz 2 (Recht auf Freiheit und Sicherheit)</p> <p>EGMR, Rechtssache <i>Saadi gegen Vereinigtes Königreich</i>, 2008 (zweitägige Verzögerung als zu lang erachtet)</p>
<p>Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 47 (Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht)</p> <p>Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG), Artikel 13 Absatz 4 und Artikel 15 Absatz 3</p>	<p><i>Recht auf Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Inhaftnahme</i></p>	<p>EMRK, Artikel 5 Absatz 4 (Recht auf Freiheit und Sicherheit)</p> <p>EGMR, Rechtssache <i>Abdolkhani und Karimnia gegen die Türkei</i>, 2009 (kein Überprüfungsverfahren)</p>
<p>Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG), Artikel 16 und 17</p>	<p>Haftbedingungen</p>	<p>EGMR, <i>S.D. gegen Griechenland</i>, 2009 (Haftbedingungen)</p>
	<p>Entschädigung wegen unrechtmäßiger Inhaftnahme</p>	<p>EMRK, Artikel 5 Absatz 5 (Recht auf Freiheit und Sicherheit)</p>

Einführung

Die Inhaftnahme stellt eine Ausnahme zum Grundrecht auf Freiheit dar. Daher müssen bei Freiheitsentziehung wichtige Schutzklauseln beachtet werden. Die Inhaftnahme darf nicht willkürlich erfolgen und muss gesetzlich vorgesehen sein.²⁴⁷ Die Inhaftnahme von Asylbewerbern und Migranten, für die Rückkehrverfahren laufen, darf nur als letztes Mittel und nur dann eingesetzt werden, wenn andere Maßnahmen ausgeschöpft wurden. Trotz dieser Grundsätze werden in Europa zahlreiche Personen entweder bei ihrer Einreise oder zur Verhinderung ihrer Flucht während Abschiebungsverfahren inhaftiert. Bei einer Freiheitsentziehung müssen die betreffenden Personen menschenwürdig behandelt werden.

Die Inhaftnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen ist durch internationales Recht eingeschränkt. Gemäß Artikel 31 der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 dürfen keine Strafen wegen unrechtmäßiger Einreise oder unrechtmäßigen Aufenthalts verhängt werden „gegen Flüchtlinge [...], die unmittelbar aus einem Gebiet kommen, in dem ihr Leben oder ihre Freiheit [...] bedroht waren und die ohne Erlaubnis in das Gebiet der vertragschließenden Staaten einreisen oder sich dort aufhalten, vorausgesetzt, dass sie sich unverzüglich bei den Behörden melden und Gründe darlegen, die ihre unrechtmäßige Einreise oder ihren unrechtmäßigen Aufenthalt rechtfertigen“.²⁴⁸

Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) enthält eine erschöpfende Liste von Gründen für die Inhaftnahme, wovon einer der Gründe die Verhinderung der unerlaubten Einreise oder die Erleichterung der Abschiebung einer Person ist. Nach Unionsrecht gilt der übergeordnete Grundsatz, dass die Inhaftnahme von Personen in Rückführungsverfahren notwendig sein muss. Es wird erwartet, dass die revidierten Richtlinien über Aufnahmebedingungen und Asylverfahren Regelungen über die Inhaftnahme von Asylbewerbern enthalten werden. Dieser Rechtsrahmen wird gegenwärtig überarbeitet. Ziel der Neufassungen ist die Einführung einer erschöpfenden Liste von Gründen, nach denen die Freiheitsentziehung für Asylbewerber ausnahmsweise möglich ist. Um eine willkürliche Inhaftnahme zu verhindern, müssen bestimmte zusätzliche Kriterien

247 Weitere Informationen über die staatlichen Praktiken in Bezug auf Freiheitsentziehung siehe FRA (2010a).

248 Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) (1999), *Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers*, 26. Februar 1999; Europarat, Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) (2008-2009), *20 Years of Combating Torture: 19th General Report*, 1. August 2008 bis 31. Juli 2009.

erfüllt werden, beispielsweise die Angabe von Gründen für eine Inhaftnahme und das Recht des Häftlings auf eine rasche gerichtliche Überprüfung.

6.1 Freiheitsentziehung oder Einschränkung der Freizügigkeit?

Gemäß Unionsrecht ist in der Aufnahme-Richtlinie (2003/9/EG) „Gewahrsam“ (Inhaftnahme) definiert als „die räumliche Beschränkung eines Asylbewerbers durch einen [EU-]Mitgliedstaat auf einen bestimmten Ort, an dem der Asylbewerber keine Bewegungsfreiheit hat“ (Artikel 2 Buchstabe k). Die Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) enthält keine Definition von Inhaftnahme.

In der EMRK enthält Artikel 5 auf Freiheitsentziehung bezogene Regelungen und Artikel 2 des Protokolls Nr. 4 zur EMRK bezieht sich auf Einschränkungen der Freizügigkeit. Es werden einige offensichtliche Beispiele für die Inhaftnahme genannt, wie die Unterbringung in einer Haftzelle; jedoch gibt es auch andere schwieriger zu definierende Situationen, die im Gegensatz zur Freiheitsentziehung eine Einschränkung der Freizügigkeit zur Folge haben können.

Bei der Bestimmung, ob eine Person nach Artikel 5 EMRK oder nach Artikel 2 des Protokolls Nr. 4 zur EMRK zu schützen ist, ist nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) eine Prüfung der Situation der betroffenen Person notwendig, bei der eine Reihe von Kriterien, wie Art und Weise, Dauer und Wirkung der Durchführung der fraglichen Maßnahme, zu berücksichtigen ist.²⁴⁹ Die Unterscheidung zwischen Freiheitsentziehung und Einschränkung der Freizügigkeit bestimmt sich durch den Grad oder die Intensität und nicht durch die Art oder den Inhalt.²⁵⁰ Die Prüfung hängt von den spezifischen Fakten des Falls ab.

Eine Freiheitsentziehung kann nicht aufgrund der individuellen Betrachtung der Bedeutsamkeit eines einzelnen Faktors erfolgen, sondern es müssen alle Elemente zusammengenommen untersucht werden. Selbst eine Einschränkung der Freizügigkeit für eine kurze Dauer, zum Beispiel wenige Stunden, führt nicht automatisch dazu, dass die Situation als Einschränkung der Freizügigkeit und nicht als Freiheitsentziehung eingestuft wird. Dies ist insbesondere der Fall, wenn andere Faktoren

249 EGMR, Rechtssache *Austin und andere/Vereinigtes Königreich* [GK], Nr. 39692/09, 40713/09 und 41008/09, 15. März 2012, Randnr. 57.

250 EGMR, *Guzzardi/Italien*, Nr. 7367/76, 6. November 1980, Randnr. 93.

vorliegen, beispielsweise, ob die Einrichtung geschlossen ist, ob ein Element der Nötigung vorliegt²⁵¹ oder ob die Situation bestimmte Auswirkungen auf die Person hat, zum Beispiel physisches Unbehagen oder seelische Qualen.²⁵²

Jedes der Inhaftnahme zugrunde liegende Motiv aus Gründen des öffentlichen Interesses, das zum Beispiel dazu dient, die Gemeinschaft vor einer von der Person ausgehenden Gefahr oder Bedrohung zu schützen, hat keinen Einfluss auf die Frage, ob diese Person ihrer Freiheit beraubt wurde. Eine solche Absicht kann bei der Betrachtung der Rechtfertigung einer Inhaftnahme gemäß Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben a-f EMRK eine Rolle spielen.²⁵³ In jedem Fall ist Artikel 5 Absatz 1 so auszulegen, dass der spezielle Kontext, in dem die Maßnahmen ergriffen werden, berücksichtigt wird. Ferner sind die Verantwortung und die Pflicht der Polizei für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu berücksichtigen, wobei die Polizei diese Verantwortung und Pflicht entsprechend einzelstaatlichem Recht und gemäß EMRK ausüben muss.²⁵⁴

Beispiel: In der Rechtssache *Guzzardi gegen Italien*²⁵⁵ wurde dem Beschwerdeführer untersagt, sich in einem bestimmten Bereich frei zu bewegen, es wurde eine Ausgangssperre verhängt und er unterlag einer speziellen Überwachung, er musste sich zweimal täglich bei den Behörden melden und hatte eingeschränkten und überwachten Kontakt mit der Außenwelt. Nach Auffassung des Gerichtshofs lag eine ungerechtfertigte Freiheitsentziehung nach Artikel 5 EMRK vor.²⁵⁶

Beispiel: In der Rechtssache *Raimondo gegen Italien*²⁵⁷ wurde der Beschwerdeführer unter Polizeüberwachung gestellt, was nicht als Freiheitsentziehung, sondern als Einschränkung der Freizügigkeit erachtet wurde. Er konnte sein Haus ohne Wissen der Polizei nicht verlassen, obwohl er tatsächlich keine polizeiliche Genehmigung zum Verlassen seines Hauses benötigte.

251 EGMR, *Foka/Türkei*, Nr. 28940/95, 24. Juni 2008; EMGR, *Nolan und K./Russland*, Nr. 2512/04, 12. Februar 2009.

252 EGMR, *Guzzardi/Italien*, Nr. 7367/76, 6. November 1980; EGMR, *H.L./Vereinigtes Königreich* Nr. 45508/99, 5. Oktober 2004.

253 EGMR, *A. und andere/Vereinigtes Königreich* [GK], Nr. 3455/05, 19. Februar 2009, Randnrn. 163 und 164.

254 EGMR, *Austin und andere/Vereinigtes Königreich* [GK], Nr. 39692/09, 40713/09 und 41008/09, 15. März 2012, Randnr. 60.

255 EGMR, *Guzzardi/Italien*, Nr. 7367/76, 6. November 1980.

256 *Ibid.*

257 EGMR, *Raimondo/Italien*, Nr. 12954/87, 22. Februar 1994.

Beispiel: In den Rechtssachen *Amuur gegen Frankreich* und *Riad und Idiab gegen Belgien*, beide Asylbewerber betreffend,²⁵⁸ sowie in der Rechtssache *Nolan und K. gegen Russland*,²⁵⁹ einen Drittstaatsangehörigen betreffend, wurde die Inhaftnahme in der Transitzone eines Flughafens als widerrechtliche Maßnahme nach Artikel 5 Absatz 1 EMRK erachtet. Der Gerichtshof erkannte das Argument der Behörden nicht an, dass es sich nicht um eine Freiheitsentziehung gehandelt habe, da die betroffene Person die Inhaftnahme am Flughafen hätte vermeiden können, wenn sie einen Flug außer Landes genommen hätte.

Beispiel: In der Rechtssache *Rantsev gegen Zypern und Russland*²⁶⁰ war die Tochter des Beschwerdeführers eine russische Staatsangehörige, die in Zypern wohnte und mit einer auf Antrag der Varietéinhaber ausgestellten Arbeitserlaubnis als Künstlerin in einem Varieté arbeitete. Nach einigen Monaten beschloss die Tochter, ihre Beschäftigung aufzugeben und nach Russland zurückzukehren. Einer der Varietéinhaber teilte der Einwanderungsbehörde mit, dass die Tochter ihren Arbeitsplatz und Wohnsitz aufgegeben habe. Daraufhin wurde die Tochter gesucht und zur Polizeistation gebracht, wo sie etwa eine Stunde lang festgehalten wurde. Die Polizei beschloss, dass die Tochter nicht in Haft zu nehmen sei und dass der Varietéinhaber, der für sie verantwortlich war, sie abholen kommen solle. Daraufhin brachte der Varietéinhaber die Tochter des Beschwerdeführers im Apartment eines anderen Varietéangestellten unter, wobei sie das Apartment nicht aus freien Stücken verlassen konnte. Am nächsten Morgen wurde sie auf der Straße unterhalb des Apartments tot aufgefunden. Obwohl die Inhaftnahme der Tochter insgesamt etwa zwei Stunden betrug, war der Gerichtshof der Auffassung, dass es sich um eine Freiheitsentziehung im Sinne von Artikel 5 EMRK handelte. Die zyprische Polizei sei sowohl für die Festhaltung in der Polizeistation als auch im Apartment verantwortlich, da ohne die aktive Kooperation der zyprischen Polizei mit den Varietéinhabern in diesem Fall keine Freiheitsentziehung stattgefunden hätte.

258 EGMR, *Amuur/Frankreich*, Nr. 19776/92, 25. Juni 1996, Randnrn. 38-49; EGMR, *Riad und Idiab/Belgien*, Nr. 29787/03 und 29810/03, 24. Januar 2008.

259 EGMR, *Nolan und K./Russland*, Nr. 2512/04, 12. Februar 2009, Randnrn. 93-96.

260 EGMR, *Rantsev/Zypern und Russland*, Nr. 25965/04, 7. Januar 2010, Randnrn. 314-325.

6.2 Alternativen zur Inhaftnahme

Gemäß Unionsrecht darf die Inhaftnahme nur als letztes Mittel und nur nach Ausschöpfung aller alternativen Maßnahmen eingesetzt werden, außer wenn solche Alternativen im Einzelfall nachweislich nicht wirksam sind (Artikel 15 Absatz 1 der Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG): „Sofern in dem konkreten Fall keine anderen ausreichenden, jedoch weniger intensiven Zwangsmaßnahmen wirksam angewandt werden können“). Aus diesem Grund darf eine Inhaftnahme nur nach einer vollständigen Erwägung aller möglichen Alternativen vorgenommen werden oder wenn durch Überwachungsmechanismen nicht der rechtmäßige und legitime Zweck erzielt werden konnte. Die Notwendigkeit, Haftalternativen Priorität einzuräumen, ist ebenfalls in der Neufassung der Aufnahmerichtlinie in Bezug auf Asylbewerber vorgesehen.

Mögliche Alternativen zur Inhaftnahme umfassen: Meldepflicht (z. B. die regelmäßige Meldung bei der Polizei- oder Einwanderungsbehörde), Verpflichtung zum Verzicht auf einen Pass oder ein Reisedokument, Anforderungen hinsichtlich des Wohnsitzes (z. B. Wohnen und Schlafen unter einer bestimmten Adresse), Freilassung gegen Kaution mit oder ohne Sicherheiten, Erfordernis eines Bürgen, Freilassung unter der Auflage der Unterstützung durch Fürsorgemitarbeiter oder der Teilnahme an einem Fürsorgeplan (durch Community Care-Teams oder psychiatrische Dienste) oder elektronische Überwachung (z. B. Hausarrest).

Der EGMR prüft, ob eine weniger intensive Maßnahme als die Inhaftnahme hätte angewandt werden können.

Beispiel: In der Rechtssache *Mikolenko gegen Estland*²⁶¹ war der Gerichtshof der Auffassung, dass den Behörden andere Maßnahmen zur Verfügung gestanden hätten, als den Beschwerdeführer über längere Zeit in der Abschiebungshaftanstalt zu inhaftieren, obwohl keine sofortige Aussicht auf seine Abschiebung bestand.

Eine Alternative zur Inhaftnahme ist häufig die Einschränkung der Freizügigkeit. Gemäß EMRK ist das Recht auf Freizügigkeit in Artikel 2 des Protokolls Nr. 4 zur EMRK garantiert, unter der Voraussetzung, dass der betreffende Staat dieses Protokoll ratifiziert hat (siehe Anhang 2). Eine Einschränkung dieser Freizügigkeit muss notwendig und angemessen und mit dem Zweck von Artikel 2 Absatz 1 des Protokolls Nr. 4 vereinbar sein. Diese Bestimmung gilt nur für diejenigen, die sich „rechtmäßig im

²⁶¹ EGMR, *Mikolenko/Estland*, Nr. 10664/05, 8. Oktober 2009.

Hoheitsgebiet eines Staates“ aufhalten, und hilft somit Personen nicht, die sich in einer irregulären Situation befinden.

Beispiel: In der Rechtssache *Omwenyeye gegen Deutschland*²⁶² wurde dem Beschwerdeführer auferlegt, sich bis zur Entscheidung über seinen Asylantrag in einem bestimmten Gebiet aufzuhalten und dort zu verbleiben („Residenzpflicht“). Da der Beschwerdeführer die Residenzpflicht verletzte, hielt er sich nach Auffassung des EGMR nicht „rechtmäßig“ im Hoheitsgebiet von Deutschland auf und konnte sich daher nicht auf das Recht auf Freizügigkeit gemäß Artikel 2 des Protokolls Nr. 4 zur EMRK berufen.

6.3 Erschöpfende Liste der Ausnahmen vom Recht auf Freiheit

Nach Unionsrecht wird Freiheitsentziehung für Asylbewerber in der Aufnahme-richtlinie und für Personen in Rückführungsverfahren in der Rückführungsrichtlinie (Artikel 15 der Rückführungsrichtlinie) behandelt. Es ist zu beachten, dass im April 2013 das Unionsrecht keine erschöpfende Liste von Gründen für die Inhaftnahme von Asylbewerbern enthielt; eine solche Liste wird jedoch im Rahmen der geplanten Überarbeitungen des Unionsrechts eingeführt werden.

Nach Artikel 18 der Asylverfahrensrichtlinie (2005/85/EG) darf eine Person nicht allein deshalb in Gewahrsam genommen werden, weil sie einen Asylantrag gestellt hat.²⁶³

Nach Artikel 15 Absatz 1 der Rückführungsrichtlinie dürfen nur Drittstaatsangehörige in Haft genommen werden, gegen die „ein Rückkehrverfahren anhängig ist“. Freiheitsentziehung ist aus den beiden folgenden Gründen zulässig, insbesondere wenn Fluchtgefahr oder die Gefahr anderer schwerwiegender Behinderungen bei der Rückkehr oder beim Abschiebungsverfahren besteht:

- um die Rückkehr vorzubereiten;
- um die Abschiebung durchzuführen.

²⁶² EGMR, *Omwenyeye/Deutschland*, Nr. 44294/04, 20. November 2007.

²⁶³ Weitere Informationen siehe Europäische Kommission, Generaldirektion Inneres (*Home Affairs*) (2012), „Reception Conditions“ unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/reception-conditions/index_en.htm.

Im Rahmen der EMRK ist das Recht auf Freiheit und Sicherheit durch Artikel 5 Absatz 1 geschützt. Die Unterabsätze a-f liefern eine erschöpfende Liste der zulässigen Ausnahmen: „Die Freiheit darf nur in den folgenden Fällen und nur auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden“:

- nach Verurteilung durch ein zuständiges Gericht;
- wegen Nichtbefolgung einer gerichtlichen Anordnung oder einer bestimmten gesetzlichen Verpflichtung;
- wegen eines anhängigen Gerichtsverfahrens;
- in bestimmten Minderjährige betreffenden Situationen;
- aus Gründen der öffentlichen Gesundheit oder wegen Landstreicherei;
- zur Verhinderung der unerlaubten Einreise oder zur Erleichterung der Abschiebung einer ausländischen Person.

Es obliegt dem Staat, die Inhaftnahme durch einen der sechs genannten Gründe zu rechtfertigen.²⁶⁴ Wenn eine Inhaftnahme nicht auf einen dieser Gründe zurückgeführt werden kann, ist sie automatisch unrechtmäßig.²⁶⁵ Die Gründe werden restriktiv ausgelegt.²⁶⁶ Es gibt keine Generalklausel wie beispielsweise die Inhaftnahme zur Verhinderung einer unspezifischen Straftat oder Störung im Allgemeinen. Wenn der genaue Zweck und der Grund der Inhaftnahme nicht eindeutig angegeben werden, bedeutet das, dass die Inhaftnahme unrechtmäßig ist.

Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f EMRK sieht in zwei Fällen die Inhaftnahme von Asylbewerbern und Migranten in einer irregulären Situation vor:

- zur Verhinderung der unerlaubten Einreise in das Land;
- bei Personen, gegen die ein Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren im Gange ist.

264 Vereinigtes Königreich, *Supreme Court, WL (Congo) 1 & 2/Secretary of State for the Home Department; KM (Jamaica) v. Secretary of State for the Home Department* [2011] UKSC 12, 23. März 2011.

265 EGMR, *Al-Jedda/Vereinigtes Königreich* [GK], Nr. 27021/08, 7. Juli 2011, Randnr. 99.

266 EGMR, *Rechtssache A. und andere/Vereinigtes Königreich* [GK], Nr. 3455/05, 19. Februar 2009.

Analog zu den anderen Ausnahmen vom Recht auf Freiheit muss die Inhaftnahme nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f auf einem dieser speziellen Gründe beruhen, die restriktiv auszulegen sind.

Beispiel: Die Rechtssache *Yoh-Ekale Mwanje gegen Belgien*²⁶⁷ hatte die Inhaftnahme einer Kameruner Staatsbürgerin mit HIV im fortgeschrittenen Stadium zum Gegenstand. Den Behörden war die Identität und die feste Anschrift der Beschwerdeführerin bekannt. Die Beschwerdeführerin hatte stets ihre Termine bei den Behörden wahrgenommen und hatte verschiedene Schritte zur Legalisierung ihres Status in Belgien eingeleitet. Trotz der Tatsache, dass sich ihr Gesundheitszustand während der Inhaftnahme verschlechterte, wurde von den Behörden keine weniger intensive Alternative erwogen, zum Beispiel die Ausstellung einer vorläufigen Aufenthaltserlaubnis zum Schutz des öffentlichen Interesses. Stattdessen wurde die Beschwerdeführerin fast vier Monate lang in Haft gehalten. Der EGMR konnte keinen Zusammenhang zwischen der Inhaftnahme der Beschwerdeführerin und dem Ziel der Regierung, sie abzuschieben, erkennen und war demnach der Auffassung, dass Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f EMRK verletzt worden sei.

Beispiel: In der Rechtssache *A. und andere gegen Vereinigtes Königreich*²⁶⁸ vertrat der Gerichtshof die Auffassung, dass die „kontinuierliche Überprüfung“ der Möglichkeit einer Abschiebung keine ausreichend sichere oder bestimmte Vorgehensweise darstellt, die den Tatbestand des Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f „Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren im Gange“ erfüllt. Die Inhaftnahme habe auch eindeutig nicht dem Zweck gedient, eine unerlaubte Einreise zu verhindern und sei somit unrechtmäßig gewesen.

6.3.1 Inhaftnahme zur Verhinderung der unerlaubten Einreise in das Land

Nach Unionsrecht legt der Schengener Grenzkodex (Verordnung (EG) Nr. 562/2006) fest, dass Drittstaatsangehörigen, die die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen, die Einreise in die EU verweigert wird. Die Grenzschutzbeamten haben die Pflicht, die illegale Einreise zu verhindern. Das innerstaatliche Recht vieler EU-Mitgliedstaaten sieht eine Freiheitsentziehung von kurzer Dauer an der Grenze

²⁶⁷ EGMR, *Yoh-Ekale Mwanje/Belgien*, Nr. 10486/10, 20. Dezember 2011.

²⁶⁸ EGMR, *A. und andere/Vereinigtes Königreich* [GK], Nr. 3455/05, 19. Februar 2009, Randnr. 167.

vor, häufig im Transitbereich eines Flughafens. Im Zusammenhang mit der Neufassung der Aufnahmerichtlinie werden verschiedene Gründe für die Inhaftnahme von Asylbewerbern vorgeschlagen, einschließlich des Falls, wenn eine Entscheidung in Bezug auf das Recht eines Asylbewerbers auf Einreise getroffen wird.

Gemäß EMRK muss eine Inhaftnahme eine Reihe von Bedingungen erfüllen, damit sie nach Artikel 5 EMRK rechtmäßig ist.

Beispiel: In der Rechtssache *Saadi gegen Vereinigtes Königreich*²⁶⁹ war der EGMR der Auffassung, dass jede Einreise unerlaubt ist, sofern die Einreise in das Land von einem Mitgliedstaat nicht gestattet wurde. Die Inhaftnahme einer Person, die einreisen möchte, jedoch noch über keine Einreiseerlaubnis verfügt, kann, ohne den Wortlaut der Bestimmung zu strapazieren, dem Zweck dienen, die unerlaubte Einreise im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f EMRK zu verhindern. Vom Gerichtshof wurde die Argumentation nicht anerkannt, dass ein Asylbewerber, sobald er sich an die Einwanderungsbehörde wendet, eine erlaubte Einreise wünscht. Dann könne die Inhaftnahme dieser Person nämlich nicht nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f gerechtfertigt sein. Die Auslegung dieser Bestimmung, nach der nur die Inhaftnahme einer Person zulässig ist, die nachweislich versucht, Beschränkungen zu umgehen, wäre eine zu enge Auslegung der Bestimmung sowie der Befugnisse des Mitgliedstaats, sein unbestrittenes Recht auf Kontrolle über die Einreise von Drittstaatsangehörigen auszuüben. Eine solche Auslegung wäre ebenfalls unvereinbar mit der Resolution Nr. 44 des Exekutivausschusses des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, den Leitlinien des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen und der entsprechenden Empfehlung des Ministerkomitees. Alle genannten Dokumente sehen die Inhaftnahme von Asylbewerbern unter bestimmten Umständen vor, beispielsweise während der Überprüfung der Identität oder während der Bestimmung der Kriterien, die die Grundlage eines Asylantrags bilden. Der Gerichtshof befand, dass die siebentägige Inhaftnahme des Beschwerdeführers im Rahmen eines beschleunigten Asylverfahrens aufgrund eines Massenzustroms keine Verletzung von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f darstellte.

269 EGMR, *Saadi/Vereinigtes Königreich* [GK], Nr. 13229/03, 29. Januar 2008, Randnr. 65.

6.3.2 Inhaftnahme bis zur Abschiebung oder Auslieferung

Gemäß Unionsrecht erlaubt die noch nicht veröffentlichte Neufassung der Aufnahme-richtlinie die Inhaftnahme von Asylbewerbern in speziellen Situationen, wenn dies im Einzelfall als notwendig erachtet wird. Die meisten im Entwurf der revidierten Richtlinie vorgesehenen Gründe dienen dem Zweck, eine Fluchtgefahr zu verringern.

Nach Artikel 15 Absatz 1 der Rückführungsrichtlinie ist die Inhaftnahme einer Person zulässig, um deren Rückkehr vorzubereiten oder die Abschiebung durchzuführen, sofern keine anderen ausreichenden, jedoch weniger intensiven Zwangsmaßnahmen zu diesem Zweck angewandt werden können (siehe Abschnitt 6.2). Die Inhaftnahme ist insbesondere dann zulässig, wenn Fluchtgefahr oder die Gefahr anderer schwerwiegender Behinderungen bei der Rückkehr oder beim Abschiebungsverfahren besteht und sofern eine realistische Aussicht auf Abschiebung innerhalb eines angemessenen Zeitraums vorliegt. In Artikel 15 Absätze 5 und 6 der Richtlinie werden maximale Zeiträume hierfür genannt.

An den EuGH wurden mehrere Rechtssachen verwiesen, die die Inhaftnahme von Drittstaatsangehörigen in Rückführungsverfahren wegen der Straftat einer illegalen Einreise oder eines illegalen Aufenthalts zum Gegenstand hatten.²⁷⁰

Beispiel: In der Rechtssache *El Dridi*²⁷¹ wurde der EuGH um die Prüfung ersucht, ob die Verhängung einer strafrechtlichen Sanktion während eines Rückführungsverfahrens und basierend auf dem einzigen Grund, dass ein Drittstaatsangehöriger eine Anordnung zum Verlassen des Hoheitsgebiets innerhalb einer bestimmten Frist nicht erfüllte, mit Artikel 15 und 16 der Rückführungsrichtlinie vereinbar ist. Der Gerichtshof musste erwägen, ob die Strafhaft als notwendige Maßnahme zur Umsetzung der Rückkehrentscheidung im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie angesehen werden kann oder im Gegenteil als Maßnahme, die die Umsetzung dieser Entscheidung gefährdet. Angesichts der Umstände des Falls war der Gerichtshof der Auffassung, dass die Strafhaft mit dem An-

270 EuGH, Urteil vom 6. Dezember 2012, *Sagor* (C-430/11) (betreffend die Verhängung eines Bußgeldes); EuGH, *Strafverfahren/Gjoko Filev und Adnan Osmani*, Vorabentscheidungsersuchen des Amtsgerichts Laufen (Deutschland), eingereicht am 18. Juni 2012 (C-297/12) (betreffend die Inhaftnahme aufgrund der Verletzung eines bestehenden Einreiseverbots).

271 EuGH, Urteil vom 28. April 2011, *El Dridi* (C-61/11, 28. April 2011, Randnrn. 29-62).

wendungsbereich der Richtlinie nicht im Einklang stand – d. h. der Festlegung einer wirksamen Rückkehrpolitik im Einklang mit den Grundrechten – und nicht zur Abschiebung des Drittstaatsangehörigen aus dem betroffenen EU-Mitgliedstaat beitrug. Wenn die betreffende Person ihrer Rückkehrverpflichtung nicht innerhalb der für die freiwillige Ausreise eingeräumten Frist nachgekommen ist, müssen die EU-Mitgliedstaaten die Rückkehrentscheidung schrittweise und verhältnismäßig vollstrecken, unter Anwendung möglichst wenig intensiver Zwangsmaßnahmen und unter der gebührenden Wahrung der Grundrechte.

Beispiel: In der Rechtssache *Alexandre Achughbabian gegen Préfet du Val-de-Marne*²⁷² untersuchte der Gerichtshof, ob die in der Rechtssache *El Dridi* festgelegten Grundsätze ebenfalls auf die Haftstrafe eines Drittstaatsangehörigen wegen der Straftat der illegalen Einreise in das Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaats oder seines illegalen Aufenthalts dort anwendbar sind. Der Gerichtshof stellte klar, dass die Rückführungsrichtlinie dem Recht eines Mitgliedstaats nicht entgegensteht, den illegalen Aufenthalt als Straftat einzustufen und strafrechtliche Sanktionen vorzusehen, um von der Begehung derartiger Verstöße gegen die nationalen aufenthaltsrechtlichen Vorschriften abzuschrecken und sie zu ahnden, sowie eine Inhaftnahme vorzunehmen, während darüber entschieden wird, ob der Aufenthalt der betreffenden Person legal ist. Wenn die Inhaftnahme vor oder während des Rückführungsverfahrens erfolgt, fällt eine solche Situation unter die Richtlinie und muss somit zur Verwirklichung der Abschiebung beitragen. Der EuGH vertrat die Auffassung, dass die Rückführungsrichtlinie nicht beachtet worden sei, da die Straftat nicht zur Verwirklichung der Abschiebung beitrage. Die Inhaftnahme würde die Anwendung der gemeinsamen Normen und Verfahren vereiteln und die Rückführung verzögern und somit die praktische Wirksamkeit der Richtlinie beeinträchtigen. Gleichzeitig schloss der EuGH die Möglichkeit der Mitgliedstaaten nicht aus, eine Straftat nach Abschluss des Rückführungsverfahrens zu veranlassen, d. h. wenn die in Artikel 8 vorgesehenen Zwangsmaßnahmen angewandt wurden, die Abschiebung jedoch nicht möglich war.

Gemäß EMRK sind die Mitgliedstaaten des Europarates nach der zweiten Alternative von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f berechtigt, eine Person zum Zwecke ihrer Abschiebung oder Auslieferung in Haft zu halten, wenn eine entsprechende Anordnung erlassen wurde und eine realistische Aussicht auf Abschiebung besteht. Die

²⁷² EuGH, Urteil vom 6. Dezember 2011, *Alexandre Achughbabian/Préfet du Val-de-Marne* (C-329/11, Randnrn. 29-31).

Inhaftnahme ist willkürlich, wenn bei Personen, „gegen die ein Ausweisungsverfahren im Gange ist“, keine sinnvolle Maßnahme zum Zweck der Abschiebung unter Wahrung der Sorgfaltspflicht eingeleitet wurde oder aktiv verfolgt wird.

Beispiel: In der Rechtssache *Mikolenko gegen Estland*²⁷³ war der Beschwerdeführer ein in Estland lebender russischer Staatsangehöriger. Die estnischen Behörden verweigerten die Verlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis und hielten ihn von 2003 bis 2007 in Haft. Der EGMR erkannte an, dass der Beschwerdeführer eindeutig nicht bereit war, während des Abschiebungsverfahrens mit den Behörden zu kooperieren. Jedoch erachtete der EGMR die Inhaftierung als unrechtmäßig, da keine realistische Aussicht auf Abschiebung bestand und die Behörden beim Verfahren nicht die gebührende Sorgfalt wahrten.

Beispiel: In der Rechtssache *M. und andere gegen Bulgarien*²⁷⁴ war die Abschiebung des Beschwerdeführers nach Afghanistan im Dezember 2005 angeordnet worden, jedoch versuchten die Behörden erstmals im Februar 2007, ihm ein Ausweisdokument zur Erleichterung der Abschiebung zu verschaffen. Dieses Ersuchen wurde 19 Monate später wiederholt. Während dieses Zeitraums wurde der Beschwerdeführer in Haft gehalten. Des Weiteren hatten die bulgarischen Behörden versucht, ihn in ein anderes Land zu verbringen, konnten jedoch keine Beweise für eine solche Bemühung erbringen. Die Inhaftnahme war unrechtmäßig und verstieß wegen mangelnder Sorgfaltspflicht gegen Artikel 5 EMRK.

Beispiel: In der Sache *Popov gegen Frankreich*²⁷⁵ waren die Beschwerdeführer Staatsangehörige von Kasachstan, die 2000 nach Frankreich eingereist waren. Ihre Anträge auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft und eine Aufenthaltserlaubnis wurden abgelehnt. Sie wurden im August 2007 verhaftet und zum Zwecke ihrer Abschiebung an einen Flughafen verbracht. Der Flug wurde storniert, und die Abschiebung fand nicht statt. Daraufhin wurden sie mit ihren beiden Kindern im Alter von fünf Monaten und drei Jahren in ein Auffanglager überstellt, wo sie 15 Tage lang verblieben. Ein zweiter Flug wurde storniert, und sie wurden von einem Richter auf freien Fuß gesetzt. Nach einem neuen Antrag wurde ihnen die Rechtsstellung von Flüchtlingen gewährt. Der Gerichtshof war der Auffassung, dass, obwohl die Kinder zusammen mit ihren Eltern

273 EGMR, *Mikolenko/Estland*, Nr. 10664/05, 8. Oktober 2009.

274 EGMR, *M. und andere/Bulgarien*, Nr. 41416/08, 26. Juli 2011, Randnrn. 75 und 76.

275 EGMR, *Popov/Frankreich*, Nr. 39472/07 und 39474/07, 19. Januar 2012.

in einem für Familien reservierten Trakt untergebracht worden waren, ihre besondere Situation nicht berücksichtigt worden sei und die Behörden nicht nach einer anderen Lösung als mögliche Alternative zur Inhaftnahme gesucht hätten. Vom französischen System wurde somit das Recht der Kinder auf Freiheit nach Artikel 5 EMRK nicht ordnungsgemäß geschützt.

6.4 Gesetzlich vorgesehen

Eine Inhaftnahme muss gemäß einzelstaatlichem Recht, Unionsrecht und EMRK rechtmäßig sein.

Gemäß Unionsrecht sind die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, die zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft zu setzen (Artikel 20). Desgleichen fordert der Entwurf zur Revision der Aufnahmeleitlinie eine Festlegung der Inhaftnahmegründe in einzelstaatlichem Recht.

Artikel 5 Absatz 1 **EMRK** bestimmt Folgendes: „Die Freiheit darf nur in den folgenden Fällen und nur auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden“. Das bedeutet, dass einzelstaatliches Recht materielle und verfahrenrechtliche Vorschriften enthalten muss, die festlegen, wann und unter welchen Umständen eine Person in Haft genommen werden kann.

Artikel 5 verweist nicht nur auf innerstaatliches Recht, sondern bezieht sich auch auf die „Qualität“ des Rechts und fordert somit, dass es im Einklang mit der Rechtsstaatlichkeit stehen soll – ein Konzept, das allen Artikeln der EMRK inhärent ist. Damit Recht eine bestimmte „Qualität“ hat, muss es ausreichend zugänglich sowie präzise und in seiner Anwendung vorhersehbar sein, um die Gefahr der Willkür zu vermeiden. Jegliche Freiheitsentziehung muss im Einklang mit dem Zweck von Artikel 5 EMRK stehen, um eine Person vor Willkür zu schützen.²⁷⁶

Beispiel: In der Rechtssache *S.P. gegen Belgien*²⁷⁷ wurde der Beschwerdeführer bis zu seiner bevorstehenden Abschiebung nach Sri Lanka in ein Auffanglager verbracht. Der EGMR erließ in der Folge eine vorläufige Maßnahme zur Aussetzung seiner Abschiebung, und der Beschwerdeführer wurde elf Tage später

²⁷⁶ EGMR, *Amuur/Frankreich*, Nr. 19776/92, 25. Juni 1996, Randnr. 50; EGMR, *Dougoz/Greece*, Nr. 40907/98, 6. März 2001, Randnr. 55.

²⁷⁷ EGMR, *S.P./Belgien*, Nr. 12572/08, 14. Juni 2011.

aus der Haft entlassen. Der EGMR stellte fest, dass durch die Anwendung einer vorläufigen Maßnahme zur vorübergehenden Aussetzung des Abschiebungsverfahrens die Inhaftnahme des Beschwerdeführers nicht unrechtmäßig wurde, da die belgischen Behörden seine Abschiebung weiterhin vorsahen und ungeachtet der Aussetzung Maßnahmen zum Zweck seiner Abschiebung weiterhin ergriffen wurden.

6.5 Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit

Nach Unionsrecht besagt Artikel 15 Absatz 5 der Rückführungsrichtlinie Folgendes: „Die Haft wird so lange aufrechterhalten, wie die in Absatz 1 dargelegten Umstände gegeben sind und wie dies erforderlich ist, um den erfolgreichen Vollzug der Abschiebung zu gewährleisten.“ In jedem Einzelfall muss ein eindeutiger und zwingender Beweis, und nicht nur die bloße Behauptung der Notwendigkeit vorliegen. Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie bezieht sich auf die Inhaftnahme zum Zwecke der Abschiebung, wenn Fluchtgefahr besteht – jedoch muss eine solche Gefahr auf „objektiven Kriterien“ beruhen (Artikel 3 Absatz 7). Entscheidungen gemäß dieser Richtlinie sollen „auf Grundlage des Einzelfalls“ und anhand objektiver Kriterien getroffen werden. Die Inhaftnahme aufgrund des bloßen Tatbestands des illegalen Aufenthalts ist nicht ausreichend (Erwägungsgrund 6 der Rückführungsrichtlinie).

Nach EU-Recht ist abzuwägen, ob eine Freiheitsentziehung im Verhältnis zum angestrebten Ziel steht oder ob eine Abschiebung durch weniger intensive Maßnahmen, als Alternativen zur Inhaftnahme, erfolgreich durchgeführt werden kann (Artikel 15 Absatz 1 der Rückführungsrichtlinie).²⁷⁸

Der Entwurf der Neufassung der Aufnahme richtlinie sieht vor, dass die Inhaftnahme von Asylbewerbern nur dann notwendig ist, wenn dies auf der Grundlage einer individuellen Prüfung nachgewiesen wurde und sofern keine anderen weniger intensiven Zwangsmaßnahmen wirksam angewandt werden können.

Abgesehen von der Frage nach der Rechtmäßigkeit und von Verfahrensgarantien muss eine Inhaftnahme ebenfalls im Wesentlichen mit den in der EMRK und in der

²⁷⁸ EuGH, Urteil vom 28. April 2011, *El Dridi* (8 C-61/11, Randnrn. 29-62).

Charta der Grundrechte der Europäischen Union festgelegten Grundrechten im Einklang stehen.²⁷⁹

In der EMRK sieht Artikel 5 das Recht auf Freiheit und Sicherheit vor. Nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f ist die Prüfung der Notwendigkeit nicht erforderlich, um eine Person in Haft zu nehmen, die versucht, unerlaubt in das Land einzureisen, oder gegen die ein Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren im Gange ist. Dies steht im Gegensatz zu anderen in Artikel 5 Absatz 1 vorgesehenen Formen der Inhaftnahme, beispielsweise, um eine Person an der Begehung einer Straftat oder an ihrer Flucht zu hindern.²⁸⁰

Laut Artikel 9 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR) muss jede Freiheitsentziehung im Zusammenhang mit Einwanderung rechtmäßig, notwendig und verhältnismäßig sein. In einer Rechtssache, bei der es um die Inhaftnahme eines kambodschanischen Asylbewerbers in Australien ging, war der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen ausdrücklich der Auffassung, dass eine Inhaftnahme notwendig und verhältnismäßig sein muss, um im Einklang mit Artikel 9 des IPbpR zu stehen.²⁸¹

6.6 Willkür

Der EMRK zufolge ist die Einhaltung von einzelstaatlichem Recht nicht ausreichend. Artikel 5 EMRK besagt, dass jegliche Freiheitsentziehung mit dem Zweck des Schutzes einer Person vor Willkür im Einklang stehen muss. Es ist ein grundlegendes Prinzip, dass eine willkürliche Inhaftnahme nicht mit Artikel 5 Absatz 1 vereinbar sein kann. Der Begriff der „Willkür“ geht über die mangelnde Einhaltung von einzelstaatlichem Recht hinaus; eine Freiheitsentziehung kann zwar nach einzelstaatlichem Recht rechtmäßig, jedoch trotzdem willkürlich sein und somit nicht im Einklang mit der EMRK stehen.²⁸²

Damit eine Inhaftnahme nicht als willkürlich im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f erachtet wird, muss sie in gutem Glauben erfolgen: Sie muss eng mit dem

279 EuGH, Urteil vom 6. Dezember 2011, *Alexandre Achughbaban/Préfet du Val-de-Marne* (C-329/11, Randnr. 49)

280 EGMR, *Saadi/Vereinigtes Königreich* [GK], Nr. 13229/03, 29. Januar 2008, Randnr. 72.

281 UNHRC, *A/Australia*, Communication No. 560/1993, Auffassungen vom 30. April 1997.

282 EGMR, *Saadi/Vereinigtes Königreich* [GK], Nr. 13229/03, 29. Januar 2008, Randnr. 67; EGMR, *A. und andere/Vereinigtes Königreich* [GK], Nr. 3455/05, 19. Februar 2009, Randnr. 164.

ermittelten und von der Regierung herangezogenen Inhaftnahmegrund zusammenhängen, Inhaftierungsort und -bedingungen müssen angemessen sein, und die Haftdauer darf nicht länger sein als für den verfolgten Zweck angemessener Weise erforderlich. Das Verfahren muss unter Wahrung der Sorgfaltspflicht durchgeführt werden, und es muss eine realistische Aussicht auf Abschiebung bestehen. Was als Willkür betrachtet wird, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab.

Beispiel: In der Rechtssache *Rusu gegen Österreich*²⁸³ wurde die Beschwerdeführerin in Haft genommen, als sie versuchte, aus Österreich auszureisen, da sie ohne gültigen Pass und ohne gültiges Visum illegal in das Land eingereist war und weil sie nicht über die für einen Aufenthalt in Österreich erforderlichen Mittel zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts verfügte. Aus diesen Gründen gingen die Behörden davon aus, dass sie bei einer Freilassung flüchten und das Verfahren umgehen würde. Der EGMR betonte wiederholt, dass die Inhaftnahme einer Person eine schwerwiegende Maßnahme sei und dass in einem Kontext wo eine notwendige Inhaftnahme zur Erfüllung eines gegebenen Ziels dient, die Inhaftnahme trotzdem willkürlich sei, wenn sie nicht als letztes Mittel gerechtfertigt ist, nachdem man andere weniger intensive Maßnahmen erwogen und für nicht ausreichend für den Schutz der Person oder des öffentlichen Interesses befunden hatte. Die Begründung der Behörden für die Inhaftnahme der Beschwerdeführerin sei unangemessen gewesen, und ihre Inhaftnahme habe ein Element der Willkür beinhaltet. Ihre Inhaftnahme habe somit gegen Artikel 5 EMRK verstoßen.

6.6.1 Guter Glaube

Gemäß EMRK kann eine Inhaftnahme als willkürlich betrachtet werden, wenn die die Inhaftnahme vornehmenden Behörden nicht in gutem Glauben handeln.²⁸⁴

Beispiel: In der Rechtssache *Longa Yonkeu gegen Lettland*²⁸⁵ wies der Gerichtshof das Argument der Regierung zurück, dass der staatliche Grenzschutz von der Aussetzung der Abschiebung des Beschwerdeführers erst zwei Tage nach dessen Abschiebung erfahren habe. Den Behörden war seit vier Tagen be-

283 EGMR, *Rusu/Österreich*, Nr. 34082/02, 2. Oktober 2008, Randnr. 58.

284 EGMR, *A. und andere/Vereinigtes Königreich* [GK], Nr. 3455/05, 19. Februar 2009; EGMR, *Saadi/Vereinigtes Königreich* [GK], Nr. 13229/03, 29. Januar 2008.

285 EGMR, *Longa Yonkeu/Lettland*, Nr. 57229/09, 15. November 2011, Randnr. 143.

kannt, dass der Beschwerdeführer einen Asylantrag aus humanitären Gründen gestellt hatte, da sie eine Kopie dieses Antrags erhalten hatten. Des Weiteren wurde dem Beschwerdeführer nach innerstaatlichem Recht ab dem Datum seiner Antragstellung die Rechtsstellung als Asylbewerber zuerkannt, und als solcher konnte er nicht abgeschoben werden. Demzufolge handelte der staatliche Grenzschutz nicht in gutem Glauben, indem er den Beschwerdeführer abschob, bevor dessen Asylantrag aus humanitären Gründen von der zuständigen nationalen Behörde geprüft worden war. Somit war die Inhaftnahme des Beschwerdeführers zu diesem Zweck willkürlich.

6.6.2 Sorgfaltspflicht

Unionsrecht sowie die EMRK beinhalten jeweils den Grundsatz, dass einem Mitgliedstaat bei der Inhaftnahme von Personen zum Zwecke der Abschiebung eine Sorgfaltspflicht obliegt.

Nach Unionsrecht sieht Artikel 15 Absatz 1 der Rückführungsrichtlinie vor, dass die Inhaftnahme sich nur auf die Dauer der laufenden Abschiebungsvorkehrungen erstrecken darf und diese mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt werden müssen. Desgleichen wird eine Bestimmung über die Sorgfaltspflicht in Bezug auf Asylbewerber in die Neufassung der Aufnahmerichtlinie aufgenommen werden.

Gemäß EMRK ist die Inhaftnahme nach der zweiten Alternative von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f nur gerechtfertigt, wenn sie sich auf die Dauer der laufenden Abschiebungs- oder Auslieferungsverfahren erstreckt. Werden diese Verfahren nicht mit der gebührenden Sorgfalt durchgeführt, ist eine Inhaftnahme gemäß EMRK nicht mehr zulässig.²⁸⁶ Die Mitgliedstaaten müssen sich somit aktiv um die Organisation einer Abschiebung in das Herkunftsland oder in ein Drittland bemühen. In der Praxis müssen die Mitgliedstaaten konkrete Schritte einleiten und Beweise für ihre Bemühungen, die Aufnahme des Betroffenen zu sichern erbringen – eigene Erklärungen reichen hierzu nicht aus. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Behörden eines Aufnahmestaats bei der Identifikation der eigenen Staatsangehörigen außerordentlich langsam agieren.

²⁸⁶ EGMR, *Chahal/Vereinigtes Königreich* [GK], Nr. 22414/93, 15. November 1996, Randnr. 113; EGMR, *A. und andere/Vereinigtes Königreich* [GK], Nr. 3455/05, 19. Februar 2009, Randnr. 164.

Beispiel: In der Rechtssache *Singh gegen die Tschechische Republik*²⁸⁷ stellte der Gerichtshof fest, dass die Beschwerdeführer für eine Dauer von zweieinhalb Jahren bis zur Abschiebung in Haft gehalten wurden. Das Verfahren beinhaltete Perioden der Inaktivität, und der Gerichtshof befand, dass die tschechischen Behörden größere Sorgfalt hätten walten lassen müssen, insbesondere nachdem die indische Botschaft ihre mangelnde Bereitschaft signalisierte, Reisepässe für die Beschwerdeführer auszustellen. Darüber hinaus stellte der Gerichtshof fest, dass die Beschwerdeführer aufgrund einer geringfügigen Straftat verurteilt worden waren und dass die Dauer ihrer Inhaftnahme bis zur Abschiebung die für die Straftat verhängte Gefängnisstrafe überschritt. Demzufolge war der Gerichtshof der Auffassung, dass die tschechischen Behörden bei der Behandlung des Falls der Beschwerdeführer nicht die gebührende Sorgfalt hatten walten lassen und dass die Dauer der Inhaftnahme unangemessen war.

6.6.3 Realistische Aussicht auf Abschiebung

EU-Recht und EMRK zufolge ist eine Inhaftnahme nur gerechtfertigt, wenn eine realistische Aussicht auf Abschiebung innerhalb eines angemessenen Zeitraums besteht.

Gemäß Unionsrecht gilt Folgendes: Wenn keine hinreichende Aussicht auf Abschiebung mehr besteht, ist die Haft nicht länger gerechtfertigt und die betreffende Person unverzüglich freizulassen (Artikel 15 Absatz 4 der Rückführungsrichtlinie). Existieren Hindernisse für die Abschiebung, wie der Grundsatz der Nichtzurückweisung (Artikel 5 der Rückführungsrichtlinie), so besteht in der Regel keine hinreichende Aussicht auf Abschiebung. Wenn eine Person einen Asylantrag gestellt oder einen Folgeantrag eingereicht hat (Artikel 32 der Asylverfahrensrichtlinie), ist die Inhaftnahme bis zur Abschiebung nur dann zulässig, wenn das Asylverfahren schnell abgeschlossen werden kann.

Beispiel: In der Rechtssache *Kadzoev* vertrat der EuGH²⁸⁸ folgende Auffassung: Zum Zeitpunkt der Überprüfung der Inhaftnahme durch das nationale Gericht muss eine tatsächliche Aussicht auf erfolgreichen Vollzug der Abschiebung bestehen, damit eine hinreichende Aussicht auf Abschiebung gegeben ist. Diese hinreichende Aussicht besteht demnach nicht, wenn es wenig wahrscheinlich erscheint, dass die betreffende Person in einem Drittstaat aufgenommen wird.

287 EGMR, Rechtssache *Singh/Tschechische Republik*, Nr. 60538/00, 25. Januar 2005.

288 EuGH, Urteil vom 30. November 2009, *Kadzoev* (C-357/09, Slg. 2009, I-11189, Randnrn. 65 und 66).

In einem innerstaatlichen Kontext wurde von der *United Kingdom Border Agency* (britische Grenzbehörde) ein praktischer Maßstab entwickelt. Dieser besagt in Bezug auf Abschiebungsfälle, dass eine Abschiebung als bevorstehend betrachtet werden kann, wenn ein Reisedokument vorhanden ist, Abschiebungsanweisungen festgelegt sind, keine ausstehenden rechtlichen Hindernisse bestehen und es wahrscheinlich ist, dass die Abschiebung innerhalb der nächsten vier Wochen erfolgt. Wenn die Person die Abschiebung jedoch durch ihre mangelnde Kooperation im Dokumentationsprozess vereitelt und dies ein wesentliches Hindernis für die Abschiebung darstellt, fallen diese Faktoren gegen eine Enthaftung maßgeblich ins Gewicht.²⁸⁹

Gemäß EMRK ist eine realistische Aussicht auf Abschiebung erforderlich.

Beispiel: In der Rechtssache *Mikolenko gegen Estland*²⁹⁰ wurde ein Drittstaatsangehöriger über den langen Zeitraum von nahezu vier Jahren in Haft gehalten, da er sich einer Ausweisungsanordnung widersetzte. Der Gerichtshof war der Auffassung, dass Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f verletzt worden sei, da die Inhaftnungsmotive aufgrund einer mangelnden realistischen Aussicht auf Abschiebung des Beschwerdeführers und aufgrund der mangelnden Erfüllung der Sorgfaltspflicht der inländischen Behörden bei der Verfahrensdurchführung nicht über die gesamte Haftdauer vorlagen.

6.6.4 Höchsthaftdauer

Nach Unionsrecht sieht die Rückführungsrichtlinie vor, dass die Haftdauer so kurz wie möglich zu sein hat (Artikel 15 Absatz 1). Die Richtlinie sieht jedoch ebenfalls eine Haftdauer von bis zu sechs Monaten vor, die unter außergewöhnlichen Umständen um zwölf Monate verlängert werden kann, insbesondere aufgrund mangelnder Kooperationsbereitschaft oder im Falle von Hindernissen bei der Erlangung von Reisedokumenten (Artikel 15 Absätze 5 und 6). Damit eine solche außergewöhnliche Verlängerung der Haftdauer möglich ist, müssen die Behörden zuerst alle angemessenen Bemühungen zur Abschiebung der betroffenen Person unternommen haben. Nach Ablauf der Haftdauer von sechs Monaten und in

²⁸⁹ *The United Kingdom Border Agency* (2012), *Enforcement Instructions and Guidance: Chapter 55 Detention and Temporary Release*, verfügbar unter: www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/enforcement/detentionandremovals.

²⁹⁰ EGMR, *Mikolenko v. Estonia*, Nr. 10664/05, 8. Oktober 2009, Randnr. 67.

außergewöhnlichen Fällen einer weiteren Haftdauer von zwölf Monaten ist keine weitere Inhaftnahme mehr möglich.

Beispiel: In der Rechtssache *Kadzoev* urteilte der EuGH, dass bei Erreichen der Höchsthaftdauer nach Artikel 15 Absatz 6 der Rückführungsrichtlinie es eindeutig nicht mehr um die Frage ging, ob eine „hinreichende Aussicht auf Abschiebung“ im Sinne von Artikel 15 Absatz 4 bestand. In einem solchen Fall muss die betroffene Person sofort freigelassen werden.²⁹¹

Gemäß EMRK hängt die zulässige Haftdauer für die Zwecke von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f von einer Untersuchung des einzelstaatlichen Rechts in Kombination mit einer Prüfung der besonderen Fakten des Falls ab. Eine Höchstdauer ist eine wesentliche Komponente präziser und vorhersehbarer Rechtsvorschriften im Hinblick auf Freiheitsentziehung.

Beispiel: In der Rechtssache *Mathloom gegen Griechenland*²⁹² wurde ein irakischer Staatsangehöriger mehr als zwei Jahre und drei Monate lang bis zur Abschiebung in Haft gehalten, obwohl eine Anordnung für seine bedingte Freilassung bestand. Die griechischen Rechtsvorschriften in Bezug auf die Inhaftnahme von Personen, deren Ausweisung gerichtlich angeordnet wurde, legten keine Höchstdauer fest und erfüllten somit das Erfordernis der „Rechtmäßigkeit“ nach Artikel 5 EMRK nicht, da den Rechtsvorschriften das Element Vorhersehbarkeit fehlte.

Beispiel: In der Rechtssache *Louled Massoud gegen Malta*²⁹³ wurde ein algerischer Staatsangehöriger für eine Dauer von etwas mehr als 18 Monaten während eines laufenden Abschiebungsverfahrens in einem Auffanglager festgehalten. Während dieses Zeitraums verweigerte der Beschwerdeführer die Kooperation, und die algerischen Behörden waren nicht in der Lage, Reisedokumente für ihn auszustellen. Im Rahmen der Prüfung, ob eine Verletzung von Artikel 5 Absatz 1 vorlag, äußerte der EGMR schwerwiegende Zweifel dahingehend, ob die Gründe für die Inhaftnahme des Beschwerdeführers – die beabsichtigte Abschiebung – über die gesamte Haftdauer vorlagen. Diese Zweifel betrafen u. a. die Haftdauer von über 18 Monaten nach der Ablehnung

²⁹¹ EuGH, Urteil vom 30. November 2009, *Kadzoev* (C-357/09, Slg. 2009, I-11189, Randnr. 60).

²⁹² EGMR, *Mathloom/Griechenland*, Nr. 48883/07, 24. April 2012.

²⁹³ EGMR, *Louled Massoud Malta*, Nr. 24340/08, 27. Juli 2010.

des Asylantrags des Beschwerdeführers, die aller Wahrscheinlichkeit nach mangelnde realistische Aussicht auf seine Abschiebung und die möglicherweise mangelnde Erfüllung der Sorgfaltspflicht der inländischen Behörden bei der Verfahrensdurchführung. Darüber hinaus stellte der Gerichtshof fest, dass dem Beschwerdeführer kein wirksamer Rechtsbehelf für die Anfechtung der Rechtmäßigkeit und der Dauer seiner Inhaftnahme zur Verfügung gestanden hatte.

Beispiel: In der Rechtssache *Auad gegen Bulgarien*²⁹⁴ vertrat der EGMR die Auffassung, dass die Haftdauer nicht länger sein darf als für den verfolgten Zweck angemessenerweise erforderlich. Der EGMR merkte an, dass vom EuGH in der Rechtssache *Kadzoev* eine ähnliche Feststellung in Bezug auf Artikel 15 der Rückführungsrichtlinie getroffen worden sei. Der EGMR betonte, dass Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f EMRK im Gegensatz zu Artikel 15 der Rückführungsrichtlinie keine maximale Haftdauer vorsehe. Die Frage, ob die Dauer des Abschiebungsverfahrens einen Einfluss auf die Rechtmäßigkeit der Inhaftnahme gemäß dieser Bestimmung haben könnte, hänge somit einzig von den besonderen Umständen eines Einzelfalls ab.

6.7 Inhaftnahme von Personen mit besonderen Bedürfnissen

Nach Unionsrecht sind in Artikel 17 der Aufnahme richtlinie und in Artikel 3 Absatz 9 der Rückführungsrichtlinie als schutzbedürftig zu betrachtende Personen aufgeführt (siehe Kapitel 9). Die Rückführungsrichtlinie untersagt die Inhaftnahme schutzbedürftiger Personen nicht, jedoch muss nach Artikel 16 Absatz 3 bei ihrer Inhaftnahme besondere Aufmerksamkeit auf ihre spezifischen Bedürfnisse gelegt werden. Die Richtlinie gegen den Menschenhandel (2011/36/EU) verbietet die Inhaftnahme von Opfern von Menschenhandel zwar nicht gänzlich, jedoch müssen die Opfer gemäß dieser Richtlinie Unterstützung und Betreuung erhalten, zum Beispiel die Bereitstellung einer geeigneten und sicheren Unterbringung (Artikel 11).

Im Rahmen der EMRK hat der EGMR Einwanderungsfälle geprüft, bei denen eine Inhaftnahme von Kindern und Personen mit psychischen Gesundheitsproblemen vorlag. Der Gerichtshof war der Auffassung, dass die Inhaftierung dieser Personen in Einrichtungen, die nicht auf die spezifischen Bedürfnisse dieses Personenkreises

²⁹⁴ EGMR, *Auad/Bulgarien*, Nr. 46390/10, 11. Oktober 2011, Randnr. 128.

ausgerichtet waren, willkürlich sei und eine Verletzung von Artikel 5 EMRK darstelle, wobei in manchen Fällen ebenfalls eine Verletzung von Artikel 3 EMRK festgestellt werden könne.²⁹⁵ Darüber hinaus stellte der Gerichtshof fest, dass Asylbewerber besonders schutzbedürftig seien, was ihre Inhaftnahme sowie die Haftbedingungen anbelangt.²⁹⁶

Beispiel: In der Rechtssache *Mubilanzila Mayeka und Kaniki Mitunga gegen Belgien*²⁹⁷ vertrat der Gerichtshof die Auffassung, dass die Inhaftierung eines um Asyl ansuchenden unbegleiteten Kindes in einem Auffanglager für Erwachsene eine Verletzung von Artikel 3 EMRK darstellte.

Beispiel: In der Rechtssache *Muskhadzhiyeva gegen Belgien*²⁹⁸ urteilte der Gerichtshof, dass die Inhaftierung von vier tschetschenischen Kindern bis zu ihrer Überstellung nach dem Dublin-Verfahren in einer Einrichtung, die nicht auf die spezifischen Bedürfnisse von Kindern ausgerichtet war, eine Verletzung von Artikel 3 EMRK darstellte.

Beispiel: In der Rechtssache *Rantsev gegen Zypern und Russland*²⁹⁹ befand der Gerichtshof, dass die zypriotischen Behörden die Gründe und die Rechtsgrundlage nicht dargelegt hätten, aufgrund deren sie der älteren Tochter, ein Opfer von Menschenhandel, des Beschwerdeführers nicht erlaubten, die Polizeistation aus freiem Willen zu verlassen, sondern sie in die Obhut einer Privatperson entließen. Der Gerichtshof urteilte, dass unter diesen Umständen die Freiheitsentziehung der Tochter nach Artikel 5 EMRK sowohl willkürlich als auch unrechtmäßig war.

295 EGMR, *Mubilanzila Mayeka und Kaniki Mitunga/Belgien*, Nr. 13178/03, 12. Oktober 2006; EGMR, *Muskhadzhiyeva und andere/Belgien*, Nr. 41442/07, 19. Januar 2010; EGMR, *Kanagaratnam und andere/Belgien*, Nr. 15297/09, 13. Dezember 2011; EGMR, *Popov/Frankreich*, Nr. 39472/07 und 39474/07, 19. Januar 2012; EGMR, *M.S./Vereinigtes Königreich*, Nr. 24527/08, 3. Mai 2012; EGMR, *Price/Vereinigtes Königreich*, Nr. 33394/96, 10. Juli 2001.

296 EGMR, *S.D./Griechenland*, Nr. 53541/07, 11. Juni 2009; EGMR, *M.S.S./Belgien und Griechenland* [GK], Nr. 30696/09, 21. Januar 2011.

297 EGMR, *Mubilanzila Mayeka und Kaniki Mitunga/Belgien*, Nr. 13178/03, 12. Oktober 2006.

298 EGMR, *Muskhadzhiyeva und andere/Belgien*, Nr. 41442/07, 19. Januar 2010.

299 EGMR, *Rantsev/Zypern und Russland*, Nr. 25965/04, 7. Januar 2010.

6.8 Verfahrensgarantien

Gemäß Unionsrecht und EMRK existieren Verfahrensgarantien in Bezug auf die Inhaftnahme von Asylbewerbern und Migranten. Der Schutz vor einer willkürlichen Inhaftnahme gemäß EMRK dürfte einen strengeren Schutz als nach Unionsrecht bieten, insbesondere für Asylbewerber.

Nach Unionsrecht enthält die Rückführungsrichtlinie Bestimmungen zu spezifischen Garantien im Falle illegal aufhältiger Migranten, denen eine Rückführung bevorsteht. Die Asylverfahrensrichtlinie, die sich Ende 2012 noch in Überarbeitung befand, stellt lediglich fest, dass Asylbewerber nicht allein deshalb in Gewahrsam genommen werden können, weil sie einen Asylantrag gestellt haben, und dass für Asylbewerber, wenn sie in Haft genommen werden, eine rasche gerichtliche Überprüfung erfolgen muss. Es ist vorgesehen, diese Garantien für Asylbewerber in der Neufassung der Aufnahmerichtlinie zu verstärken.

Artikel 5 **EMRK** enthält eine eigene Sammlung von Verfahrensgarantien. Die beiden folgenden Absätze beziehen sich ebenfalls auf die Freiheitsentziehung nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f:

- Artikel 5 Absatz 2: Jeder festgenommenen Person muss unverzüglich in einer ihr verständlichen Sprache mitgeteilt werden, welches die Gründe für ihre Festnahme sind und welche Beschuldigungen gegen sie erhoben werden.
- Artikel 5 Absatz 4: Jede Person, die festgenommen oder der die Freiheit entzogen ist, hat das Recht zu beantragen, dass ein Gericht innerhalb kurzer Frist über die Rechtmäßigkeit des Freiheitsentzugs entscheidet und ihre Entlassung anordnet, wenn der Freiheitsentzug nicht rechtmäßig ist.

6.8.1 Recht auf die Angabe von Gründen

Nach Unionsrecht müssen die Behörden nach Artikel 15 Absatz 2 der Rückführungsrichtlinie die Inhaftnahme schriftlich unter Angabe der sachlichen und rechtlichen Gründe anordnen.

Gemäß EMRK muss jede festgenommene Person über die Gründe ihrer Inhaftnahme „unverzüglich“ und „in einer ihr verständlichen Sprache“ informiert werden (Artikel 5 Absatz 2 EMRK). Das bedeutet, dass einem Häftling die rechtlichen und sachlichen Gründe für seine Festnahme oder Inhaftnahme in einer einfachen,

allgemeinverständlichen Sprache, die er verstehen kann, mitgeteilt werden, damit er, wenn er sich dazu in der Lage sieht, die Rechtmäßigkeit seiner Inhaftnahme gemäß Artikel 5 Absatz 4 gerichtlich überprüfen lassen kann.

Beispiel: In der Rechtssache *Nowak gegen die Ukraine*³⁰⁰ erhielt ein polnischer Staatsangehöriger auf seine Frage nach den Gründen seiner Festnahme die Antwort, dass er ein „internationaler Dieb“ sei. Der EGMR war der Auffassung, dass diese Erklärung schwerlich der Abschiebungsanordnung entsprechen könne, die in ukrainischer Sprache verfasst war und sich auf eine innerstaatliche Rechtsvorschrift bezog. Der Beschwerdeführer besaß keine ausreichenden Kenntnisse der Sprache, um das Dokument zu verstehen, das ihm am vierten Tag seiner Inhaftnahme vorgelegt wurde. Es gab keinen Hinweis darauf, dass er vor diesem Datum davon unterrichtet worden war, dass er zum Zwecke seiner Abschiebung in Haft genommen wurde. Des Weiteren standen dem Beschwerdeführer keine wirksamen Mittel zur Verfügung, um während seiner Haft Beschwerde einzureichen oder eine Entschädigung nach seiner Haft zu beantragen. Demzufolge lag eine Verletzung von Artikel 5 Absatz 2 EMRK vor.

Beispiel: In der Rechtssache *Saadi gegen Vereinigtes Königreich*³⁰¹ wurde eine Verzögerung von 76 Stunden bis zur Mitteilung von Gründen für die Inhaftnahme als zu lang und somit als Verstoß gegen Artikel 5 Absatz 2 EMRK erachtet.

Beispiel: In der Rechtssache *Dbouba gegen die Türkei*³⁰² handelte es sich bei dem Beschwerdeführer um einen Asylbewerber. Der Beschwerdeführer wurde von zwei Polizeibeamten aufgefordert, eine Stellungnahme zu seinem Antrag beim Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) abzugeben. Ihm wurde mitgeteilt, dass er bis zur Gerichtsverhandlung über die Anschuldigung, ein Mitglied von *al-Qaida* zu sein, freigelassen und dass ein Abschiebungsverfahren gegen ihn eingeleitet worden war. Der Beschwerdeführer erhielt keine Unterlagen, die Informationen über die Gründe seiner Inhaftnahme im Polizeihauptquartier enthielten. Der EGMR befand, dass dem Beschwerdeführer die Gründe für seine Inhaftnahme von den nationalen Behörden zu keiner Zeit mitgeteilt worden waren, was einen Verstoß gegen Artikel 5 Absatz 2 EMRK darstellte.

300 EGMR, *Nowak/Ukraine*, Nr. 60846/10, 31. März 2011, Randnr. 64.

301 EGMR, *Saadi/Vereinigtes Königreich* [GK], Nr. 13229/03, 29. Januar 2008.

302 EGMR, *Dbouba/Türkei*, Nr. 15916/09, 13. Juli 2010, Randnrn. 52-54.

6.8.2 Recht auf Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Inhaftnahme

Nach EU-Recht und EMRK ist das Recht auf eine gerichtliche Überprüfung ein ausschlaggebender Aspekt, um sich gegen eine willkürliche Inhaftnahme abzusichern.

Im Rahmen des Unionsrechts fordert Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, dass jede Person in einer Situation, die unter Unionsrecht fällt – beispielsweise Personen, die auf der Grundlage der Rückführungsrichtlinie in Haft genommen werden –, das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und auf ein faires und öffentliches Verfahren innerhalb einer angemessenen Frist hat. Nach Artikel 47 der EU-Grundrechtecharta sowie nach Artikel 13 Absatz 4 der Rückführungsrichtlinie muss jede Person ebenfalls die Möglichkeit haben, sich in Rechtssachen beraten, verteidigen und vertreten zu lassen, und ihr muss Prozesskostenhilfe zur Verfügung stehen, um Zugang zum Recht zu gewährleisten (weitere Informationen siehe Kapitel 4). Darüber hinaus legt Artikel 15 Absatz 3 der Rückführungsrichtlinie fest, dass die Inhaftnahme entweder auf Antrag der betreffenden Drittstaatsangehörigen oder von Amts wegen in gebührenden Zeitabständen zu überprüfen ist. Nach diesem Artikel ist es ebenfalls erforderlich, dass bei längerer Haftdauer die Überprüfungen der Aufsicht eines Gerichts unterliegen müssen. Über Bestimmungen, die sich auf die Inhaftnahme von Asylbewerbern beziehen, wird noch verhandelt.

Im Rahmen der EMRK fordert Artikel 5 Absatz 4 insbesondere, dass „jede Person“, der die Freiheit entzogen ist, das Recht hat, zu beantragen, dass „ein Gericht innerhalb kurzer Frist über die Rechtmäßigkeit des Freiheitsentzugs entscheidet und ihre Entlassung anordnet, wenn der Freiheitsentzug nicht rechtmäßig ist“. Diese Verpflichtung wird in Artikel 9 Absatz 4 des IPbPR zum Ausdruck gebracht.

Das Erfordernis einer Überprüfung „innerhalb kurzer Frist“ und der „wirksame Zugang“ zum Rechtsbehelf sind zwei wesentliche Garantien. Zweck von Artikel 5 Absatz 4 ist es, einem Häftling das Recht auf „gerichtliche Überprüfung“ der Maßnahme zu garantieren, der er unterzogen ist. Demzufolge ist nach Artikel 5 Absatz 4 nicht nur der Zugang zu einem Gericht erforderlich, das innerhalb kurzer Frist über die Rechtmäßigkeit der Inhaftnahme zu entscheiden hat, es muss darüber hinaus auch die Notwendigkeit der Haftfortsetzung regelmäßig gerichtlich überprüft werden. Während der Haft muss ein Rechtsbehelf verfügbar sein, damit der Häftling eine rasche gerichtliche Überprüfung beantragen kann, wobei diese Überprüfung die Entscheidung über eine Freilassung ermöglicht. Damit ein wirksamer Zugang zu

einem Rechtsbehelf vorliegt, muss er sowohl in theoretischer als auch in praktischer Hinsicht mit ausreichender Sicherheit gegeben sein.

Für Asylbewerber ist es besonders wichtig, dass sie Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen haben, da sie sich in einer prekären Lage befinden und ihnen die Zurückweisung drohen kann.

Beispiel: In der Rechtssache *Abdolkhani und Karimnia gegen die Türkei*³⁰³ wurden zwei iranische Asylbewerber im Polizeihauptquartier in Haft gehalten. Der EGMR stellte fest, dass sie keinen Zugang zu einem Verfahren hatten, durch das die Rechtmäßigkeit ihrer Inhaftnahme hätte gerichtlich überprüft werden können.³⁰⁴

Beispiel: In der Rechtssache *S.D. gegen Griechenland*³⁰⁵ wurde ein Asylbewerber in Haft genommen, obwohl er bis zur Entscheidung über seinen Asylantrag nicht abgeschoben werden konnte. Der EGMR war der Auffassung, dass sich der Beschwerdeführer in einem rechtlichen Vakuum befunden habe, da keine Bestimmung existierte, um seine Inhaftnahme bis zur Ausweisung unmittelbar zu überprüfen.

6.9 Haftbedingungen

Die Haftbedingungen können für sich genommen gegen EU-Recht oder die EMRK verstoßen. Sowohl nach EU-Recht als auch gemäß EMRK muss die Inhaftnahme mit anderen Grundrechten im Einklang stehen. Das heißt unter anderem, dass die Bedingungen der Freiheitsentziehung human sein müssen, Familien nicht getrennt und Kinder und schutzbedürftige Personen normalerweise nicht in Haft genommen werden sollten (siehe Abschnitt 6.7 betreffend die Inhaftnahme von Personen mit besonderen Bedürfnissen und von Kindern).³⁰⁶

303 EGMR, *Abdolkhani und Karimnia/Türkei*, Nr. 30471/08, 22. September 2009.

304 EGMR, *Z.N.S./Türkei*, Nr. 21896/08, 19. Januar 2010; EGMR, *Dbouba/Türkei*, Nr. 15916/09, 13. Juli 2010.

305 EGMR, *S.D./Griechenland*, Nr. 53541/07, 11. Juni 2009.

306 Weitere Informationen siehe: EGMR, *Mubilanzila Mayeka und Kaniki Mitung/Belgien* (unbegleitetes Kind), Nr. 13178/03, 12. Oktober 2006; EGMR, *Rantsev/Zypern und Russland* (Opfer von Menschenhandel), Nr. 25965/04, 7. Januar 2010.

Nach Unionsrecht werden Haftbedingungen für Personen in Rückführungsverfahren in Artikel 16 der Rückführungsrichtlinie und für Kinder und Familien in Artikel 17 dieser Richtlinie behandelt. Die Haftbedingungen für Asylbewerber werden allerdings voraussichtlich nach in der Neufassung der Aufnahme richtlinie geregelt werden.

Gemäß EMRK müssen Haftort und Haftbedingungen „angemessen“ sein, andernfalls kann ein Verstoß gegen die Artikel 3, 5 oder 8 EMRK vorliegen. Der Gerichtshof prüft die einzelnen Elemente der Bedingungen sowie ihre kumulative Wirkung. Zu diesen Elementen zählen unter anderem: der Ort, an dem die Person inhaftiert ist (Flughafen, Haftzelle bei der Polizeibehörde, Gefängnis); ob die Person in einer anderen Einrichtung hätte untergebracht werden können; die Größe des Bereichs, in dem die Person in Haft gehalten wird; ob dieser Bereich mit anderen Personen und mit wie vielen Personen geteilt wird; Verfügbarkeit und Zugang zu Waschgelegenheiten und sanitären Anlagen; Belüftung und Zugang zu Frischluft; Zugang zur Außenwelt sowie ob die Häftlinge an Krankheiten leiden und Zugang zu medizinischen Einrichtungen haben. Die speziellen Umstände einer Person sind von besonderer Bedeutung, beispielsweise, ob es sich um Kinder, Folteropfer, Schwangere, Opfer von Menschenhandel, ältere Menschen oder Menschen mit Behinderungen handelt.

Bei der Prüfung der Haftbedingungen in einem konkreten Fall stützt sich der EGMR auf die Berichte des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT). Diese Berichte sind ebenfalls hilfreiche Leitfäden für die Mitgliedstaaten im Hinblick darauf, welche Haftbedingungen unannehmbar sind.

Beispiel: In den Rechtssachen *Dougoz, Peers und S.D. gegen Griechenland*³⁰⁷ legte der Gerichtshof wichtige Grundsätze zu Haftbedingungen dar und machte darüber hinaus deutlich, dass in Haft genommene Asylbewerber besonders schutzbedürftig seien, da sich ihre Qualen während der Haft aufgrund der während ihrer Flucht vor Verfolgung gemachten Erfahrungen verschlimmern können.

Beispiel: In der Rechtssache *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*³⁰⁸ stellte der Gerichtshof einen Verstoß gegen Artikel 3 EMRK nicht nur in Bezug auf die

307 EGMR, *Dougoz/Greece*, Nr. 40907/98, 6. März 2001; EGMR, *Peers/Griechenland*, Nr. 28524/95, 19. April 2001; EGMR, *S.D./Griechenland*, Nr. 53541/07, 11. Juni 2009.

308 EGMR, *M.S.S./Belgien und Griechenland* [GK], Nr. 30696/09, 21. Januar 2011.

Haftbedingungen des Beschwerdeführers fest, sondern auch hinsichtlich seiner allgemeinen Lebensbedingungen (Aufnahmebedingungen) in Griechenland. Beim Beschwerdeführer handelte es sich um einen afghanischen Asylbewerber, dessen Identität den griechischen Behörden bekannt war; ferner wussten die Behörden, dass er seit seiner Ankunft in Athen ein potenzieller Asylbewerber war. Er war ohne Erklärung sofort in Haft genommen worden. Von internationalen Organen und Nichtregierungsorganisationen wurden verschiedene Berichte veröffentlicht, die die systematische Inhaftnahme von Asylbewerbern durch die griechischen Behörden zum Thema haben. Die Vorwürfe des Beschwerdeführers, er sei Polizeibrutalität ausgesetzt gewesen, deckten sich mit Zeugenberichten, die von internationalen Organisationen, insbesondere dem Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT), gesammelt worden waren. Die Feststellungen des CPT und des UNHCR bestätigten die auf unhygienische Bedingungen und die Überfüllung des in der Nähe des internationalen Flughafens von Athen befindlichen Auffanglagers bezogenen Vorwürfe des Beschwerdeführers. Der Beschwerdeführer war zwar nur für einen relativ kurzen Zeitraum in Haft gehalten worden, jedoch waren die Haftbedingungen in der Hafteinrichtung unannehmbar. Der EGMR befand, dass der Beschwerdeführer ein Gefühl der Willkür, der Unterlegenheit und der Angst empfunden haben musste und dass die Haftbedingungen zweifelsfrei eine grundlegende Auswirkung auf seine Würde hatten, was einer erniedrigenden Behandlung gleichkam. Darüber hinaus war er als Asylbewerber aufgrund seiner Flucht und der traumatischen Erfahrungen, denen er aller Wahrscheinlichkeit nach ausgesetzt gewesen war, besonders schutzbedürftig. Der Gerichtshof entschied, dass ein Verstoß gegen Artikel 3 EMRK vorlag.

Zu den nicht bindenden Rechtsquellen zu diesem Thema zählen die 20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr des Europarates (*Twenty Guidelines on Forced Return*), die europäischen Strafvollzugsgrundsätze und die EU-Leitlinien 2005 über die Behandlung von Einwanderungshäftlingen.³⁰⁹

³⁰⁹ Europarat, Ministerkomitee (2003): Empfehlung Rec(2003)5 des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedstaaten über Haftmaßnahmen bei Asylsuchenden; Europarat, Ministerkomitee (2005); Europarat, Ministerkomitee (2006): Empfehlung Rec(2006)2 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die europäischen Strafvollzugsgrundsätze vom 11. Januar 2006.

6.10 Entschädigung wegen unrechtmäßiger Inhaftnahme

Nach Unionsrecht und EMRK kann unrechtmäßig in Haft genommenen Personen Schadensersatz gezahlt werden.

Im Rahmen des Unionsrechts entschied der EuGH in der Rechtssache *Francovich*,³¹⁰ dass nationale Gerichte Ersatz für Schäden zur Verfügung stellen müssen, die aufgrund des Verstoßes eines Mitgliedstaats gegen eine EU-Vorschrift entstanden sind. Bisher wurde dieser Grundsatz noch nicht bei Verstößen gegen eine Richtlinie im Zusammenhang mit der Inhaftnahme von Einwanderern umzusetzen.

Artikel 5 Absatz 5 **EMRK** besagt Folgendes: „Jede Person, die unter Verletzung dieses Artikels von Festnahme oder Freiheitsentzug betroffen ist, hat Anspruch auf Schadensersatz.“ Damit der Anspruch auf Schadensersatz besteht, müssen somit ein oder mehrere Absätze von Artikel 5 EMRK verletzt worden sein.

Kernpunkte

- Unionsrecht und EMRK zufolge darf Freiheitsentziehung nur als letztes Mittel und nur nach Ausschöpfung der Möglichkeit anderer weniger intensiver Maßnahmen eingesetzt werden (siehe Abschnitt 6.2).
- Gemäß EMRK kann die konkrete Situation einer Person eine Freiheitsentziehung nach Artikel 5 EMRK oder eine Einschränkung ihrer Freizügigkeit nach Artikel 2 des Protokolls Nr. 4 zur EMRK darstellen (siehe Abschnitt 6.1).
- Der EMRK zufolge müssen bei einer Freiheitsentziehung folgende Kriterien erfüllt sein: Die Freiheitsentziehung muss durch einen in Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben a-f festgelegten bestimmten Zweck gerechtfertigt sein, sie darf nur auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise angeordnet werden, und sie darf nicht willkürlich sein (siehe Abschnitt 6.3).
- Gemäß Unionsrecht muss eine Freiheitsentziehung rechtmäßig (siehe Abschnitt 6.3), notwendig und verhältnismäßig (siehe Abschnitt 6.5) sein.
- Nach Unionsrecht ist die Höchsthaftdauer bis zur Abschiebung auf sechs Monate festgesetzt; sie kann in Ausnahmefällen auf bis zu 18 Monate verlängert werden (siehe Abschnitt 6.6.4).

³¹⁰ EuGH, Urteil vom 19. November 1991, *Francovich und Bonifaci u. a./Italienische Republik* (Verbundene Rechtssachen C-6/90 und C-9/90, Slg. 1991, I-05357).

- Gemäß Unionsrecht und EMRK muss für eine zum Zwecke der Abschiebung in Haft genommene Person eine realistische Aussicht auf Abschiebung bestehen (siehe Abschnitt 6.6.3), und das Abschiebungsverfahren muss unter Wahrung der Sorgfaltspflicht durchgeführt werden (siehe Abschnitt 6.6.2).
- Eine Freiheitsentziehung muss im Einklang mit den Verfahrensgarantien des Artikel 5 Absatz 2 EMRK, dem Recht zur Mitteilung der Gründe, und des Artikel 5 Absatz 4 EMRK, dem Recht auf Überprüfung der Inhaftnahmeentscheidung innerhalb kurzer Frist, stehen (siehe Abschnitt 6.8).
- Gemäß Unionsrecht und EMRK muss eine Freiheitsentziehung oder eine Einschränkung der Freizügigkeit mit anderen Menschenrechtsgarantien im Einklang stehen, beispielsweise müssen die Haftbedingungen die Menschenwürde achten, die Gesundheit der in Haft genommenen Personen darf nicht gefährdet sein, und die besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen müssen berücksichtigt werden (siehe Abschnitte 6.7 und 6.9).
- Eine willkürlich oder unrechtmäßig in Haft genommene Person kann gemäß Unionsrecht und EMRK einen Anspruch auf Schadensersatz geltend machen (siehe Abschnitt 6.10).

Weitere Rechtssachen und weiterführende Literatur:

Eine Anleitung zum Suchen weiterer Rechtssachen finden Sie unter **Anleitung zum Suchen von Entscheidungen** der europäischen Gerichtshöfe auf Seite 275 dieses Handbuchs. Zusätzliches Material zu den in diesem Kapitel behandelten Themen finden Sie im Abschnitt „**Weiterführende Literatur**“ auf Seite 255.

7

Die Abschiebung und deren Durchführung



EU	Behandelte Themen	Europarat
Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) Frontex-Verordnung (Änderungen) Nr. 1168/2011 Entscheidung des Rates betreffend die Organisation von Sammelflügen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die individuellen Rückführungsmaßnahmen unterliegen, aus dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten (2004/573/EG)	Durchführung der Abschiebung: sicher, würdevoll und human	Ministerkomitee, 20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr, 2005, Nr. 19
Asylverfahrensrichtlinie (2005/85/EG), Artikel 41	Vertraulichkeit	Ministerkomitee, 20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr, September 2005, Nr. 12
Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 2, (Recht auf Leben)	Durch Zwangsmaßnahmen verursachte ernsthafte Schäden	EMRK, Artikel 2 (Recht auf Leben) Ministerkomitee, 20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr, September 2005, Nr. 19
Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG), Artikel 8 Absatz 4	Ermittlungen	EGMR, Rechtssache <i>Ramsahai gegen die Niederlande</i> , 2007 (wirksames System) EGMR, Rechtssache <i>Tarariyeva gegen Russland</i> , 2006 (medizinische Versorgung in Gefängnissen) EGMR, Rechtssache <i>Tais gegen Frankreich</i> , 2006 (Prüfung der medizinischen Bedingungen während des Gewahrsams)

Einführung

In diesem Kapitel wird die Art und Weise untersucht, in der ein Drittstaatsangehöriger abgeschoben wird. Die rechtlichen Hindernisse für eine Abschiebung, zum Beispiel Hindernisse für die Abschiebung von Asylbewerbern, werden in den Kapiteln 1, 3 und 4 untersucht.

Unabhängig davon, ob die Abschiebung auf dem Luft-, Land- oder Seeweg erfolgt, müssen die Betroffenen auf sichere, würdevolle und humane Weise abgeschoben werden. Es sind Zwischenfälle bekannt, dass Abgeschobene während der Abschiebung erstickten oder schwere Verletzungen erlitten. Außerdem kamen abzuschiebende Personen in Auffanglagern zu Tode, bevor die Abschiebung durchgeführt werden konnte. Des Weiteren kann sich durch das Abschiebungsverfahren die Selbstverletzungs- oder Suizidgefahr erhöhen, entweder während der Haft vor der Abschiebung oder während der Abschiebung selbst.

Nach EU-Recht wird die Abschiebung durch die Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) geregelt. Von der Frontex koordinierte gemeinsame Rückführungsaktionen werden durch die revidierte Frontex-Verordnung (Nr. 1168/2011) geregelt.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) wurde in seltenen Fällen angerufen, um die tatsächliche Art und Weise der Abschiebung zu beurteilen. Es existiert jedoch eine umfassende Sammlung von Entscheidungen, vornehmlich auf der Grundlage der Artikel 2, 3 und 8 EMRK. Diese Rechtsprechung hat die Gewaltanwendung seitens der Behörden im Allgemeinen, die Notwendigkeit, den Einzelnen vor Schaden zu schützen, sowie die Ermittlungspflicht der Behörden zur Untersuchung ihres Verhaltens in Situationen, in denen einer Person vermeintlich ernsthafter Schaden zugefügt wurde, zum Gegenstand. Die hier genannten allgemeinen Grundsätze können ebenfalls unter bestimmten Umständen angewandt werden, zum Beispiel im Zusammenhang mit Rückführungen. Im weiteren Verlauf wird dieser Aspekt näher beleuchtet.

Neben Rechtsvorschriften existiert eine Reihe wichtiger nicht bindender Instrumente zu diesem Thema. Die „20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr“ des Europarates bieten eine nützliche Hilfestellung, weshalb auf sie an verschiedenen

Stellen in diesem Kapitel verwiesen wird.³¹¹ Die CPT-Standards enthalten zudem einen eigenen Abschnitt über Rückführungen auf dem Luftweg.³¹²

Rückführungen werden häufig durch Rückübernahmeabkommen ermöglicht, die auf politischer oder operativer Ebene geschlossen werden. In der EU können Rückübernahmeabkommen von einzelnen Mitgliedstaaten oder von der Union geschlossen werden. Im Zeitraum 2005-2012 wurden 13 EU-Rückübernahmeabkommen geschlossen und in Kraft gesetzt.³¹³

7.1 Durchführung der Abschiebung: sicher, würdevoll und human

Nach Unionsrecht legt die Rückführungsrichtlinie fest, dass Rückführungen unter gebührender Berücksichtigung der Menschenwürde und körperlichen Unversehrtheit der betreffenden Person durchzuführen sind (Artikel 8 Absatz 4). Des Weiteren ist einer freiwilligen Ausreise der Vorzug einzuräumen (Artikel 7), und es ist ein wirksames System für die Überwachung von Rückführungen zu schaffen (Artikel 8 Absatz 6).³¹⁴ Der Anhang „Gemeinsame Leitlinien für Sicherheitsvorschriften bei gemeinsamen Rückführungen auf dem Luftweg“ der Entscheidung des Rates vom 29. April 2004 bietet zudem hilfreiche Informationen zu Gesundheitsfragen, Schulung und Verhalten von Begleitpersonen und zur Anwendung von Zwangsmaßnahmen.³¹⁵

Die Rückführungsrichtlinie fordert, dass bei Abschiebungsverfahren der Gesundheitszustand einer Person zu berücksichtigen ist (Artikel 5). Im Falle einer Rückführung auf dem Luftweg muss die Reisefähigkeit einer Person in der Regel von ärztlichen Fachkräften bescheinigt werden. Die körperliche und psychische Verfassung der betreffenden Person kann ebenfalls ein Grund für einen möglichen Aufschub

311 Europarat, Ministerkomitee (2005).

312 Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) (2002-2011), Kapitel IV, S. 69 ff.

313 Hongkong, Macao, Sri Lanka, Albanien, Russland, Ukraine, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien, Moldau, Pakistan, Georgien (in chronologischer Folge). Siehe auch: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, SEK(2011) 209, 23. Februar 2011, Tabelle 1.

314 Weitere Informationen über die Praktiken der EU-Mitgliedstaaten siehe FRA (2012), S. 51-54.

315 Entscheidung des Rates vom 29. April 2004 betreffend die Organisation von Sammelflügen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die individuellen Rückführungsmaßnahmen unterliegen, aus dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten (2004/573/EG).

der Abschiebung sein (Artikel 9). Bei der Durchführung von Abschiebungen muss des Weiteren das Recht auf den Schutz des Familienlebens gebührend berücksichtigt werden (Artikel 3). Spezielle Gesundheitsfragen, z.B. betreffend Frauen in einem späten Stadium der Schwangerschaft, können ebenfalls in nationale Rechtsvorschriften und nationale politische Konzepte aufgenommen werden.

Nach der Rückführungsrichtlinie müssen unbegleitete Minderjährige bei ihrer Rückführung einem Mitglied ihrer Familie, einem offiziellen Vormund oder einer geeigneten Aufnahmeeinrichtung übergeben werden (Artikel 10).

Gemäß EMRK ist eine Prüfung dahin gehend vorzunehmen, ob die Verletzungen oder Schäden, die Beamte möglicherweise Personen zugefügt haben, die sich in ihrer Obhut oder unter ihrer Kontrolle befanden, von ausreichender Schwere sind, damit Artikel 3 EMRK Anwendung findet. Die besondere Schutzbedürftigkeit einer Person, die sich durch ihr Alter oder durch psychische Gesundheitsprobleme bedingt, muss hierbei berücksichtigt werden.³¹⁶

Entsprechend den „Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr“ des Europarates sollten die Behörden mit den rückzuführenden Personen kooperieren, um die Notwendigkeit einer Gewaltanwendung zu verringern, und die rückzuführenden Personen sollten die Möglichkeit zur Vorbereitung ihrer Rückkehr erhalten (Leitlinie 15). Des Weiteren müssen die rückzuführenden Personen reisefähig sein (Leitlinie 16).

7.2 Vertraulichkeit

Zur Wahrung der Vertraulichkeit der während des Abschiebungsverfahrens erlangten Informationen muss sichergestellt werden, dass nur die zur Erleichterung der Abschiebung erforderlichen Informationen an das Rückkehrland übermittelt werden. Begleitpersonen, die einen Rückkehrer vom Auffanglager bis zum Ort der Rückführung begleiten, müssen diese Vertraulichkeit ebenfalls garantieren.

Gemäß Unionsrecht unterliegen die während Asylverfahren erlangten Informationen der Vertraulichkeit nach Artikel 41 der Asylverfahrensrichtlinie (2005/85/EG); demnach müssen die EU-Mitgliedstaaten die Vertraulichkeit der Informationen, von denen sie Kenntnis erlangen, gewährleisten. Artikel 22 der Richtlinie gibt die Garantie, dass bei der Erhebung von Informationen über einzelne Asylbewerber keine

³¹⁶ EGMR, *M.S.S/Belgien und Griechenland* [GK], Nr. 30696/09, 21. Januar 2011; EGMR, *Darraj/Frankreich*, Nr. 34588/07, 4. November 2010.

Informationen an die Stellen weitergegeben werden, die den Asylbewerber seinen Angaben zufolge verfolgt haben.

Im Rahmen der EMRK kann die Verletzung der Vertraulichkeit Gegenstand von Artikel 8 EMRK sein, und, wenn eine solche Verletzung eine mögliche Misshandlung bei der Rückkehr zur Folge hat, kann Artikel 3 EMRK verletzt werden. In einem anderen Kontext vertrat der Gerichtshof jedoch die Auffassung, dass jede Maßnahme, die mit dem Recht auf Schutz der Privatsphäre in Konflikt steht, Gegenstand detaillierter Regeln und Mindestschutzbestimmungen sein muss, die ausreichende Garantien dafür bieten, dass die Gefahr des Missbrauchs und der Willkür eingedämmt wird. Diese Garantien müssen sich unter anderem auf die Dauer, die Speicherung, die Nutzung, die Zugänglichkeit durch Dritte, die Verfahren für die Wahrung der Datenintegrität und der Vertraulichkeit und die Verfahren für die Vernichtung von Daten beziehen.³¹⁷

Die „20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr“ des Europarates beziehen sich ebenfalls auf die Wahrung der Vertraulichkeit und auf Einschränkungen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten sowie auf das Verbot der gemeinsamen Nutzung von Informationen im Zusammenhang mit Asylanträgen (Leitlinie 12).

7.3 Durch Zwangsmaßnahmen verursachte ernsthafte Schäden

Nach innerstaatlichem Recht können Staatsbedienstete, wie Vertreter der Haftanstalt oder Begleitpersonal, dazu ermächtigt sein, in Ausübung ihrer Funktion Gewalt anzuwenden. Sowohl im Unionsrecht als auch in der EMRK ist verankert, dass eine solche Gewalt zumutbar, notwendig und verhältnismäßig sein muss.

Unionsrecht und EMRK legen gemeinsame Standards fest, die auf Todesfälle während des Gewahrsams von Personen anwendbar sind. In Artikel 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und der EMRK ist das Recht auf Leben garantiert. Artikel 2 garantiert eines der wichtigsten Rechte, wovon keine Ausnahme in Artikel 15 EMRK vorgesehen ist. Die EMRK räumt jedoch ein, dass Gewaltanwendung, insbesondere tödliche Gewalt, keine Verletzung von Artikel 2 darstellt, wenn

³¹⁷ EGMR, *S. und Marper/Vereinigtes Königreich* [GK], Nr. 30562/04, 4. Dezember 2008, Randnr. 99.

die Gewaltanwendung „unbedingt erforderlich“ und „in jedem Fall verhältnismäßig“ ist.³¹⁸

Nach Unionsrecht enthält die Rückführungsrichtlinie Regelungen zu Zwangsmaßnahmen. Diese Maßnahmen dürfen nur als letztes Mittel eingesetzt werden, sie müssen verhältnismäßig sein und dürfen nicht über die Grenzen des Vertretbaren hinausgehen. Des Weiteren müssen Zwangsmaßnahmen unter gebührender Berücksichtigung der Menschenwürde und körperlichen Unversehrtheit der betreffenden Person angewandt werden (Artikel 8 Absatz 4).

Im Anwendungsbereich der EMRK erfordert die auf Artikel 2 EMRK bezogene Rechtsprechung einen gesetzlichen und verwaltungsrechtlichen Rahmen, der die Gewaltanwendung durch Staatsbedienstete regelt, um einen Schutz gegen Willkür, Missbrauch und Tötung, einschließlich vermeidbarer Unfälle, zu bieten. In einem solchen Rechtsrahmen müssen Personalstruktur, Kommunikationskanäle und Leitlinien zur Gewaltanwendung eindeutig und dem angestrebten Zweck entsprechend dargelegt werden.³¹⁹ Wenn Staatsbedienstete das Maß der ihnen angemessenerweise zugewilligten Gewaltanwendung überschreiten und dies zu Schäden oder sogar zum Tod führt, kann der Mitgliedstaat einer Rechenschaftspflicht unterliegen. Es muss eine wirksame Ermittlung des Sachverhalts erfolgen, auf dessen Grundlage eine Strafverfolgung möglich ist.³²⁰

Der Gerichtshof stellte fest, dass die Mitgliedstaaten nicht nur die „negative“ Verpflichtung haben, Personen nicht zu schädigen, sondern auch die „positive“ Verpflichtung, Personen vor Tod oder schweren Verletzungen zu schützen, die ihnen durch Dritte zugefügt werden oder die sie sich selbst zufügen, sowie Zugang zu medizinischer Versorgung zu bieten. Die Verpflichtung eines Mitgliedstaats zum Schutz von Personen umfasst ebenfalls die Pflicht zur Festlegung von Rechtsvorschriften und geeigneten Verfahren, einschließlich strafrechtlicher Bestimmungen zur Vermeidung von Straftaten gegen eine Person, mit begleitenden Sanktionen, um von

318 Europäische Kommission für Menschenrechte, Rechtssache *Stewart/the United Kingdom* (Entscheidung), Nr. 10044/82, 10. Juli 1984; EGMR, *McCann und andere/Vereinigtes Königreich*, Nr. 18984/91, 27. September 1995, Randnrn. 148 und 149.

319 EGMR, *Makaratzis/Griechenland* [GK], Nr. 50385/99, 20. Dezember 2004, Randnr. 58; EGMR, *Nachova und andere/Bulgarien* [GK], Nr. 43577/98 und 43579/98, 6. Juli 2005, Randnr. 96.

320 EGMR, *McCann und andere/Vereinigtes Königreich*, Nr. 18984/91, 27. September 1995, Randnr. 161; EGMR, *Velikova/Bulgarien*, Nr. 41488/98, 18. Mai 2000, Randnr. 80.

der Begehung solcher Straftaten abzuschrecken.³²¹ Hierbei geht es um die Frage, ob von den Behörden sämtliche Maßnahmen ergriffen wurden, die angemessenerweise von ihnen erwartet werden konnten, um eine reale und unmittelbare Bedrohung des Lebens, von der sie Kenntnis hatten oder hätten haben sollen, zu vermeiden.³²²

Bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Gewaltanwendung betrachtete der EGMR mehrere Faktoren, darunter die Art des verfolgten Ziels und die Gefahr für Leib und Leben, die die Situation in sich barg. Der Gerichtshof untersucht die Umstände einer konkreten Gewaltanwendung, einschließlich der Tatsache, ob diese absichtlich oder unabsichtlich war und ob eine entsprechende Planung und Kontrolle der Aktion vorlagen.

Beispiel: In der Rechtssache *Kaya gegen die Türkei*³²³ wiederholte der EGMR, dass ein Mitgliedstaat die angewandte Gewalt sowie das Risiko, dass die Gewalt zum Tode führen kann, berücksichtigen müsse.

Die Anwendung von Zwang kann nicht nur Gegenstand von Artikel 2 sein, wozu Situationen mit Todesfällen oder Beinahe-Todesfällen zählen, wie eine Suizidversuch, der zu dauerhaften Schäden führt, sondern kann in Situationen, in denen die Person durch die Anwendung von Zwang, der gerade noch keine rechtswidrige Tötung darstellt, geschädigt oder verletzt wird, auch unter die Artikel 3 und 8 fallen.

Beispiel: In der Rechtssache *Ilhan gegen die Türkei*³²⁴ vertrat der Gerichtshof die Auffassung, dass durch das Hirntrauma der betreffenden Person infolge der Anwendung unverhältnismäßiger Gewalt bei der Inhaftnahme nicht Artikel 2 EMRK, sondern Artikel 3 verletzt worden war.

321 EGMR, *Osman/Vereinigtes Königreich* [GK], Nr. 23452/94, 28. Oktober 1998; EGMR, *Mastromatteo/Italien* [GK], Nr. 37703/97, 24. Oktober 2002, Randnrn. 72 und 73; EGMR, *Finogenov und andere/Russland*, Nr. 18299/03 und 27311/03, 20. Dezember 2011, Randnr. 209.

322 EGMR, *Branko Tomašić und andere/Kroatien*, Nr. 46598/06, 15. Januar 2009, Randnr. 51.

323 EGMR, *Kaya/Türkei*, Nr. 22729/93, 19. Februar 1998.

324 EGMR, *Ilhan/Türkei* [GK], Nr. 22277/93, 27. Juni 2000, Randnrn. 77 und 87.

Der EGMR äußerte Bedenken über Vorfälle, in die Polizeibeamte oder andere Beamte im Rahmen von Maßnahmen gegen Personen im Zusammenhang mit Artikel 8 EMRK involviert waren.³²⁵

Tod oder Verletzungen können durch Zwangsmaßnahmen oder durch das Versäumnis eines Mitgliedstaats verursacht werden, vor Tod, einschließlich durch Selbstverletzung oder aus medizinischen Gründen, zu schützen.³²⁶ In diesem Sinne verbieten die „20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr des Europarates“ Zwangsmaßnahmen, die die Atemwege ganz oder teilweise obstruieren oder den Rückkehrer in Positionen zwingen können, in der er Erstickungsgefahr ausgesetzt ist (Leitlinie 19).

7.4 Ermittlungen

Gemäß EMRK sind die insbesondere im Rahmen der Artikel 2, 3 und 8 entwickelten allgemeinen Grundsätze unter bestimmten Umständen ebenfalls im Zusammenhang mit Rückführungen anwendbar. Eine wirksame offizielle Ermittlung in irgendeiner Form ist erforderlich, wenn eine Person durch einen Mitgliedstaat zu Tode kommt oder schwere Verletzungen erleidet oder wenn solche Vorfälle unter Umständen auftreten, in denen der Mitgliedstaat gegebenenfalls zur Rechenschaft gezogen werden kann, beispielsweise bei der Inhaftnahme einer Person. Die Haftung kann für den Mitgliedstaat auch dann weiterhin bestehen, wenn er Teile seiner Aufgaben im Bereich von Abschiebesituationen an private Unternehmen auslagert. Je nach Umständen des Einzelfalls muss ein Mindestmaß an Effektivität gewährleistet werden.³²⁷ Eine wirksame Rechenschaftspflicht und Transparenz müssen vorhanden sein, um die Achtung der Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten und das öffentliche Vertrauen nicht zu schädigen.³²⁸

Wenn eine Person tot oder verletzt aufgefunden wird, die sich in Gewahrsam oder unter der Kontrolle des Mitgliedstaats befindet oder befunden hat, obliegt es dem Mitgliedstaat, über die betreffenden Vorfälle in zufriedenstellender und

325 EGMR, Rechtssache *Kučera/Slowakei*, Nr. 48666/99, 17. Juli 2007, Randnrn. 122-124; EGMR, Rechtssache *Rachwalski und Ferenc/Polen*, Nr. 47709/99, 28. Juli 2009, Randnrn. 58-63.

326 Als Beispiel siehe die Rechtssache des Vereinigten Königreichs *FGP/Serco Plc & Anor* [2012] EWHC 1804 (Admin), 5. Juli 2012.

327 EGMR, *McCann und andere/Vereinigtes Königreich* [GK], Nr. 18984/91, 27. September 1995, Randnr. 161; EGMR, *Velikova/Bulgarien*, Nr. 41488/98, 18. Mai 2000, Randnr. 80.

328 EGMR, *Ramsahai und andere/Niederlande* [GK], Nr. 52391/99, 15. Mai 2007, Randnr. 325.

überzeugender Weise Rechenschaft abzulegen. Beispielsweise wurde eine Verletzung von Artikel 2 in einem Fall festgestellt, bei dem die Regierung einen natürlichen Tod bescheinigte, ohne weitere zufriedenstellende Erklärungen zum Tod abzugeben, und die durchgeführte Obduktion fehlerhaft war.³²⁹ Weitere Beispiele für Verletzungen von Artikel 2 wurden im Fall einer mangelhaften medizinischen Versorgung in einem Gefängnis Krankenhaus³³⁰ und im Fall von Mängeln bei der Untersuchung des Zustands des Beschwerdeführers während seiner Haft³³¹ gefunden.

Damit eine Ermittlung im Einklang mit Artikel 2 steht, muss sie folgende wesentliche Kriterien aufweisen: Sie muss unabhängig, angemessen und wirksam sein, unverzüglich durchgeführt werden und die Familie einbeziehen. Außerdem sollten die Ermittlung und ihre Ergebnisse der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Die Behörden haben die Pflicht, eine Ermittlung aus eigener Initiative einzuleiten, ohne eine Beschwerde abzuwarten. Die Ermittlung ist in hierarchischer, institutioneller und praktischer Hinsicht von einem Beamten oder einer Stelle durchzuführen, der bzw. die von den in die Ereignisse involvierten Beamten und Institutionen unabhängig ist.³³²

Kernpunkte

- Abschiebungen müssen in sicherer und humaner Weise unter Achtung der Menschenwürde des Betroffenen durchgeführt werden (siehe Abschnitt 7.1).
- Eine Person muss unter Berücksichtigung ihrer körperlichen und psychischen Verfassung reisefähig sein (siehe Abschnitt 7.1).
- Besondere Sorgfalt ist in Bezug auf schutzbedürftige Personen, einschließlich Kindern, und in Bezug auf Personen erforderlich, bei denen Selbstverletzungs- oder Suizidgefahr besteht (siehe Abschnitt 7.1).
- Nach Unionsrecht müssen die Mitgliedstaaten ein wirksames System für die Überwachung von Rückführungen schaffen (siehe Abschnitt 7.1).
- Nach der Rückführungsrichtlinie müssen unbegleitete Minderjährige bei ihrer Rückführung einem Mitglied ihrer Familie, einem offiziellen Vormund oder einer geeigneten Aufnahmeeinrichtung übergeben werden (siehe Abschnitt 7.1).
- Die Vertraulichkeit von Informationen, von denen während des Asylverfahrens Kenntnis erlangt wird, ist zu gewährleisten (siehe Abschnitt 7.2).

329 EGMR, *Tanli/Türkei*, Nr. 26129/95, 10. April 2001, Randnrn. 143-147.

330 EGMR, *Tarariyeva/Russland*, Nr. 4353/03, 14. Dezember 2006, Randnr. 88.

331 EGMR, *Tais/Frankreich*, Nr. 39922/03, 6. Juni 2006.

332 EGMR, *Finucane/Vereinigtes Königreich*, Nr. 29178/95, 1. Juli 2003, Randnr. 68.

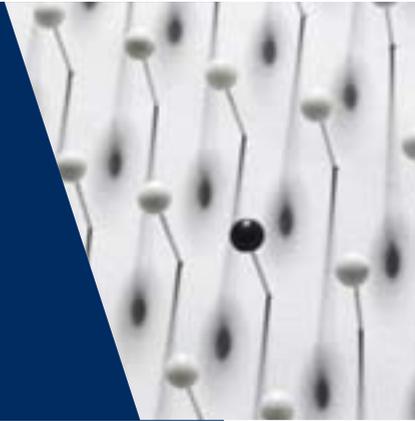
- Gemäß Unionsrecht und EMRK müssen Zwangsmaßnahmen zumutbar, notwendig und verhältnismäßig sein (siehe Abschnitt 7.3).
- Gemäß EMRK müssen die Behörden vertretbaren Beschwerden in Bezug auf die Anwendung unverhältnismäßiger Gewalt nachgehen (siehe Abschnitt 7.4).

Weitere Rechtssachen und weiterführende Literatur:

Eine Anleitung zum Suchen weiterer Rechtssachen finden Sie unter **Anleitung zum Suchen von Entscheidungen** der europäischen Gerichtshöfe auf Seite 275 dieses Handbuchs. Zusätzliches Material zu den in diesem Kapitel behandelten Themen finden Sie im Abschnitt „**Weiterführende Literatur**“ auf Seite 255.

8

Wirtschaftliche und soziale Rechte



EU	Behandelte Themen	Europarat
<p>Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 12 (Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit), Artikel 15 Absatz 1 (Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten), Artikel 16 (Unternehmerische Freiheit), Artikel 28 (Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen), Artikel 29 (Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst), Artikel 30 (Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung), Artikel 31 (Gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen) und Artikel 32 (Verbot der Kinderarbeit und Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz)</p> <p>Der Zugang zum Arbeitsmarkt wird durch sekundäres EU-Recht für die jeweilige Personengruppe geregelt.</p>	<p>Wirtschaftliche Rechte</p>	<p>EMRK, Artikel 4 (Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit)</p> <p>EMRK, Artikel 11 (Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit)</p> <p>EGMR, Rechtssache <i>Bigaeva gegen Griechenland</i>, 2009 (Ausländerin wurde der Abschluss ihrer Berufsausbildung erlaubt, sie wurde jedoch nicht zur zugehörigen Prüfung zugelassen)</p>
<p>Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 14 (Recht auf Bildung für alle)</p>	<p>Bildung</p>	<p>EMRK, Protokoll Nr. 1, Artikel 2 (Recht auf Bildung)</p>

EU	Behandelte Themen	Europarat
<p>Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG), Artikel 14 Absatz 1 (Migranten in einer irregulären Situation)</p> <p>Aufnahmerichtlinie (2003/9/EG), Artikel 10 (<i>Asylbewerber</i>)</p>		<p>Europäische Sozialcharta (ESC), Artikel 17 (Recht der Kinder und Jugendlichen auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz), Artikel 18 (Recht auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit) und Artikel 19 (Recht der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien auf Schutz und Beistand)</p> <p>EGMR, Rechtssache <i>Ponomaryovi gegen Bulgarien</i>, 2011 (Migranten in einer irregulären Situation wurden höhere Gebühren für Sekundarbildung berechnet.)</p> <p>Europäische Kommission für Menschenrechte, Rechtssache <i>Karus gegen Italien</i>, 1998 (Ausländern wurden höhere Gebühren für Tertiärbildung berechnet.)</p>
<p>Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 34 Absatz 3 (Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung)</p> <p>Für Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige von EWR-Bürgern sind, langfristig Aufenthaltsberechtigte, Asylbewerber, Flüchtlinge, Personen mit subsidiärem Schutzstatus und Opfer von Menschenhandel sind auf Wohnraum bezogene Regelungen in sekundärem EU-Recht enthalten.</p>	<p>Wohnraum</p>	<p>EGMR, Rechtssache <i>Gillow gegen Vereinigtes Königreich</i>, 1986 (Recht auf Achtung der Wohnung)</p> <p>EGMR, Rechtssache <i>M.S.S. gegen Belgien und Griechenland</i>, 2011 (Das Versäumnis, Wohnraum bereitzustellen, kann eine Verletzung von Artikel 3 EMRK zur Folge haben.)</p> <p>ESC, Artikel 31 (Recht auf Wohnung)</p> <p>Europäischer Ausschuss für soziale Rechte (ECSR), Beschwerde <i>DCI gegen die Niederlande</i>, 2009 (Wohnraum für Kinder in einer irregulären Situation)</p>
<p>Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 35 (Gesundheitsschutz)</p> <p>Der Gesundheitsschutz wird durch sekundäres EU-Recht für die jeweilige Personengruppe geregelt.</p>	<p>Gesundheitsschutz</p>	<p>ESC, Artikel 13 (Recht auf Fürsorge)</p> <p>ECSR, <i>FIDH gegen Frankreich</i>, 2004</p>

EU	Behandelte Themen	Europarat
<p>Für Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige von EWR-Bürgern sind</p> <p>Freizügigkeitsrichtlinie (auch als Unionsbürgerrichtlinie bezeichnet) (2004/38/EG), Artikel 24 und 14</p> <p>Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (EG) Nr. 883/2004, geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 465/2012</p> <p>Für Drittstaatsangehörige, die innerhalb der EU zu- und abwandern:</p> <p>Verordnung (EG) Nr. 859/2003 und Verordnung (EU) Nr. 1231/2010</p> <p>Weitere Personengruppen:</p> <p>In sekundärem EU-Recht werden spezielle Rechte für Asylbewerber, Flüchtlinge, Personen mit subsidiärem Schutzstatus, Opfer von Menschenhandel und langfristig Aufenthaltsberechtigte behandelt.</p>	<p>Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung</p>	<p>EGMR, Rechtssache <i>Wasilewski gegen Polen</i>, 1999 (kein Recht auf finanzielle Unterstützung)</p> <p>EGMR, Rechtssache <i>Gaygusuz gegen Österreich</i>, 1996 (Diskriminierung von Ausländern in Bezug auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit)</p> <p>EGMR, Rechtssache <i>Koua Poirrez gegen Frankreich</i>, 2003 (Diskriminierung von Ausländern bei Invaliditätsleistungen)</p> <p>EGMR, Rechtssache <i>Andrejeva gegen Lettland</i>, 2009 (Diskriminierung von Ausländern bei Rentenleistungen)</p> <p>ESC, Artikel 12 (Recht auf soziale Sicherheit), Artikel 13 (Recht auf Fürsorge), Artikel 14 (Recht auf Inanspruchnahme sozialer Dienste), Artikel 15 (Rechte behinderter Menschen), Artikel 17 (Recht der Kinder und Jugendlichen auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz), Artikel 23 (Recht älterer Menschen auf sozialen Schutz) und Artikel 30 (Recht auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung)</p>

Einführung

Für die meisten Migranten ist die Erlaubnis, in einen Staat einzureisen oder dort zu verbleiben, nur der erste Schritt zur Erlangung eines uneingeschränkten Aufenthaltsrechts. Der Zugang zu Beschäftigung, Bildung, Wohnraum, Gesundheitsschutz, sozialer Sicherheit, Sozialhilfe und anderen Sozialleistungen kann zu einem schwierigen Unterfangen werden. Um in vollem Umfang Zugang zu sozialen Rechten zu erhalten, ist normalerweise ein Recht auf Einreise oder ein Bleiberecht erforderlich.

Bei der Ausübung ihres Hoheitsrechts zur Gewährung oder Verweigerung des Zutritts zu ihrem Hoheitsgebiet dürfen Staaten generell zwischen Staatsangehörigkeiten unterscheiden. Grundsätzlich ist es nicht unrechtmäßig, Abkommen zu schließen oder innerstaatliche Rechtsvorschriften zu erlassen, durch die bestimmten Staatsangehörigen ein privilegiertes Einreise- oder Bleiberecht für das

Hoheitsgebiet des Staates gewährt wird. Staaten dürfen somit in der Regel auch unterschiedliche Bedingungen an ein solches Einreise- oder Bleiberecht knüpfen, beispielsweise dass kein Zugang zu Beschäftigung oder keine Inanspruchnahme öffentlicher Mittel möglich ist. Die Staaten müssen allerdings beachten, dass internationale und europäische Menschenrechtsinstrumente in ihrem jeweiligen Anwendungsbereich die Diskriminierung, einschließlich aus Gründen der nationalen Herkunft, verbieten.³³³

In je höherem Maße eine bestimmte Situation unter das Hoheitsrecht eines Staates fällt, Ausländern den Zutritt zu gewähren oder zu verweigern, desto mehr Spielraum hat der Staat bei der Festlegung unterschiedlicher Bedingungen.³³⁴ Eine unterschiedliche Behandlung ist zunehmend inakzeptabel, je mehr die Einwanderungssituation eines Ausländers der Situation der eigenen Staatsbürger des Staates ähnelt.³³⁵ Wenn wesentliche Grundrechte wie das Recht auf Leben oder das Verbot der erniedrigenden Behandlung betroffen sind, kann eine unterschiedliche Behandlung zu einer verbotenen Diskriminierung werden.³³⁶ Im Zusammenhang mit dem Zugang zu sozialen Rechten sind diese Grundsätze von besonderer Wichtigkeit.

Das vorliegende Kapitel liefert einen kurzen Überblick über die Normen der EU und des Europarates im Hinblick auf den Zugang zu wirtschaftlichen und sozialen Rechten, insbesondere der Rechte auf Arbeit, Bildung, Wohnraum, Gesundheitsschutz und Sozialschutz.

8.1 Wichtige Rechtsquellen

Nach Unionsrecht haben die Freizügigkeitsbestimmungen der EU eine erhebliche Auswirkung auf die Situation von aus Drittstaaten stammenden Familienangehörigen von Unionsbürgern, die ihr Recht auf Freizügigkeit innerhalb Europas in Anspruch genommen haben. Die Freizügigkeitsrichtlinie (2004/38/EG), die auch unter dem Namen Unionsbürgerrichtlinie bekannt ist, regelt die Situation dieser Familienangehörigen, gleich welche Staatsangehörigkeit sie haben. Artikel 2 Absatz 2 dieser Richtlinie enthält eine Begriffsbestimmung der Familienangehörigen, die unter die Richtlinie fallen. Die Freizügigkeitsrichtlinie gilt auch für

333 Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 21; EMRK, Artikel 14 und Protokoll Nr. 12, Artikel 1; ESC, Teil V, Artikel E.

334 EGMR, *Bah/Vereinigtes Königreich*, Nr. 56328/07, 27. September 2011.

335 EGMR, *Gaygusuz/Österreich*, Nr. 17371/90, 16. September 1996.

336 ECSR, *Defence for Children International (DCI)/die Niederlande*, Nr. 47/2008, 20. Oktober 2009.

Drittstaatsfamilienangehörige von Staatsbürgern aus Island, Liechtenstein und Norwegen.³³⁷ Familienangehörige von Schweizer Staatsbürgern genießen einen vergleichbaren Status.³³⁸ Die Familienangehörigen, die unter diese verschiedenen Bestimmungen fallen, haben nicht nur das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt, sondern sie haben ebenfalls Zugang zu Sozialleistungen.

Nach Unionsrecht genießen türkische Staatsbürger, obwohl sie keine EWR-Staatsangehörige sind, und ihre Familien eine Sonderstellung in den EU-Mitgliedstaaten. Grundlage hierfür ist das 1963 geschlossene Abkommen von Ankara und das zugehörige Zusatzprotokoll von 1970, bei dem davon ausgegangen wurde, dass die Türkei 1985 als Mitglied in die EU aufgenommen würde. 2010 waren fast 2,5 Millionen türkische Staatsangehörige in der EU ansässig, wonach türkische Staatsangehörige die größte Gruppe der in der EU ansässigen Drittstaatsangehörigen sind.³³⁹

In welchem Maß andere Gruppen von Drittstaatsangehörigen, wie Asylbewerber, Flüchtlinge oder langfristig Aufenthaltsberechtigte, Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, wird durch verschiedene Richtlinien geregelt. Im Dezember 2011 erließ die EU die Single-Permit-Richtlinie (2011/98/EU), mit der ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, eingeführt werden.

Des Weiteren verbietet die Rassengleichbehandlungsrichtlinie (2000/43/EG) die Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft im Zusammenhang mit Beschäftigung, dem Zugang zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sowie dem Zugang zu Sozialleistungssystemen.³⁴⁰ Die Richtlinie bezieht sich ebenfalls auf Drittstaatsangehörige; nach Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie allerdings „betrifft [sie] nicht unterschiedliche Behandlungen aus Gründen der

337 Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, 2. Mai 1992, Teil III, Freizügigkeit, freier Dienstleistungs- und Kapitalverkehr, ABl. L 1 vom 3. März 1994.

338 Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit, Artikel 7, ABl. L 114 vom 30. April 2002, S. 6 (nachfolgend auf andere EU-Mitgliedstaaten erweitert).

339 Europäische Kommission, Eurostat (2010), „Hauptherkunftsländer der Nichtstaatsangehörigen, EU-27, 2010“, verfügbar unter: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Main_countries_of_origin_of_non-nationals_EU-27_2010_\(million\)-de.png&filetimestamp=20120702140722](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Main_countries_of_origin_of_non-nationals_EU-27_2010_(million)-de.png&filetimestamp=20120702140722).

340 Richtlinie 2000/43/EG, ABl. L 180 vom 19. Juli 2000, S. 22.

Staatsangehörigkeit und berührt nicht [...] eine Behandlung, die sich aus der Rechtsstellung von Staatsangehörigen dritter Staaten oder staatenlosen Personen ergibt“.

Die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer wurde am 9. Dezember 1989 durch eine Erklärung aller Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs angenommen. In ihr sind die wichtigsten Grundsätze festgelegt, die die Basis des europäischen Arbeitsrechtsmodells bilden, und sie diente als Grundlage für die Entwicklung des Europäischen Sozialmodells in den darauffolgenden zehn Jahren. Die in der Gemeinschaftscharta erklärten sozialen Grundrechte wurden in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union weiterentwickelt und erweitert. Die EU-Grundrechtecharta ist in ihrer Anwendung auf die Fälle beschränkt, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, und ihre Bestimmungen können den Anwendungsbereich des Unionsrechts nicht erweitern. Gemäß der Charta der Grundrechte der Europäischen Union werden nur sehr wenige soziale Rechte allen Personen gewährt, zum Beispiel das Recht auf Bildung in Artikel 14 Absätze 1 und 2; die meisten Rechte sind auf die Staatsbürger oder auf Personen beschränkt, die sich rechtmäßig in einem Staat aufhalten.

Im Rahmen des Systems des Europarates garantiert die EMRK vor allem bürgerliche und politische Rechte und bietet daher nur in beschränktem Maße Leitlinien zu wirtschaftlichen und sozialen Rechten.

Die 1961 verabschiedete und 1996 revidierte Europäische Sozialcharta (ESC) ergänzt jedoch die EMRK und ist eine wichtige Quelle für die auf Menschenrechte bezogene europäische Gesetzgebung auf dem Gebiet der wirtschaftlichen und sozialen Rechte. In ihr sind Grundrechte und Grundfreiheiten sowie auf einem Berichts- und Kollektivbeschwerdeverfahren gegründete Überwachungsmechanismen festgelegt, die die Einhaltung der in der ESC festgelegten Rechte seitens der Vertragsstaaten garantieren. In der ESC sind umfassende Rechte verankert, die sich auf Wohnraum, Gesundheitsschutz, Bildung, Beschäftigung, Sozialschutz, Freizügigkeit und Diskriminierungsverbot beziehen.

Der Schutz von Migranten durch die ESC beruht nicht auf dem Grundsatz der Gegenseitigkeit, und die Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta gelten von vornherein nur für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten, von denen die ESC ratifiziert wurde, und die Migranten in anderen Mitgliedstaaten sind, von denen die ESC ebenfalls ratifiziert wurde. Gemäß dem Anhang der ESC sind die Artikel 1-17 und 20-31 der ESC auf Drittstaatsangehörige anwendbar – auch wenn sich die Artikel nicht speziell auf Drittstaatsangehörige beziehen; Voraussetzung ist, dass es sich

hierbei um Staatsangehörige von Mitgliedstaaten handelt, die Vertragsparteien der ESC sind, und sich diese Personen rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats aufhalten oder dort regelmäßig arbeiten. Die genannten Artikel sollen unter Berücksichtigung der Artikel 18 und 19 über Wanderarbeitnehmer und ihre Familien ausgelegt werden. Artikel 18 garantiert das Recht auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, die Vertragspartei der ESC sind, und Artikel 19 garantiert das Recht der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien auf Schutz und Beistand.

Der Anwendungsbereich der ESC ist somit in gewisser Weise beschränkt, jedoch besteht eine umfassende Sammlung von Entscheidungen des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte (ECSR). Wenn es um bestimmte Grundrechte geht, wurde der personenbezogene Anwendungsbereich der ESC durch die Rechtsprechung des ECSR auf alle Personen im Hoheitsgebiet erweitert, einschließlich Migranten in einer irregulären Situation.³⁴¹

Zwischen der Europäischen Sozialcharta und der EMRK gibt es eine wichtige Verbindung, wodurch die Rechtsprechung des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte erhebliches Gewicht erhält. Auch wenn nicht alle Mitgliedstaaten der EU und des Europarates die ESC ratifiziert oder alle Bestimmungen der ESC angenommen haben, führte der EGMR an, dass die Ratifizierung nicht ausschlaggebend dafür ist, wie der Gerichtshof bestimmte Fragen gemäß EMRK auslegt, die ebenfalls in der ESC geregelt sind.³⁴²

8.2 Wirtschaftliche Rechte

In diesem Abschnitt werden die wirtschaftlichen Rechte, einschließlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt und des Rechts auf Gleichbehandlung bei der Arbeit, beleuchtet. Der Zugang zum Arbeitsmarkt hängt in der Regel von der Rechtsstellung einer Person ab. Sobald eine Person arbeitet, ob legal oder nicht, müssen grundlegende Arbeitnehmerrechte eingehalten werden. Desgleichen haben Arbeitnehmer,

341 ECSR, *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH/Frankreich)*, Beschwerde Nr. 14/2003, Decision on the merits, 8. September 2004.

342 EGMR, *Demir und Baykara/Türkei* [GK], Nr. 34503/97, 12. November 2008, Randnm. 85 und 86. Weitere Beispiele für relevante internationale Instrumente, die auf diesem Gebiet anwendbar sind, sind der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR), das UN-Übereinkommen über Wanderarbeitnehmer und das Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) Nr. 143.

unabhängig von ihrer Rechtsstellung, auf die Bezahlung der von ihnen geleisteten Arbeit Anspruch.

In der EMRK werden wirtschaftliche und soziale Rechte nicht ausdrücklich garantiert, mit Ausnahme des Verbots der Sklaverei und der Zwangsarbeit (Artikel 4) und des Rechts, Gewerkschaften zu gründen (Artikel 11).

Im Rahmen der Rechtsprechung des EGMR in damit zusammenhängenden Bereichen untersuchte der Gerichtshof die Situation einer ausländischen Person, der erlaubt wurde, mit der Ausbildung in einem bestimmten Beruf zu beginnen, der aber anschließend das Recht auf Ausübung dieses Berufs verweigert wurde.

Beispiel: In der Rechtssache *Bigaeva gegen Griechenland*³⁴³ wurde einer russischen Staatsbürgerin ein 18-monatiges Praktikum erlaubt, mit der Aussicht, zur griechischen Anwaltskammer zugelassen zu werden. Nach Abschluss des Praktikums verweigerte ihr die Anwaltskammer die Zulassung zur Anwaltsprüfung mit der Begründung, dass sie keine griechische Staatsangehörige sei. Der EGMR stellte fest, dass die Anwaltskammer der Beschwerdeführerin erlaubte, ihr Praktikum zu beginnen, obwohl es klar gewesen sei, dass sie nach Abschluss des Praktikums keinen Anspruch darauf hatte, zur Anwaltsprüfung zugelassen zu werden. Der Gerichtshof vertrat die Auffassung, dass das Verhalten der Behörden eine mangelnde Konsequenz und Achtung gegenüber der Beschwerdeführerin sowohl in persönlicher als auch in beruflicher Hinsicht zeigte und eine unrechtmäßige Beeinträchtigung ihres Privatlebens im Sinne von Artikel 8 EMRK darstellte. Der EGMR befand jedoch nicht, dass der Ausschluss von Ausländern aus dem Beruf des Rechtsanwalts an sich diskriminierend sei.

Artikel 18 der **ECR** garantiert das Recht auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten, die Vertragspartei der ESC sind. Diese Bestimmung regelt die Einreise in das Hoheitsgebiet zum Zweck einer Beschäftigung nicht und hat in gewisser Hinsicht eher ermahnenen als bindenden Charakter. Die Bestimmung erfordert jedoch, dass die Quoten bei der Verweigerung einer Aufenthaltserlaubnis nicht zu hoch sein dürfen,³⁴⁴ dass eine kombinierte Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis über ein einheitliches Verfahren ohne unverhältnismäßig hohe

343 EGMR, *Bigaeva/Griechenland*, Nr. 26713/05, 28. Mai 2009.

344 ECSR, Conclusions XVII-2 (Spain), Artikel 18 Absatz 1.

Gebühren beantragt werden kann,³⁴⁵ dass eine gewährte Arbeitserlaubnis nicht zu restriktiv im Hinblick auf das geografische Gebiet und/oder die Beschäftigung sein darf³⁴⁶ und dass der Verlust des Arbeitsplatzes nicht automatisch und unverzüglich zum Verlust der Aufenthaltserlaubnis führen darf, damit die betroffene Person Zeit hat, sich einen anderen Arbeitsplatz zu suchen³⁴⁷.

Artikel 19 der ESC enthält einen umfassenden Katalog von Bestimmungen zum Schutz von Wanderarbeitnehmern im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei, jedoch unter der Bedingung, dass die Wanderarbeiter sich rechtmäßig in diesem Staat aufhalten müssen (weitere Einzelheiten zu Artikel 19 Absatz 8 finden Sie in Kapitel 3 dieses Handbuchs).

Die ESC enthält ebenfalls Bestimmungen zu Arbeitsbedingungen, wie das Recht auf eine angemessene Arbeitszeit, das Recht auf bezahlten Jahresurlaub, das Recht auf Schutz der Gesundheit und der Sicherheit am Arbeitsplatz und das Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt.³⁴⁸

Gemäß Unionsrecht besteht eine der in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Freiheiten darin, dass jede Person das Recht hat, zu arbeiten und einen „frei gewählten oder angenommenen Beruf auszuüben“ (Artikel 15 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta). Dieses Recht wird jedoch durch einzelstaatliches Recht festgelegt, einschließlich nationaler Gesetze, die das Recht von Drittstaatsangehörigen zu arbeiten, regeln. In der EU-Grundrechtecharta wird das Recht auf Kollektivverhandlungen (Artikel 28) anerkannt sowie die Freiheit, Gewerkschaften zu gründen (Artikel 12). Des Weiteren enthält die Charta das Recht auf Zugang zu einem unentgeltlichen Arbeitsvermittlungsdienst (Artikel 29). Jeder Arbeitnehmer, einschließlich Nicht-EU-Bürgern, hat Anspruch auf Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung (Artikel 30), das Recht auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen sowie das Recht auf Ruhezeiten und auf bezahlten Jahresurlaub (Artikel 31). Artikel 16 garantiert unternehmerische Freiheit. Ferner sieht die EU-Grundrechtecharta die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz vor (Artikel 31). Darüber hinaus ist Kinderarbeit verboten (Artikel 32).

345 ECSR, Conclusions XVII-2 (Germany), Artikel 18 Absatz 2.

346 ECSR, Conclusions V (Germany), Artikel 18 Absatz 3.

347 ECSR, Conclusions XVII-2 (Finland), Artikel 18 Absatz 3.

348 ECSR, *Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR)/Griechenland*, Beschwerde Nr. 30/2005, Decision on the merits, 6. Dezember 2006, auf Bergarbeiter bezogen.

Der Zugang zum Arbeitsmarkt wird in der Regel durch sekundäres EU-Recht für eine bestimmte Personengruppe geregelt. Drittstaatsangehörige haben je nach der Gruppe, der sie angehören, in unterschiedlichem Maß Zugang zum Arbeitsmarkt. In den Abschnitten 8.2.1 bis 8.2.9 wird die Situation der wichtigsten Gruppen von Drittstaatsangehörigen kurz beschrieben.

8.2.1 Familienangehörige von EWR-Staatsangehörigen und Schweizer Staatsbürgern

Gemäß Unionsrecht haben bestimmte Familienangehörige – unabhängig von ihrer eigenen Staatsangehörigkeit – von EU-Bürgern, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, sowie von anderen EWR- und Schweizer Bürgern das Recht, sich frei innerhalb Europas zu bewegen, um eine Erwerbstätigkeit als Arbeitnehmer oder Selbstständiger aufzunehmen, sowie das Recht auf gleiche Behandlung wie die Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats (Artikel 24 der Freizügigkeitsrichtlinie für Unionsbürger).

Familienangehörige von Schweizer Staatsbürgern haben nicht das Recht auf die vollständige Gleichbehandlung in diesem Zusammenhang.³⁴⁹ Bis Juni 2013 gelten für bulgarische und rumänische Staatsangehörige und ihre Familienangehörigen befristete Beschränkungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt. Desgleichen gelten Übergangsbestimmungen für Kroatien nach dem voraussichtlichen Beitritt zur EU im Juli 2013.

Im Zusammenhang mit der Freizügigkeit von Staatsbürgern und ihren Familienangehörigen gleich welcher Staatsangehörigkeit wird in Artikel 45 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) den Mitgliedstaaten das Recht eingeräumt, eine Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung nur den eigenen Staatsangehörigen vorzubehalten. Der EuGH hat diese Bestimmung eng ausgelegt und den Mitgliedstaaten nicht gestattet, den Zugang zu bestimmten Positionen nur den eigenen Staatsangehörigen vorzubehalten, beispielsweise als Studienreferendar³⁵⁰ oder Fremdsprachenlektorin³⁵¹ zu arbeiten.

349 EuGH, Urteil vom 15. Juli 2010, *Alexander Hengartner und Rudolf Gasser/Landesregierung Vorarlberg* (C-70/09, Slg. 2010, I-07233, Randnrn. 39-43).

350 EuGH, Urteil vom 3. Juli 1986, *Deborah Lawrie-Blum/Land Baden-Württemberg* (C-66/85, Slg. 1986, I-02121, Randnrn. 26 und 27).

351 EuGH, Urteil vom 2. August 1993, *Pilar Allué und Carmel Mary Coonan und andere/Università degli studi di Venezia und Università degli studi di Parma* (Verbundene Rechtssachen C-259/91, C-331/91, C-332/91, Slg. 1993, I-04309, Randnrn. 15-21).

Zur Erleichterung der echten Freizügigkeit von Arbeitnehmern wurden von der EU komplexe Rechtsvorschriften über die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen erlassen, sowohl in allgemeiner Hinsicht als auch sektorbezogen, die für aus Drittstaaten stammende Familienangehörige von EWR-Bürgern sowie für EWR-Staatsangehörige selbst Anwendung finden. Die Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen wurde zuletzt im März 2011 konsolidiert (siehe auch Änderungen). Sie umfasst komplexe Bestimmungen in Bezug auf Personen, die ihre Qualifikationen ganz oder teilweise außerhalb der EU erworben haben, auch wenn diese Qualifikationen in einem EU-Mitgliedstaat bereits anerkannt wurden. Vom EuGH wurden über 130 Urteile auf diesem Gebiet erlassen.³⁵²

8.2.2 Entsandte Arbeitnehmer

Drittstaatsangehörige, die nicht das Recht auf Freizügigkeit genießen, jedoch rechtmäßig für einen Arbeitgeber in einem Mitgliedstaat arbeiten und von diesem Arbeitgeber vorübergehend in einen anderen Mitgliedstaat entsendet werden, um dort ihre Arbeitsleistung für den Arbeitgeber zu erbringen, fallen unter die Entsenderichtlinie (96/71/EG). Zweck der Richtlinie ist, den Schutz der Rechte und der Arbeitsbedingungen für entsandte Arbeitnehmer innerhalb der Europäischen Union zu garantieren, um „Sozialdumping“ zu verhindern. Genauer gesagt, geht es in der Richtlinie darum, die Freiheit der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen gemäß Artikel 56 AEUV mit einem angemessenen Schutz der Rechte von Arbeitnehmern, die zu diesem Zweck vorübergehend ins Ausland entsendet werden, zu vereinbaren.³⁵³ Wie vom EuGH betont wurde, kann dies jedoch nicht dazu führen, dass ein Arbeitgeber gemäß der Richtlinie dazu verpflichtet ist, die betreffenden Arbeitsgesetze sowohl des Entsendestaates als auch des Aufnahmestaates einzuhalten, da der in den beiden Mitgliedstaaten gewährte Schutzstandard als äquivalent betrachtet werden kann.³⁵⁴

Insoweit legt die Richtlinie Mindeststandards fest, die für Arbeitnehmer aus einem Mitgliedstaat gelten müssen, die zur Verrichtung ihrer Arbeit in einen anderen Mitgliedstaat entsendet werden. Im Besonderen besagt Artikel 3 der Richtlinie, dass die durch die Gesetzgebung des Aufnahmestaats oder durch allgemein verbindlich

352 Eine komplette Liste von Urteilen mit Zusammenfassungen finden Sie unter http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/doc.judgments/list_en.

353 EuGH, Urteil vom 3. April 2008, *Dirk Rüffert/Land Niedersachsen* (C-346/06, Slg. 2008, I-01989).

354 EuGH, Urteil vom 18. Dezember 2007, *Laval un Partneri Ltd/Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan und Svenska Elektrikerförbundet* (C-341/05, Slg. 2007, I-11767).

erklärte Tarifverträge festgesetzten Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, im Wesentlichen in Bezug auf Höchstarbeitszeiten, Mindestruhezeiten, Mindestjahresurlaub und Mindestlohnsätze, für die entsandten Arbeitnehmer gelten.

Im März 2012 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie³⁵⁵ vor, mit der die Umsetzung und Durchsetzung der bestehenden Entsende-Richtlinie verbessert werden soll.

8.2.3 Inhaber von „Blue Cards“, Forscher und Studierende

Nach einer zweijährigen rechtmäßigen Beschäftigung haben Drittstaatsangehörige, die Inhaber einer Blauen Karte EU („Blue Card“) sind, das Recht, im Hinblick auf den Zugang zu einer hochqualifizierten Beschäftigung im Aufnahmemitgliedstaat, wie Staatsangehörige dieses Mitgliedstaats behandelt zu werden. Nach 18 Monaten des rechtmäßigen Aufenthalts in einem Mitgliedstaat kann sich der Inhaber einer Blauen Karte EU zum Zweck der Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung in einen anderen Mitgliedstaat begeben, vorbehaltlich der Beschränkung der zugelassenen Anzahl von Nichtstaatsangehörigen durch diesen Mitgliedstaat.

Gemäß Artikel 15 Absatz 6 der Blue-Card-Richtlinie (2009/50/EG) erwerben Familienangehörige von Inhabern einer Blauen Karte EU unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit automatisch ein allgemeines Recht auf den Zugang zum Arbeitsmarkt. Im Gegensatz zur Familienzusammenführungsrichtlinie (2003/86/EG) schreibt die Blue-Card-Richtlinie keine Frist für den Erwerb dieses Rechts vor.

Forscher unterliegen der Forscherrichtlinie (2005/71/EC; eine Liste der teilnehmenden Mitgliedstaaten finden Sie in Anhang 1). Ein Antragsteller muss ein gültiges Reisedokument, eine mit einer Forschungseinrichtung geschlossene Aufnahmevereinbarung und eine Bestätigung über die Übernahme der Kosten vorlegen; darüber hinaus darf der Antragsteller nicht als Gefahr für die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit betrachtet werden. Die Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis für Familienangehörige von Forschern liegt weiterhin im Ermessen der Mitgliedstaaten. Wie die *Single-Permit*-Richtlinie garantiert auch diese Richtlinie den in Nicht-EU-Ländern lebenden Familienangehörigen kein Recht auf Familienzusammenführung.

³⁵⁵ Europäische Kommission (2012), *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen*, COM(2012) 131 final.

Die Studierendenrichtlinie (2004/114/EG) enthält Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst in der EU. Die Mitgliedstaaten müssen Studierenden die Ausübung einer Tätigkeit außerhalb ihrer Studienzeiten für eine bestimmte Anzahl von Wochenstunden, die vom Mitgliedstaat festgelegt wird, gestatten; ein Mitgliedstaat kann jedoch auch die Erfüllung bestimmter weiterer Bedingungen verlangen (Artikel 17).

8.2.4 Türkische Staatsangehörige

Gemäß dem 1963 geschlossenen Abkommen von Ankara und dem zugehörigen Zusatzprotokoll von 1970 sowie entsprechend den vom Assoziationsrat EWG-Türkei im Rahmen dieser Instrumente angenommenen Beschlüsse genießen türkische Staatsangehörige eine besonders privilegierte Stellung. Türkische Staatsangehörige besitzen aber kein unmittelbares Recht auf Einreise in einen EU-Mitgliedstaat zur Aufnahme einer Beschäftigung. Wenn das einzelstaatliche Recht eines Mitgliedstaats türkischen Staatsangehörige jedoch die Aufnahme einer Beschäftigung erlaubt, dann haben sie das Recht, nach einem Jahr weiterhin in dieser Beschäftigung zu verbleiben.³⁵⁶ Nach drei Jahren können türkische Staatsangehörige nach Artikel 6 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrates EWG-Türkei unter bestimmten Umständen auch eine andere Beschäftigung suchen. Wie bei EWR-Arbeitnehmern ist auch die Definition des Begriffs der türkischen Arbeitnehmer weit gefasst.

Beispiel: In der Rechtssache *Tetik*³⁵⁷ waren die deutschen Behörden nicht bereit, Herrn Tetik eine Aufenthaltserlaubnis zu gewähren, als er seine dreijährige Beschäftigung beendete und eine andere Beschäftigung suchte. Der EuGH befand, dass Herrn Tetik ein Aufenthaltsrecht für einen angemessenen Zeitraum zugestanden werden müsse, damit er sich eine Beschäftigung suchen und diese anschließend auch aufnehmen kann.

Beispiel: In der Rechtssache *Genc*³⁵⁸ kam der EuGH zu dem Schluss, dass eine türkische Staatsangehörige, die nur eine begrenzte Anzahl von Stunden

356 EuGH, Urteil vom 29. Mai 1997, *Süleyman Eker/Land Baden-Württemberg* (C-386/95, Slg. 1997, I-02697, Randnrn. 20-22).

357 EuGH, Urteil vom 4. Februar 2010, *Hava Genc/Land Berlin* (C-14/09, Slg. 2010, I-00931, Randnrn. 27 und 28).

358 EuGH, Urteil vom 23. Januar 1997, *Recep Tetik/Land Berlin* (C-171/95, Randnr. 30).

(5,5 Wochenstunden) für einen Arbeitgeber gegen ein Entgelt arbeitet, das das zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts notwendige Minimum nur teilweise deckt, eine Arbeitnehmerin im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrates EWG-Türkei ist, unter der Voraussetzung, dass es sich um eine tatsächliche und echte Tätigkeit handelt.

Gemäß Artikel 7 des Beschlusses Nr. 1/80 können Familienangehörige eines türkischen Arbeitnehmers, auch wenn es sich bei den Familienangehörigen nicht um türkische Staatsangehörige handelt, Anspruch auf uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt erlangen, nachdem sie sich drei Jahre lang rechtmäßig aufgehalten haben. Objektive Gründe können es rechtfertigen, dass das betreffende Familienmitglied getrennt von dem türkischen Arbeitnehmer lebt.³⁵⁹ Kinder von türkischen Staatsangehörigen, die eine Berufsausbildung in einem EU-Mitgliedstaat abgeschlossen haben, sind berechtigt sich auf Arbeitsangebote zu bewerben, sofern ein Elternteil in diesem Mitgliedstaat für mindestens drei Jahre legal beschäftigt war.

Beispiel: In der Rechtssache *Derin*³⁶⁰ war der EuGH der Auffassung, dass ein türkischer Staatsangehöriger, der als Kind die Erlaubnis erhielt, zu seinen rechtmäßig in Deutschland arbeitenden Eltern nachzuziehen, das aus dem Recht auf freien Zugang zu Beschäftigung abgeleitete Aufenthaltsrecht nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit verlieren kann, oder wenn er das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats für einen nicht unerheblichen Zeitraum ohne berechtigte Gründe verlassen hat.

Im Zusammenhang mit dem Recht auf Niederlassung oder auf Erbringung von Dienstleistungen profitieren türkische Staatsangehörige von der Stillhalteklausele in Artikel 41 des Zusatzprotokolls zum Abkommen von Ankara. Wenn für türkische Staatsangehörige zum Zeitpunkt, als Artikel 41 des Protokolls in einem Mitgliedstaat in Kraft trat, keine Visumpflicht bestand oder keine Arbeiterlaubnis erforderlich war, darf der betreffende Mitgliedstaat anschließend keine Visumpflicht und keine Arbeiterlaubnis einführen (siehe auch Abschnitt 2.8).

359 EuGH, Urteil vom 17. April 1997, *Kadiman/Freistaat Bayern* (C-351/95 [1997] ECR I-02133), Randnr. 44.

360 EuGH, Urteil vom 18. Juli 2007, *Ismail Derin/Landkreis Darmstadt-Dieburg* (C-325/05, Slg. 1997, I-00329, Randnrn. 74 und 75).

8.2.5 Langfristig Aufenthaltsberechtigte und von der Familienzusammenführungsrichtlinie Begünstigte

Personen, denen die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten zuerkannt wurde, werden gemäß Artikel 11 Absatz 1 der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige (2003/109/EG) im Hinblick auf den Zugang zu einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit, auf Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen (einschließlich Arbeitszeiten, Standards bei Sicherheit und Gesundheitsschutz, Urlaubsansprüchen, Vergütung und Entlassung) sowie im Hinblick auf Vereinigungsfreiheit und Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft und Betätigung als Vertreter einer Gewerkschaft oder einer Organisation wie eigene Staatsangehörige behandelt.

Bei Begünstigten gemäß der Familienzusammenführungsrichtlinie (siehe auch Kapitel 5) haben Familienangehörige eines sich rechtmäßig in einem Staat aufhaltenden Zusammenführenden, der Drittstaatsangehöriger ist, Anspruch auf den Zugang zu einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit (Artikel 14). Der Zugang zum Arbeitsmarkt unterliegt einer Frist, die sich ab der Ankunft im Aufnahmestaat berechnet und 12 Monate nicht überschreiten darf. Während dieser Frist kann der Aufnahmestaat untersuchen, ob die Arbeitsmarktlage den Zugang der betreffenden Person zu einer Erwerbstätigkeit zulässt.

8.2.6 Staatsangehörige anderer Länder mit Assoziierungs- oder Kooperationsabkommen

Artikel 216 AEUV sieht vor, dass die EU Übereinkünfte mit Drittländern schließen kann, wobei sich Artikel 217 speziell auf Assoziierungsabkommen bezieht. Staatsangehörige von Staaten, mit denen die EU Assoziierungs-, Stabilisierungs-, Kooperations-, Partnerschafts- und/oder andere Arten von Abkommen³⁶¹ geschlossen hat, genießen in vielerlei Hinsicht eine Gleichbehandlung, wobei sie jedoch nicht den

³⁶¹ Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen bestehen mit Albanien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro und Serbien. Partnerschafts- und Kooperationsabkommen bestehen mit 13 osteuropäischen und zentralasiatischen Ländern; die ursprünglichen Abkommen mit Marokko, Tunesien und Algerien wurden inzwischen durch Europa-Mittelmeer-Abkommen ersetzt. Des Weiteren wurden Abkommen mit 79 afro-karibischen und pazifischen Staaten (die Abkommen von Cotonou) geschlossen.

Anspruch auf die volle Gleichbehandlung haben, die EU-Bürgern zusteht. Ende 2012 bestanden solche Abkommen der EU mit über 103 Staaten.³⁶²

Diese Assoziierungs- und Kooperationsabkommen verleihen den Staatsangehörigen der betreffenden Staaten kein unmittelbares Recht, in die EU einzureisen und dort zu arbeiten. Jedoch haben die betreffenden Staatsangehörigen, die rechtmäßig in einem EU-Mitgliedstaat arbeiten, Anspruch auf Gleichbehandlung und auf die gleichen Arbeitsbedingungen wie die eigenen Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats. Dies besagt beispielsweise Artikel 64 Absatz 1 der Europa-Mittelmeer-Abkommen mit Marokko und Tunesien: „Jeder Mitgliedstaat gewährt den Arbeitnehmern marokkanischer [oder tunesischer] Staatsangehörigkeit, die in seinem Hoheitsgebiet beschäftigt sind, eine Behandlung, die hinsichtlich der Arbeits-, Entlohnungs- und Kündigungsbedingungen keine auf der Staatsangehörigkeit beruhende Benachteiligung gegenüber seinen eigenen Staatsangehörigen bewirkt.“³⁶³ Bei einer befristeten nichtselbstständigen Erwerbstätigkeit beschränkt sich die Nichtdiskriminierung auf die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen (Artikel 64 Absatz 2). Artikel 65 Absatz 1 beider Abkommen legt ebenfalls die Nichtdiskriminierung auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit fest.³⁶⁴

Der EuGH befasste sich mit einer Reihe von auf diese Abkommen bezogenen Rechtssachen.³⁶⁵ Einige davon betrafen die Möglichkeit der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis eines Drittstaatsangehörigen zum Zweck der Beschäftigung,

362 Einen aktuellen und umfassenden Überblick über die Auswirkungen dieser Abkommen auf die Staatsangehörigen der betreffenden Staaten und ihre Familienangehörigen finden Sie in Rogers, N. *et al.* (2012), Kapitel 14-21.

363 Europa-Mittelmeer-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits (in Kraft getreten am 1. März 2000, ABl. L 70 vom 18. März 2000, S. 2) und Europa-Mittelmeer-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Tunesischen Republik andererseits (in Kraft getreten am 1. März 1998, ABl. L 97 vom 30. März 1998, S. 2).

364 EuGH, Urteil vom 31. Januar 1991, *Office national de l'emploi/Bahia Kziber* (C-18/90, Slg. 2009, I-00199).

365 Zu den auf die erwähnten Abkommen bezogenen Rechtssachen zählen: EuGH, Urteil vom 31. Januar 1991, *Office national de l'emploi/Bahia Kziber* (C-18/90, Slg. 2009, I-00199) (Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Königreich Marokko, Artikel 41 Absatz 1, *allocation d'atteinte*, ABl. L 264 vom 27. September 1978, S. 2, ersetzt durch das Europa-Mittelmeer-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits); EuGH, Urteil vom 2. März 1999, *El-Yassini/ Secretary of State for the Home Department*, (C-416/96, Slg. 1999, I-01209) (Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Königreich Marokko); EuGH, Urteil vom 8. Mai 2003, *Deutscher Handballbund e. V./Maros Kolpak* (C-438/00, Slg. 2003, I-04135) (Slowakische Republik).

nachdem die betroffene Person ihr Aufenthaltsrecht als anspruchsberechtigter Familienangehöriger aufgrund des Auseinanderbrechens der familiären Beziehung verloren hatte.

Beispiel: In der Rechtssache *El-Yassini*³⁶⁶ wurde der Fall eines marokkanischen Staatsangehörigen verhandelt, für den der ursprüngliche Grund für die Gewährung des Aufenthaltsrechts weggefallen war und dem die Verlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis verweigert wurde, unabhängig davon, dass er einer Beschäftigung nachging. In dieser Rechtssache musste der Gerichtshof feststellen, ob der in seiner Rechtsprechung für türkische Staatsangehörige³⁶⁷ vertretene Ansatz analog ebenfalls auf marokkanische Staatsangehörige anzuwenden sei und somit ob Artikel 40 des Kooperationsabkommens zwischen der EWG und Marokko (später ersetzt durch das Europa-Mittelmeerabkommen mit Marokko) eine Beschäftigungssicherheit für die gesamte Beschäftigungsdauer, die zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer vertraglich vereinbart wurde, beinhaltete. Der EuGH befand, dass das Abkommen zwischen der EWG und Marokko unmittelbar anwendbar sei, da dieses hinreichend bestimmte und unbedingte Grundsätze auf dem Gebiet der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen festlegt. Dennoch schloss der Gerichtshof aus, dass eine auf das Abkommen von Ankara bezogene Rechtsprechung in der aktuellen Rechtssache anwendbar sei. Das Abkommen von Ankara und das Abkommen zwischen der EWG und Marokko seien grundlegend unterschiedlich, und im Gegensatz zum Abkommen mit der Türkei sehe das Abkommen zwischen der EWG und Marokko keinen Beitritt Marokkos zur Europäischen Gemeinschaft vor noch werde die Gewährleistung der Freizügigkeit von Arbeitnehmern angestrebt. Demzufolge kam der Gerichtshof zu dem Schluss, dass es dem Vereinigten Königreich nicht untersagt sei, die Aufenthaltserlaubnis des Beschwerdeführers abzulehnen, auch wenn mit dieser Ablehnung die Beendigung seiner Beschäftigung vor Ablauf des Beschäftigungsvertrags einhergehen würde. Der Gerichtshof ging noch weiter und legte dar, dass es sich anders verhielte, wenn der Mitgliedstaat dem marokkanischen Staatsbürger „in Bezug auf die Ausübung einer Beschäftigung weitergehende Rechte als in Bezug auf den Aufenthalt verliehen hätte“.

366 EuGH, Urteil vom 2. März 1999, *El-Yassini/Secretary of State for the Home Department* (C-416/96, Slg. 1999, I-01209, Randnrn. 64, 65 und 67).

367 EuGH, Urteil vom 16. Dezember 1992, *Kazim Kus/Landeshauptstadt Wiesbaden* (C-237/91, Slg. 1992, I-6781, Randnrn. 21-23 und 29).

Beispiel: In der Rechtssache *Gattoussi*³⁶⁸ wurde der Gerichtshof angerufen, um über einen ähnlichen Fall zu entscheiden, jedoch in Bezug auf das in Artikel 64 Absatz 1 des Europa-Mittelmeer-Assoziierungsabkommens zwischen der EU und Tunesien festgelegte Diskriminierungsverbot. In diesem Fall war dem Beschwerdeführer allerdings eine unbefristete Arbeitserlaubnis gewährt worden. Angesichts dieser Umstände kam der Gerichtshof zu dem Schluss, dass Artikel 64 Absatz 1 des Europa-Mittelmeer-Assoziierungsabkommens zwischen der EU und Tunesien dahingehend auszulegen sei, dass es „Wirkungen auf das Recht eines tunesischen Staatsangehörigen entfaltet, sich im Gebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten, wenn dieser Staatsangehörige von diesem Mitgliedstaat eine ordnungsgemäße Genehmigung erhalten hat, eine Berufstätigkeit für eine die Dauer seiner Aufenthaltserlaubnis übersteigende Zeit auszuüben“. Im Wesentlichen legte der Gerichtshof dar, dass das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Tunesien einem Mitgliedstaat nicht grundsätzlich untersage, das Aufenthaltsrecht eines tunesischen Staatsangehörigen, dem er die Einreise und die Aufnahme einer Beschäftigung erlaubt hatte, zu beschränken. Wenn dem tunesischen Staatsangehörigen jedoch bestimmte Beschäftigungsrechte gewährt worden seien, die umfassender als das gewährte Aufenthaltsrecht waren, muss die Ablehnung einer Verlängerung seines Aufenthaltsrechts zum Schutz eines berechtigten Interesses des Staates, namentlich aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit, gerechtfertigt sein.

Gleichermaßen legt Artikel 80 des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Albanien andererseits³⁶⁹ Folgendes fest: „Im Zusammenhang mit der Migration kommen die Vertragsparteien überein, die sich legal in ihrem Gebiet aufhaltenden Staatsangehörigen anderer Länder fair zu behandeln und eine Integrationspolitik zu fördern, die darauf abzielt, ihre Rechte und Pflichten denen ihrer eigenen Staatsangehörigen vergleichbar zu machen.“

368 EuGH, Urteil vom 14. Dezember 2006, *Mohamed Gattoussi/Stadt Rüsselsheim* (C-97/05, Slg. 2006, I-111917, Randnr. 39).

369 Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Albanien andererseits (in Kraft getreten am 1. April 2009), ABl. L 107 vom 28. April 2009, S. 166.

In einem weniger breiten Rahmen legt Artikel 23 des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens mit Russland³⁷⁰ im Hinblick auf Arbeitsbedingungen Folgendes fest: „Vorbehaltlich der in den Mitgliedstaaten geltenden Rechtsvorschriften, Bedingungen und Verfahren stellen die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten sicher, dass den Staatsangehörigen Russlands, die im Gebiet eines Mitgliedstaats rechtmäßig beschäftigt sind, eine Behandlung gewährt wird, die hinsichtlich der Arbeitsbedingungen, der Entlohnung oder der Entlassung keine auf der Staatsangehörigkeit beruhende Benachteiligung gegenüber den eigenen Staatsangehörigen bewirkt.“

Beispiel: In der Rechtssache *Simutenkov*³⁷¹ ging es um einen russischen Staatsangehörigen, der als Berufsfußballspieler in einem spanischen Klub in Spanien unter Vertrag stand und dessen Teilnahme an Wettkämpfen aufgrund einer spanischen Regelung aus Gründen seiner Staatsangehörigkeit beschränkt war. Bei der Beurteilung einer von einem Sportverband eines Mitgliedstaats festgelegten Regelung, nach der die Vereine bei Wettkämpfen auf nationaler Ebene nur eine begrenzte Anzahl Spieler aus Drittstaaten, die nicht dem Europäischen Wirtschaftsraum angehören, einsetzen können, bezog sich der EuGH auf die Nichtdiskriminierungsklausel in Artikel 23 des Partnerschaftsabkommens mit Russland. Der Gerichtshof befand, dass diese Regelung nicht im Einklang mit dem Zweck von Artikel 23 Absatz 1 stehe.

8.2.7 Asylbewerber und Flüchtlinge

Artikel 11 der Aufnahmeleitlinie (2003/9/EG) sieht vor, dass Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, **Asylbewerbern** und Personen, die um subsidiären Schutz angesucht haben, die Aufnahme einer Beschäftigung zu erlauben, wobei dies jedoch nicht zwingend ist. Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist jedoch zu gewähren, wenn ein Jahr nach Einreichung des Asylantrags keine Entscheidung in erster Instanz ergangen ist und diese Verzögerung sich nicht durch Verschulden des Antragsstellers bedingt. EWR-Staatsangehörigen und Drittstaatsangehörigen mit rechtmäßigem Aufenthalt kann jedoch vorrangiger Zugang eingeräumt werden.

370 Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zur Gründung einer Partnerschaft zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits (in Kraft getreten am 1. Dezember 1997), ABl. L 327 vom 28. November 1997, S. 3.

371 EuGH, Urteil vom 12. April 2005, *Igor Simutenkov/Ministerio de Educación y Cultura und Real Federación Española de Fútbol* (C-265/03, Slg. 2005, I- 02579, Randnr. 41).

Artikel 26 Absätze 1 und 3 der Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU) garantiert **Flüchtlingen** und Personen, die subsidiären Schutz genießen, das Recht auf Aufnahme einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit. Diese Personen und eigene Staatsangehörige sind beim Zugang zu Verfahren für die Anerkennung von Befähigungsnachweisen gleich zu behandeln. Darüber hinaus sieht Artikel 28 der Qualifikationsrichtlinie vor, Personen, die keine Nachweise für ihre Qualifikationen beibringen können, Zugang zu geeigneten Programmen für die Beurteilung früher erworbener Kenntnisse zu ermöglichen. Diese Bestimmungen tragen den Artikeln 17, 18, 19 und 22 Absatz 2 der Genfer Konvention über die Rechtsstellung von Flüchtlingen Rechnung. Des Weiteren sind die Mitgliedstaaten nach dieser Richtlinie verpflichtet, dieser Personengruppe berufsbildende Maßnahmen zu gleichwertigen Bedingungen wie eigenen Staatsangehörigen anzubieten. Bis zum Inkrafttreten der Bestimmungen der revidierten Qualifikationsrichtlinie am 22. Dezember 2013 können die Mitgliedstaaten die aktuelle Arbeitsmarktlage berücksichtigen, wenn sie Personen, die subsidiären Schutz genießen, Zugang zu Beschäftigung gewähren.

8.2.8 Migranten in einer irregulären Situation

Der Zugang zu vielen sozialen Rechten hängt davon ab, ob eine Person sich rechtmäßig im Aufnahmestaat aufhält. Die EU hat sich verpflichtet, die Einreise und den Aufenthalt von irregulären Wirtschaftsmigranten zu verhindern. Hauptinstrument hierzu ist die Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber (2009/52/EG). Nach dieser Richtlinie ist die Beschäftigung von Migranten aus einem Drittstaat in einer irregulären Situation verboten, und Arbeitgebern, die solche Personen beschäftigen, drohen Geldbußen oder in schweren Fällen auch strafrechtliche Sanktionen. Für alle EU-Mitgliedstaaten, mit Ausnahme von Dänemark, Irland und des Vereinigten Königreichs, ist die Richtlinie bindend. Außerdem wird mit dieser Richtlinie beabsichtigt, Wanderarbeitnehmern in einer irregulären Situation einen gewissen Schutz vor ausbeuterischen Arbeitgebern zu bieten.

Gemäß dieser Richtlinie müssen Arbeitgeber vor der Einstellung von Drittstaatsangehörigen prüfen, ob diese das Recht haben, sich im Land aufzuhalten, und die zuständigen nationalen Behörden benachrichtigen, wenn dies nicht der Fall ist. Arbeitgebern, die nachweisen können, dass sie diese Pflicht erfüllt und in gutem Glauben gehandelt haben, drohen keine Sanktionen. Da viele Migranten in einer irregulären Situation in privaten Haushalten arbeiten, findet diese Richtlinie auch für Privatpersonen Anwendung, die als Arbeitgeber auftreten.

Arbeitgeber, die die genannte Überprüfungen nicht vorgenommen haben und Migranten in einer irregulären Situation beschäftigen, können mit finanziellen Sanktionen belegt werden, einschließlich der Kosten für die Rückführung von sich unrechtmäßig aufhaltenden Drittstaatsangehörigen in ihre Heimatländer. Darüber hinaus müssen sie ausstehende Löhne, Steuern sowie Sozialversicherungsbeiträge nachzahlen. In schweren Fällen drohen Arbeitgebern strafrechtliche Sanktionen, zum Beispiel bei wiederholten Zuwiderhandlungen, der illegalen Beschäftigung von Kindern oder der Beschäftigung einer erheblichen Anzahl von Migranten in einer irregulären Situation.

Die Richtlinie bietet Migranten Schutz, indem sichergestellt wird, dass sie ausstehende Vergütungen von ihrem Arbeitgeber erhalten, oder indem ihnen Unterstützung durch Dritte, wie Gewerkschaften oder Nichtregierungsorganisationen, angeboten wird. In der Richtlinie wird besonderer Wert auf die Durchsetzung der Regelungen gelegt. Weitere Informationen finden Sie in Abschnitt 2.4 über die Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis für Personen, die Opfer besonders ausbeuterischer Arbeitsbedingungen sind und die mit der Justiz zusammenarbeiten.

8.3 Bildung

Das Recht auf Bildung für Kinder wird durch verschiedene internationale Menschenrechtsinstrumente und durch die Komitees zur Überwachung der Konvention über die Rechte des Kindes, des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung geschützt. Die betreffenden Komitees haben stets die Auffassung vertreten, dass die Nichtdiskriminierungsbestimmungen dieser Instrumente ebenfalls für Flüchtlinge, Asylbewerber und Migranten mit legalem Status sowie Migranten in einer irregulären Situation gelten.

Im Rahmen der EMRK sieht Artikel 2 des Protokolls Nr. 1 das Recht auf Bildung vor, und Artikel 14 und Protokoll Nr. 12 verbieten die Diskriminierung aus Gründen der „nationalen Herkunft“. Artikel 2 des Protokolls Nr. 1 garantiert grundsätzlich das Recht auf Grundbildung und Sekundarbildung, wohingegen sich Unterschiede bei der Behandlung in Bezug auf die Tertiärbildung (Hochschulbildung) wesentlich leichter rechtfertigen lassen.

Beispiel: In der Rechtssache *Timishev gegen Russland*³⁷² ging es um tschetschenische Migranten, die, obwohl sie genau genommen keine Ausländer waren, nicht über die erforderliche lokale Registrierung als ansässige Migranten verfügten, durch die ihre Kinder die Schule hätten besuchen können. Das Gericht befand, dass das Recht von Kindern auf Bildung eines der wichtigsten Grundwerte der demokratischer Gesellschaften der Mitgliedstaaten des Europarates sei, und entschied, dass Russland gegen Artikel 2 des Protokolls Nr. 1 zur EMRK verstoßen habe.

Beispiel: In der Rechtssache *Ponomaryovi gegen Bulgarien*³⁷³ war der EGMR der Auffassung, dass die erforderliche Zahlung von Gebühren für eine weiterführende Schule, die auf dem Einwanderungsstatus und der Staatsangehörigkeit der Beschwerdeführer gründeten, nicht gerechtfertigt sei. Der Gerichtshof führte an, dass die Beschwerdeführer nicht unrechtmäßig in das Land eingereist seien und anschließend Anspruch auf die Nutzung öffentlicher Dienstleistungen des Landes, einschließlich des unentgeltlichen Schulbesuchs, erhoben hätten. Auch als die Beschwerdeführer, unbeabsichtigt, den Status von Drittstaatsangehörigen ohne Daueraufenthaltserlaubnis erhielten, existierten seitens der Behörden keine grundlegenden Einwände gegen ihren Aufenthalt in Bulgarien, und somit habe zu keiner Zeit eine ernste Absicht bestanden, sie abzuschieben. Auf die Notwendigkeit zur Eindämmung oder Verringerung des Stroms illegaler Einwanderer bezogene Erwägungen würden auf die Beschwerdeführer eindeutig nicht zutreffen.

Beispiel: In der Rechtssache *Karus gegen Italien*³⁷⁴ war die frühere Europäische Kommission für Menschenrechte der Auffassung, dass höhere Gebühren für ausländische Universitätsstudenten nicht gegen deren Recht auf Bildung verstießen, da die unterschiedliche Behandlung durch den Wunsch der italienischen Regierung, dass die positiven Auswirkungen der tertiären Bildung der italienischen Wirtschaft zugutekommen sollten, ausreichend begründet war.

In der ESC regelt Artikel 17 das Recht auf Bildung und gilt in Bezug auf Migranten vorbehaltlich der Bestimmungen in den Artikeln 18 und 19. Der ECSR gab folgende Auslegungserklärung in Bezug auf Artikel 17 Absatz 2 ab:

372 EGMR, *Timishev/Russland*, Nr. 55762/00 und 55974/00, 13. Dezember 2005, Randnr. 64.

373 EGMR, *Ponomaryovi/Bulgarien*, Nr. 5335/05, 21. Juni 2011, Randnrn. 59-63.

374 EGMR, *Karus/Italien*, Nr. 29043/95, 20. Mai 1998.

„Hinsichtlich der Frage, ob Kinder, die sich unrechtmäßig im Vertragsstaat aufhalten, im Sinne des Anhangs der Europäischen Sozialcharta in den persönlichen Geltungsbereich der ESC einzubeziehen sind, bezieht sich der Ausschuss auf die Begründung in seiner Sachentscheidung (Decision on the merits) vom 20. Oktober 2009 in der Beschwerde Nr. 47/2008 Defence for Children International (DCI) gegen die Niederlande (siehe u. a. Randnummern 47 und 48) und stellt fest, dass der Zugang zu Bildung entscheidend für das Leben und die Entwicklung eines jeden Kindes ist. Die Verweigerung des Zugangs zu Bildung verschärft die Benachteiligung eines sich rechtswidrig im Land aufhaltenden Kindes. Aus diesem Grund fallen Kinder, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, unter den persönlichen Geltungsbereich von Artikel 17 Absatz 2. Des Weiteren ist der Ausschuss der Auffassung, dass sich eine Verweigerung des Zugangs zu Bildung nachteilig auf das Leben des Kindes auswirkt. Der Ausschuss gelangt somit zu der Schlussfolgerung, dass Vertragsstaaten gemäß Artikel 17 Absatz 2 der Europäischen Sozialcharta sicherstellen müssen, dass Kinder, die sich unrechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, ebenso wirksamen Zugang zu Bildung erhalten müssen wie jedes andere Kind.“³⁷⁵

Nach Unionsrecht sieht Artikel 14 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vor, dass jede Person das Recht auf Bildung und die „Möglichkeit“ hat, unentgeltlich am Pflichtschulunterricht teilzunehmen. Nach sekundärem EU-Recht haben alle Kinder aus Zuwandererfamilien in der EU, mit Ausnahme derjenigen, die sich nur für kurze Dauer in einem Land aufhalten, Anspruch auf den Zugang zur Grundbildung. Dazu zählen auch minderjährige Migranten in einer irregulären Situation, deren Abschiebung aufgeschoben wurde.³⁷⁶ Für andere Personengruppen, wie Familienangehörige von EWR-Staatsangehörigen, Flüchtlinge oder langfristige Aufenthaltsberechtigte, wurden umfassendere Ansprüche kodifiziert.

Unter bestimmten Bedingungen haben drittstaatsangehörige Kinder von EWR-Staatsangehörigen das Recht, zur Fortsetzung oder zum Abschluss ihrer Ausbildung auch nach Wegzug oder Tod des EWR-Staatsangehörigen im Land zu bleiben (Artikel 12 Absatz 3 der Freizügigkeitsrichtlinie). Diese Kinder haben des Weiteren das Recht, von dem Elternteil begleitet zu werden, der die „elterliche Sorge

³⁷⁵ ECSR, Conclusions 2011, General Introduction, Januar 2012.

³⁷⁶ Richtlinie 2008/115/EG, ABl. L 348 vom 24. Dezember 2008, S. 98, Artikel 14 Absatz 1.

wahrnimmt“ (Artikel 12 Absatz 3).³⁷⁷ Darüber hinaus profitieren Kinder von EWR-Arbeitnehmern, die in einem anderen Mitgliedstaat beschäftigt sind oder beschäftigt gewesen sind, von der Bestimmung in Artikel 10 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011³⁷⁸ (frühere Verordnung (EWG) Nr. 1612/68), die unabhängig von den Bestimmungen der Freizügigkeitsrichtlinie weiterhin Anwendung findet.³⁷⁹

Artikel 22 Absatz 1 der Flüchtlingskonvention und der EU-Besitzstand im Asylbereich sehen das Recht auf Bildung von asylsuchenden Kindern und denjenigen vor, denen die Flüchtlingseigenschaft oder subsidiärer Schutz zuerkannt wurde.³⁸⁰

Drittstaatsangehörige, die gemäß der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige als langfristig Aufenthaltsberechtigte anerkannt werden (siehe Abschnitt 2.7), haben im Hinblick auf Zugang zu allgemeiner und beruflicher Bildung, einschließlich Stipendien, und bezüglich der Anerkennung von Qualifikationen Anspruch auf die gleiche Behandlung wie EU-Bürger (Artikel 11). Des Weiteren haben sie das Recht, sich zum Zweck der Bildung und Berufsbildung in einen anderen EU-Mitgliedstaat zu begeben (Artikel 14).

8.4 Wohnraum

Das Recht auf einen ausreichenden Wohnraum ist Teil des Rechts eines jeden Menschen auf einen angemessenen Lebensstandard, wie in Artikel 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verankert.

Gemäß EMRK existiert kein Recht auf den Erhalt von Wohnraum, sondern nur das Recht auf Achtung einer bestehenden Wohnung.³⁸¹ Einwanderungskontrollen, die

377 Siehe Artikel 12 Absatz 3 der Freizügigkeitsrichtlinie (2004/38/EG), ABl. L 158, S. 77, der auf der EuGH-Rechtsprechung zu Artikel 12 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 (aktuell Artikel 10 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011/EU) gründet sowie speziell auf EuGH, Urteil vom 15. März 1989, *G. B. C. Echternach und A. Moritz/Minister van Onderwijs en Wetenschappen* (Verbundene Rechtssachen C-389/87 und C-390/87, Slg. 1989, I-00723) und EuGH, Urteil vom 17. September 2002, *Baumbast und R/Secretary of State for the Home Department* (C-413/99, Slg. 2002, I-07091).

378 Verordnung (EU) Nr. 492/2011, ABl. L 141 vom 5. April 2011, S. 1.

379 EuGH, *Maria Teixeira/London Borough of Lambeth und Secretary of State for the Home Department* (C-480/08, Slg. 2010, I-01107).

380 Informationen zu Asylbewerbern siehe Richtlinie 2003/9/EG über Aufnahmebedingungen, ABl. L 31, S. 18, Artikel 10; Informationen zu Flüchtlingen und Personen, die subsidiären Schutzstatus genießen siehe Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU), ABl. L 337, S. 9, Artikel 27.

381 EGMR, *Chapman/Vereinigtes Königreich* [GK] Nr. 27238/95, 18. Januar 2001.

den Zugang einer Person zur eigenen Wohnung beschränken, waren Gegenstand verschiedener vor dem EGMR verhandelter Rechtssachen.

Beispiel: In der Rechtssache *Gillow gegen Vereinigtes Königreich*³⁸² erkannte der EGMR eine Verletzung von Artikel 8 in folgendem Fall: Einem Paar, das mehrere Jahre im Ausland gearbeitet hatte, wurde die Aufenthaltserlaubnis verweigert, die sie benötigt hätten, um wieder in ihrem Haus auf Guernsey leben zu können, das sie vor 20 Jahren gebaut hatten.

Obwohl es kein Recht auf Wohnraum als solches gibt, erachtete der EGMR es als Versäumnis der Mitgliedstaaten, Unterkünfte zur Verfügung zu stellen, wenn sie per Gesetz dazu verpflichtet sind. In Extremsituationen war der Gerichtshof sogar der Auffassung, dass diese Weigerung so gravierend ist, dass sie eine Verletzung von Artikel 3 EMRK über das Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung darstellt.

Beispiel: In der Rechtssache *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*³⁸³ befand der EGMR, dass das Versäumnis Griechenlands, entsprechend seiner Verpflichtung gemäß Unionsrecht entsprechende Vorkehrungen für Asylbewerber zu treffen, zu einer derart großen Armut des Beschwerdeführers führte, dass dadurch die Schwelle für eine Verletzung von Artikel 3 EMRK erreicht wurde.

Der Gerichtshof achtete darauf, dass seine Rechtsprechung nicht im Konflikt mit dem Recht der Mitgliedstaaten, Zulassungsbeschränkungen zu erlassen, stand, einschließlich der Situation, in der neu eingereiste Migranten von der öffentlichen Wohnbeihilfe ausgeschlossen sind.

Beispiel: In der Rechtssache *Bah gegen Vereinigtes Königreich*³⁸⁴ wurde einer Mutter und ihrem 14-jährigen Sohn der vorrangige Bedarf nach Wohnraum aberkannt, da der Sohn erst vor Kurzem aus Gründen der Familienzusammenführung aus dem Ausland hatte einreisen dürfen und unter eine Einwanderungsbestimmung fiel, die besagte, dass er zur Inanspruchnahme öffentlicher Mittel nicht berechtigt war. Die Beschwerdeführerin war der Ansicht, dass die dar-

382 EGMR, *Gillow/Vereinigtes Königreich*, Nr. 9063/80, 24. November 1986, Randnrn. 55-58.

383 EGMR, *M.S.S./Belgien und Griechenland* [GK] Nr. 30696/09, 21. Januar 2011.

384 EGMR, *Bah/Vereinigtes Königreich*, Nr. 56328/07, 27. September 2011.

aus folgende Ablehnung des Zugangs zu vorrangigem Wohnraumbedarf eine Diskriminierung sei. Vom Gerichtshof wurde die Beschwerde abgewiesen. Der Gerichtshof konnte keine Willkür in der Ablehnung des Anspruchs auf vorrangigen Wohnraumbedarf erkennen, der sich einzig auf die Anwesenheit des Sohnes der Beschwerdeführerin gründete, dessen Einreise in das Vereinigte Königreich unter der ausdrücklichen Bedingung gestattet worden war, dass er keinen Anspruch auf öffentliche Mittel haben würde. Indem die Beschwerdeführerin ihren Sohn in das Vereinigte Königreich holte, während ihr dessen Einreisebedingungen vollständig bewusst gewesen seien, habe sie diese Bedingungen akzeptiert und habe wirksam zugestimmt, dass sie keinen Anspruch auf öffentliche Mittel für seine Unterstützung haben würde. Mit der strittigen Gesetzesbestimmung in diesem Fall sei das legitime Ziel verfolgt worden, die knappen Ressourcen zwischen verschiedenen Gruppen von Antragstellern aufzuteilen. Es sei zu beachten, dass die Beschwerdeführer in der Rechtssache *Bah* nicht in Armut belassen wurden und ihnen alternativer Wohnraum zur Verfügung stand.

Anzumerken ist, dass in bestimmten Ausnahmefällen der EGMR vorläufige Maßnahmen gemäß Artikel 39 Verfahrensordnung anordnete, um sicherzustellen, dass asylsuchenden Familien Unterkünfte bereitgestellt werden, während ihre Beschwerde vor dem EGMR anhängig ist (siehe auch Abschnitt 2.4).³⁸⁵

Der ESC zufolge sieht Artikel 19 Absatz 4 Buchstabe c vor, dass Staaten Wanderarbeitnehmern eine angemessene Unterkunft zur Verfügung stellen müssen; jedoch gilt dieses Recht nur für Personen, die sich in einen Staat begeben, der Vertragsstaat der Europäischen Sozialcharta ist.

Das Recht auf Wohnung (Artikel 31 der ESC) ist eng mit einer Reihe weiterer (revidierter) Rechte nach der ESC verknüpft: das Recht auf Schutz der Gesundheit (Artikel 11), das Recht auf Fürsorge (Artikel 13), das Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz (Artikel 16), das Recht der Kinder und Jugendlichen auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz (Artikel 17) und das Recht auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung (Artikel 30), das allein oder in Verbindung mit Artikel E über das Diskriminierungsverbot gelten kann.

³⁸⁵ EGMR, *Afif/Niederlande*, Nr. 60915/09, 24. Mai 2011; EGMR, *Abdilahi Abdulwahidi/Niederlande*, Nr. 21741/07, Urteil steht noch aus.

Beispiel: In Bezug auf die Beschwerde *COHRE gegen Kroatien* betonte der ECSR, dass die Vertragsstaaten insbesondere die Auswirkungen berücksichtigen müssten, die ihre Entscheidungen für besonders schutzbedürftige Gruppen haben.³⁸⁶

Beispiel: In der Rechtssache *COHRE gegen Frankreich* war der ECSR der Auffassung, dass die Vertreibung der Roma aus ihren Unterkünften und ihre Ausweisung aus Frankreich eine Verletzung von Artikel E in Verbindung mit Artikel 19 Absatz 8 darstellte.³⁸⁷ Desgleichen befand der ECSR in der Rechtssache *COHRE gegen Italien*, dass die Behandlung von Roma durch Italien eine Verletzung von Artikel E in Verbindung mit anderen Artikeln der ESC darstellte.³⁸⁸

Obwohl der Anhang zur Revidierten Europäischen Sozialcharta die Anwendung der ESC auf sich rechtmäßig aufhaltende Staatsangehörige in den Vertragsstaaten beschränkt, wurden vom ECSR jedoch spezielle Bestimmungen der Revidierten ESC auf Kinder in einer irregulären Situation angewandt, wobei betont wurde, dass die ESC vor dem Hintergrund der internationalen Menschenrechtsnormen ausgelegt werden müsse.

Beispiel: Im Rahmen der Beschwerde *Defence for Children International (DCI) gegen die Niederlande*³⁸⁹ wurde behauptet, dass die niederländischen Gesetze illegal in den Niederlanden aufhältigen Kindern das Recht auf Wohnung und somit andere Rechte nach der ESC vorenthalten. Der ECSR befand, dass die ESC nicht innerhalb eines Vakuums ausgelegt werden könne. Die ESC solle weitestmöglich im Einklang mit anderen internationalen Rechtsvorschriften ausgelegt werden, deren Bestandteil sie ist; hierzu zählten im vorliegenden Fall auch diejenigen Vorschriften, die sich auf die Bereitstellung angemessener Unterkünfte für jede Person in Not beziehen, unabhängig davon, ob sich diese Person illegal im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats aufhält. Gemäß Artikel 31 Absatz 2 müssten die Vertragsstaaten der ESC Maßnahmen ergreifen, um Obdachlosigkeit vor-

386 ECSR, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE)/Kroatien*, Beschwerde Nr. 52/2008, Decision on the merits, 22. Juni 2010.

387 ECSR, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE)/Frankreiche*, Beschwerde Nr. 63/2010, Decision on the merits, 28. Juni 2011.

388 ECSR, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE)/Italien*, Beschwerde Nr. 58/2009, Decision on the merits, 25. Juni 2010.

389 ECSR, *Defence for Children International (DCI)/Niederlande*, Beschwerde Nr. 47/2008, Decision on the merits, 20. Oktober 2009.

zubeugen. Das bedeute, dass ein Mitgliedstaat Kindern Unterkünfte unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus bereitstellen müsse, solange sich die Kinder im Zuständigkeitsbereich des betreffenden Mitgliedstaats aufhalten. Darüber hinaus sollte die Verweigerung von Unterkünften für unrechtmäßig aufhältige Personen verboten werden, da dadurch die betreffenden Personen und insbesondere Kinder in eine Lage der extremen Hilflosigkeit geraten würden, was mit der Achtung der Menschenwürde unvereinbar sei. Der ECSR stellte ebenfalls eine Verletzung von Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe c fest, der von ihren Familien getrennten Kindern Schutz garantiert.

Nach Unionsrecht garantiert Artikel 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union das Recht auf Menschenwürde und Artikel 34 das Recht auf soziale Unterstützung im Hinblick auf Wohnraum. Entsprechende auf Wohnraum bezogene Bestimmungen sind ebenfalls in sekundärem EU-Recht zu aus Drittstaaten stammenden Familienangehörigen von EWR- und Schweizer Staatsangehörigen, zu langfristig Aufenthaltsberechtigten, zu Personen, die internationalen Schutz benötigen, und zu Opfern von Menschenhandel zu finden. Im Hinblick auf andere Gruppen von Drittstaatsangehörigen ist das Unionsrecht bestrebt, die Belastung für die Sozialhilfesysteme der Mitgliedstaaten möglichst gering zu halten. Bevor Forscher (Forscherrichtlinie, Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b) und Studierende (Studierendenrichtlinie, Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b) in die EU einreisen dürfen, müssen sie daher den Nachweis erbringen, dass für ihren Wohnraum gesorgt ist. Die Mitgliedstaaten können ähnliche Anforderungen für Familienangehörige von zusammenführenden Staatsangehörigen aus Drittländern festlegen (Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a der Familienzusammenführungsrichtlinie).

Beispiel: In der Rechtssache *Kamberaj*³⁹⁰ gelangte der EuGH zu der Schlussfolgerung, dass eine innerstaatliche Vorschrift, nach der Drittstaatsangehörige bei Wohngeld keine Gleichbehandlung mit EU-Bürgern erfahren, gegen Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige verstößt. Insbesondere betonte der Gerichtshof, dass, obwohl die Mitgliedstaaten nach Artikel 11 Absatz 4 die Gleichbehandlung bei Sozialhilfe und Sozialschutz auf die Kernleistungen beschränken können, die in Erwägungsgrund 13 aufgeführten Mindestkernleistungen nicht erschöpfend seien. Der EuGH dehnte die Kernleistungen auf Wohngeld aus. Als Begründung

³⁹⁰ EuGH, Urteil vom 24. April 2012, *Servet Kamberaj/Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) und andere* (C-571/10, Slg. 2012).

bezog sich der Gerichtshof auf Artikel 34 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die Folgendes besagt: Zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Armut „anerkennt und achtet die Union das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen“.

Gemäß Artikel 24 der Freizügigkeitsrichtlinie müssen Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige von EWR-Staatsangehörigen sind in gleicher Weise Zugang zu sozialen und steuerlichen Vorteilen wie eigene Staatsangehörige erhalten. Das Recht auf Zugang zu Wohnraum, einschließlich sozial gefördertem Wohnraum, darf für Familienangehörige von EWR- und Schweizer Staatsangehörigen nicht beschränkt werden.³⁹¹ Dies gilt nicht für Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige von Unionsbürgern, die ihr Recht auf Freizügigkeit innerhalb Europas nicht in Anspruch genommen haben, sind; ihre Situation wird nicht durch Unionsrecht geregelt, sondern für diese Personen gelten die innerstaatlichen Rechtsvorschriften. Nicht erwerbstätige EWR-Staatsangehörige und ihre Familienangehörigen, die nachweisen müssen, dass sie über ausreichende Existenzmittel verfügen, haben unter Umständen keinen Anspruch auf finanzielle Unterstützung für ihren Wohnbedarf (Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b der Freizügigkeitsrichtlinie).

Langfristig Aufenthaltsberechtigte haben im Hinblick auf Verfahren für den Erhalt von Wohnraum das Recht auf gleiche Behandlung wie Staatsangehörige des jeweiligen EU-Mitgliedsstaats (Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe f der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige). Opfer von Menschenhandel haben Anspruch auf Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen, die „mindestens die Mittel zur Sicherstellung des Lebensunterhalts der Opfer durch Maßnahmen wie die Bereitstellung einer geeigneten und sicheren Unterbringung“ umfassen (Artikel 11 Absatz 5 der Richtlinie gegen den Menschenhandel).

Die Aufnahmerichtlinie garantiert Asylbewerbern das Recht auf Unterstützung. Gemäß den Artikeln 13 und 14 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die gewährten „materiellen Aufnahmebedingungen einem Lebensstandard entsprechen, der die Gesundheit und den Lebensunterhalt der Asylbewerber

³⁹¹ Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit, unterzeichnet am 21. Juni 1999 in Luxemburg, in Kraft getreten am 1. Juni 2002, ABl. L 114 vom 30. April 2002, S. 6.

gewährleistet“. Bei diesen Bedingungen kann es sich um Geldleistungen oder um Sachleistungen in Form von angemessener Unterbringung handeln.

Beispiel: In der Rechtssache *CIMADE*³⁹² stellte der EuGH klar, wie die Aufnahme-richtlinie im Fall von Aufnahmeersuchen gemäß der Dublin-II-Verordnung anzuwenden ist. Der EuGH befand, dass ein Mitgliedstaat, der einen Asylbewerber nach der Dublin-II-Verordnung überstellen möchte, sicherstellen müsse – auch in finanzieller Hinsicht –, dass ein Asylbewerber in vollem Umfang so lange durch die Aufnahme-richtlinie geschützt ist, bis er tatsächlich überstellt wurde. Ziel der Richtlinie sei es, die vollständige Achtung der Würde des Menschen zu garantieren und die Anwendung von Artikel 1 und Artikel 18 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zu fördern. Aus diesem Grund müssen auch Asylbewerber, die auf eine Entscheidung nach der Dublin-II-Verordnung warten, Mindestaufnahmebedingungen gewährt werden.

Gemäß Artikel 32 der Qualifikationsrichtlinie (für Irland und das Vereinigte Königreich Artikel 31 der Fassung von 2003 dieser Richtlinie) müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass Personen, denen Flüchtlingsstatus oder subsidiärer Schutzstatus zuerkannt worden ist, Zugang zu Wohnraum unter Bedingungen erhalten, die den Bedingungen gleichwertig sind, die für andere Drittstaatsangehörige gelten, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats aufhalten.

8.5 Gesundheitsschutz

Die EMRK garantiert kein ausdrückliches Recht auf Gesundheitsschutz. Allerdings könnte Gesundheitsschutz als ein Aspekt der „körperlichen und seelischen Unversehrtheit“ eingestuft werden, die gegebenenfalls in den Anwendungsbereich von Artikel 8 fällt, der das Recht auf Achtung des Privatlebens garantiert.³⁹³ Des Weiteren garantiert die EMRK weder das Recht auf einen bestimmten Standard von Gesundheitsleistungen noch das Recht auf Zugang zu medizinischer Versorgung.³⁹⁴ Jedoch kann ein Mitgliedstaat unter bestimmten Umständen nach der EMRK zur

³⁹² EuGH Urteil vom 27. September 2012, *Cimade und Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)/Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration* (C-179/11, Slg. 2012); EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2011, *N. S./Secretary of State for the Home Department und M. E. und andere gegen Refugee Applications Commissioner und Minister for Justice, Equality and Law Reform* (Verbundene Rechtssache C-411/10 und C-493/10).

³⁹³ EGMR, *Bensaid/Vereinigtes Königreich*, Nr. 44599/98, 6. Februar 2001.

³⁹⁴ EGMR, *Wasilewski/Polen*, Nr. 32734/96, 20. April 1999.

Verantwortung gezogen werden, wenn die Behörden des Mitgliedstaats das Leben einer Person nachweislich durch Maßnahmen oder Unterlassungen gefährden, die eine Verweigerung der medizinischen Versorgung darstellen, welche der Allgemeinbevölkerung andernfalls zugestanden hätte.³⁹⁵ In Bezug auf Migration wurden Fragen des Gesundheitsschutzes im Rahmen der EMRK in erster Linie im Zusammenhang mit dem Erfordernis einer medizinischen Versorgung aufgeworfen, die als Schutz gegen Ausweisung geltend gemacht wurde. Im Extremfall kann diesbezüglich Artikel 3 EMRK greifen (siehe Kapitel 3).

Artikel 13 **der ESC** garantiert das Recht auf Fürsorge.³⁹⁶ Der ECSR ist der Auffassung, dass dieses Recht auf Migranten in einer irregulären Situation anwendbar ist.

Beispiel: In der Rechtssache *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) gegen Frankreich* behauptete die Internationale Liga für Menschenrechte (FIDH), dass Frankreich das Recht auf Fürsorge (Artikel 13 der revidierten ESC) verletzt habe, indem die Befreiung von Behandlungskosten bei Ärzten und in Krankenhäusern für Migranten in einer irregulären Situation mit sehr niedrigem Einkommen aufgehoben wurde. Des Weiteren brachte der Beschwerdeführer vor, dass das Recht von Kindern auf Schutz (Artikel 17) durch eine 2002 durchgeführte Gesetzesreform verletzt worden sei, die den Zugang von Migrantenkindern in einer irregulären Situation zu medizinischer Versorgung beschränkte. Die Rechte gemäß der ESC können grundsätzlich nur auf Drittstaatsangehörige ausgedehnt werden, die Staatsangehörige anderer Vertragsparteien der ESC sind und sich rechtmäßig in diesem Staat aufhalten oder dort ordnungsgemäß beschäftigt sind. Der ECSR betonte, dass die ECS in einer zweckbestimmten Weise im Einklang mit den Grundsätzen der Menschenwürde des Einzelnen ausgelegt werden müsse und demzufolge jegliche Beschränkungen eng auszuliegen seien. Der ECSR führte des Weiteren an, dass jede Gesetzesbestimmung oder Praxis, die Drittstaatsangehörigen während ihres Aufenthalts im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei, auch wenn sie sich illegal dort aufhalten, den Anspruch auf Gesundheitsfürsorge verweigert, nicht im Einklang mit der ESC stehe, wobei jedoch nicht alle Rechte nach der ESC auf Migranten in einer irregulären Situation ausgedehnt werden könnten. Mit einer Mehrheit von neun zu

395 EGMR, *Powell/Vereinigtes Königreich*, Nr. 45305/99, 4. Mai 2000.

396 Siehe auch Europäisches Fürsorgeabkommen, das gleichermaßen vorsieht, dass Staatsangehörigen von Vertragsstaaten Leistungen der sozialen und Gesundheitsfürsorge im Hoheitsgebiet anderer Vertragsstaaten gewährt werden. Diesem Abkommen des Europarats sind nur 18 Staaten beigetreten, die alle, mit Ausnahme der Türkei, auch Mitgliedstaaten der EU sind, Auflage zur Unterzeichnung am 11. Dezember 1953, in Kraft getreten am 1. Juli 1954, SEV Nr. 14.

vier Stimmen gelangte der ECSR zu der Schlussfolgerung, dass keine Verletzung von Artikel 13 über das Recht auf Fürsorge vorlag, da erwachsene Migranten in einer irregulären Situation nach einem dreimonatigen Aufenthalt Zugang zu einigen Formen der Gesundheitsfürsorge erhalten könnten, während alle Drittstaatsangehörigen jederzeit eine Behandlung in Notfällen oder lebensbedrohlichen Situationen erhielten. Obwohl die betroffenen Kinder den gleichen Zugang zu medizinischer Versorgung wie Erwachsene hatten, stellte der ECSR eine Verletzung von Artikel 17 über das Recht von Kindern auf Schutz fest, da dieser Artikel weitreichender ist als Artikel 13 über das Recht auf Fürsorge. Diese Entscheidung steht mit dem in Bezug auf Kinder verfolgten späteren Ansatz in der Rechtssache *Defence of Children International* (siehe Abschnitt 8.4) im Einklang.³⁹⁷

Im Rahmen des Unionsrechts enthält die Charta der Grundrechte der Europäischen Union kein Recht auf Gesundheit, garantiert jedoch damit zusammenhängende Rechte wie das Recht auf Achtung der Menschenwürde (Artikel 1) und das Recht auf Unversehrtheit (Artikel 3). Die EU-Grundrechtecharta garantiert zudem in Artikel 35 das Recht auf „Gesundheitsschutz“; dieser Artikel besagt Folgendes: „Jeder Mensch hat das Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge und auf ärztliche Versorgung nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.“ Die Anwendung der EU-Grundrechtecharta ist auf die Fälle beschränkt, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen. In der Charta wird keine Unterscheidung aus Gründen der Staatsangehörigkeit getroffen, die Wahrnehmung des Rechts auf Gesundheitsschutz unterliegt jedoch einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.

Der Zugang zu medizinischer Versorgung wird für zahlreiche Gruppen von Drittstaatsangehörigen durch sekundäres EU-Recht geregelt. Danach müssen einige Gruppen eine Krankenversicherung nachweisen, bevor ihnen ein bestimmter Status zuerkannt wird oder sie in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats einreisen dürfen. Im Folgenden wird kurz auf die wichtigsten Gruppen von Drittstaatsangehörigen eingegangen.

Unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit haben unselbständig oder selbstständig erwerbstätige Familienangehörige von EWR-Staatsangehörigen und Schweizer Staatsbürgern, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit innerhalb Europas Gebrauch

³⁹⁷ ECSR, *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH)/Frankreich*, Beschwerde Nr. 14/2003, Decision on the merits, 8. September 2004.

gemacht haben, Anspruch auf die gleiche Behandlung wie Staatsangehörige des EU-Mitgliedsstaats (Artikel 24 der Freizügigkeitsrichtlinie in Bezug auf EU-Bürger).³⁹⁸ Personen, die unter der Voraussetzung, dass sie über ausreichende Existenzmittel verfügen, in einem anderen Mitgliedstaat leben möchten, müssen einen ausreichenden Krankenversicherungsschutz nachweisen, der alle Risiken in Bezug auf sich selbst und auf ihre Familienangehörigen abdeckt (Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b).

Jede Person, gleich, ob es sich um einen EWR-Staatsangehörigen oder einen Drittstaatsangehörigen handelt, die in ihrem EWR-Wohnsitzstaat einem nationalen Gesundheitssystem angehört, hat Anspruch auf die notwendige Behandlung,³⁹⁹ wenn sie sich in einem anderen EWR-Mitgliedstaat oder der Schweiz aufhält.⁴⁰⁰ Wenn sich eine Person zwecks öffentlich zugänglicher ärztlicher Behandlung in einen anderen Mitgliedstaat begibt, unterliegt dies komplexen Regelungen.⁴⁰¹

Nach der Familienzusammenführungsrichtlinie kann vom Zusammenführenden der Nachweis verlangt werden, dass er über Folgendes verfügt: „eine Krankenversicherung für ihn selbst und seine Familienangehörigen, die im betreffenden Mitgliedstaat sämtliche Risiken abdeckt, die in der Regel auch für die eigenen Staatsangehörigen abgedeckt sind“ sowie „feste und regelmäßige Einkünfte, die ohne Inanspruchnahme der Sozialhilfeleistungen des betreffenden Mitgliedstaates für seinen eigenen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen ausreich[en]“ (Artikel 7 Absatz 1 Buchstaben b und c).

Desgleichen müssen Drittstaatsangehörige und ihre Familienangehörigen, bevor ihnen die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten zuerkannt wird, den Nachweis einer Krankenversicherung erbringen, die im betreffenden

398 Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, 2. Mai 1992, Teil III, Freizügigkeit, freier Dienstleistungs- und Kapitalverkehr; Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit, unterzeichnet am 21. Juni 1999 in Luxemburg, in Kraft getreten am 1. Juni 2002, ABl. L 114 vom 30. April 2002, S. 6.

399 Verordnung (EG) Nr. 883/2004 vom 29. April 2004, Artikel 19 Absatz 1; EuGH, Urteil vom 15. Juni 2010, *Europäische Kommission/Königreich Spanien* (C-211/08, Slg. 2010, I-05267, Randnrn. 58 und 61).

400 2012/195/EU: Beschluss Nr. 1/2012 des Gemischten Ausschusses eingesetzt im Rahmen des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit vom 31. März 2012 zur Ersetzung des Anhangs II dieses Abkommens über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit.

401 Siehe Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71, strittiger Punkt in den beiden Rechtssachen: EuGH, Urteil vom 12. Juli 2011, *Abdon Vanbraekel und andere/Alliance nationale des mutualités chrétiennes (ANMC)* (C-368/98, Slg. 2011, I-0536312) und EuGH, Urteil vom 16. Mai 2006, *The Queen, auf Antrag von Yvonne Watts/Bedford Primary Care Trust und Secretary of State for Health* (C-372/04, Slg. 2010, I-04325).

Mitgliedstaat sämtliche Risiken abdeckt, die in der Regel auch für die eigenen Staatsangehörigen abgedeckt sind (Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige). Des Weiteren müssen sie feste und regelmäßige Einkünfte nachweisen, die ohne Inanspruchnahme der Sozialhilfeleistungen des betreffenden Mitgliedstaats für den eigenen Lebensunterhalt und den ihrer Familienangehörigen ausreichen (Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a). Personen, denen die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten zuerkannt wurde, haben im Hinblick auf „soziale Sicherheit, Sozialhilfe und Sozialschutz im Sinn des nationalen Rechts“ Anspruch auf die gleiche Behandlung wie eigene Staatsangehörige (Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe d). Erwägungsgrund 13 der Richtlinie besagt Folgendes: „Hinsichtlich der Sozialhilfe ist die Möglichkeit, die Leistungen für langfristig Aufenthaltsberechtigte auf Kernleistungen zu beschränken, so zu verstehen, dass dieser Begriff zumindest ein Mindesteinkommen sowie Unterstützung bei Krankheit, bei Schwangerschaft, bei Elternschaft und bei Langzeitpflege erfasst. Die Modalitäten der Gewährung dieser Leistungen sollten durch das nationale Recht bestimmt werden.“

Gemäß Artikel 13 und Artikel 15 der Aufnahmerichtlinie haben Asylbewerber Anspruch auf Notversorgung und die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten, und Asylbewerbern mit besonderen Bedürfnissen muss die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe gewährt werden. Gleichermäßen enthält die Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) folgende Bestimmung: „Besondere Aufmerksamkeit gilt der Situation schutzbedürftiger Personen. Medizinische Notfallversorgung und die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten wird gewährt.“ Diese Bestimmung kann auf Personen angewandt werden, deren Abschiebung aufgeschoben oder denen eine Frist für die freiwillige Ausreise gewährt wurde.

Artikel 30 der Qualifikationsrichtlinie sichert anerkannten Flüchtlingen und Personen mit subsidiärem Schutzstatus den Zugang zu medizinischer Versorgung zu den gleichen Bedingungen wie für Staatsangehörige des jeweiligen Mitgliedstaats zu. Bis Dezember 2013 kann sich dieser Anspruch für Personen mit subsidiärem Schutzstatus auf „Kernleistungen“ beschränken. Des Weiteren enthält diese Richtlinie spezielle Bestimmungen für Personen mit besonderen Bedürfnissen. Die Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen für Opfer von Menschenhandel umfassen die notwendigen medizinischen Behandlungen, einschließlich psychologischer Hilfe, Beratung und Information (Artikel 11 Absatz 5 der Richtlinie gegen den Menschenhandel).

8.6 Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung

Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung beziehen sich auf Leistungen, die entweder auf früheren Einzahlungen in ein nationales Sozialversicherungssystem wie die Rentenversicherung beruhen oder die der Staat bedürftigen Personen wie Menschen mit Behinderungen gewährt. Diese Leistungen, bei denen es sich in der Regel um finanzielle Leistungen handelt, sind sehr breit gestreut.

Die EMRK enthält kein ausdrückliches Recht auf soziale Sicherheit und soziale Unterstützung.

Beispiel: In der Rechtssache *Wasilewski gegen Polen*⁴⁰² stellte der Gerichtshof Folgendes fest: Insofern sich die Beschwerde des Beschwerdeführers auf seine schwierige finanzielle Situation bezieht, ist daran zu erinnern, dass weder Artikel 2 noch irgendeine andere Bestimmung der EMRK so ausgelegt werden kann, dass eine Person Anspruch auf einen bestimmten Lebensstandard oder das Recht auf finanzielle Unterstützung seitens des Staats hat.

Unter bestimmten Umständen kann eine Diskriminierung im Bereich der sozialen Sicherheit und sozialen Unterstützung vorliegen, unabhängig davon, ob die betreffende Person in das entsprechende System eingezahlt hat. Der EGMR nahm eine kritische Haltung gegenüber Staaten ein, die rechtmäßig aufhaltigen Personen Leistungen aus dem diskriminierenden Grund verweigerten, dass sie eine auf die Staatsangehörigkeit bezogene Voraussetzung nicht erfüllten.⁴⁰³

Beispiele: In der Rechtssache *Gaygusuz gegen Österreich*⁴⁰⁴ wurden einem türkischen Staatsangehörigen Leistungen bei Arbeitslosigkeit aus dem Grund verweigert, dass er nicht die österreichische Staatsangehörigkeit besaß. In der Rechtssache *Koua Poirrez gegen Frankreich*⁴⁰⁵ wurden einem sich rechtmäßig aufhaltenden Migranten Invaliditätsleistungen verweigert, weil er weder die französische Staatsangehörigkeit noch die Staatsangehörigkeit eines Landes

402 EGMR, *Wasilewski/Polen*, Nr. 32734/96, 20. April 1999.

403 EGMR, *Luczak/Polen*, Nr. 77782/01, 27. November 2007; EGMR, *Fawsie/Griechenland*, Nr. 40080/07, 28. Oktober 2010.

404 EGMR, *Gaygusuz/Österreich*, Nr. 17371/90, 16. September 1996, Randnrn. 46-50.

405 EGMR, *Koua Poirrez/Frankreich*, Nr. 40892/98, 30. September 2003, Randnr. 41.

besaß, mit dem Frankreich ein gegenseitiges Übereinkommen geschlossen hatte. In beiden Rechtssachen befand der EGMR, dass die Beschwerdeführer diskriminiert worden waren, was einen Verstoß gegen Artikel 14 EMRK in Verbindung mit Artikel 1 des Protokolls Nr. 1 über das Recht auf Achtung des Eigentums darstellte.

Beispiel: In der Rechtssache *Andrejeva gegen Lettland*⁴⁰⁶ ging es um beitragsbasierte Leistungen. Die meiste Zeit ihres Lebens hatte die Beschwerdeführerin im Hoheitsgebiet Lettlands gearbeitet, als Lettland noch Teil der Sowjetunion war. Ihr wurde ein Teil ihrer Rentenbezüge mit der Begründung verweigert, dass sie außerhalb Lettlands gearbeitet habe und keine lettische Staatsbürgerin sei. Der EGMR konnte das Argument der lettischen Regierung nicht akzeptieren, dass es für den Bezug der beanspruchten Rente in voller Höhe ausreichte, wenn die Beschwerdeführerin in Lettland eingebürgert würde. Das in Artikel 14 EMRK verankerte Diskriminierungsverbot sei nur sinnvoll, wenn in jedem Einzelfall bei der Prüfung der persönlichen Situation des Beschwerdeführers in Bezug auf die in diesem Artikel festgelegten Kriterien die Situation, so wie sie sich darstellt, und ohne Änderung betrachtet wird. Eine andere Verfahrensweise, indem beispielsweise die Forderungen des Opfers aus dem Grund zurückgewiesen werden, dass die betreffende Person die Diskriminierung durch Änderung eines der strittigen Faktoren hätte vermeiden können, würde zur Gegenstandslosigkeit von Artikel 14 führen. Der EGMR stellte eine Verletzung von Artikel 14 EMRK in Verbindung mit Artikel 1 des Protokolls Nr. 1 fest.

In den genannten Beispielen waren die Beschwerdeführer in jeder anderen Hinsicht den eigenen Staatsangehörigen des betreffenden Staates gleichgestellt; keiner der Beschwerdeführer befand sich in einer prekären Einwanderungssituation oder unterlag Beschränkungen beim Anspruch auf öffentliche Mittel.

Beispiel: In der Rechtssache *Weller gegen Ungarn*⁴⁰⁷ ging es um einen ungarischen Vater und eine rumänische Mutter. Zum Zeitpunkt der Antragstellung, die vor Rumäniens Beitritt zur EU lag, besaß die Mutter eine Aufenthaltserlaubnis, aber keine Niederlassungserlaubnis in Ungarn. Gemäß ungarischem Recht konnten nur Mütter mit ungarischer Staatsangehörigkeit oder mit einer Niederlassungserlaubnis Leistungen bei Mutterschaft beantragen. Der

406 EGMR, *Andrejeva/Lettland* [GK], Nr. 55707/00, 18. Februar 2009, Randnr. 91.

407 EGMR, *Weller/Ungarn*, Nr. 44399/05, 31. März 2009, Randnrn. 36-39.

Beschwerdeführer bemängelte, dass Männer mit ausländischen Ehefrauen bei der Inanspruchnahme der betreffenden Leistungen gegenüber Männern mit ungarischen Ehefrauen eine benachteiligte Behandlung erfahren würden. Der Gerichtshof entschied, dass ein Verstoß gegen Artikel 8 EMRK in Verbindung mit Artikel 14 vorlag.

Die ESC garantiert ein Recht auf soziale Sicherheit (Artikel 12), ein Recht auf Fürsorge (Artikel 13) und ein Recht auf Inanspruchnahme sozialer Dienste (Artikel 14). Darüber hinaus existieren spezielle Bestimmungen für behinderte Menschen (Artikel 15), Kinder und Jugendliche (Artikel 17) und ältere Menschen (Artikel 23). Artikel 30 sichert das Recht auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung zu. In Bezug auf soziale Unterstützung ist Artikel 13 der ESC auf Migranten in einer irregulären Situation anwendbar.

Gemäß Unionsrecht ist zwischen zwei Situationen in Bezug auf Drittstaatsangehörige zu unterscheiden. Zum einen existiert im Hinblick auf Drittstaatsangehörige, die innerhalb der EU zu- und abwandern, ein System zur Koordinierung von Leistungen zwischen den Mitgliedstaaten. Zum anderen haben bestimmte Gruppen von Drittstaatsangehörigen nach sekundärem EU-Recht Anspruch auf bestimmte Leistungen, unabhängig davon, ob sie innerhalb der EU zu- oder abgewandert sind.

a) **Koordinierung von Leistungen innerhalb der EU**

Aus Drittstaaten stammenden Familienangehörige von EWR-Staatsangehörigen, die in einen EU-Mitgliedstaat zugezogen sind, haben gemäß Artikel 24 der Freizügigkeitsrichtlinie (für Nicht-EU-Bürger gilt das EU/EWR-Abkommen) Anspruch auf die gleichen sozialen und steuerlichen Vorteile wie die eigenen Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats. Gemäß Artikel 14 Absatz 1 dieser Richtlinie dürfen Personen, die von ihrem Freizügigkeitsrecht ohne zu arbeiten Gebrauch machen, jedoch nicht zu einer übermäßigen Belastung für das Sozialhilfesystem des Aufnahmemitgliedstaats werden. Im Laufe der Jahre wurde ein komplexer Rechtskörper zur Koordinierung der Systeme sozialen Sicherheit und der sozialen Unterstützung für Personen geschaffen, die von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen. Dieser Zustand wurde in der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 (in den geänderten Fassungen)⁴⁰⁸ durch das Grundprinzip kodifiziert, dass das EU-weite System ein System der Koordinierung

⁴⁰⁸ Die Verordnung wurde geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 988/2009, die Verordnung (EU) Nr. 1231/2010 und zuletzt 2012 durch die Verordnung (EU) Nr. 465/2012.

und nicht der Harmonisierung ist.⁴⁰⁹ Hierdurch sollen die negativen Auswirkungen der Migration zwischen den Mitgliedstaaten minimiert werden, indem Verwaltungsverfahren vereinfacht werden und die Gleichbehandlung von Personen, die zwischen Mitgliedstaaten umziehen, und den eigenen Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats gewährleistet wird. Einige Ansprüche können in einen anderen Staat mitgenommen werden, andere dagegen nicht. In der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 (geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 465/2012) sind die Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 festgelegt.

Unselbständig erwerbstätige Drittstaatsangehörige, die sich zwischen Mitgliedstaaten der EU bewegen, sowie ihre Familienangehörigen und ihre Erben haben Anspruch auf die Anwendung der grenzübergreifenden Gesetzgebung über die Kumulierung und Koordinierung von Leistungen der sozialen Sicherheit (Verordnung (EG) Nr. 859/2003 und Verordnung (EU) Nr. 1231/2010). Bedingung ist, dass die unselbständig erwerbstätigen Drittstaatsangehörigen sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten und Verbindungen haben, die über diejenigen zu einem Drittstaat und einem einzigen Mitgliedstaat hinausgehen. Diese Bestimmungen finden keine Anwendung für unselbständig erwerbstätige Drittstaatsangehörige, die ausschließlich Verbindungen zu einem Drittstaat und einem einzigen Mitgliedstaat haben.

b) Ansprüche für bestimmte Gruppen von Drittstaatsangehörigen

Die Aufnahmerichtlinie garantiert Asylbewerbern kein spezielles Recht auf den Zugang zu sozialer Unterstützung. Gleichwohl enthält Artikel 13 allgemeine Bestimmungen zu materiellen Aufnahmebedingungen, und Artikel 13 Absatz 5 besagt ausdrücklich, dass diese materiellen Aufnahmebedingungen in Form von Sachleistungen, Geldleistungen oder Gutscheinen oder einer Kombination dieser Leistungen gewährt werden können.

Beispiel: Am 18. Juli 2012 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass Deutschland seine Leistungen für Asylbewerber erhöhen muss, da diese seit 19 Jahren nicht erhöht worden waren und nicht dem Minimum zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz nach Artikel 1 des Grundgesetzes entsprachen.⁴¹⁰

⁴⁰⁹ EuGH, Urteil vom 5. Juli 1988, *Borowitz/Bundesversicherungsanstalt für Angestellte* (C-21/87, Slg. 1988, I-03715, Randnr. 23); EuGH, Urteil vom 3. April 2008, *Chuck/Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank* (C-331/06, Slg. 2008, I-01957, Randnr. 27).

⁴¹⁰ Deutschland, Bundesverfassungsgericht, Pressemitteilung Nr. 56/2012 vom 18. Juli 2012.

Gemäß Artikel 29 der revidierten Qualifikationsrichtlinie muss ein Mitgliedstaat gewährleisten, dass Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutzstatus die „notwendige Sozialhilfe“ wie Staatsangehörige dieses Aufnahmemitgliedstaats erhalten. Dieser Anspruch kann für Personen mit subsidiärem Schutzstatus auf „Kernleistungen“ beschränkt werden. Nach Artikel 23 Absatz 2 werden die Leistungen auf Familienangehörige von Personen mit subsidiärem Schutzstatus ausgedehnt. Bis Dezember 2013 können die Mitgliedstaaten weiterhin einige Beschränkungen für Personen mit subsidiärem Schutzstatus anwenden. Nach Artikel 11 Absatz 7 der Richtlinie gegen den Menschenhandel müssen die Mitgliedstaaten Opfern von Menschenhandel mit besonderen Bedürfnissen spezielle Beachtung schenken; Artikel 13 dieser Richtlinie enthält spezielle Bestimmungen in Bezug auf Kinder, die Opfer von Menschenhandel sind.

Gemäß der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige haben Personen, denen die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten zuerkannt wurde, im Hinblick auf soziale Sicherheit, Sozialhilfe und Sozialschutz Anspruch auf die gleiche Behandlung wie eigene Staatsangehörige des Aufnahmemitgliedstaats (Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe d). Hinsichtlich der Sozialhilfe und des Sozialschutzes können die Ansprüche jedoch auf Kernleistungen beschränkt werden.

Die Familienzusammenführungsrichtlinie sieht keinen Zugang zu Sozialhilfe für Familienangehörige von zusammenführenden Drittstaatsangehörigen vor. Die Zusammenführenden müssen feste und regelmäßige Einkünfte nachweisen, die ohne Inanspruchnahme der Sozialhilfeleistungen des betreffenden Mitgliedstaats für den eigenen Lebensunterhalt und den ihrer Familienangehörigen ausreichen (Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie).

Kernpunkte

Allgemeine Punkte in Bezug auf Unionsrecht und ESC

- Um Zugang zu wirtschaftlichen und sozialen Rechten zu erhalten, ist normalerweise ein Recht auf Einreise oder ein Bleiberecht erforderlich (siehe die Einführung zu Kapitel 8).
- Jeder Person, die sich im Hoheitsgebiet aufhält, müssen grundlegende Komponenten von sozialen Rechten zugestanden werden (siehe Verweise auf Migranten in einer irregulären Situation in den Abschnitten 8.2 bis 8.6).

- Je mehr die Situation eines Migranten derjenigen der eigenen Staatsbürger eines Staates ähnelt, desto fundierter muss die Rechtfertigung einer Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit sein (siehe die Einführung zu Kapitel 8).
- Im Rahmen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sind viele Rechte ausschließlich auf die eigenen Staatsbürger und auf Personen beschränkt, die sich rechtmäßig in einem EU-Mitgliedstaat aufhalten (siehe Abschnitt 8.1).
- In der ESC ist ein Bündel von wirtschaftlichen und sozialen Rechten verankert; die Inanspruchnahme dieser Rechte ist grundsätzlich auf Staatsangehörige eines Vertragsstaats der ESC beschränkt, die sich im Hoheitsgebiet eines anderen Vertragsstaats der ESC aufhalten. Vom ECSR wurden jedoch einige Ausnahmen in Bezug auf Wohnraum für Kinder (siehe Abschnitt 8.4) und Gesundheitsschutz (siehe Abschnitt 8.5) gemacht.

Wirtschaftliche Rechte gemäß Unionsrecht

- Der Zugang zum Arbeitsmarkt kann beschränkt werden; sobald eine Person arbeitet, ob legal oder nicht, müssen indes grundlegende Arbeitsrechte eingehalten werden (siehe Abschnitt 8.2).
- In welchem Maß Drittstaatsangehörige Zugang zum Arbeitsmarkt haben, ist je nach Gruppe, der sie angehören, unterschiedlich (siehe Abschnitt 8.1).
- Familienangehörige von EWR-Staatsangehörigen besitzen das gleiche Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt wie die EU-Bürger (siehe Abschnitt 8.2.1).
- Türkische Staatsangehörige profitieren von der Stillhalteklausele in Artikel 41 des Zusatzprotokolls zum Abkommen von Ankara, die besagt, dass Staaten keine neuen Beschränkungen für türkische Staatsangehörige einführen dürfen (siehe Abschnitt 8.2.4).
- Asylbewerbern muss spätestens ein Jahr nach Einreichung ihres Asylantrags Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt werden (siehe Abschnitt 8.2.7).
- Nach der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber drohen Arbeitgebern Sanktionen, die Migranten in einer irregulären Situation beschäftigen; des Weiteren garantiert diese Richtlinie Migranten den Anspruch auf ausstehende Vergütungen und bietet weiteren Schutz für Migranten, die ausbeuterischen Bedingungen ausgesetzt sind (siehe Abschnitt 8.2.8).

Bildung (siehe Abschnitt 8.3)

- Nach Artikel 2 des Protokolls Nr. 1 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) darf niemandem das Recht auf Bildung verwehrt werden. Den Mitgliedstaaten steht gleichwohl ein größerer Ermessensspielraum zu, der ihnen die Einführung bestimmter Beschränkungen beim Zugang zu höheren Bildungsstufen erlaubt.
- Alle Kinder aus Zuwandererfamilien, die sich in der EU aufhalten, einschließlich Migranten in einer irregulären Situation, deren Abschiebung aufgeschoben wurde, haben nach sekundärem EU-Recht Anspruch auf den Zugang zur Grundbildung.

Wohnraum (siehe Abschnitt 8.4)

- Das Recht auf Wohnraum wird im Rahmen des Unionsrechts durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union geregelt; für Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige von EWR-Bürgern sind, langfristig Aufenthaltsberechtigte, Personen, die internationalen Schutz benötigen, und Opfer von Menschenhandel sind spezielle Bestimmungen ebenfalls in sekundärem EU-Recht enthalten.
- Die EU-Mitgliedstaaten müssen für einen entsprechenden Lebensstandard von Asylbewerbern sorgen, der die Gesundheit und den Lebensunterhalt der Asylbewerber gewährleistet.
- Wenn Behörden das Recht auf Achtung der Wohnung einer Person missachten, kann dies eine Verletzung von Artikel 8 EMRK darstellen. In Extremsituationen kann die Weigerung, Unterkünfte bereitzustellen, als Verstoß gegen Artikel 3 EMRK geahndet werden.
- Die Europäische Sozialcharta (ESC) garantiert das Recht auf Wohnung, das den Einstieg für den Zugang zu einer Reihe weiterer Rechte darstellt.

Gesundheitsschutz (siehe Abschnitt 8.5)

- Personen, die in ihrem EWR-Wohnsitzstaat einem nationalen Gesundheitssystem angehören, können lokale Vorkehrungen zum Gesundheitsschutz in Anspruch nehmen, wenn sie sich in einem anderen EWR-Mitgliedstaat oder in der Schweiz aufhalten.
- Nach Unionsrecht haben Flüchtlinge Anspruch auf den gleichen Zugang zur Gesundheitsfürsorge wie EU-Bürger; Asylbewerber und Migranten in einer irregulären Situation, deren Abschiebung aufgeschoben wurde, haben Anspruch auf Notversorgung und die unbedingt erforderliche Behandlung.
- Die EMRK enthält keine spezielle auf Gesundheitsschutz bezogene Bestimmung; jedoch können vom EGMR diesbezügliche Beschwerden auf der Grundlage der Artikel 2, 3 oder 8 EMRK geprüft werden.
- Die ESC garantiert Migranten in einer irregulären Situation das Recht auf Gesundheitsfürsorge.

Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung (siehe Abschnitt 8.6)

- Im Rahmen des Unionsrechts wurde für Drittstaatsangehörige, die sich unter Inanspruchnahme des Freizügigkeitsrechts zwischen Mitgliedstaaten bewegen, im Laufe der Jahre ein komplexer Rechtskörper im Hinblick auf den Anspruch auf soziale Sicherheit und soziale Unterstützung geschaffen.
- Gemäß EMRK kann die Verweigerung von Sozialhilfe oder anderen Leistungen für einen Drittstaatsangehörigen eine Diskriminierung darstellen, unabhängig davon, ob die betreffende Person in das System eingezahlt hat, aus dem die Leistung gezahlt wird.
- Nach der ESC muss bedürftigen Personen, einschließlich Personen in einer irregulären Situation, Sozialhilfe garantiert werden.

Weitere Rechtssachen und weiterführende Literatur:

Eine Anleitung zum Suchen weiterer Rechtssachen finden Sie unter **Anleitung zum Suchen von Entscheidungen** der europäischen Gerichtshöfe auf Seite 275 dieses Handbuchs. Zusätzliches Material zu den in diesem Kapitel behandelten Themen finden Sie im Abschnitt „**Weiterführende Literatur**“ auf Seite 255.

9

Personen mit besonderen Bedürfnissen



EU	Behandelte Themen	Europarat
Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 24 (Rechte des Kindes)	Unbegleitete Minderjährige	ESC, Artikel 17 (Recht der Kinder auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz) EGMR, Rechtssache <i>Rahimi gegen Griechenland</i> , 2011 (Ingewahrsamnahme eines unbegleiteten minderjährigen Asylbewerbers in einem Auffanglager für Erwachsene)
Dublin-II-Verordnung, Artikel 6 Aufnahmerichtlinie (2003/9/EG), Artikel 19 Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU), Artikel 31 Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG), Artikel 10	<i>Aufnahme und Behandlung</i>	
Asylverfahrensrichtlinie (2005/85/EG), Artikel 17	<i>Altersbestimmung</i>	Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels, Artikel 10 Absatz 3
Richtlinie gegen den Menschenhandel (2011/36/EU)	Opfer von Menschenhandel	EMRK, Artikel 4 (Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit) EGMR, Rechtssache <i>Rantsev gegen Zypern und Russland</i> , 2010 (Behörden sind verpflichtet, Ermittlungen von Amts wegen durchzuführen) Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels

EU	Behandelte Themen	Europarat
Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (von der EU ratifiziert) Aufnahme richtlinie (2003/9/EG), Artikel 17 Asylverfahrensrichtlinie (2005/85/EG), Artikel 12	Menschen mit Behinderungen	
Aufnahme richtlinie (2003/9/EG), Artikel 20 Asylverfahrensrichtlinie (2005/85/EG), Artikel 12 und 14	Opfer von Folter und sonstigen schweren Formen von Gewalt	EGMR, Rechtssache <i>Opuz gegen die Türkei</i> , 2009 (häusliche Gewalt)

Einführung

In diesem Kapitel werden bestimmte Personengruppen näher beleuchtet, die als besonders schutzbedürftig eingestuft werden können und besonderer Aufmerksamkeit bedürfen. Zusätzlich zu den allgemeinen Ausführungen in den vorhergehenden Kapiteln ist gemäß Unionsrecht und der EMRK Personen mit besonderen Bedürfnissen gegebenenfalls besonderer Schutz zu bieten.

Im Rahmen des Unionsrechts sind schutzbedürftige Personen in Artikel 17 der Aufnahme richtlinie (2003/9/EG) und in Artikel 3 Absatz 9 der Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) definiert. In beiden Definitionen zählen zu diesen Personen „Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben“.

9.1 Unbegleitete Minderjährige

Als „unbegleitete Minderjährige“ werden Personen unter 18 Jahren bezeichnet, die ohne Begleitung eines für sie im Aufnahmestaat verantwortlichen Erwachsenen in das europäische Hoheitsgebiet einreisen. Das Unionsrecht enthält wesentliche Rechtsvorschriften zu Asyl und Einwanderung, die sich speziell auf diese Personengruppe beziehen. Auf diese Rechtsvorschriften wird im vorliegenden Abschnitt näher eingegangen.

Die EMRK enthält keine ausdrücklichen Bestimmungen in Bezug auf unbegleitete Minderjährige; jedoch kann deren Behandlung gemäß verschiedenen anderen Bestimmungen betrachtet werden, zum Beispiel Artikel 5 über das Recht auf Freiheit und Sicherheit, Artikel 8 über das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens und Artikel 2 des Protokolls Nr. 1 über das Recht auf Bildung. Der EGMR hat entschieden, dass Staaten die Verantwortung haben, sich um unbegleitete Minderjährige zu kümmern und sie nicht nach der Entlassung aus dem Gewahrsam sich selbst zu überlassen.⁴¹¹

Jede auf ein Kind bezogene Entscheidung muss auf der Achtung der Rechte des Kindes gemäß dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention, KRK) beruhen, das von allen Staaten mit Ausnahme von Somalia und den Vereinigten Staaten von Amerika ratifiziert wurde. In der Kinderrechtskonvention sind die Menschenrechte von Kindern dargelegt, die unabhängig vom Einwanderungsstatus angewandt werden müssen.⁴¹² Der Grundsatz des „Wohl des Kindes“ ist von grundlegender Bedeutung, und für öffentliche Stellen muss dieser Grundsatz bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen eine vorrangige Erwägung sein. Im Gegensatz zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist dieser Grundsatz nicht ausdrücklich in der EMRK verankert; gleichwohl wird in der diesbezüglichen Rechtsprechung dieser Grundsatz regelmäßig zum Ausdruck gebracht. Spezielle auf unbegleitete Minderjährige bezogene Bestimmungen des Unionsrechts werden gleichfalls durch diesen Grundsatz untermauert.

In der Europäischen Sozialcharta (ESC) bezieht sich Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe c auf von ihren Familien getrennte Kinder. Der ECSR sowie der EGMR betonten, dass Staaten, die bestrebt sind, Versuche zur Umgehung der Zuwanderungsvorschriften zu stoppen, minderjährigen Drittstaatsangehörigen, insbesondere, wenn sie unbegleitet sind, nicht den Schutz vorenthalten dürfen, dessen sie aufgrund ihrer besonderen Situation bedürfen. Der Schutz der Grundrechte und die durch die Zuwanderungspolitik eines Staates auferlegten Beschränkungen müssen daher aufeinander abgestimmt sein.⁴¹³

411 EGMR, *Rahimi/Griechenland*, Nr. 8687/08, 5. April 2011.

412 Der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes lieferte in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 6 (2005) weitere Leitlinien für den Schutz, die Fürsorge und die ordnungsgemäße Behandlung von unbegleiteten Kindern; verfügbar unter: www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm.

413 ECSR, *Defence for Children International (DCI)/Niederlande*, Beschwerde Nr. 47/2008, Decision on the merits, 20. Oktober 2009. Der Ausschuss war unter anderem der Auffassung, dass unbegleitete Minderjährige ein Recht auf Unterkunft nach Artikel 31 Absatz 2 der ESC haben.

9.1.1 Aufnahme und Behandlung

Gemäß Unionsrecht wird der in diesem Abschnitt behandelte Schutz nur wirksam, nachdem der unbegleitete Minderjährige Asyl beantragt hat. Bevor die Behandlung eines unbegleiteten Minderjährigen während des Asylverfahrens erwogen wird, muss zunächst festgestellt werden, welcher Staat für die Bearbeitung des Asylantrags zuständig ist. Die Dublin-II-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates) besagt Folgendes: „Handelt es sich bei dem Asylbewerber um einen unbegleiteten Minderjährigen, so ist der Mitgliedstaat, in dem sich ein Angehöriger seiner Familie rechtmäßig aufhält, für die Prüfung seines Antrags zuständig, sofern dies im Interesse des Minderjährigen liegt.“ Ist kein Familienangehöriger anwesend, so ist der Mitgliedstaat, in dem der Minderjährige seinen Asylantrag gestellt hat, zuständig (Artikel 6). Es gibt gegenwärtig jedoch keine Leitlinien dahin gehend, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung des Asylantrags eines unbegleiteten Minderjährigen zuständig ist, der Asyl in mehreren Mitgliedstaaten beantragt hat. Diese Frage war Gegenstand eines Vorabentscheidungsersuchens und ist derzeit vor dem EuGH anhängig.⁴¹⁴

Für unbegleitete Minderjährige, die Asyl beantragen, muss so bald wie möglich nach Stellung des Asylantrags ein Vertreter ernannt werden (Artikel 19 der Aufnahmeleitlinie). Die Gesetzgebung sieht allerdings keine Ernennung eines Vertreters ab dem Zeitpunkt vor, zu dem der unbegleitete Minderjährige von den Behörden aufgegriffen wurde. Des Weiteren gibt es keine Orientierungshilfe hinsichtlich der Rolle des Vertreters. Von einigen Mitgliedstaaten wurde in Bezug auf unbegleitete Minderjährige eine umfassende Vormundschaftsrolle geschaffen. Der Vormund hat in diesem Fall die entsprechende Rechtsstellung inne, um zu gewährleisten, dass das Kindeswohl beachtet wird, und zwar nicht nur während des Asylverfahrens (einschließlich Anhörungen und Bestimmung des Alters), sondern auch in anderen Bereichen wie Unterbringung, Bildung und Gesundheitsschutz. Andere Länder bestimmen lediglich einen gesetzlichen Vertreter des Kindes zur Beratung in Bezug auf das Asylverfahren, der jedoch keine Vertretung des Kindes in anderen Angelegenheiten wahrnimmt.

Die Aufnahmeleitlinie (Artikel 19) enthält hilfreiche Informationen über die Art der Unterbringung unbegleiteter Minderjähriger, zum Beispiel bei erwachsenen Verwandten, bei einer Pflegefamilie oder in speziellen auf Minderjährige ausgegerichteten oder für ihre Bedürfnisse geeigneten Einrichtungen. Auffanglager werden nicht als Unterbringungsoption für unbegleitete Minderjährige aufgeführt. In

⁴¹⁴ EuGH, *MA, BT, DA/Secretary of State for the Home Department*, Vorabentscheidungsersuchen des *Court of Appeal (England & Wales)* eingereicht am 19. Dezember 2011 (Vereinigtes Königreich) (C-648/11).

der Richtlinie wird ferner angeführt, dass Asylbewerber ab 16 Jahren jedoch unter 18 Jahren und somit noch minderjährig in Aufnahmezentren für erwachsene Asylbewerber untergebracht werden können.

Des Weiteren besagt die Aufnahmerichtlinie, dass Geschwister möglichst zusammenbleiben müssen, wobei das Wohl des betreffenden Minderjährigen, insbesondere sein Alter und sein Reifegrad, zu berücksichtigen ist. Wechsel des Aufenthaltsorts sind bei unbegleiteten Minderjährigen auf ein Mindestmaß zu beschränken. Eine weitere Bestimmung dieser Richtlinie besagt, dass die Mitgliedstaaten sich bemühen müssen, die Familienangehörigen des unbegleiteten Minderjährigen so bald wie möglich ausfindig zu machen, unter gebührender Berücksichtigung ihrer Sicherheit. Und schließlich stellt die Richtlinie sicher, dass Betreuungspersonal für unbegleitete Minderjährige adäquat ausgebildet sein oder werden muss.

Die Dublin-II-Verordnung (siehe Abschnitt 4.2) enthält ebenfalls Verfahrensgarantien im Hinblick auf bestimmte schutzbedürftige Personen. Ein Mitgliedstaat kann von einem zuständigen Mitgliedstaat ersucht werden, einen Asylantrag zu prüfen, um die Einheit der Familie zu wahren, oder im Falle gesundheitlicher Probleme (Artikel 15, „Humanitäre Klausel“). Artikel 6 enthält spezielle Bestimmungen zu unbegleiteten Minderjährigen. Die vorgeschlagenen Änderungen zur Dublin-II-Verordnung legen ein stärkeres Augenmerk auf die Sicherheit von schutzbedürftigen Gruppen.

Die revidierte Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU) enthält spezielle Bestimmungen im Hinblick auf unbegleitete Minderjährige, denen Flüchtlingsstatus oder subsidiärer Schutzstatus zuerkannt wurde. Die EU-Mitgliedstaaten müssen die Vertretung des unbegleiteten Minderjährigen sowie die Durchführung regelmäßiger Prüfungen durch die zuständigen Behörden sicherstellen. Bei dem ernannten Vertreter kann es sich um einen gesetzlichen Vormund oder erforderlichenfalls einen Vertreter einer Einrichtung, die für die Betreuung und das Wohlergehen von Minderjährigen verantwortlich ist, oder um einen anderen geeigneten Vertreter handeln (Artikel 31).

Des Weiteren müssen die Mitgliedstaaten nach Artikel 31 der Qualifikationsrichtlinie sicherstellen, dass unbegleitete Minderjährige, denen Asyl gewährt wird, bei erwachsenen Verwandten, bei einer Pflegefamilie, in speziellen Einrichtungen für Minderjährige oder in anderen für Minderjährige geeigneten Unterkünften untergebracht werden. Hierbei müssen die Wünsche des Kindes entsprechend seinem Alter und seiner Reife berücksichtigt werden. Im Hinblick auf die Unterbringung von Geschwistern, die Suche nach Familienangehörigen und die Ausbildung

von Betreuungspersonal für unbegleitete Minderjährige spiegelt die Richtlinie die entsprechenden Bestimmungen der Aufnahme richtlinie wider.

Die Asylverfahrensrichtlinie (2005/85/EG) nennt spezielle Garantien für unbegleitete Minderjährige. Nach Artikel 17 müssen die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass ein Vertreter bestellt wird, der den unbegleiteten Minderjährigen bei der Prüfung des Antrags vertritt und/oder unterstützt. Bei diesem Vertreter kann es sich auch um einen Vertreter im Sinne des Artikels 19 der Aufnahme richtlinie handeln. Der Vertreter muss den Minderjährigen zu seiner Asylan hö rung begleiten, und er muss Gelegenheit haben, die Angelegenheit zuvor mit dem Minderjährigen zu besprechen. Die Anhörung eines unbegleiteten Minderjährigen muss von einer Person durchgeführt werden, die über die nötige Kenntnis der besonderen Bedürfnisse dieser Gruppe verfügt.

Nach Artikel 10 der Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) müssen sich die Behörden eines Mitgliedstaats bei der Abschiebung eines unbegleiteten Minderjährigen aus dem Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats vergewissern, dass der Minderjährige einem Mitglied seiner Familie, einem offiziellen Vormund oder einer geeigneten Aufnahmeeinrichtung im Rückkehrstaat übergeben wird. Es existiert kein absolutes Verbot der Abschiebung unbegleiteter Minderjähriger, jedoch muss bei der Rückkehrentscheidung das Wohl des Kindes gebührend berücksichtigt werden. Wenn die Rückkehr aufgeschoben oder eine Frist für die freiwillige Ausreise gewährt wird, müssen die spezifischen Bedürfnisse der Kinder berücksichtigt werden (Artikel 14).

Gemäß EMRK vertrat der EGMR die Auffassung, dass zum Wohle des Kindes für unbegleitete Minderjährige andere Unterbringungsmöglichkeiten als die Ingewahrsamnahme erwogen werden müssen.

Beispiel: In der Rechtssache *Rahimi gegen Griechenland*⁴¹⁵ handelte es sich bei dem Asylbewerber um einen unbegleiteten afghanischen Minderjährigen, der in einem Auffanglager für Erwachsene in Gewahrsam genommen und später freigelassen worden war, ohne dass ihm von den Behörden Unterstützung bei der Unterbringung angeboten wurde. Der EGMR kam zu dem Schluss, dass die Haftbedingungen des Beschwerdeführers und das Versäumnis der Behörden, nach seiner Entlassung Sorge für ihn zu tragen, eine erniedrigende Behandlung nach Artikel 3 darstellten.

⁴¹⁵ EGMR, *Rahimi/Griechenland*, Nr. 8687/08, 5. April 2011.

9.1.2 Altersschätzung

Unionsrecht zufolge können die Mitgliedstaaten nach der Asylverfahrensrichtlinie im Rahmen der Prüfung eines Asylantrags ärztliche Untersuchungen zur Bestimmung des Alters unbegleiteter Minderjähriger durchführen lassen (Artikel 17). In Fällen ärztlicher Untersuchungen müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass der unbegleitete Minderjährige zuvor über eine solche Altersbestimmung informiert und seine Einwilligung eingeholt wird. Die Altersbestimmung ist in ganz Europa zunehmend zu einer strittigen Frage geworden. Da Minderjährige mehr Schutz bei Asylverfahren erfahren und die Aufnahmestaaten eine zusätzliche „Fürsorgepflicht“ für Minderjährige in anderen Angelegenheiten wie Unterkunft und Bildung haben, kommt es vor, dass Personen in das Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaats häufig ohne Papiere einreisen und behaupten, unter 18 Jahre zu sein. Bei diesen Personen kann dann mit Hilfe einer medizinischen Untersuchung festgestellt werden, ob sie tatsächlich unter 18 Jahre sind. Die Untersuchungsergebnisse haben häufig einen wesentlichen Einfluss auf ihren Asylantrag sowie auf den Zugang zu sozialen Diensten. Die Richtlinie enthält keine Orientierungshilfe im Hinblick darauf, welche medizinischen Untersuchungen geeignet oder angemessen sind, und innerhalb Europas kommt diesbezüglich eine große Bandbreite von Techniken zum Einsatz.

Im Rahmen des Systems des Europarates sieht die Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels ebenfalls eine Altersbestimmung vor, wenn das Alter des Opfers nicht bekannt ist; jedoch sind auch in ihr keine hilfreichen Informationen über die Art der geeigneten Altersbestimmung enthalten (Artikel 10 Absatz 3).⁴¹⁶

9.2 Opfer von Menschenhandel

In diesem Zusammenhang ist zwischen „Schleusung“ (auch Schlepperei genannt) und „Menschenhandel“ zu unterscheiden. Die Schleusung von Migranten bezeichnet eine Aktion, um sich einen finanziellen oder sonstigen materiellen Vorteil zu verschaffen, indem die illegale Einreise einer Person in einen Staat herbeigeführt

⁴¹⁶ Separated Children in Europe Programme (SCEP) (2012). Im Einklang mit dem *Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige (2010 - 2014)* der Europäischen Kommission, KOM(2010) 213 endgültig vom 6. Mai 2010, hat das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) mit der Erarbeitung technischer Unterlagen begonnen, die ebenfalls spezielle Schulungen und ein Handbuch über Altersbestimmung umfassen werden.

wird, in dem die Person keine Staatsangehörige ist oder kein dauerhaftes Aufenthaltsrecht besitzt.⁴¹⁷

Unionsrecht und EMRK zufolge bedeutet Menschenhandel „die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung“.⁴¹⁸ Menschenhandel enthält ein Element von Zwang und Einschüchterung, das bei der Schleusung fehlt.

Gemäß EMRK vertrat der EGMR in der Rechtssache *Rantsev gegen Zypern und Russland*⁴¹⁹ die Auffassung, dass Menschenhandel in den Anwendungsbereich von Artikel 4 EMRK fällt, nach dem Sklaverei und Zwangsarbeit verboten sind. Die Mitgliedstaaten haben die positive Verpflichtung, abgesehen von strafrechtlichen Bestimmungen zur Bestrafung von Menschenhändlern, wirksame Bestimmungen zum Schutz von Opfern und potenziellen Opfern von Menschenhandel zu erlassen.

Beispiel: In der Rechtssache *Rantsev gegen Zypern und Russland*⁴²⁰ befand der Gerichtshof, dass es von Bedeutung ist, dass ein Opfer von Menschenhandel keine Identifizierung oder Ermittlung beantragen muss; die Behörden sind verpflichtet, selbst tätig zu werden, wenn eine solche kriminelle Handlung vermutet wird.

Die Konvention zur Bekämpfung des Menschenhandels ist der erste europäische Vertrag der, abgesehen von der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, wirksame strafrechtliche Ermittlungen durchzuführen und Schritte zur Bekämpfung von Menschenhandel zu ergreifen, detaillierte Bestimmungen zum Schutz und zur Unterstützung von Opfern von Menschenhandel enthält. Nach der Konvention müssen die Vertragsstaaten die erforderlichen gesetzgeberischen oder anderen Maßnahmen

417 Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, Artikel 3.

418 Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels, SEV Nr. 197, 2005, Artikel 4; Richtlinie 2011/36/EU, ABl. L 337 vom 20. Dezember 2011, S. 9, Artikel 2 Absatz 1.

419 EGMR, *Rantsev/Zypern und Russland*, Nr. 25965/04, 7. Januar 2010, Randnrn. 282-286.

420 *Ibid.*, Randnr. 288.

ergreifen, um die Opfer von Menschenhandel als solche zu identifizieren, und sie müssen die zuständigen Behörden mit Personen ausstatten, die für die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels, die Identifizierung als und Unterstützung der Opfer geschult sind (Artikel 10). Des Weiteren müssen die Vertragsparteien die erforderlichen Maßnahmen treffen, um die Opfer bei ihrer Erholung zu unterstützen (Artikel 12).

Nach Unionsrecht ist in der Richtlinie gegen den Menschenhandel (2011/36/EU)⁴²¹ Menschenhandel auf die gleiche Weise definiert wie in der Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels. Die Richtlinie besagt, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, dass Opfer von Menschenhandel unverzüglich Zugang zu Rechtsberatung erhalten. Diese Rechtsberatung und die rechtliche Vertretung müssen unentgeltlich sein, wenn das Opfer nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügt (Artikel 12). Des Weiteren wird in der Richtlinie das Konzept der strafrechtlichen und zivilrechtlichen Verantwortlichkeit juristischer sowie natürlicher Personen eingeführt. Kindern, die Opfer von Menschenhandel sind, wird in der Richtlinie besondere Aufmerksamkeit hinsichtlich Unterstützung, Betreuung und Schutz gewidmet (Artikel 13-16). Zu solchen Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen zählen: die Bestellung eines Vormunds oder eines Vertreters für das Kind, das Opfer von Menschenhandel ist, sobald das Kind von den Behörden identifiziert ist (Artikel 14), die unverzügliche Durchführung von Vernehmungen des Opfers im Kindesalter, wenn möglich, von derselben Person (Artikel 15) und die Findung einer dauerhaften Lösung zum Wohl des Kindes im Fall von unbegleiteten Kindern, die Opfer von Menschenhandel sind (Artikel 16).

Die Richtlinie gegen den Menschenhandel schützt Opfer von Menschenhandel vor strafrechtlicher Verfolgung wegen strafbarer Handlungen, zu denen sie gezwungen waren; hierzu können die Verwendung falscher Dokumente, Verstöße im Zusammenhang mit Prostitution oder eine illegale Beschäftigung nach innerstaatlichem Recht zählen. Die Unterstützung und Betreuung von Opfern von Menschenhandel darf nicht von deren Bereitschaft, bei strafrechtlichen Ermittlungen mit den Behörden zu kooperieren, abhängig gemacht werden (Artikel 11). Des Weiteren existieren Verfahrensgarantien für an Strafverfahren beteiligten Opfer (Artikel 12), einschließlich der unentgeltlichen rechtlichen Vertretung, wenn das Opfer nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügt. Opfer benötigen eine besondere Behandlung während des Verfahrens, um eine Traumatisierung oder eine erneute

⁴²¹ Richtlinie 2011/36/EU vom 5. April 2011, ABl. L 101 vom 15. April 2011, S. 1.

Traumatisierung zu verhindern (Artikel 12 und 15). Spezielle Garantien gelten für Kinder, die Opfer von Menschenhandel sind (Artikel 13-16).

Sowohl Unionsrecht als auch die EMRK befassen sich mit dem Status von Opfern von Menschenhandel, nachdem der Menschenhandel aufgedeckt wurde. Dieses Thema wurde in Abschnitt 2.4 behandelt.

9.3 Menschen mit Behinderungen

Bei der Beantragung von Asyl können Menschen, die körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, auf verschiedene Barrieren beim Zugang zu Schutz und Unterstützung stoßen, und sie benötigen unter Umständen zusätzliche Unterstützung, die ihnen von den zuständigen Behörden nicht immer bereitgestellt wird.

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) legt internationale Normen betreffend die Behandlung von Menschen mit Behinderungen fest. Artikel 5 des CRPD enthält Grundsätze zu Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung, und Artikel 18 besagt Folgendes: „Die Vertragsstaaten anerkennen das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Freizügigkeit, auf freie Wahl ihres Aufenthaltsorts und auf eine Staatsangehörigkeit, [...]“.

Die EMRK enthält keine Definition von Behinderung; jedoch vertrat der EGMR die Auffassung, dass Artikel 14 vor Diskriminierung aus Gründen einer Behinderung schützt.⁴²²

Im Hinblick auf Unionsrecht hat die Europäische Union das CRPD ratifiziert und ist somit an das Übereinkommen gebunden. Artikel 17 der Aufnahme richtlinie besagt, dass die EU-Mitgliedstaaten bei der Durchführung der auf die Aufnahmebedingungen und die medizinische Versorgung bezogenen Bestimmungen in dieser Richtlinie die spezielle Situation von schutzbedürftigen Personen, einschließlich Menschen mit Behinderungen, berücksichtigen müssen. Dagegen enthält die Richtlinie keine weiteren Leitlinien zur Art der Prüfverfahren oder Maßnahmen, die für diese schutzbedürftigen Personen einzurichten sind. Nur für unbegleitete Minderjährige und Opfer von Folter und Gewalt sind spezielle Schutzklauseln vorhanden. In der

⁴²² EGMR, *Glor/Schweiz*, Nr. 13444/04, 30. April 2009; EGMR, *Pretty/Vereinigtes Königreich*, Nr. 2346/02, 29. April 2002.

Rückführungsrichtlinie schließt die Definition von schutzbedürftigen Personen ebenfalls Menschen mit Behinderungen ein, hingegen existieren keine Bestimmungen, die sich speziell auf Menschen mit Behinderungen beziehen.

In Artikel 12 der Asylverfahrensrichtlinie ist folgende Bestimmung verankert: „Auf die persönliche Anhörung kann ferner verzichtet werden, wenn diese nach vernünftigem Ermessen nicht durchführbar ist, insbesondere wenn die zuständige Behörde zu der Auffassung gelangt ist, dass der Antragsteller aufgrund dauerhafter Umstände, die sich seinem Einfluss entziehen, nicht zu einer Anhörung in der Lage ist.“ Diese Bestimmung ist insbesondere für Menschen mit geistiger Behinderung relevant, die unter Umständen nicht wirksam an der Anhörung teilnehmen können, wobei somit die Gefahr besteht, dass sie eine Anhörung nicht bis zum Abschluss bewältigen können. Gegebenenfalls sind spezielle Befragungstechniken notwendig.

9.4 Opfer von Folter und sonstigen schweren Formen von Gewalt

Wie bereits in der Einführung zu diesem Kapitel erwähnt, handelt es sich bei Opfern von Folter, Vergewaltigung oder sonstigen schweren Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt um eine Gruppe schutzbedürftiger Personen, für die in Bezug auf ihre Behandlung spezifische Schutzklauseln gelten.

Nach Unionsrecht ist in Artikel 20 der Aufnahme richtlinie die Pflicht der Mitgliedstaaten verankert, dafür Sorge zu tragen, „dass Personen, die Folter, Vergewaltigung oder andere schwere Gewalttaten erlitten haben, im Bedarfsfall die Behandlung erhalten, die für Schäden, welche ihnen durch die genannten Handlungen zugefügt wurden, erforderlich ist“. Eine solche Behandlung sollte sich nicht nur auf die medizinische Behandlung körperlicher Beschwerden beschränken, sondern auch eine psychologische Betreuung zur Behandlung der durch Folter oder andere erlittenen Traumata entstandenen Schäden einschließen.

Schwierigkeiten, das erlittene Trauma erneut zu erzählen, können zu Problemen bei der persönlichen Anhörung führen. Anstatt auf die Anhörung zu verzichten (wie in Artikel 12 der Asylverfahrensrichtlinie dargelegt), müssen die Mitgliedstaaten gewährleisten, „dass die anhörende Person ausreichend befähigt ist, um die persönlichen oder allgemeinen Umstände des Antrags einschließlich der kulturellen Herkunft oder der Verletzlichkeit des Antragstellers zu berücksichtigen, soweit dies möglich ist“ (Artikel 13 der Asylverfahrensrichtlinie).

Wenn bei laufenden Rückführungsverfahren die Rückkehr aufgeschoben oder eine Frist für die freiwillige Ausreise gewährt wird, müssen die spezifischen Bedürfnisse von Opfern von Folter oder sonstigen schweren Formen von Gewalt berücksichtigt werden (Artikel 14 der Rückführungsrichtlinie).

Eine besondere Gruppe von Opfern von schweren Vergehen sind Personen, die häuslicher Gewalt ausgesetzt waren, einschließlich Gewalt in einer häuslichen Arbeitsumgebung.⁴²³

Im Hinblick auf die EMRK befand der EGMR, dass Opfer häuslicher Gewalt, zusammen mit Kindern, der Gruppe der „schutzbedürftigen Personen“ zugeordnet werden können und somit Anspruch auf staatlichen Schutz seitens der Mitgliedstaaten in Form von wirksamen Abschreckungsmaßnahmen gegen solche schweren Verletzungen der persönlichen Unversehrtheit haben.⁴²⁴

2011 hat der Europarat das Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt verabschiedet. Hierbei handelt es sich weltweit um das erste rechtsverbindliche Instrument, das einen umfassenden Rechtsrahmen zur Verhinderung von Gewalt, zum Schutz der Opfer und zur Beendigung der Straffreiheit der Täter schafft. Das Übereinkommen ist noch nicht in Kraft.

Gemäß Unionsrecht haben Opfer von Gewalt im häuslichen Bereich, bei denen es sich um Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige von EWR-Bürgern sind handelt, nach der Freizügigkeitsrichtlinie im Falle der Scheidung oder Beendigung der eingetragenen Partnerschaft Anspruch auf eine eigene Aufenthaltserlaubnis (Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe c). In Bezug auf Familienangehörige von zusammenführenden Drittstaatsangehörigen gilt nach Artikel 15 Absatz 3 der Familienzusammenführungsrichtlinie (2003/86/EG) im Falle einer Scheidung oder Trennung Folgendes: „Die Mitgliedstaaten erlassen Bestimmungen, nach denen die Ausstellung eines eigenen Aufenthaltstitels gewährleistet ist, wenn besonders schwierige Umstände vorliegen.“

423 Von der FRA wurden die Risiken dokumentiert, denen MigrantInnen in einer irregulären Situation, die als Hausangestellte arbeiten, typischerweise ausgesetzt sind; siehe FRA (2011a).

424 EGMR, *Opuz/Türkei*, Nr. 33401/02, 9. Juni 2009, Randnr. 160.

Kernpunkte

- Bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein (siehe Abschnitt 9.1).
- Gemäß Unionsrecht können die EU-Mitgliedstaaten nach der Asylverfahrensrichtlinie im Rahmen der Prüfung eines Asylantrags ärztliche Untersuchungen zur Bestimmung des Alters unbegleiteter Minderjähriger durchführen lassen, jedoch müssen sie hierbei bestimmte Schutzklauseln berücksichtigen (siehe Abschnitt 9.1.2).
- Gemäß Unionsrecht und EMRK haben die Mitgliedstaaten die positive Verpflichtung, abgesehen von strafrechtlichen Bestimmungen zur Bestrafung von Menschenhändlern, wirksame Bestimmungen zum Schutz von Opfern und potenziellen Opfern von Menschenhandel zu erlassen (siehe Abschnitt 9.2).
- Der EMRK zufolge können Kinder und Opfer häuslicher Gewalt der Gruppe der „schutzbedürftigen Personen“ zugeordnet werden und haben somit Anspruch auf wirksamen staatlichen Schutz (siehe Abschnitte 9.1.1 und 9.4).

Weitere Rechtssachen und weiterführende Literatur:

Eine Anleitung zum Suchen weiterer Rechtssachen finden Sie unter **Anleitung zum Suchen von Entscheidungen** der europäischen Gerichtshöfe auf Seite 275 dieses Handbuchs. Zusätzliches Material zu den in diesem Kapitel behandelten Themen finden Sie im Abschnitt **„Weiterführende Literatur“** auf Seite 255.



Weiterführende Literatur

Die folgende Auswahl von Referenzmaterial umfasst Veröffentlichungen von internationalen Organisationen, Wissenschaftlern, Nichtregierungsorganisationen sowie des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA). Die Liste unterteilt sich in sieben wesentliche Kategorien: allgemeine Literatur, Asyl- und Flüchtlingsrecht, Inhaftnahme, Migranten in einer irregulären Situation und Rückführungen, Kinder, Menschen mit Behinderungen und Staatenlose. Bei einigen Publikationen geht aus dem Titel hervor, dass sie mehrere Gebiete abdecken. Des Weiteren sind Artikel zu den in diesem Handbuch behandelten Themen in verschiedenen Fachzeitschriften zu finden, zum Beispiel im *European Journal of Migration and Law*, im *International Journal of Refugee Law*, in *Refugee Survey Quarterly* und weiteren.

Allgemeine Literatur

Europarat/Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2011), *Leitfaden zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen*, Europarat, Straßburg, verfügbar unter „Case-law“ auf: www.echr.coe.int.

FRA (2011c), *Zugang zur Justiz in Europa: Ein Überblick über Herausforderungen und Chancen*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg

FRA (2012), *Fundamental rights: challenges and achievements in 2011*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg

FRA und Europarat/Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2011), *Handbuch zum europäischen Antidiskriminierungsrecht*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg

Frigo, M. et al. (2011), *Migration and International Human Rights Law: Practitioners Guide No. 6*, International Commission of Jurists, Genf

Ktistakis, Y., *Protecting migrants under the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, Europarat (erscheint in Kürze)

Peers, S. (2011), *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford University Press, Oxford

UNHCR (2012), *Toolkit on how to request interim measures under Rule 39 of the Rules of the European Court of Human Rights for persons in need of international protection*, UNHCR-Vertretung der Institutionen der Europäischen Union, Straßburg

Asyl- und Flüchtlingsrecht

Europäischer Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen (ECRE) und European Legal Network on Asylum (ELENA) (2010), *Survey on Legal Aid for Asylum Seekers in Europe*, Oktober 2010, verfügbar unter: www.ecre.org/component/content/article/57-policy-papers/247-ecrelena-survey-on-legal-aid-for-asylum-seekers-in-europe.html

FRA (2010), *The duty to inform applicants about asylum procedures: The asylum-seeker perspective*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg

FRA (2010b), *Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen: Aus der Sicht der Asylbewerber*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg

Gammeltoft-Hansen, T. (2011), *Access to Asylum: International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, Cambridge University Press, Cambridge

Goodwin-Gill, G. S. und McAdam, J. (2007), *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, Oxford

Hailbronner, K. (2010), *EU Immigration and Asylum Law*, C. H. Beck, München

Hathaway, J. C. (2005), *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, Cambridge

Mole, N. und Meredith, C. (2010), *Human rights files, No. 9: Asylum and the European Convention on Human Rights* (5. Auflage), Europarat, Straßburg

Wagner, M. und Bonjour, S. (2009), *Flughafenverfahrensstudie: Vergleichende Studie des rechtlichen Rahmens und administrativer Praktiken hinsichtlich der Behandlung von Asylgesuchen und der Rückführung von unzureichend dokumentierten Personen an Flughäfen in sieben Europäischen Staaten*, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)

UNHCR (2011), *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, UNHCR, Genf

UNHCR (2010), *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice – Key Findings and Recommendations*, verfügbar unter: www.unhcr.org/4ba9d99d9.html

UNHCR und Europarat (2010), *Protecting refugees*, verfügbar unter: <http://book.coe.int/ftp/3582.pdf>

Migranten in einer irregulären Situation und Rückführungen

Cholewinski, R. (2005), *Irregular Migrants: Access to Minimum Social Rights*, Europarat, Straßburg

Europarat, Ministerkomitee (2005), *Twenty Guidelines on Forced Return*, verfügbar unter: www.unhcr.org/refworld/publisher,COEMINISTERS,THEMGUIDE,,42ef32984,0.html

Europarat, Kommissar für Menschenrechte (2001), *Recommendation of the Commissioner for Human Rights concerning the rights of aliens wishing to enter a Council of Europe member State and the enforcement of expulsion orders*, CommDH(2001)19, 19. September 2001

FRA (2011a), *MigrantInnen in einer irregulären Situation, die als Hausangestellte arbeiten: grundlegende Herausforderungen für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg

FRA (2011b), *Die Grundrechte von Migranten in einer irregulären Situation in der Europäischen Union*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg

FRA (2011), *Migranten in einer irregulären Situation: Zugang zu medizinischer Versorgung in zehn Mitgliedstaaten der Europäischen Union*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg

Lutz, F. (2010), *The Negotiations on the Return Directive*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen

Inhaftnahme

Europarat, Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) (2011), *CPT standards*, (2002) 1 – Rev. 2011, verfügbar unter: www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm

Europarat, Ministerkomitee (2006), Empfehlung Rec(2006)2 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die europäischen Strafvollzugsgrundsätze, 11. Januar 2006

Europarat/Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2012), *Guide on Article 5: Right to liberty and security, Article 5 of the Convention*, Europarat, Straßburg, verfügbar unter: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/45CE4A15-7110-494E-8899-AC824132C136/0/POINTS_CLES_Article_5_EN.pdf

Europarat, Parlamentarische Versammlung (2010), *The detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe*: Bericht Doc.12105 (2010)/Resolution 1707 (2010)/Empfehlung 1900 (2010), verfügbar unter: Bericht Doc.12105 (2010) http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefDocDetails_E.asp?FileID=12435; Resolution 1707 (2010), <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1707.htm>; Empfehlung 1900 (2010), www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/OPI-NIONS/Recommendation%201900_2010_%20The%20detention%20of%20asylum%20seekers%20and%20irregular%20migrants%20in%20Europe.pdf.

Edwards, A. (2011), *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants*, für den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen im Rahmen der Legal and Protection Policy Research Series erarbeitetes Hintergrunddokument, April 2011

FRA (2010a), *Inhaftnahme von Drittstaatsangehörigen in Rückführungsverfahren*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg

FRA (2011), *Coping with a fundamental rights emergency: The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner*, verfügbar unter: <http://fra.europa.eu/en/publication/2011/coping-fundamental-rights-emergency-situation-persons-crossing-greek-land-border>

International Detention Coalition (2011), *There are alternatives: A handbook for preventing unnecessary immigration detention*, International Detention Coalition, Melbourne, verfügbar unter: <http://idcoalition.org/cap/handbook>

Freizügigkeit innerhalb der EU

Rogers, N., Scannell, R. and Walsh, J. (2012), *Free movement of persons in the enlarged European Union*, 2. Auflage, Sweet & Maxwell, London

Menschen mit Behinderungen

UNHCR (2010), *Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Guidance for Human Rights Monitors*, HR/P/PT/17, verfügbar unter: www.ohchr.org/Documents/Publications/Disabilities_training_17EN.pdf

FRA (2011), *Der rechtliche Schutz von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen durch das Antidiskriminierungsrecht*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg

Kinder

Europarat, Parlamentarische Versammlung (2011), Empfehlung 1969 (2010) über *Unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return*, 15. April 2011

Separated Children in Europe Programme (SCEP) (2012), *Position Paper on Age Assessment in the Context of Separated Children in Europe*, verfügbar unter: www.unhcr.org/refworld/country,,,,EST,,4ff535f52,0.html

Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) (2008), *UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, verfügbar unter: www.unhcr.org/4566b16b2.pdf

FRA (2010), *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg

Staatenlose

UNHCR (2012), *Guidelines on Statelessness No. 2: Procedures for Determining whether an Individual is a Stateless Person*, HCR/GS/12/02, verfügbar unter: www.unhcr.org/refworld/docid/4f7dafb52.html

Online-Quellen

Quellen	Internetadresse
Vereinte Nationen	
Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe	www.ohchr.org/EN/Issues/Torture/SRTorture/Pages/SRTortureIndex.aspx
Unterausschuss der Vereinten Nationen über Verhütung von Folter	www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm
Rechtsprechung der Vertragsorgane der Vereinten Nationen	http://tb.ohchr.org/default.aspx
Refworld (UNHCR-Datenbank zu Flüchtlingsrecht)	www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain
Europarat	
Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)	www.cpt.coe.int/en/about.htm
Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)	www.echr.coe.int
Rechtsprechungsdatenbank des EGMR HUDOC	http://hudoc.echr.coe.int
Bibliothek des EGMR	www.echr.coe.int --> Library
Informationsblätter zur Rechtsprechung des EGMR	www.echr.coe.int --> Press

Case-Law Information Notes (Sammlung interessanter Entscheidungen des EGMR)	www.echr.coe.int --> Case-Law
Kommissar für Menschenrechte des Europarates	www.coe.int/t/commissioner/default_en.asp
Europäische Sozialcharta	http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=GER&CM=1&NT=035
Koordinationsstelle für Migration des Europarates	www.coe.int/t/democracy/migration/default_en.asp
Expertengruppe für die Bekämpfung von Menschenhandel (GRETA)	www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/monitoring/greta_EN.asp
Europäische Union	
Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) EASO, europäisches Schulungsprogramm im Asylbereich	http://www.easo.europa.eu/ www.asylum-curriculum.eu
Generaldirektion Inneres der Europäischen Kommission	http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs
Europäisches Migrationsnetz (EMN)	www.emn.europa.eu
EU-Zuwanderungsportal	http://ec.europa.eu/immigration
Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA)	http://fra.europa.eu/de
Frontex	http://frontex.europa.eu
Europäischer Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen (ECRE)	www.ecre.org

Verzeichnis der Rechtssachen

Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union

<i>Abdon Vanbraekel und andere/Alliance nationale des mutualités chrétiennes</i> (ANMC), C-368/98, 12. Juli 2011.....	231
<i>Abed El Karem El Kott und andere</i> , C-364/11, 19. Dezember 2012.....	84
<i>Achughbabian/Prefet du Val-de-Marne</i> , C-329/11, 6. Dezember 2011.....	156, 168, 172
<i>Aissatou Diatta/Land Berlin</i> , C-267/83, 13. Februar 1985.....	149
<i>Alexander Hengartner und Rudolf Gasser/Landesregierung Vorarlberg</i> , C-70/09, 15. Juli 2010	208
<i>Altun/Stadt Böblingen</i> , C-337/07, 18. Dezember 2008	58
<i>Atiquillah Adil/Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel</i> , C-278/12 PPU, 19. Juli 2012	30
<i>Aziz Melki und Selim Abdeli</i> [GK], Verbundene Rechtssachen C-188/10 und C-189/10,	30
<i>Baumbast und R/Secretary of State for the Home Department</i> , C-413/99, 17. September 2002	222
<i>Borowitz/Bundesversicherungsanstalt für Angestellte</i> , C-21/87, 5. Juli 1988.....	236
<i>Bundesrepublik Deutschland/B und D</i> , Verbundene Rechtssachen C-57/09 und C-101/09, 9. November 2010	66, 69, 90
<i>Bundesrepublik Deutschland/Y und Z</i> , Verbundene Rechtssachen C-71/11 und C-99/11, 5. September 2012.....	73
<i>Chakroun/Minister van Buitenlandse Zaken</i> , C-578/08, 4. März 2010.....	54, 128, 145

<i>Chuck/Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank, C-331/06,</i> 3. April 2008	236
<i>Cimade, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)/Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration,</i> C-179/11, 27. September 2012	228
<i>Deborah Lawrie-Blum/Land Baden-Württemberg, C-66/85, 3. Juli 1986</i>	208
<i>Dereci & Ors (Unionsbürgerschaft), C-256/11, 15. November 2011</i>	98, 128, 138
<i>Deutscher Handballbund/Kolpak, C-438/00, 8. Mai 2003</i>	214
<i>Dirk Ruffert/Land Niedersachsen, C-346/06, 3. April 2008</i>	209
<i>Eker/Land Baden-Württemberg, C-386/95, 29. Mai 1997</i>	211
<i>El Dridi, C-61/11, 28. April 2011</i>	156, 167, 168, 171
<i>El Yassini/Secretary of State for the Home Department, C-416/96,</i> 2. März 1999	214, 215
<i>Eran Abatay und andere und Nadi Sahin/Bundesanstalt für Arbeit, Verbundene Rechtssachen C-317/01 und C-369/01, 21. Oktober 2003</i>	56
<i>Ergat/Stadt Ulm, C-329/97, 16. März 2000</i>	140
<i>Europäische Kommission/Königreich Spanien, C-211/08, 15. Juni 2010</i>	231
<i>Europäische Kommission/Königreich der Niederlande, C-508/10, 26. April 2012</i>	54
<i>Europäisches Parlament/Rat der EU, C-355/10, 5. September 2012</i>	38, 144
<i>Europäisches Parlament/Rat, C-540/03, 27. Juni 2006</i>	38, 144
<i>Fatma Pehlivan/Staatssecretaris van Justitie, C-484/07, 16. Juni 2011</i>	149
<i>Foto-Frost, C-314/85, 22. Oktober 1987</i>	20
<i>Francovich und Bonifaci und andere/Italienische Republik, Verbundene Rechtssachen C-6/90 und C-9/90, 19. November 1991</i>	20, 186
<i>Francovich/Italienische Republik, C-479/93, 9. November 1995</i>	20
<i>G. B. C. Echternach und A. Moritz/Minister van Onderwijs en Wetenschappen, Verbundene Rechtssachen C-389/87 und 390/87, 15. März 1989</i>	222
<i>Georgios Orfanopoulos und andere und Raffaele Oliveri/ Land Baden-Württemberg, Verbundene Rechtssachen C-482/01 und C-493/01, 29. April 2004</i>	98, 99
<i>Hava Genc/Land Berlin, C-14/09, 4. Februar 2010</i>	211
<i>Hristo Gaydarov/Director na Glavna direksia "Ohranitelna politsia" pri Ministerstvo na vatrešnite raboti, C-430/10, 17. November 2011</i>	98

<i>Igor Simutenkov/Ministerio de Educación y Cultura und Real Federación Española de Fútbol</i> , C-265/03, 12. April 2005	217
<i>Iida/Stadt Ulm (City of Ulm)</i> , C-40/11, 8. November 2012	98, 139
<i>Ismail Derin/Landkreis Darmstadt-Dieburg</i> , C-325/05, 18. Juli 2007	212
<i>K/Bundesasylamt</i> , C-245/11, 6. November 2012	116
<i>Kadi und Al Barakaat International Foundation/Council of the European Union und Commission of the European Communities</i> , Verbundene Rechtssachen C-402/05 P und C-415/05 P, 3. September 2008	20
<i>Kadiman/Freistaat Bayern</i> , C-351/95, 17. April 1997.....	140, 212
<i>Kadzoev</i> , C-357/09, 30. November 2009	44, 52, 156, 175, 177
<i>Kommission/Spanien</i> , C-503/03, 31. Januar 2006.....	141
<i>Land Baden-Württemberg/Panagiotis Tsakouridis</i> , C-145/09, 23. November 2010	98
<i>Laval un Partneri Ltd/Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1 Byggettan und Svenska Elektrikerförbundet</i> , C-341/05, 18. Dezember 2007.....	209
<i>Leymann & Pustovarov</i> , C-388/08, 1. Dezember 2008	106
<i>Liselotte Hauer/Land Rheinland-Pfalz</i> , C-44/79, 13. Dezember 1979.....	21
<i>M. M. v Minister for Justice, Equality und Law Reform, Ireland und Attorney General</i> , C- 277/11, 22. November 2012	106
<i>Maria Teixeira/London Borough of Lambeth und Secretary of State for the Home Department</i> , C-480/08, 23. Februar 2010.....	222
<i>Mary Carpenter/Secretary of State for the Home Department</i> , C-60/00, 11. Juli 2002	128, 137
<i>McCarthy/Secretary of State for the Home Department</i> , C-434/09, 5. Mai 2011....	138
<i>Md Sagor</i> , C-430/11, 6. Dezember 2012	167
<i>Mehmet Soysal und Ibrahim Savatli/Bundesrepublik Deutschland</i> , C-228/06, 19. February 2009	57
<i>Meki Elgafaji und Noor Elgafaji/Staatssecretaris van Justitie</i> , C-465/07, 17. Februar 2009	66, 74
<i>Metock/Minister for Equality, Justice und Law Reform</i> , C-127/08, 25. Juli 2008	128, 136, 145
<i>Micheletti</i> , C-369/90, 7. Juli 1992	60
<i>Migrationsverket/Nurije Kastrati und andere</i> , 3. Mai 2012, C-620/10.....	115
<i>Mohamed Gattoussi/Stadt Rüsselsheim</i> , C-97/05, 14. Dezember 2006.....	216
<i>Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX)/Belgian State</i> , C-459/99, 25. Juli 2002	136, 141

<i>Murat Dereci und andere/Bundesministerium für Inneres, C-256/11,</i> 15. November 2011.....	98, 128, 138
<i>Murat Polat/Stadt Rüsselsheim, C-349/06, 4. Oktober 2007</i>	67, 100
<i>N.S./Secretary of State for the Home Department und M.E. und andere/ Refugee Applications Commissioner & Minister for Justice, Equality und Law Reform, Verbundene Rechtssachen C-411/10 und C-493/10,</i> 21. Dezember 2011	22, 65, 88, 104, 117, 118, 124, 228
<i>Natthaya Dülger/Wetteraukreis, C-451/11, 19. Juli 2012</i>	58, 151
<i>Nawras Bolbol/Bevándorlási és Állampolgársági Hivata, C-31/09, 17. Juni 2010</i>	69, 84
<i>Office National de l'emploi/Kziber, C-18/90, 31. Januar 1991</i>	214
<i>Oguz/Secretary of State for the Home Department, C-186/10, 21. Juli 2011</i>	56, 57
<i>Ömer Nazli, Caglar Nazli und Melike Nazli/Stadt Nürnberg, C-340/97, 10. Februar 2000</i>	99
<i>P.I./Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid, C-348/09, 22. Mai 2012</i>	67, 98
<i>Petar Aladzhoz/Zamestnik director na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti, C-434/10, 17. November 2011</i>	98
<i>Pilar Allué und Carmel Mary Coonan und andere/Università degli studi di Venezia und Università degli studi di Parma, Verbundene Rechtssachen C-259/91, C-331/91 und C-332/91, 2. August 1993.....</i>	208
<i>Recep Tetik/Land Berlin, C-171/95, 23. Januar 1997.....</i>	58, 211
<i>Rottmann/Freistaat Bayern, C-135/08, 2. März 2010</i>	44, 60
<i>Ruiz Zambrano/Office national de l'emploi, C-34/09, 8. März 2011</i>	44, 98, 128, 137
<i>Rutili/Ministre de L'interieur, C-36/75, 28. Oktober 1985.....</i>	99
<i>Salahadin Abdulla und andere/Bundesrepublik Deutschland, Verbundene Rechtssachen C-175/08, C-176/08, C-178/08, C-179/08, 2. März 2010</i>	66, 69, 83, 91
<i>Samba Diouf/Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, C-69/10, 28. Juli 2011</i>	110

Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

<i>A. und andere/Vereinigtes Königreich</i> [GK], Nr. 3455/05, 19. Februar 2009	160, 164, 165, 172, 173, 174
<i>A.A./Vereinigtes Königreich</i> , Nr. 8000/08, 20. September 2011.....	82, 130, 152
<i>Abdolkhani und Karimnia/Türkei</i> , Nr. 30471/08, 22. September 2009...107, 109, 183	
<i>Abdulaziz, Cabales und Balkandalı/Vereinigtes Königreich</i> , Nr. 9214/80, 9473/81 und 9474/81, 28. Mai 1985	28, 134
<i>Afif/Niederlande</i> (Entscheidung), Nr. 60915/09, 24. Mai 2011	224
<i>Ahmed/Österreich</i> , Nr. 25964/94, 17. Dezember 1996	48, 70
<i>Airey/Irland</i> , Nr. 6289/73, 9. Oktober 1979.....	121, 122
<i>Al-Jedda/Vereinigtes Königreich</i> [GK], Nr. 27021/08, 7 Juli 2011	164
<i>Al-Saadoon und Mufdhi/Vereinigtes Königreich</i> , Nr. 61498/08, 2. März 2010	75
<i>Amrollahi/Dänemark</i> , Nr. 56811/00, 11. Juli 2002	153
<i>Amuur/Frankreich</i> , Nr. 19776/92, 25. Juni 1996	36, 161, 170
<i>Anakomba Yula/Belgien</i> , Nr. 45413/07, 10. März 2009.....	143
<i>Anayo/Deutschland</i> , Nr. 20578/07, 21. Dezember 2010.....	120
<i>Andrejeva/Lettland</i> [GK], Nr. 55707/00, 18. Februar 2009	234
<i>Antwi und andere/Norwegen</i> , Nr. 26940/10, 14. Februar 2012	153
<i>Aristimuño Mendizabal/Frankreich</i> , Nr. 51431/99, 17. Januar 2006	59
<i>Avad/Bulgarien</i> , Nr. 46390/10, 11. Oktober 2011	178
<i>Austin und andere/Vereinigtes Königreich</i> [GK], Nr. 39692/09, 40713/09 und 41008/09, 15. März 2012	159, 160
<i>Babar Ahmad und andere/Vereinigtes Königreich</i> , Nr. 24027/07, 11949/08, 36742/08, 66911/09 und 67354/09, 10. April 2012	91
<i>Bader und Kanbor/Schweden</i> , Nr. 13284/04, 8. November 2005	75
<i>Bah/Vereinigtes Königreich</i> , Nr. 56328/07, 27. September 2011	202, 223
<i>Bajsultanov/Österreich</i> , Nr. 54131/10, 12. Juni 2012.....	141
<i>Balogun/Vereinigtes Königreich</i> , Nr. 60286/09, 10. April 2012.....	152
<i>Beldjoudi/Frankreich</i> , Nr. 12083/86, 26. März 1992	153
<i>Bensaid/Vereinigtes Königreich</i> , Nr. 44599/98, 6. Februar 2001.....	228
<i>Berrehab/Niederlande</i> , Nr. 10730/84, 21. Juni 1988	151
<i>Bigaeva/Griechenland</i> , Nr. 26713/05, 28. Mai 2009.....	206
<i>Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi/Irland</i> [GK], Nr. 45036/98, 30. Juni 2005.....	16, 23
<i>Boultif/Schweiz</i> , Nr. 54273/00, 2. August 2001.....	152, 153
<i>Branko Tomašić und andere/Kroatien</i> , Nr. 46598/06, 15. Januar 2009	195

<i>C.G. und andere/Bulgarien</i> , Nr. 1365/07, 24. April 2008	109, 120
<i>Chahal/Vereinigtes Königreich</i> [GK], Nr. 22414/93, 15. November 1996	174
<i>Chapman/Vereinigtes Königreich</i> [GK], Nr. 27238/95, 18. Januar 2001	222
<i>Collins und Akoziebie</i> (Entscheidung), Nr. 23944/05, 8. März 2007	80
<i>Čonka/Belgien</i> , Nr. 51564/99, 5. Februar 2002	93, 110
<i>D./Vereinigtes Königreich</i> , Nr. 30240/96, 2. Mai 1997	78
<i>Dalea/Frankreich</i> (Entscheidung), Nr. 964/07, 2. Februar 2010	33
<i>Darraj/Frankreich</i> , Nr. 34588/07, 4. November 2010	192
<i>Darren Omoregie und andere/Norwegen</i> , Nr. 265/07, 31. Juli 2008.....	141, 142
<i>Dbouba/Türkei</i> , Nr. 15916/09, 13. Juli 2010	181, 183
<i>De Souza Ribeiro/Frankreich</i> , Nr. 22689/07, 13. Dezember 2012.....	113
<i>Demir und Baykara/Türkei</i> [GK], Nr. 34503/97, 12. November 2008.....	205
<i>Dougoz/Griechenland</i> , Nr. 40907/98, 6. März 2001.....	170, 184
<i>El Morsli/Frankreich</i> (Entscheidung), Nr. 15585/06, 4. März 2008.....	35
<i>Fawsie/Griechenland</i> , Nr. 40080/07, 28. Oktober 2010.....	233
<i>Finogenov und andere/Russland</i> , Nr. 18299/03 und 27311/03, 20. Dezember 2011	195
<i>Finucane/Vereinigtes Königreich</i> , Nr. 29178/95, 1. Juli 2003	197
<i>Foka/Türkei</i> , Nr. 28940/95, 24. Juni 2008;	160
<i>G.R./Niederlande</i> , Nr. 22251/07, 10. Januar 2012	121, 143
<i>Gaygusuz/Österreich</i> , Nr. 17371/90, 16. September 1996.....	202, 233
<i>Gebremedhin [Gaberamadhien]/Frankreich</i> , Nr. 25389/05, 26. April 2007	111
<i>Genovese/Malta</i> , Nr. 53124/09, 11. Oktober 2011	61
<i>Gillow/Vereinigtes Königreich</i> , Nr. 9063/80, 24. November 1986	223
<i>Glor/Schweiz</i> , Nr. 13444/04, 30. April 2009.....	250
<i>Gül/Schweiz</i> , Nr. 23218/94, 19. Februar 1996.....	147
<i>Guzzardi/Italien</i> , Nr. 7367/76, 6. November 1980.....	159, 160
<i>H.L./Vereinigtes Königreich</i> , Nr. 45508/99, 5. Oktober 2004.....	160
<i>H.L.R./Frankreich</i> [GK], Nr. 24573/94, 29. April 1997	77
<i>Hida/Dänemark</i> , Nr. 38025/02, 19. Februar 2004.....	85, 92
<i>Hirsi Jamaa und andere/Italien</i> [GK], Nr. 27765/09, 23. Februar 2012.....	39, 93, 113
<i>Hode und Abdi/Vereinigtes Königreich</i> , Nr. 22341/09, 6. November 2012.....	146

<i>I.M./Frankreich</i> , Nr. 9152/09, 2. Februar 2012	114
<i>Ilhan/Türkei</i> [GK], Nr. 22277/93, 27. Juni 2000	195
<i>Ismoilov und andere/Russland</i> , Nr. 2947/06, 24.. April 2008	86, 91
<i>Kanagaratnam und andere/Belgien</i> , Nr. 15297/09, 13. Dezember 2011	179
<i>Karassev/Finnland</i> (Entscheidung), Nr. 31414/96, 12. Januar 1999	61
<i>Kaya/Türkei</i> , Nr. 22729/93, 19. Februar 1998	195
<i>Kiyutin/Russland</i> , Nr. 2700/10, 10. März 2011.....	53
<i>Koua Poirrez/Frankreich</i> , Nr. 40892/98, 30. September 2003.....	233
<i>Kučera v. Slowakei</i> , Nr. 48666/99, 17. Juli 2007	196
<i>Kudła/Polen</i> [GK], Nr. 30210/96, 26. Oktober 2000	109, 110
<i>Kudzovič/Slowenien</i> (Entscheidung), Nr. 60723/00, 17. März 2005.....	61
<i>Kurić und andere/Slowenien</i> [GK], Nr. 26828/06, 26. Juni 2012	55
<i>Liu/Russland</i> , Nr. 42086/05, 6. Dezember 2007	45
<i>Longa Yonkeu/Lettland</i> , Nr. 57229/09, 15. November 2011	173
<i>Louled Massoud/Malta</i> , Nr. 24340/08, 27. Juli 2010.....	177
<i>Luczak/Polen</i> , Nr. 77782/01, 27. November 2007.....	233
<i>M. und andere/Bulgarien</i> , Nr. 41416/08, 26. Juli 2011	169
<i>M.S./Vereinigtes Königreich</i> , Nr. 24527/08, 3. Mai 2012	179
<i>M.S.S./Belgien und Griechenland</i> [GK], Nr. 30696/09, 21. Januar 2011	89, 107, 109, 112, 117, 118, 122, 124, 179, 184, 192, 223
<i>Maaouia/Frankreich</i> (Entscheidung), Nr. 39652/98, 12. Januar 1999	108, 121
<i>Maaouia/Frankreich</i> , Nr. 39652/98, 5. Oktober 2000	108, 121
<i>Makaratzis/Griechenland</i> [GK], Nr. 50385/99, 20. Dezember 2004.....	194
<i>Mamatkulov und Askarov/Türkei</i> [GK], Nr. 46827/99 und 46951/99, 4. Februar 2005	50, 96
<i>Mannai/Italien</i> , Nr. 9961/10, 27. März 2012	71
<i>Mastromatteo/Italien</i> [GK], Nr. 37703/97, 24. Oktober 2002	195
<i>Mathloom/Griechenland</i> , Nr. 48883/07, 24. April 2012.....	177
<i>Matsiukhina und Matsiukhin/Schweden</i> (Entscheidung), Nr. 31260/04, 21. Juni 2005.....	80
<i>Matthews/Vereinigtes Königreich</i> [GK], Nr. 24833/94, 18. Februar 1999	16
<i>McCann und andere/Vereinigtes Königreich</i> [GK], Nr. 18984/91, 27. September 1995	194, 196
<i>Medvedyev und andere/Frankreich</i> [GK], Nr. 3394/03, 29. März 2010	39
<i>Mikolenko/Estland</i> , Nr. 10664/05, 8. Oktober 2009.....	162, 169, 176

<i>Mubilanzila. Maieka und Kaniki Mitunga/Belgien,</i> Nr. 13178/03, 12. Oktober 2006	179, 183
<i>Muminov/Russland,</i> Nr. 42502/06, 11. Dezember 2008	79, 82
<i>Muskhadzhiyeva und andere/Belgien,</i> Nr. 41442/07, 19. Januar 2010	179
<i>N./Schweden,</i> Nr. 23505/09, 20. Juli 2010	81
<i>N./Vereinigtes Königreich [GK],</i> Nr. 26565/05, 27. Mai 2008	78
<i>NA./Vereinigtes Königreich,</i> Nr. 25904/07, 17. Juli 2008	48, 76, 92
<i>Nachova und andere/Bulgarien [GK],</i> Nr. 43577/98 und 43579/98, 6. Juli 2005...	194
<i>Nada/Schweiz [GK],</i> Nr. 10593/08, 12. September 2012	34
<i>Nolan und K./Russland,</i> Nr. 2512/04, 12 Februar 2009	36, 160, 161
<i>Nowak/Ukraine,</i> Nr. 60846/10, 31. März 2011	181
<i>Nunez/Norwegen,</i> Nr. 55597/09, 28. Juni 2011	142
<i>O'Donoghue und andere/Vereinigtes Königreich,</i> Nr. 34848/07, 14. Dezember 2010	134
<i>Omojudi/Vereinigtes Königreich,</i> Nr. 1820/08, 24. November 2009	130
<i>Omwenyeki/Deutschland (Entscheidung),</i> Nr. 44294/04, 20. November 2007	47, 163
<i>Onur/Vereinigtes Königreich,</i> Nr. 27319/07, 17. Februar 2009	141
<i>Opuz/Türkei,</i> Nr. 33401/02, 9. Juni 2009	252
<i>Osman/Dänemark,</i> Nr. 38058/09, 14. Juni 2011.....	147
<i>Osman/Vereinigtes Königreich [GK],</i> Nr. 23452/94, 28. Oktober 1998	195
<i>Othman (Abu Qatada)/Vereinigtes Königreich,</i> Nr. 8139/09, 17. Januar 2012	86, 96
<i>Peers/Griechenland,</i> Nr. 28524/95, 19. April 2001.....	184
<i>Phull/Frankreich (Entscheidung),</i> Nr. 35753/03, 11. Januar 2005	35
<i>Ponomaryovi/Bulgarien,</i> Nr. 5335/05, 21. Juni 2011	220
<i>Popov/Frankreich,</i> Nr. 39472/07 und 39474/07, 19. Januar 2012.	169, 179
<i>Powell/Vereinigtes Königreich (Entscheidung),</i> Nr. 45305/99, 4. Mai 2000.....	229
<i>Pretty/Vereinigtes Königreich,</i> Nr. 2346/02, 29. April 2002.	130, 250
<i>Price/Vereinigtes Königreich,</i> Nr. 33394/96, 10. Juli 2001	179
<i>R.C./Schweden,</i> Nr. 41827/07, 9. März 2010.....	80, 81
<i>Rachwalski und Ferenc/Polen,</i> Nr. 47709/99, 28. Juli 2009.....	196
<i>Rahimi/Griechenland,</i> Nr. 8687/08, 5. April 2011	243, 246
<i>Raimondo/Italien,</i> Nr. 12954/87, 22. Februar 1994	160
<i>Ramsahai und andere/Niederlande [GK],</i> 15. Mai 2007.....	196
<i>Rantsev/Zypern und Russland,</i> Nr. 25965/04, 7. Januar 2010 ...	49, 161, 179, 183, 248

<i>Riad und Idiab/Belgien</i> , Nr. 29787/03 und 29810/03, 24. Januar 2008	36, 161
<i>Rodrigues da Silva und Hoogkamer/Niederlande</i> , Nr. 50435/99, 31. Januar 2006	143, 150
<i>Rusu/Österreich</i> , Nr. 34082/02, 2. Oktober 2008	173
<i>Ryabikin/Russland</i> , Nr. 8320/04, 19. Juni 2008	86, 91
<i>S. und Marper/Vereinigtes Königreich</i> [GK], Nr. 30562/04, 4. Dezember 2008.....	193
<i>S.D./Griechenland</i> , Nr. 53541/07, 11. Juni 2009.....	179, 183, 184
<i>S.F. und andere/Schweden</i> , Nr. 52077/10, 15. Mai 2012	79, 81
<i>S.H.H./Vereinigtes Königreich</i> , Nr. 60367/10, 29. Januar 2013	78
<i>S.P./Belgien</i> (Entscheidung), Nr. 12572/08, 14. Juni 2011	170
<i>Saadi/Italien</i> [GK], Nr. 37201/06, 28. Februar 2008.....	71, 80, 81, 86, 91
<i>Saadi/Vereinigtes Königreich</i> [GK], Nr. 13229/03, 29. Januar 2008	46, 166, 172, 173, 181
<i>Salah Sheekh/Niederlande</i> , Nr. 1948/04, 11. Januar 2007.....	71, 76, 80
<i>Saleck Bardi/Spanien</i> , Nr. 66167/09, 24. Mai 2011.....	120
<i>Sen/Niederlande</i> , Nr. 31465/96, 21. Dezember 2001.....	147
<i>Siatkowska/Polen</i> , Nr. 8932/05, 22. März 2007	122
<i>Singh und andere/Belgien</i> , Nr. 33210/11, 2. Oktober 2012.....	80
<i>Singh/Tschechische Republik</i> , Nr. 60538/00, 25. Januar 2005.....	175
<i>Slivenko/Lettland</i> [GK], Nr. 48321/99, 9. Oktober 2003	61
<i>Stamose/Bulgarien</i> , Nr. 29713/05, 27. November 2012	34
<i>Soering/Vereinigtes Königreich</i> , Nr. 14038/88, 7. Juli 1989.....	70, 71
<i>Sufi und Elmi/Vereinigtes Königreich</i> , Nr. 8319/07 und 11449/07, 28. Juni 2011	48, 77, 78, 81, 82, 86
<i>Sultani/Frankreich</i> , Nr. 45223/05, 20. September 2007.....	94
<i>Taïs/Frankreich</i> , Nr. 39922/03, 1. Juni 2006.....	197
<i>Tanlı/Türkei</i> , Nr. 26129/95, 10. April 2001.....	197
<i>Tarariyeva/Russland</i> , Nr. 4353/03, 14. Dezember 2006	197
<i>Timishev/Russland</i> , Nr. 55762/00 und 55974/00, 13. Dezember 2005.....	220
<i>Tomic/Vereinigtes Königreich</i> (Entscheidung), Nr. 17837/03, 14. Oktober 2003	92
<i>Üner/Niederlande</i> [GK], Nr. 46410/99, 18. Oktober 2006.....	130, 152
<i>Velikova/Bulgarien</i> , Nr. 41488/98, 18. Mai 2000	194, 196
<i>Vilvarajah und andere/Vereinigtes Königreich</i> , Nr. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 und 13448/87, 30. Oktober 1991.....	71, 92

<i>Wasilewski/Polen</i> (Entscheidung), Nr. 32734/96, 20. April 1999	228, 233
<i>Weller/Hungary</i> , Nr. 44399/05, 31. März 2009	234
<i>Xhavara und andere/Italien und Albanien</i> , Nr. 39473/98, 11. Januar 2001	39
<i>Yoh-Ekale Mwanje/Belgien</i> , Nr. 10486/10, 20. Dezember 2011	165
<i>Z.N.S./Türkei</i> , Nr. 21896/08, 19. Januar 2010	183
<i>Europäische Kommission für Menschenrechte, Ostafrikanische Asiaten (unter britischem Schutz stehende Personen)/Vereinigtes Königreich</i> (Entscheidung), Nr. 4715/70, 4783/71 und 4827/71, 6. März 1978	37
<i>Europäische Kommission für Menschenrechte, Familie K. und W./Niederlande</i> (Entscheidung), Nr. 11278/84, 1. Juli 1985	61
<i>Europäische Kommission für Menschenrechte, Jaramillo/Vereinigtes Königreich</i> (Entscheidung), Nr. 24865/94, 23. Oktober 1995	142
<i>Europäische Kommission für Menschenrechte, Sorabjee/Vereinigtes Königreich</i> (Entscheidung), Nr. 23938/94, 23. Oktober 1995	142
<i>Europäische Kommission für Menschenrechte, Stewart/Vereinigtes Königreich</i> (Entscheidung), Nr. 10044/82, 10. Juli 1984	194
<i>Europäische Kommission für Menschenrechte, Karus/Italien</i> (Entscheidung), Nr. 29043/95, 20. Mai 1998	220

Rechtsprechung des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte

<i>COHRE/Frankreich</i> , Beschwerde Nr. 63/2010, Hauptsache, 28. Juni 2011	225
<i>COHRE/Kroatien</i> , Beschwerde Nr. 52/2008, Hauptsache, 22. Juni 2010	225
<i>COHRE/Italien</i> , Beschwerde Nr. 58/2009, Hauptsache, 25. Juni 2010	225
<i>Defence for Children International/the Netherlands</i> , Beschwerde Nr. 47/2008, Hauptsache, 20. Oktober 2009	53, 202, 221, 225, 243
<i>European Roma and Travellers Forum/Frankreich</i> , Beschwerde Nr. 64/2011, Hauptsache, 22. Januar 2012	94
<i>International Federation of Human Rights Leagues/Frankreich</i> , Beschwerde Nr. 14/2003, Hauptsache, 8. September 2004	53, 205, 230

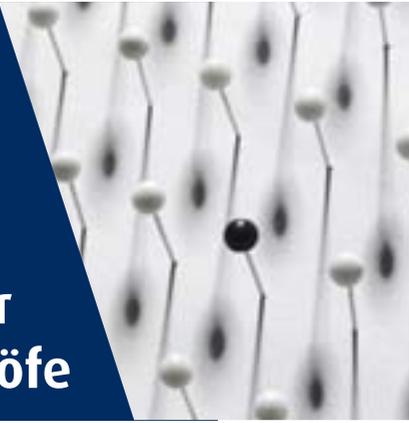
<i>Marangopoulos Foundation for Human Rights/Griechenland</i> , Beschwerde Nr. 30/2005	207
---	-----

Rechtsprechung des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen

<i>A/Australien</i> , Mitteilung Nr. 560/1993, Auffassung vom 30. April 1997	172
<i>Ranjit Singh/Frankreich</i> , Mitteilungen Nr. 1876/2000 und 1876/2009, Auffassung vom 22. Juli 2011.....	35

Rechtsprechung der nationalen Gerichte

<i>Deutschland, Bundesverfassungsgericht</i> , Nr. 56/2012, 18. Juli 2012	236
<i>Frankreich, Staatsrat, M. A.</i> , Nr. 334040, 1. Juli 2011	78
<i>Frankreich, Staatsrat, M. Ghevondyan</i> , Nr. 356505, 4. Juni 2012	32, 52
<i>Frankreich, Staatsrat, M et Mme Forabosco</i> , Nr. 190384, 9. Juni 1999.....	32
<i>Frankreich, Staatsrat, M Hicham B</i> , Nr. 344411, 24. November 2010	32
<i>Malta, Abdul Hakim Hassan Abdulle Et/Ministry tal-Gustizzja u Intern Et, Qorti Civili Prim'Awla (Gurisdizzjoni Kostituzzjonali)</i> , Nr. 56/2007, 29. November 2011.....	71
<i>Österreich, Österreichische Verfassungsgerichtshof</i> , Entscheidung G31/98, G79/98, G82/98, G108/98 of 24. Juni 1998.....	110
<i>Schweizer Bundesgericht (Entscheidung) BGE 136 II 5</i> , 29. September 2009	136
<i>Tschechische Republic, tschechisches Verfassungsgericht (Ústavní soud České republiky)</i> Entscheidung Nr. 9/2010, Coll., Januar 2010	110
<i>Vereinigtes Königreich, Supreme Court, R (Quila und eine andere Person)/Secretary of State for the Home Department [2011]</i> UKSC 45, 12. Oktober 2011	133
<i>Vereinigtes Königreich, Supreme Court, WL (Congo) 1 & 2/Secretary of State for the Home Department; KM (Jamaica)/Secretary of State for the Home Department [2011]</i> UKSC 12, 23. März 2011	164
<i>Vereinigtes Königreich, FGP/Serco Plc & Anor [2012]</i> EWHC 1804 (Admin), 5. Juli 2012	196



Anleitung zum Suchen von Entscheidungen der europäischen Gerichtshöfe

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte: Datenbank zur Rechtsprechung HUDOC

Die **Datenbank HUDOC** bietet kostenfreien Zugang zur Rechtsprechung des EGMR unter <http://HUDOC.echr.coe.int>.

Die Datenbank ist in englischer und französischer Sprache verfügbar und bietet eine benutzerfreundliche Suchmaschine, mit der Rechtssachen schnell gesucht werden können.

Auf der HUDOC-Seite „**Help**“ sind Anleitungsvideos und Benutzerhandbücher verfügbar. Um Hilfe zu Suchfunktionen und Optionen zu erhalten, können Sie den Mauszeiger auf das Symbol bewegen; weitere Informationen und Beispiele, wie Sie die betreffende Funktion oder Option verwenden, werden angezeigt.

Die Verweise auf Rechtssachen in diesem Handbuch bieten umfassende Informationen, anhand deren der Leser den vollständigen Text des Urteils oder der Entscheidung, die zitiert werden, auf einfache Weise suchen kann.

Bevor Sie eine Suche starten, beachten Sie, dass durch die Standardeinstellungen die Urteile der Großen Kammer (Grand Chamber) und der Kammer (Chamber) in der Reihenfolge der zuletzt veröffentlichten Urteile angezeigt werden. Wenn Sie in anderen Sammlungen suchen möchten (zum Beispiel in Entscheidungen („Decisions“)), kreuzen Sie im Feld „**Document Collections**“ links oben im Bildschirm das betreffende Kästchen an.

Am einfachsten können Sie nach Rechtssachen suchen, indem Sie unter „**Advanced Search**“ oben rechts im Bildschirm die Nummer der Rechtssache in das Feld „Application Number“ eingeben und dann auf die blaue Suchschaltfläche „Search“ klicken.

Um weitere Rechtssachen zu anderen Themen zu suchen, zum Beispiel auf Asyl bezogene Fragen, können Sie das mit einem Vergrößerungsglas gekennzeichnete **Suchfeld** oben rechts im Bildschirm verwenden. In diesem Suchfeld können Sie beispielsweise Folgendes eingeben:

- ein einzelnes Wort (z. B. Asylum (Asyl), Refugee (Flüchtling))
- eine Wortgruppe (z. B. „Asylum Seekers“ (Asylbewerber))
- den Titel einer Rechtssache
- den Staat
- einen booleschen Ausdruck (z. B. aliens (Drittstaatsangehörige) NEAR residence (Wohnsitz))

Alternativ können Sie eine **einfache boolesche Suche** starten, indem Sie auf den Pfeil im **Suchfeld** klicken. Die einfache boolesche Suche bietet fünf Optionen: „This exact word or phrase“ (genau dieses Wort oder diese Wortgruppe), „All of these words“ (alle diese Wörter), „Any of these words“ (eines dieser Wörter), „None of these words“ (keines dieser Wörter) und „Boolean search“ (boolesche Suche). Bei einer booleschen Suche müssen Wortgruppen zwischen doppelte Anführungszeichen gesetzt werden, und boolesche Operatoren müssen immer in Großbuchstaben geschrieben werden (z. B. AND, NEAR, OR).

Nach Anzeige der Suchergebnisse können Sie die Ergebnisse mit Hilfe von Filtern einschränken. Diese Filter legen Sie im Feld „**Filters**“ auf der linken Bildschirmseite fest; zum Beispiel können Sie nach Sprache („Language“) und Staat („State“) filtern. Filter können einzeln oder in Kombination verwendet werden, um die Ergebnisse weiter einzuschränken. Der Filter „Keywords“ kann nützlich sein, da es sich hierbei häufig um Begriffe handelt, die aus dem Text der Europäischen Menschenrechtskonvention extrahiert wurden und direkt mit den Begründungen und Schlussfolgerungen des Gerichtshofs verknüpft sind.

Beispiel: Suchen von Entscheidungen des Gerichtshofs zum Thema Ausweisung von Asylbewerbern, die der Gefahr von Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung nach Artikel 3 EMRK ausgesetzt sind.

1) Geben Sie zuerst im **Suchfeld** die Wortgruppe „asylum seekers“ ein, und klicken Sie auf die blaue Suchschaltfläche.

2) Nachdem die Suchergebnisse angezeigt werden, schränken Sie die Ergebnisse auf diejenigen ein, die sich auf Artikel 3 beziehen. Wählen Sie dazu im Feld „**Filters**“ unter „Violation“ die Ziffer „3“.

3) Anschließend können Sie unter dem Filter „Keywords“ Schlüsselwörter wählen, um die Ergebnisse weiter einzuschränken, zum Beispiel „(Art. 3) Prohibition of torture“.

Für Rechtssachen, die von höherer Relevanz sind, ist in HUDOC eine Zusammenfassung verfügbar. Die Zusammenfassung enthält beschreibende Kopfdaten sowie eine Kurzdarstellung des Sachverhalts und der Rechtslage unter Hervorhebung der Aspekte, die von rechtlichem Interesse sind. Wenn eine Zusammenfassung vorhanden ist, wird in den Ergebnissen neben dem Link zum Text des Urteils oder der Entscheidung der Link „Legal Summary“ angezeigt. Sie haben auch die Möglichkeit, nur nach Zusammenfassungen zu suchen. Kreuzen Sie dazu im Feld „**Document Collections**“ das Kästchen „Legal Summaries“ an.

Falls nicht offizielle Übersetzungen einer Rechtssache veröffentlicht wurden, wird in den Ergebnissen ein entsprechender Link zusammen mit dem Link zum Text des Urteils oder der Entscheidung angezeigt. Außerdem bietet HUDOC Links zu Internetseiten Dritter, auf denen weitere Übersetzungen von Entscheidungen des EGMR zu finden sind. Weitere Informationen finden Sie unten auf der Seite „**Help**“ unter „Language versions“ im Bereich „HUDOC Help“.

Gerichtshof der Europäischen Union: Datenbank zur Rechtsprechung CURIA

Die **Datenbank CURIA** bietet kostenfreien Zugang zur Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) unter <http://curia.europa.eu>.

Die Suchmaschine ist in allen Amtssprachen der EU verfügbar⁴²⁵ und ermöglicht die Suche nach Informationen in allen Dokumenten zu erledigten und anhängigen

⁴²⁵ Seit 30. April 2004: Spanisch, Dänisch, Deutsch, Griechisch, Englisch, Französisch, Italienisch, Niederländisch, Portugiesisch, Finnisch und Schwedisch; seit 1. Mai 2004: Tschechisch, Estnisch, Lettisch, Litauisch, Ungarisch, Polnisch, Slowakisch und Slowenisch; seit 1. Januar 2007: Bulgarisch und Rumänisch; seit 30. April 2007: Maltesisch; seit 31. Dezember 2011: Irisch; befristete Ausnahmeregelungen wurden in der Verordnung (EG) Nr. 930/2004 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1738/2006 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 920/2005 des Rates festgelegt.

Rechtssachen des Gerichtshofs, des Gerichts und des Gerichts für den öffentlichen Dienst.

Unter <http://curia.europa.eu/common/juris/de/aideGlobale.pdf#> ist eine **Online-Hilfe** verfügbar. Außerdem bietet jedes Suchfeld eine Hilfefunktion, die durch Klicken auf das Hilfesymbol aufgerufen werden kann. Sie liefert nützliche Informationen zur optimalen Nutzung des Tools.

Am einfachsten können Sie eine bestimmte Rechtssache suchen, indem Sie die vollständige Nummer der Rechtssache in das Suchfeld „**Aktenzeichen**“ eingeben und auf die grüne Schaltfläche „Suchen“ klicken. Sie können ein Aktenzeichen auch nur teilweise eingeben. Wenn Sie beispielsweise 122 in das Feld „Aktenzeichen“ eingeben, werden Rechtssachen mit der Nummer 122 unabhängig vom Jahr sowie für alle drei Gerichte (Gerichtshof, Gericht und Gericht für den öffentlichen Dienst) gesucht.

Alternativ können Sie im Feld „**Parteien**“ nach dem Namen einer Rechtssache suchen. In der Regel ist das die vereinfachte Form der Namen der in die Rechtssache involvierten Parteien.

Insgesamt stehen 16 multifunktionale Suchfelder zur Verfügung, um die Suchergebnisse einzuschränken. Diese benutzerfreundlichen Suchfelder können in verschiedenen Kombinationen verwendet werden. Häufig verfügen die Suchfelder über eine Liste mit Auswahlmöglichkeiten, die über das entsprechende Symbol aufgerufen werden kann.

Für eine allgemeinere Suche in allen seit 1954 in der Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs und des Gerichts veröffentlichten Dokumenten und in den in der Sammlung der Rechtsprechung – Öffentlicher Dienst (Slg. ÖD) seit 1994 veröffentlichten Dokumenten kann im Feld „**Worte im Text**“ nach Schlüsselwörtern gesucht werden.

Im Feld „**Gegenstand**“ ist eine auf den Gegenstand bezogene Suche möglich. Hierzu klicken Sie auf das Symbol rechts neben dem Feld und wählen einen oder mehrere Gegenstände aus der Liste. Als Suchergebnis wird eine alphabetische Liste der Dokumente ausgegeben, die sich auf die in den Urteilen und Beschlüssen des Gerichtshofs, des Gerichts, des Gerichts für den öffentlichen Dienst und in den Schlussanträgen des Generalanwalts behandelten rechtlichen Fragen beziehen.

Die CURIA-Website bietet noch weitere Instrumente für die Suche von Rechtssachen:

„**Zugang mit Aktenzeichen**“: Hierbei handelt es sich um ein Verzeichnis der Rechtssachen, die bei einem der drei Gerichte eingegangen sind. Die Rechtssachen sind in numerischer Reihenfolge anhand ihres Eingangs bei der jeweiligen Kanzlei aufgeführt. Sie können eine Rechtssache aufrufen, indem Sie auf das Aktenzeichen klicken. Die Seite „Zugang mit Aktenzeichen“ ist verfügbar unter http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7045/.

„**Repertorium der Rechtsprechung**“: Diese Seite enthält eine systematische Gliederung der Leitsätze zu den Urteilen und Beschlüssen. Die Leitsätze geben die in der betreffenden Entscheidung angeführten maßgeblichen rechtlichen Erwägungen unter möglichst wortgetreuer Übernahme des Textes dieser Entscheidung wieder. Die Seite „Repertorium der Rechtsprechung“ ist verfügbar unter http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7046/.

„**Urteilsanmerkungen und -besprechungen**“: Diese Seite enthält die Fundstellen der Urteilsanmerkungen und -besprechungen zu den Urteilen der drei Gerichte seit ihrem Bestehen. Die Urteile sind für jedes Gericht chronologisch nach der Rechtsachennummer aufgeführt, während die Fundstellen der Urteilsanmerkungen und -besprechungen chronologisch nach ihrem Erscheinen geordnet sind. Jede Fundstelle wird in ihrer Originalsprache wiedergegeben. Die Seite „Urteilsanmerkungen und -besprechungen“ ist verfügbar unter http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7083/.

„**Datenbank nationale Rechtsprechung**“: Diese externe Datenbank kann über die CURIA-Website aufgerufen werden. Sie bietet Zugang zur relevanten nationalen Rechtsprechung auf dem Gebiet des Unionsrechts. Die Datenbank basiert auf einer Sammlung der Rechtsprechung der nationalen Gerichte der EU-Mitgliedstaaten. Die Informationen stammen von einer selektiven Auswertung juristischer Fachzeitschriften und von direkten Kontakten mit zahlreichen nationalen Gerichten. Die „Datenbank nationale Rechtsprechung“ ist verfügbar unter http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7062/ und steht in Englisch und Französisch zur Verfügung.

Anmerkungen:

Schengen-Besitzstand (einschließlich Instrumenten, die unter „Grenzen und Visa“ und „irreguläre Migration und Abschiebung“ aufgeführt werden
Dänemark: siehe Artikel 3 des Protokolls (Nr. 19) über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand sowie Protokoll (Nr. 22) über die Position Dänemarks.

Vereinigtes Königreich: siehe Protokoll (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Artikel 4 des Protokolls (Nr. 19) über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand, Beschluss des Rates vom 29. Mai 2000 zum Antrag des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland, einzelne Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf sie anzuwenden (2000/365/EG) (ABl. L 131 vom 1.6.2000, S. 43) sowie Beschluss des Rates vom 22. Dezember 2004 über das Inkraftsetzen von Teilen des Schengen-Besitzstands durch das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland (2004/926/EG) (ABl. L 395 vom 31.12.2004, S. 70).

Irland: siehe Protokoll (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Artikel 4 des Protokolls (Nr. 19) über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand sowie Beschluss des Rates vom 28. Februar 2002 zum Antrag Irlands auf Anwendung einzelner Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf Irland (2002/192/EG) (ABl. L 64 vom 7.3.2002, S. 20).

Norwegen und Island: siehe Artikel 6 des Protokolls (Nr. 19) über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand, Übereinkommen zwischen dem Rat der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung der beiden letztgenannten Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands, unterzeichnet am 18.5.1999 und in Kraft getreten am 26.6.2000 (ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 36) sowie Beschluss des Rates vom 17. Mai 1999 zum Erlass bestimmter Durchführungsmaßnahmen zu dem Übereinkommen zwischen dem Rat der Europäischen Union und der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung dieser beiden Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (1999/437/EG) (ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 31).

Schweiz: siehe Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands, unterzeichnet am 26.10.2004 und in Kraft getreten am 1.3.2008 (ABl. L 53 vom 27.2.2008, S. 52) sowie Beschluss des Rates vom 28. Januar 2008 über den Abschluss – im Namen der Europäischen Gemeinschaft – des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (2008/146/EG) (ABl. L 53 vom 27.2.2008, S. 1-2).

Liechtenstein: siehe Protokoll zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zu dem Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands, unterzeichnet am 28.2.2008 und in Kraft getreten am 19.12.2011 (ABl. L 160 vom 18.6.2011, S. 21).

Anwendung bestimmter Instrumente

Dublin-II-Verordnung und Eurodac-Verordnung

Dänemark: siehe Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Königreich Dänemark über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Staates, der für die Prüfung eines in Dänemark oder in einem anderen Mitgliedsstaat der Europäischen Union gestellten Asylantrags zuständig ist, sowie über Eurodac für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens, unterzeichnet am 10.3.2005 und in Kraft getreten am 1.4.2006 (ABl. L 66 vom 8.3.2006, S. 38) sowie Beschluss des Rates vom 21. Februar 2006 (2006/188/EG) (ABl. L 66 vom 8.3.2006, S. 37);

Island und Norwegen: siehe Übereinkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Kriterien und Regelungen zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedsstaat oder in Island oder Norwegen gestellten Asylantrags – Erklärungen, unterzeichnet am 19.1.2001 und in Kraft getreten am 1.4.2001 (ABl. L 93 vom 3.4.2001, S. 40) sowie Beschluss des Rates vom 21. Februar 2006 (2006/167/EG) (ABl. L 57 vom 28.2.2006, S. 15);

Schweiz: Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedsstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags, unterzeichnet am 26.10.2004 und in Kraft getreten am 1.3.2008 (ABl. L 53 vom 27.2.2008, S. 5) sowie Beschluss des Rates vom 28. Januar 2008 (2008/147/EG) (ABl. L 53 vom 27.2.2008, S. 3);

Liechtenstein: siehe Protokoll zwischen der Europäischen Gemeinschaft, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein zu dem Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedsstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags, unterzeichnet am 28.2.2008 und in Kraft getreten am 19.12.2011. (ABl. L 160 vom 18.06.2011, S.39-49).

Schengener Grenzkodex

Der Schengener Grenzkodex gilt für Bulgarien, Rumänien und Zypern, mit Ausnahme von Titel III („Binnengrenzen“).

SIS-II-Verordnungen

Die SIS-II-Verordnung ist seit dem 9. April 2013 anwendbar, dies wurde mit dem Beschluss des Rates 2013/158/EU vom 7. März 2013, ABl. L 87/10 vom 27.3.2013 festgelegt. **Bulgarien und Rumänien** können SIS II jedoch erst dann zur Einreiseverweigerung nutzen, wenn der Rat den Beitritt dieser beiden Mitgliedstaaten zum Schengen-Raum genehmigt. Sie haben allerdings zum Zwecke der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit bereits Zugang zu SIS II (Beschluss 2007/533/JI des Rates und Beschluss des Rates vom 29. Juni 2010 über die Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands über das Schengener Informationssystem in der Republik Bulgarien und Rumänien (2010/365/EU)).

Irland und das **Vereinigte Königreich** sind am Beschluss des Rates 2013/158/EU vom 7. März 2013 nicht beteiligt und sind daher nicht an ihn gebunden; für sie ist nur der SIS-II-Beschluss (2007/533/JI vom 12. Juni 2007) anwendbar.

Freizügigkeit und soziale Sicherheit

Liechtenstein, Island und Norwegen: siehe Anhang VI des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, geändert durch den Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 76/2011 vom 1. Juli 2011 (AbI. L 262 vom 6.10.2011, S. 33) und den Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 18/2012 vom 10. Februar 2012 (AbI. L 161 vom 21.6.2012, S. 24);

Schweiz: siehe Anhang II des Abkommens über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, geändert durch den Beschluss Nr. 1/2012 des Gemischten Ausschusses eingesetzt im Rahmen des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit vom 31. März 2012 zur Esetzung des Anhangs II dieses Abkommens über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (2012/195/EU) (AbI. L 103 vom 13.4.2012, S. 51).

Anwendung bestimmter Instrumente

Die **Verordnung (EU) Nr. 1231/2010** ist nicht auf das **Vereinigte Königreich** anwendbar; die **Verordnung (EG) Nr. 859/2003 des Rates vom 14. Mai 2003 zur Ausdehnung der Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 und der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 auf Drittstaatsangehörige, die ausschließlich aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht bereits unter diese Bestimmungen fallen** (AbI. L 124 vom 20.5.2003, S. 1) gilt jedoch weiterhin.

Die **Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen** gilt mit Ausnahme von Titel II gemäß Beschluss Nr. 2/2011 des Gemischten Ausschusses EU-Schweiz, der mit Artikel 14 des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit eingesetzt wurde vom 30. September 2011 über die Änderung von Anhang III (gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen) dieses Abkommens (2011/702/EU) (AbI. L 277 vom 22.10.2011, S. 20) in der **Schweiz** vorläufig.

Die **Entscheidunglinie 96/71/EG** gilt nicht für die **Schweiz**. Die Schweiz muss jedoch gemäß Anhang 1 Artikel 22 des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit, unterzeichnet am 21.6.1999 und in Kraft getreten am 1.6.2002 (AbI. L 114 vom 30.4.2002, S. 6), ähnliche Vorschriften verabschieden.

Anhang 2: Anwendbarkeit ausgewählter Übereinkommen des Europarates

Anwendbarkeit ausgewählter Übereinkommen des Europarates auf EU-Mitgliedstaaten und Kroatien

Land	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	HR	Insgesamt	
Gesamtanzahl der Ratifizierungen/Beitritte	7	8	7	7	7	7	9	7	7	9	8	8	7	9	8	7	10	6	8	9	6	8	8	9	8	7	7	8	28	
EMRK	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
Protokoll Nr. 1 zur EMRK (Eigentum, Bildung usw.)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
Protokoll Nr. 4 zur EMRK (Freizügigkeit, Verbot der Kollektivweisung von ausländischen Personen usw.)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	26
Protokoll Nr. 6 zur EMRK (Abschaffung der Todesstrafe)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
Protokoll Nr. 7 zur EMRK (Verfahrensrechtliche Schutzvorschriften in bezug auf die Ausweisung von Ausländern usw.)	✓	✓	✓	✓	✓	u	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	u	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	25
Protokoll Nr. 12 zur EMRK (Allgemeines Diskriminierungsverbot)	u	u	x	✓	u	u	x	u	u	u	u	x	u	u	u	x	✓	u	x	✓	x	u	✓	x	u	x	u	✓	8	
Protokoll Nr. 13 zur EMRK (Abschaffung der Todesstrafe)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	u	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
Europäisches Fürsorgeabkommen (1953)	x	✓	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	✓	x	✓	x	✓	✓	x	✓	✓	x	✓	x	✓	✓	15	
Europäisches Niederlassungsabkommen (1955)	u	✓	x	x	✓	✓	✓	x	✓	u	x	u	x	✓	✓	x	✓	x	x	✓	x	x	✓	x	x	✓	✓	✓	✓	10
Konvention des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (2005)	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	u	u	u	u	u	u	u	u	u	u	u	u	u	u	u	u	u	u	u	u	u	u	25
Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (2011)	u	u	x	x	x	u	x	x	u	u	u	u	x	x	u	x	u	x	u	u	u	u	x	u	u	u	u	u	u	1

✓ = Vertragsstaat/ anwendbar

u = unterzeichnet

x = nicht unterzeichnet

Anwendbarkeit ausgewählter Übereinkommen des Europarates auf andere Mitgliedstaaten des Europarats

	Land																Insgesamt				
	AD	AL	AM	AZ	BA	CH	GE	IS	LI	MC	MD	ME	MK	NO	RS	RU		SM	TR	UA	
Gesamtanzahl der Ratifizierungen/Beitritte	8	8	7	6	8	4	8	8	7	5	7	8	8	9	8	4	8	8	8	19	
EMRK	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
Protokoll Nr. 1 zur EMRK (Eigentum, Bildung usw.)	✓	✓	✓	✓	✓	u	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	17
Protokoll Nr. 4 zur EMRK (Freizügigkeit, Verbot der Kollektivweisung von ausländischen Personen usw.)	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	u	✓	✓	17
Protokoll Nr. 6 zur EMRK (Abschaffung der Todesstrafe)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	u	✓	✓	✓	✓	18
Protokoll Nr. 7 zur EMRK (Verfahrensrechtliche Schutzvorschriften in bezug auf die Ausweisung von Ausländern usw.)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	u	✓	✓	18
Protokoll Nr. 12 zur EMRK (Allgemeines Diskriminierungsverbot)	✓	✓	✓	u	✓	x	✓	u	u	x	u	✓	u	u	✓	u	✓	u	✓	✓	10
Protokoll Nr. 13 zur EMRK (Abschaffung der Todesstrafe)	✓	✓	u	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	16
Europäisches Fürsorgeabkommen (1953)	x	x	x	x	x	x	x	✓	x	x	x	x	x	✓	x	x	x	✓	x	✓	3
Europäisches Niederlassungsabkommen (1955)	x	x	x	x	x	x	x	u	x	x	x	x	x	✓	x	x	x	✓	x	✓	2
Konvention des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (2005)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	u	✓	✓	15
Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (2011)	u	✓	x	x	u	x	x	u	x	x	u	u	u	u	u	x	x	x	u	✓	2

✓ = Vertragsstaat/anwendbar

u = unterzeichnet

x = nicht unterzeichnet

Anhang 3: Annahme der Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta

EU-Mitgliedstaat	ESC (1996)										ESC (1961) und Zusatzprotokoll (1988)																	
	AT	BE	BG	CY	EE	FI	FR	HU	IE	IT	IT	LV	MT	NL	PT	RO	SK	SI	SE	CZ	DE	DK	EL	ES	LU	PL	UK	HR
Insgesamt angenommen	13	24	17	16	20	26	31	18	27	30	24	26	20	30	31	17	25	29	23	15	15	18	21	22	16	10	14	15
Artikel 16 – Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 17 – Recht der Kinder und Jugendlichen auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz	✓	✓	0	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 18 – Recht auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Hoheitsgebiet der anderen Vertragsparteien	0	✓	0	0	X	✓	✓	X	✓	✓	0	✓	0	✓	0	0	0	✓	✓	0	✓	✓	✓	✓	✓	0	✓	X
Artikel 19 – Recht der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien auf Schutz und Beistand	0	0	X	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	0	0	X	0	✓	0	0	✓	✓	0	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	X
Artikel 20 – Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓
Artikel 21 – Recht auf Unterrichtung und Anhörung	X	✓	✓	X	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	✓	✓	X	X	X	✓	✓
Artikel 22 – Recht auf Beteiligung an der Festlegung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsumwelt	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	X	✓	✓	✓	X	X	✓	✓	X	X	X	✓	✓
Artikel 23 – Recht älterer Menschen auf sozialen Schutz	X	X	X	X	X	✓	✓	X	✓	✓	X	✓	✓	✓	X	X	✓	✓	✓	X	X	✓	✓	X	X	X	X	X

	ESC (1996)													ESC (1961) und Zusatzprotokoll (1988)														
	AT	BE	BG	CY	EE	FI	FR	HU	IE	IT	LT	LV	MT	NL	PT	RO	SK	SI	SE	CZ	DE	DK	EL	ES	LU	PL	UK	HR
EU-Mitgliedstaat	13	24	17	16	20	26	31	18	27	30	24	26	20	30	31	17	25	29	23	15	15	18	21	22	16	10	14	15
Insgesamt angenommen	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 24 – Recht auf Schutz bei Kündigung								X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X									
Artikel 25 – Recht der Arbeitnehmer auf Schutz ihrer Forderungen bei Zahlungsunfähigkeit ihres Arbeitgebers	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	X	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓									
Artikel 26 – Recht auf Würde am Arbeitsplatz	0	0	✓	X	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓									
Artikel 27 – Recht der Arbeitnehmer mit familienpflichten auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung	0	X	0	0	✓	✓	✓	X	0	✓	✓	0	✓	✓	✓	0	✓	✓	✓									
Artikel 28 – Recht der Arbeitnehmervertreter auf Schutz im Betrieb und Erleichterungen, die ihnen zu gewähren sind	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X									
Artikel 29 – Recht auf Unterrichtung und Anhörung in den Verfahren bei Massenentlassungen	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓									
Artikel 30 – Recht auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung	X	✓	X	X	✓	✓	✓	X	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓									
Artikel 31 – Recht auf Wohnung	X	X	X	X	X	✓	✓	X	✓	0	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓									

✓ = angenommen 0 = teilweise angenommen X = nicht angenommen

Anmerkungen: Die gelb hinterlegten Felder stehen für Mitgliedstaaten, die ausschließlich die Europäische Sozialcharta aus dem Jahr 1996 ratifiziert haben.

Annahme einzelner Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta (ESC) durch sonstige Mitgliedstaaten des Europarats, die ESC ratifiziert haben

	ESC (1996)													ESC (1961) und Zusatzprotokoll (1988)												
	Nicht-EU-Land	AD	AL	AM	AZ	BA	GE	MD	ME	MK	NO	RS	RU	TR	UA	IS										
Artikel 1 – Recht auf Arbeit	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓										
Artikel 2 – Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen	✓	✓	0	✓	0	✓	✓	✓	✓	✓	0	0	✓	0	0	0										
Artikel 3 – Recht auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen	✓	✓	0	✓	0	✓	0	0	0	0	0	0	✓	✓	✓	✓										
Artikel 4 – Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0										
Artikel 5 – Vereinigungsrecht	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓										
Artikel 6 – Recht auf Kollektivverhandlungen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓										
Artikel 7 – Recht der Kinder und Jugendlichen auf Schutz	✓	✓	✓	✓	✓	✓	0	0	0	0	0	0	✓	✓	✓	✓										
Artikel 8 – Recht der Arbeitnehmerinnen auf Mutterschutz	✓	✓	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	✓	✓	✓	✓										
Artikel 9 – Recht auf Berufsberatung	✓	✓	✓	✓	✓	✓	0	0	0	0	0	0	✓	✓	✓	✓										
Artikel 10 – Recht auf berufliche Bildung	✓	✓	✓	✓	✓	✓	0	0	0	0	0	0	✓	✓	✓	✓										
Artikel 11 – Recht auf Schutz der Gesundheit	✓	✓	✓	✓	✓	✓	0	0	0	0	0	0	✓	✓	✓	✓										
Artikel 12 – Recht auf Soziale Sicherheit	✓	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0										
Artikel 13 – Recht auf Fürsorge	✓	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0										
Artikel 14 – Recht auf Inanspruchnahme sozialer Dienste	✓	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0										
Artikel 15 – Recht behinderter Menschen auf Eigenständigkeit, soziale Eingliederung und Teilhabe am Leben der Gemeinschaft	✓	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0										
Artikel 16 – Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz	✓	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0										
Artikel 17 – Recht der Kinder und Jugendlichen auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz	✓	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0										
Artikel 18 – Recht auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Hoheitsgebiet der anderen Vertragsparteien	0	0	0	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0										
Artikel 19 – Recht der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien auf Schutz und Beistand	0	0	0	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0										
Artikel 20 – Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓										
Artikel 21 – Recht auf Unterrichtung und Anhörung	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓										

Anhang 4: Anwendbarkeit ausgewählter UN-Übereinkommen

Annahme ausgewählter UN-Übereinkommen durch die EU-Mitgliedstaaten und Kroatien

Land	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	HR	Insgesamt	
Gesamtanzahl der Ratifizierungen/Beteiligte	15	13	14	13	12	15	15	11	12	14	13	14	14	12	13	13	13	14	12	14	12	12	15	15	14	14	15	15	28	
Genfer Flüchtlingskonvention	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	23	
Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	u	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	15	
ICERD	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
IPbPR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
IPwskR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
CEDAW	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
CAT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
CAT - OP	✓	u	✓	✓	✓	✓	✓	u	u	u	u	u	u	u	u	u	u	u	u	u	u	u	u	u	u	u	u	u	19	
KRK	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
KRK OP1 (bewaffnete Konflikte)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	u	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27	
UNTOC	✓	✓	✓	✓	u	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27	
UNTOC OP1 (Schleusung von Migranten)	✓	✓	✓	✓	u	✓	✓	✓	✓	✓	u	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	26	
UNTOC OP2 (Menschenhandel)	✓	✓	✓	✓	u	✓	✓	✓	✓	✓	u	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27	
BRK	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	u	✓	✓	u	✓	✓	✓	✓	✓	u	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	25	

✓ = Vertragsstaat/anwendbar

u =unterzeichnet

✗ = nicht unterzeichnet

Annahme ausgewählter UN-Übereinkommen durch sonstige Mitgliedstaaten des Europarats

	Land	AD	AL	AM	AZ	BA	CH	GE	IS	LI	MC	MD	ME	MK	NO	RS	RU	SM	TR	UA	Insgesamt
Gesamtanzahl der Ratifizierungen/Beitritte		7	14	15	15	14	13	10	14	11	15	14	14	13	15	11	11	11	13	13	
Genfer Flüchtlingskonvention		x	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	x	v	v	v	17
Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen		x	v	v	v	v	v	x	x	x	v	v	v	v	v	x	x	x	x	v	12
Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit		x	v	v	v	x	x	x	x	x	v	x	x	x	x	x	x	x	x	v	8
ICERD		v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	19
IPbpr		v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	19
IPwskr		x	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	18
CEDAW		v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	19
CAT		v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	19
CAT - OP		x	v	v	v	v	v	s	x	x	v	v	v	v	s	x	x	x	v	v	13
KRK		v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	19
KRK OP1 (bewaffnete Konflikte)		v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	19
UNTOC		v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	19
UNTOC OP1 (Schleusung von Migranten)		x	v	v	v	v	v	s	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	17
UNTOC OP2 (Menschenhandel)		x	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	18
BRK		s	v	v	v	v	x	s	s	x	s	v	v	v	s	v	v	v	v	v	12

v = Vertragsstaat/anwendbar u = unterzeichnet x = nicht unterzeichnet

- Genfer Flüchtlingskonvention - UN-Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (1951)
- Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen - UN-Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen (1954)
- Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit - UN-Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit (1961)
- ICERD - Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (1965)
- IPbpr - Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966)
- IPwskr - Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966)
- CEDAW - Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979)
- CAT - Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (1984)
- CAT - OP - Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (2002)
- KRK - Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989)
- KRK OP1 - Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten (2002)
- BRK - Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2006)
- UNTOC - Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (2000)
- UNTOC - OP 1 - Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg (2000)
- UNTOC - OP 2 - Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels (2000)

Anhang 5: In den Anhängen verwendete Länderkürzel

Code	Land	Code	Land
AD	Andorra	IT	Italien
AL	Albanien	LI	Liechtenstein
AM	Armenien	LT	Litauen
AT	Österreich	LU	Luxemburg
AZ	Aserbajdschan	LV	Lettland
BA	Bosnien und Herzegowina	MC	Monaco
BE	Belgien	MD	Moldau
BG	Bulgarien	ME	Montenegro
CH	Schweiz	MK	Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien
CY	Zypern	MT	Malta
CZ	Tschechische Republik	NL	Niederlande
DE	Deutschland	NO	Norwegen
DK	Dänemark	PL	Polen
EE	Estland	PT	Portugal
EL	Griechenland	RO	Rumänien
ES	Spanien	RS	Serbien
FI	Finnland	RU	Russische Föderation
FR	Frankreich	SE	Schweden
GE	Georgien	SI	Slowenien
HR	Kroatien	SK	Slowakei
HU	Ungarn	SM	San Marino
IE	Irland	TR	Türkei
IS	Island	UA	Ukraine
		UK	Vereinigtes Königreich

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte - Europarat

Handbuch zu den europarechtlichen Grundlagen im Bereich Asyl, Grenzen und Migration

2013 — 293 S. — 14,8 x 21 cm

ISBN 978-92-871-9968-3 (Europarat)

ISBN 978-92-9239-103-4 (FRA)

doi:10.2811/2902

Zahlreiche Informationen über die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte finden Sie im Internet. Die Informationen können über die FRA-Website (fra.europa.eu) abgerufen werden.

Weitere Informationen über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sind auf der Webseite des Gerichtshofs verfügbar: echr.coe.int. Die elektronische Datenbank HUDOC ermöglicht den Zugang zu Entscheidungen und Urteilen in den offiziellen Sprachen des Gerichtshofs Englisch und/oder Französisch, sowie zu Übersetzungen in weitere Sprachen. Darüber hinaus sammelt sie die Zusammenfassungen der Rechtsprechung, Pressemitteilungen und weitere Informationen über die Tätigkeit des Gerichtshofs.

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bei den Vertretungen und Delegationen der Europäischen Union.
Die entsprechenden Kontaktdaten finden sich unter <http://ec.europa.eu> oder können per Fax unter der Nummer +352 2929-42758 angefragt werden.

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Kostenpflichtige Abonnements (wie z. B. das *Amtsblatt der Europäischen Union* oder die *Sammlungen der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union*):

- über eine Vertriebsstelle des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union (http://publications.europa.eu/eu_bookshop/index_de.htm).

So erhalten Sie Publikationen des Europarates

Der Europarat-Verlag veröffentlicht zu allen Referenzbereichen der Organisation, einschließlich der Menschenrechte, der Rechtswissenschaften, der Bereiche Gesundheit, Ethik, Soziales, Umwelt, Bildung, Kultur, Sport, Jugend und architektonisches Kulturerbe. Bücher oder elektronische Publikationen aus dem umfangreichen Katalog können online über folgende Webseite bestellt werden: <http://book.coe.int>.

Ein virtueller Lesesaal ermöglicht es Benutzern, kostenlos Textauszüge aus kürzlich erschienenen Hauptwerken einzusehen oder auch eine Auswahl von vollständigen offiziellen Dokumenten.

Informationen über die Übereinkommen des Europarates sowie deren Volltext erhalten Sie über die offizielle Webseite des Vertragsbüros <http://conventions.coe.int>.

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und das Recht der Europäischen Union bieten einen zunehmend bedeutenden Rahmen für den Schutz der Rechte von Ausländern. Das Unionsrecht zu Asyl, Grenzen und Migration entwickelt sich in hoher Geschwindigkeit weiter. Der Umfang der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, insbesondere zu den Artikeln 3, 5, 8 und 13 EMRK, ist eindrucksvoll. Auch der Gerichtshof der Europäischen Union wird immer häufiger aufgefordert, sich zur Auslegung der diesbezüglichen Bestimmungen des EU-Rechts zu äußern. Dieses Handbuch stellt das Unionsrecht sowie die Rechtsprechung der beiden europäischen Gerichtshöfe auf verständliche Art und Weise vor. Es wendet sich an Juristen, Richter, Staatsanwälte, Einwanderungsbeamte und Nichtregierungsorganisationen, sowohl aus der EU als auch aus den Mitgliedstaaten des Europarates.

AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE

Schwarzenbergplatz 11 - 1040 Wien - Österreich
Tel. +43 (1) 580 30-60 - Fax +43 (1) 580 30-693
fra.europa.eu - info@fra.europa.eu

EUROPÄISCHER GERICHTSHOF FÜR MENSCHENRECHTE EUROPARAT

67075 Straßburg Cedex - Frankreich
Tel. +33 (0) 3 88 41 20 18 - Fax +33 (0) 3 88 41 27 30
echr.coe.int - publishing@echr.coe.int



Amt für Veröffentlichungen

ISBN 978-92-871-9968-3

ISBN 978-92-9239-103-4



9 789292 391034