



Amt der Vorarlberger Landesregierung

Zahl: PrsG-192.13

Bregenz, am 08.01.2009

Bundesministerium für Inneres
Herrengasse 7
1014 Wien
SMTP: bmi-III-1@bmi.gv.at

Auskunft:
Mag Erich Kaufmann
Tel: +43(0)5574/511-20212

Betreff: Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz geändert werden und ein Bundesgesetz über einen Beirat des Landeshauptmannes zur Beratung in Fällen besonderen Interesses erlassen wird; Entwurf;
Stellungnahme

Bezug: Schreiben vom 10. Dezember 2009, GZ: BMI-LR1310/0015-III/1/c/2008

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem im Betreff genannten Gesetzesentwurf wird Stellung genommen wie folgt:

1. Allgemeines:

Nach dem vorgelegten Begutachtungsentwurf soll insbesondere das humanitäre Aufenthaltsrechts neu geregelt werden. Ziel ist dabei, eine vor dem Hintergrund des VfGH-Erkenntnisses vom 27. Juni 2008 (G 246, 247/07, u.a.) verfassungskonforme Regelung zu schaffen. Eine wesentliche Neuerung ist dabei die Implementierung der Prüfung der vom Verfassungsgerichtshof zur Zulässigkeit von Ausweisungen unter Berücksichtigung des Art. 8 EMRK entwickelten Kriterien in das Asylverfahren sowie die Bindung der Niederlassungs- und Aufenthaltsbehörde an vorangegangene Entscheidungen nach § 10 Abs. 1 AsylG 2005 bzw. §§ 53 oder 54 FPG 2005. Durch diese verfahrensrechtliche Konzentration enthält der Gesetzesentwurf gute Ansätze für eine Beschleunigung der fremdenrechtlichen Verfahren, deren Wirksamkeit allerdings letztlich entscheidend von der tatsächlichen Abwicklung der Asylverfahren abhängt.

Weiters sind im Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG) insbesondere folgende Neuerungen vorgesehen:

- die Heilung von Verfahrensmängeln in bestimmten Fällen kann künftig nicht nur von Amts wegen zugelassen, sondern auch beantragt werden; daneben wird die

Heilungsmöglichkeit nicht mehr auf Verfahren zur Erlangung eines Aufenthaltsrechts aus humanitären Gründen beschränkt (§ 19 Abs. 8 NAG);

- die Möglichkeit der Erstantragstellung im Inland aus humanitären Gründen wird erweitert (§ 21 Abs. 3 NAG);
- das Verfahren bei verspäteter Einbringung eines Verlängerungsantrages wird geändert (§ 24 Abs. 1 und 2 NAG);
- die Erlangung eines Aufenthaltsrechts aus humanitären Gründen (Niederlassungsbewilligung unbeschränkt gemäß § 43 Abs. 2 NAG, Niederlassungsbewilligungen beschränkt gemäß § 44 Abs. 3 NAG und Aufenthaltsbewilligung gemäß § 69a NAG) wird insbesondere aufgrund der Einführung eines Antragsrechtes erleichtert;
- die Erlangung von Niederlassungsbewilligungen beschränkt aus humanitären Gründen gemäß § 44 Abs. 4 NAG wird neu eingeführt.

Teilweise sind diese Neuerungen nicht zweckmäßig (s. unten 3.) bzw. verursachen einen Mehraufwand bei den NAG-Behörden (s. auch unten 2.).

Schließlich ist der Entwurf hinsichtlich des „Beirates des Landeshauptmannes zur Beratung betreffend die Erteilung einer „Niederlassungsbewilligung – beschränkt“ (§ 44 Abs. 4 NAG) sowie der damit verbundenen Patenschaft für „Altfälle“ (seit mindestens 1. Jänner 2003 im Bundesgebiet aufhältig) in dieser Form nicht umsetzbar.

2. Zu den finanziellen Auswirkungen:

Die unter Punkt 1. erwähnten Änderungen führen beim Land Vorarlberg zu einem nicht unerheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Daneben ist damit zu rechnen, dass durch die Erleichterung der Erlangung von Niederlassungsbewilligungen aus humanitären Gründen (§§ 43 Abs. 2, 44 Abs. 3 und 4 sowie 69a NAG) die Anzahl der Personen, die eine Niederlassungsbewilligung aus humanitären Gründen erhalten, zunimmt. Dem Land Vorarlberg dürfen dadurch keine zusätzlichen Kosten im Bereich der Grundversorgung (im Rahmen der Grundversorgungsvereinbarung oder der Mindestsicherung) entstehen; das Land lehnt eine diesbezügliche Kostenübernahme ab.

Zur Frage, inwieweit anderen Gebietskörperschaften durch den Gesetzesentwurf zusätzliche Kosten entstehen, enthält der Entwurf im Vorblatt unter dem Punkt *Finanzielle Auswirkungen* lediglich den Hinweis, dass im Hinblick auf die Bestimmung des § 21 Abs. 9 FPG beim Bund mit einem personellen Mehrbedarf in Höhe von Euro 72.300 zu rechnen ist. Weitere Mehr- oder Minderbelastungen sind weder für Bund, Länder noch sonstige Gebietskörperschaften zu erwarten.

Mit dieser Aussage ist den Vorgaben des Art. 1 Abs. 3 der Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus, wonach in die Gesetzesentwürfe eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen aufzunehmen ist, die den von den Vertragspartnern

einvernehmlich zu erarbeitenden und vom Bundesminister für Finanzen zu erlassenden Richtlinien gemäß Art. 14 Abs. 5 Bundeshaushaltsgesetz entspricht, in keiner Weise Genüge getan und es wird das Fehlen einer dem Art. 1 Abs. 3 der Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus entsprechenden Kostendarstellung ausdrücklich gerügt.

Das Fehlen einer dem Art. 1 Abs. 3 der Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus entsprechenden Kostendarstellung bewirkt nach herrschender Lehre, dass „*keine Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb der genannten Frist gegeben wurde*“ (vgl. Bußjäger, Rechtsfragen zum Konsultationsmechanismus, ÖJZ 2000, 568; Oberndorfer – Leitl in FS für Ludwig Adamowich, 2002, 570f).

3. Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zu Artikel 1 (Änderung des Asylgesetzes 2005):

Zu Z. 1 (§ 10 Abs. 2 Z. 2):

Die Eingliederung der vom Verfassungsgerichtshof entwickelten Prüfkriterien in die bei der Ausweisung unter dem Aspekt des Art 8 EMRK vorzunehmende Interessenabwägung als Orientierungsrahmen für die Asylbehörden wird grundsätzlich positiv gesehen. Es bestehen aber im Hinblick auf die bisherige Praxis der Asylbehörden bzw. auch die lange Verfahrensdauer erhebliche Zweifel, ob diese in der Lage sind, die erforderlichen Erhebungen (in beiden Instanzen) in angemessener Frist zu tätigen. Vielmehr sind weitere Verfahrensverzögerungen zu befürchten. Es handelt sich immerhin zum Teil um sehr komplexe Fragestellungen, die nach unseren bisherigen Erfahrungen (Fälle amtsweiger Vorlage an das BMI betreffend die Zustimmung zur Erteilung eines humanitären Aufenthaltes) sehr aufwändig sind. So sind etwa zur Prüfung des Integrationsgrades, namentlich der Intensität der privaten und familiären Bindungen, der Teilnahme am sozialen Leben der Gemeinde, Bindungen zum Herkunftsstaat, etc. intensive und aufwändige Recherchen notwendig. Grundsätzlich haben die Asylbehörden bereits nach geltender Rechtslage im Rahmen ihrer Ausweisungskompetenz die verfassungs- und menschenrechtliche Schranke des Art. 8 EMRK zu beachten. Es sind uns aber keine Fälle bekannt, in denen Erhebungen, wie sie nunmehr notwendig sind, getätigt wurden. Es müsste jedenfalls Vorsorge getroffen werden, dass die Asylverfahren auch mit diesem zusätzlichen Aufwand zügig abgewickelt werden können.

Zu Z. 5 (§ 75 Abs. 8 und 9):

Gemäß der neuen Übergangsbestimmung nach § 75 Abs. 8 und 9 AsylG 2005 ist die oa Prüfung bei allen anhängigen Verfahren durchzuführen. Nach der geltenden Übergangsbestimmung im § 75 Abs. 1 AsylG 2005 sind alle am 31. Dezember 2005 anhängigen Verfahren nach dem AsylG 1997 zu Ende zu führen. Die im NAG vorgesehene Bindungswirkung der NAG-Behörde an eine vorangegangene

Ausweisungsentscheidung der Asylbehörde betrifft allerdings nur Fälle, die nach dem AsylG 2005 entschieden wurden. In allen anderen Fällen (also alle Asylfälle, die vor dem 1. Jänner 2006 anhängig wurden) hat die NAG-Behörde im Fall eines Antrages (oder auch von Amts wegen) die Sicherheitsdirektion zu verständigen und um begründete Stellungnahme zu fremdenpolizeilichen Maßnahmen zu ersuchen. Im Fall einer Ausweisung durch die Sicherheitsdirektion ist das NAG-Verfahren einzustellen. Die gleiche Rechtsfolge gilt offensichtlich auch für alle (noch im Lande befindlichen Personen), deren Asylverfahren bereits endgültig negativ abgeschlossen ist.

Zu Artikel 3 (Änderung des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes):

Zu Z. 3 (§ 3 Abs. 1):

Insbesondere mit der im § 44 Abs. 4 (Beiratsfälle) vorgesehenen Möglichkeit der Erteilung eines humanitären Aufenthaltsrechts werden die bisherigen Zuständigkeiten des Landeshauptmannes ausgedehnt. Dies wird abgelehnt. In diesen Fällen ist – wie bisher – eine bundeseinheitliche Vollziehung sinnvoll.

Zu Z. 4 (§ 3 Abs. 2):

Die aufsichtsbehördliche Ermächtigung zur Nichtigerklärung von Aufenthaltsentscheidungen des Landeshauptmannes durch den Bundesminister für Inneres wird für entbehrlich, hinsichtlich der Z. 2 jedenfalls für überschießend gehalten.

Zu Z. 9 (§ 19 Abs. 8 bis 10):

Die geltende Rechtslage sieht eine Heilung von Verfahrensmängeln zum einen nur von Amts wegen und zum anderen nur in Verfahren zur Erteilung von humanitären Aufenthaltstiteln vor (s. § 74 NAG). Der Entwurf sieht nunmehr die Möglichkeit der Heilung von Verfahrensmängeln in bestimmten Fällen auf begründeten Antrag vor. Darüberhinaus soll die Heilungsmöglichkeit auf sämtliche Verfahren zur Erlangung eines Aufenthaltstitels erweitert werden. Insbesondere die Ausdehnung der Heilungsmöglichkeit auf sämtliche Verfahren zur Erlangung eines Aufenthaltstitels ist nicht nachvollziehbar und führt zu einem nicht unerheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, weil die Behörde das Vorliegen der Voraussetzungen nach § 19 Abs. 8 Z. 1 bis 3 zu überprüfen hat.

Zu Z. 11 (§ 21 Abs. 3 und 4):

Mit der im Abs. 3 vorgesehenen Regelung wird die Möglichkeit der Stellung von Erstanträgen im Inland unter bestimmten Voraussetzungen erweitert. Inwieweit die im Gesetz vorgesehenen Voraussetzungen im Einzelfall tatsächlich vorliegen, ist von der Behörde zu überprüfen und führt zu einem nicht unerheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand.

Zu Z. 12 (§ 24 Abs. 1 und 2):

Nach der geltenden Rechtslage gelten Anträge auch dann als Verlängerungsanträge, wenn der Antrag spätestens sechs Monate nach dem Ende der Gültigkeitsdauer des letzten Aufenthaltstitels gestellt wurde. Anträge die erst nach diesem Zeitpunkt eingebracht werden, gelten als Erstanträge. Nunmehr ist vorgesehen, dass Verlängerungsanträge bereits vor Ablauf der Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels eingebracht werden müssen. Anträge, die danach gestellt werden, gelten als Erstanträge.

Die Praxis zeigt, dass eine Vielzahl der Verlängerungsanträge zwar nach dem Ende der Gültigkeitsdauer des letzten Aufenthaltstitels, jedoch innerhalb von sechs Monaten nach diesem Zeitpunkt gestellt wird. Nach der geplanten Regelung wären Verlängerungsanträge, die bereits einen Tag nach dem Ende der Gültigkeitsdauer des letzten Aufenthaltstitels gestellt werden, verspätet und folglich als Erstanträge anzusehen. Diese Qualifizierung als Erstanträge hat jedoch beachtliche Konsequenzen wie die Auslandsantragstellung, die Quotenpflicht usw. Zum einen erscheint dies unverhältnismäßig. Zum anderen würde in vielen Fällen ein Antrag auf Heilung eines Verfahrensmangels nach § 19 Abs. 8 NAG gestellt werden. Dies würde wiederum bei der Behörde einen erheblichen zusätzlichen Ermittlungsaufwand verursachen.

Es wäre zweckmäßiger, die geltende Regelung beizubehalten.

Zu Z. 13 und 17 (§§ 43 Abs. 2, 44 Abs. 3 und 69a):

Die Erlangung eines Aufenthaltsrechts aus humanitären Gründen (Niederlassungsbewilligung unbeschränkt gemäß § 43 Abs. 2, Niederlassungsbewilligungen beschränkt gemäß § 44 Abs. 3 oder Aufenthaltsbewilligung gemäß § 69a) wird vor dem Hintergrund der Einräumung eines Antragsrechtes zu einer Zunahme der entsprechenden Verfahren und damit zu einer erheblichen Steigerung des Verwaltungsaufwandes bei der NAG-Behörde führen.

Zu Z. 14 (§ 44 Abs. 4) iVm Art 4 (Bundesgesetz über einen Beirat des Landeshauptmannes zur Beratung in Fällen besonderen Interesses):

Zur Erteilung einer quotenfreien Niederlassungsbewilligung beschränkt bei „Altfällen“ (seit mindestens 01.01.2003 durchgängig im Bundesgebiet aufhältig) kann der Landeshauptmann einen „Beirat zur Beratung in Fällen besonderen Interesses“ einrichten. In diesen Fällen kann der Landeshauptmann unter der Voraussetzung einer positiven Empfehlung und einer Patenschaft trotz Fehlens der Voraussetzungen des 1. Teils des NAG eine entsprechende Niederlassungsbewilligung erteilen. Der Beirat wird ausschließlich auf Vorschlag eines seiner Mitglieder tätig.

Zwar wird die Einrichtung eines, die verschiedenen Systemträger repräsentierenden Beirates grundsätzlich positiv gesehen. (Sie entspricht in etwa der in Vorarlberg bereits bestehenden „Asylkommission“, die in einzelnen Fällen betreffend die amtswege Aktenvorlage an das BMI zur Erteilung eines humanitären Aufenthaltes

hinzugezogen wurde. Diese Einrichtung hat sich auch bewährt, da sie eine mit den betroffenen Institutionen bzw. Behörden abgestimmte Vorgangsweise gewährleistet). Allerdings bestehen hier erhebliche Zweifel daran, ob die konkrete Ausgestaltung dieser Regelungen den auch vom Verfassungsgerichtshof reklamierten rechtsstaatlichen Erfordernissen bzw. dem Bestimmtheitsgebot des Art. 18 B-VG entspricht.

Die Voraussetzung einer positiven Entscheidung des Beirates für eine Entscheidung des Landeshauptmannes wird kritisch gesehen. Auch die Patenschaft ist in der geplanten Form nicht umsetzbar.

Freundliche Grüße

Für die Vorarlberger Landesregierung
Der Landesrat

Mag. Siegi Stemmer

Nachrichtlich an:

1. Präsidium des Bundesrates, Dr. Karl Renner-Ring 3, 1017 Wien, SMTP:
begutachtungsverfahren@parlinkom.gv.at
2. Präsidium des Nationalrates, Dr. Karl Renner-Ring 3, 1017 Wien, SMTP:
begutachtungsverfahren@parlinkom.gv.at
3. Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst , Ballhausplatz 2, 1014 Wien, SMTP:
vpost@bka.gv.at
4. Herrn Präsident des Bundesrates, Jürgen Weiss, Abteilung PrsR , im Hause,
SMTP: jweiss@vol.at
5. Herrn Bundesrat , Ing. Reinhold Einwallner, Ruggburgstraße 4, 6912
Hörbranz, SMTP: reinhold.einwallner@parlinkom.gv.at
6. Herrn Bundesrat, Edgar Mayer, Egelseestraße 83, 6800 Feldkirch, SMTP:
mac.ema@cable.vol.at
7. Herrn Nationalrat, Karlheinz Kopf, Rheinstraße 24, 6844 Altach, SMTP:
karlheinz.kopf@parlinkom.gv.at
8. Frau Nationalrätin, Anna Franz, SMTP: anna.franz@parlinkom.gv.at
9. Herrn Nationalrat, Dr Harald Walser, SMTP: harald.walser@gruene.at
10. Herrn Nationalrat, Elmar Mayer, SMTP: elmar.mayer@spoe.at
11. Herrn Nationalrat, Christoph Hagen, SMTP: christoph.hagen@parlament.gv.at
12. Herrn Nationalrat, Bernhard Themessl, SMTP: bernhard.themessl@ganet.at

13. Amt der Burgenländischen Landesregierung, Landhaus, 7000 Eisenstadt,
SMTP: post.lad@bgld.gv.at
14. Amt der Kärntner Landesregierung, Arnulfplatz 1, 9021 Klagenfurt, SMTP:
post.abt2v@ktn.gv.at
15. Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Landhausplatz 1, 3109 St.
Pölten, SMTP: post.landnoe@noel.gv.at
16. Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, Bahnhofplatz 1, 4021 Linz,
SMTP: verfd.post@ooe.gv.at
17. Amt der Salzburger Landesregierung, Chiemseehof, 5010 Salzburg, SMTP:
landeslegistik@salzburg.gv.at
18. Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Landhaus, 8011 Graz, SMTP:
post@stmk.gv.at
19. Amt der Tiroler Landesregierung, Wilhelm-Greil-Straße 25, 6020 Innsbruck,
SMTP: post@tirol.gv.at
20. Amt der Wiener Landesregierung, Rathaus, 1082 Wien, SMTP: post@md-
v.wien.gv.at
21. Verbindungsstelle der Bundesländer, Schenkenstraße 4, 1010 Wien, SMTP:
vst@vst.gv.at
22. Institut für Föderalismus, Maria-Theresien-Straße 38b, 6020 Innsbruck, SMTP:
institut@foederalismus.at
23. ÖVP-Landtagsfraktion, 6900 Bregenz, SMTP:
landtagsklub.vorarlberg@volkspartei.at
24. SPÖ-Landtagsfraktion, 6900 Bregenz, SMTP: gerhard.kilga@spoe.at
25. Landtagsfraktion der Freiheitlichen, 6900 Bregenz, SMTP:
landtagsklub@vfreiheitliche.at
26. Landtagsfraktion der Grünen, 6900 Bregenz, SMTP:
landtagsklub.vbg@gruene.at
27. Frau Birgit Luschnig, im Hause, SMTP: birgit.luschnig@vorarlberg.at
28. Abt. Innere Angelegenheiten (Ia), im Hause, via VOKIS versendet