

Zu 1213 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen
 des Nationalrates XVII. Gesetzgebungsperiode

**Abweichende persönliche Stellungnahme
 des Abgeordneten Srb zum Bericht des Innenausschusses über den Antrag 322/A
 der Abg. Elmecker, Burgstaller, Fister, Kraft und Genossen, betreffend ein
 Bundesgesetz, mit dem das Paßgesetz 1969, das Grenzkontrollgesetz 1969 und das
 Fremdenpolizeigesetz geändert werden**

A. Vorgeschichte des Antrages 322/A

Die Verlockungen des Wohlstandes in Europa und die Furcht vor Verfolgung, wirtschaftlichem Elend oder Naturkatastrophen einerseits sowie die Restriktionen im Reiseverkehr andererseits sind der Boden, auf dem eine üble Geschäftsmacherei gelehrt: Das Schlepperunwesen.

In der Sitzung des Nationalrates vom 11.12.1989 brachten die Abgeordneten Fister, Burgstaller und Kollegen einen Entschließungsantrag ein, der Nationalrat möge die Bundesregierung zur Erarbeitung gesetzlicher Maßnahmen gegen das Schlepperunwesen auffordern.

Wenige Tage vor der zur Behandlung dieses Entschließungsantrages anberaumten Sitzung des Innenausschusses wurde der Fraktion des Unterzeichneten durch eine Indiskretion ein Gesetzentwurf bekannt, der bereits in der betreffenden Sitzung des Innenausschusses am 16.1.1990 beschlossen und binnen einer Woche im Plenum des Nationalrates verabschiedet werden sollte. Weit über die Bekämpfung der Schlepperei hinausgehend enthielt der Gesetzentwurf Vorschläge für die umfassendsten Änderungen des Fremdenrechts seit 1945 und sollte nach dem Plan des Innenministers und großer Teile der Regierungsfraktionen in raschstmöglicher Weise vom Parlament verabschiedet werden, um eine öffentliche Diskussion möglichst zu vermeiden. Diese einzigartige Mißachtung der parlamentarischen Usancen konnte von der Fraktion des Unterzeichners und einer mobilisierten Öffentlichkeit verhindert werden.

Der Innenausschuß vertagte daher seine Verhandlungen am 16.1.1990 und die Abgeordneten Elmecker, Burgstaller, Fister, Kraft und Genossen brachten am 24.1.1990 den Antrag 322/A betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Paßgesetz 1969, das Grenzkontrollgesetz 1969 und das Fremdenpolizeigesetz

geändert werden, ein. Über diesen Antrag setzte eine heftige öffentliche Debatte ein.

B. Die öffentliche Diskussion

In der öffentlichen Diskussion wurde zuallererst darauf hingewiesen, daß der Bereich des Fremdenrechts traditionell schwerwiegende Mängel des Rechtsschutzes enthält, die insbesondere durch die Aufhebung des § 3 Fremdengesetzes in seiner ursprünglichen als auch in seiner novellierten Form durch den Verfassungsgerichtshof zutage traten. Diese Rechtsschutzmängel seien vor allem deswegen gravierend, weil es auf Grund der besonderen Lage der Betroffenen nur in wenigen Fällen zu höchstgerichtlichen Überprüfungen kommen kann, da sie der Fremde vom Ausland aus in die Wege leiten müßte. Der Innenausschuß selbst hatte anlässlich im Zuge der Beratungen über die Novellierung(en) des § 3 Fremdenpolizeigesetz darauf hingewiesen, daß die nötigen Änderungen im Fremdenrecht auf einer breiten öffentlichen Diskussion basieren sollten und dabei ausdrücklich die Einsetzung einer fremdenpolizeilichen Enquête als erforderlich bezeichnet (1092 d.B./XVI.GP; 243 d.B./XVII.GP). Im Rahmen eines Arbeitskreises wurde schließlich über einen Zeitraum von 2 Jahren hin von Fachleuten und Organisationen Betroffener an Gesetzesvorschlägen gearbeitet, die in einem Entwurf für ein Bundesgesetz über den Aufenthalt von Ausländern mündeten.

Die Entwürfe des Innenministeriums, die die Grundlage für den Antrag 322/A bildeten, sind ohne jedwede Befassung des Arbeitskreises und ohne jede Beachtung der Ergebnisse dieses Arbeitskreises entstanden.

C. Der Inhalt des Antrages 322/A

Neudeinition des rechtmäßigen Aufenthaltes

1954 verabschiedete sich die Republik von einem Überbleibsel der nationalsozialistischen Rechtsordnung, dem Erfordernis des behördlich genehmigten Aufenthalts für Fremde.

§ 2 des geltenden Fremdenpolizeigesetzes formuliert rechtsschutzfreundlich und liberal:

"Fremde sind nach Maßgabe dieses Bundesgesetzes zum zeitlich unbeschränkten Aufenthalt im Bundesgebiet berechtigt, sofern die Dauer ihres Aufenthaltes nicht durch zwischenstaatliche Vereinbarungen oder in den ihnen erteilten Sichtvermerken beschränkt wird."

Nicht zuletzt durch die Auslegung des Verfassungsgerichtshofes konnte diese Bestimmung Fremden wenigstens in Teilbereichen ein gewisses Maß an Rechtsschutz garantieren. Konkret bedeutete das, daß Fremde nur nach einem rechtsstaatlichen Verfahren - während dessen sie zum Aufenthalt in Österreich berechtigt waren - aus dem Bundesgebiet geschafft werden konnten.

Diese Haltung entspricht durchaus den Erfordernissen der modernen Zeit, in der die Aufhebung von Beschränkungen des Reiseverkehrs und die Ausweitung der Beziehungen zwischen Staaten und Völkern als Grundlage der wirtschaftlichen, kulturellen, sozialen und politischen Entwicklung erachtet werden.

Durch die von Elmcker und Genossen beantragten Änderungen wird das österreichische Fremdenrecht um ein Vielfaches restriktiver, seine rechtsschutzfreundlichen Teile und die dazu vom VfGH entwickelte Rechtssprechung wird liquidiert und der behördlich genehmigte Aufenthalt wird wieder eingeführt. Damit ist offenkundig auch beabsichtigt, Fremden den Schutz des seit November 1988 in Österreich in Kraft stehenden 7. Zusatzprotokolls zur Menschenrechtskonvention zu entziehen, welches den Anspruch auf ein rechtsstaatliches Verfahren und das Recht auf Anwesenheit im Gebiet des Vertragsstaates bis zu dessen rechtskräftigem Abschluß verankert.

Vorverlagerung der Grenzkontrolle (§ 23 Abs.4 Paßgesetz)

Wie insbesondere der Flüchtlingshochkommissär der Vereinten Nationen, der Verein Kritischer Juristen Salzburg und auch die Gefangenens- und flüchtlingshilfsorganisation amnesty international in ihren Stellungnahmen zum Antrag 322/A einstimmig vorbrachten, wird durch die Vorverlagerung der Grenzkontrolle bis hinein ins Flugzeug ein Grauzonenbereich geschaffen, der ein bisher nicht bekanntes Maß an Rechtsschutzfeindlichkeit darstellt.

Zurückschiebung (§ 10 FrPolG)

Das geltende Recht sieht vor, daß Grenzkontrollorgane Fremde unmittelbar nach einem illegalen Grenzübertritt über die Grenze zurückschieben können - eine angesichts der mitunter weitreichenden Konsequenzen für den Fremden bereits bedenkliche Befugnis. Diese Befugnis wird durch das neue Recht immens ausgeweitet: Noch sieben Tage nach dem vermuteten - illegalen Grenzübertritt soll der Fremde im gesamten Bundesgebiet aufgegriffen und zurückgeschoben werden können. Eine Überprüfung - etwa ob die Annahme des illegalen Grenzübertritts zu Unrecht erfolgte - findet nicht statt. Der Gesetzentwurf verletzt dabei nach Auffassung des Unterzeichneten Artikel 5 Abs.1 lit f MRK, da dieser nur Freiheitsentziehungen zur Abwehr des unrechtmäßigen Eindringens ins Staatsgebiet oder zur Sicherung eines Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahrens für zulässig erklärt. Die vorgesehene Festnahmefreiheit dient aber nicht der Sicherung eines Verfahrens und die Frist von 7 Tagen ist wohl wesentlich zu lang, um noch von einem Eindringen ins Staatsgebiet sprechen zu können.

Der Fremde wird so zum Freiwild für die Fremdenpolizei.

Ausweisung (§ 10a FrPolG)

Nach diesem Zeitraum von 7 Tagen soll die Behörde, falls sie zur Vermutung gelangt, der Fremde sei illegal ins Bundesgebiet eingereist, vier Monate lang den Fremden durch Bescheid ausweisen kön-

nen. Zur Sicherung des diesbezüglichen Verfahrens kann - schon vor Erlassung des Bescheides - der Fremde festgenommen und die Schubhaft verhängt werden, deren äußerst rechtsschutzfeindliches Instrumentarium damit beträchtlich ausgeweitet wird.

Die Strafbestimmungen

Die Strafbestimmungen gegen die Schlepperein sind so gefaßt, daß in den einzelnen Strafverfahren wohl schwerlich unterschieden werden kann, ob der Beschuldigte nun Schlepper oder Fluchthelfer ist. Im zweiten Fall hätte er eine sozial anerkennenswerte Tat gesetzt, im ersten Fall wäre er zu verurteilen. Die dafür maßgebliche Flüchtlingseigenschaft allerdings wird in einem Verfahren festgestellt, das mitunter Jahre dauern kann. Des weiteren findet es der Unterzeichneter für überzogen, wenn auch der Taxilener durch die Entgegennahme des Fuhrlohnes bereits strafbar werden soll. Ähnliches trifft ja dann wohl auch auf die öffentlichen Verkehrsmittel zu.

D. Die Stellungnahmen

Neben der allgemeinen Rechtsschutzfeindlichkeit der Initiative der Abgeordneten Elmecker, Burgstaller und Genossen wurde in der öffentlichen Diskussion vor allem die Beeinträchtigung des Schutzes der Flüchtlinge kritisiert. Die beträchtlichen Erweiterungen polizeistaatlicher Befugnisse an der Grenze würden unweigerlich dazu führen, daß auch Flüchtlinge an der Grenze zurückgewiesen, zurückgeschoben oder ausgewiesen werden würden. Es wäre ohne jedwede Kontrolle in die Hände des einfachen Grenzkontrollorgans gelegt, ob die Flüchtlingskonvention in Österreich Anwendung fände oder nicht. Doch nicht nur außerhalb der Verwaltung wurden schwere Bedenken gegen den Antrag vorgebracht, auch der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes und das Völkerrechtsbüro des Bundesministeriums für Auswärtige Angelegenheiten wiesen auf Mängel hin.

In der Sitzung des Unterausschusses des Innenausschusses am 22.2.1990 wurde unter dem Eindruck der öffentlichen Diskussion und der Gewichtigkeit der vorgetragenen Einwände beschlossen, vor Ein-

gang in die Beratungen Auskunftspersonen und Sachverständigen zum Gegenstand zu hören. Dieses Hearing fand am 8.3.1990 statt.

Dabei wurden auch Beispiele der Zurückweisung von Flüchtlingen an der österreichischen Bundesgrenze bekannt. Der Salzburger Völkerrechtler Geistlinger berichtete von einer fact-finding-mission, bei der er im Jahre 1988 in abenteuerlicher Weise Hinweisen auf die Zurückweisung von Flüchtlingen in die Diktatur Nicolä Ceaușescous in Rumänien nachgegangen war. Geistlinger konnte für mehrere Rumänen die Flucht als auch deren Scheitern an der österreichischen Bundesgrenze nachweisen. Nach ihrem Rücktransport nach Rumänien landeten diese Flüchtlinge in den Händen der Securitate Ceaușescous.

E. Die eingefügten Ergänzungen

Schließlich wurden von den Regierungsfaktionen selbst Ergänzungen der geplanten Gesetzesinitiative vorgeschlagen. Diese bezogen sich einerseits auf die Einfügung einer sogenannten non-refoulement-Bestimmung in des Fremdenpolizeigesetz und andererseits auf die Ermöglichung der Stellung des Asylantrages an der Grenze.

Der vorgesehene § 13a Fremdenpolizeigesetz (Refoulement-Verbot) stellt nach Ansicht des Unterzeichneten eine überfällige und begrüßenswerte Verbesserung dar.

Auch der zweite Punkt, die ausdrückliche gesetzliche Anordnung an die Grenzorgane, Personen, die erkennbar in Österreich Asyl suchen, unabhängig von ihren Papieren die Einreise zu gewähren, ist essentiell für die Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention in Österreich. Leider aber wurde diesem Anliegen in verfehlter Weise Rechnung getragen. Die Befugnis zur Vorprüfung des Antrages, die noch dazu den Bezirksverwaltungs- bzw. Bundespolizeibehörden und nicht den Asylbehörden (Sicherheitsdirektionen) eingeräumt wird, wird nach Auffassung des Unterzeichneten in vielen Fällen dazu führen, daß die betreffenden Asylanträge nicht bloß formell geprüft, sondern inhaltlich erledigt werden, da eine Abgrenzung in der Regel außerordentlich schwierig ist.

G. Offene Punkte

Wenngleich der Unterzeichnete der Auffassung ist, daß die im Ausschußbericht enthaltenen Gesetzesvorschläge insgesamt wegen ihrer Rechtsstaatsfeindlichkeit abzulehnen sind, erlaubt er sich dennoch, auf einige Widersprüchlichkeiten und Mängel hinzuweisen sowie Vorschläge für deren Behebung zu machen, die seines Erachtens die Zustimmung der Mehrheit finden könnten.

Zu § 2a Asylgesetz

Nach § 9 Asylgesetz ist der Flüchtlingshochkommissar der Vereinten Nationen in den Verfahren nach "den §§ 2, 3 und 4" zu hören. Es wäre unsystematisch und zudem rechtspolitisch verfehlt, ihm im Verfahren der Vorprüfung von Asylanträgen nicht zu hören. In § 9 sollte das Zitat daher insofern geändert werden, als der UNHCR in den Verfahren nach den "§§ 2 bis 4" zu hören ist.

Zu § 10a Fremdenpolizeigesetz (Ausweisung)

Entsprechend dem Vorschlag des Völkerrechtsbüros sollte in diese Bestimmung ein Passus aufgenommen werden, daß im Verfahren auf Erlassung eines Ausweisungsbescheides auf Artikel 8 EMRK Rücksicht zu nehmen ist ("Hiebei ist auch auf die persönlichen und familiären Verhältnisse des Antragstellers Rücksicht zu nehmen."); siehe Stellungnahme des VRB v. 22.1.1990)

H. Perspektiven

Zusammenfassend ist der Unterzeichnete der Auffassung, daß derart tiefgreifende Änderungen im Fremdenrecht nicht in dieser Hast vorbereitet werden sollten und auf die Mitarbeit des Arbeitskreises, den man zuvor 2 Jahre lang mit diesem Thema beschäftigt hatte, nicht verzichtet hätte werden dürfen.

Die vorgesehenen Lösungen sind nicht politisch gestaltende, sondern reinpressive Maßnahmen. Den Herausforderungen der Zeit ist nach Auffassung des Unterzeichneten in umfassender Weise zu begegnen: Auf dem Gebiet der Außenpolitik ebenso wie der

Sozialpolitik, sie erfordert öffentliche Aufklärung sowie gezieltes und planvolles Handeln und nicht reine Abschottung. Nur dann kann dem entstehenden Fremdenhaß wirksam begegnet werden.

Dafür hat die Grüne Fraktion drei Entschließungsanträge ausgearbeitet und im Ausschuß eingebracht. Sie bezogen sich auf eine internationale Initiative der Republik Österreich zur Erweiterung der Genfer Flüchtlingskonvention im Sinne der Afrikanischen Flüchtlingskonvention. Wesentlicher Teil einer derartigen Erweiterung wäre die Schaffung eines Instruments zur Verteilung der Lasten der Flüchtlingsströme auf die Staatengemeinschaft.

Ein weiterer Antrag bezog sich auf die Schaffung eines Integrationsgesetzes für Flüchtlinge, Flüchtlingswerber, Einwanderungswillige und geduldete Fremde (humanitäre Fälle) in sprachlicher, beschäftigungsrechtlicher, schulischer und sozialer Hinsicht.

Schließlich beantragte der Unterzeichnete die Kündigung der Ende der 50er und Anfang der 60er Jahre abgeschlossenen Schubabkommen, die insbesondere in Bezug auf die Schweiz und die BRD eine ungerechtfertigte einseitige Belastung der Republik Österreich darstellen und die etwa im Fall der Schweiz so weit ausgenützt werden, daß Personen, die in der Schweiz Asylanträge gestellt haben, von der Schweiz nach Österreich zurückgeschoben werden.

J. Schluß

Der Unterzeichnete lehnt - mit Ausnahme der Bestimmung über das Refoulement-Verbot - das vorliegende Gesetzespaket ab und spricht sich dafür aus, umgehend den zur Vorbereitung der nötigen Änderungen im Fremdenrecht eingesetzten Arbeitskreis wieder einzuberufen und mit der Fortsetzung der begonnenen Arbeiten zu beauftragen. Der Bereich des Fremdenrechts ist zudem seiner Auffassung nach nicht für gesetzgeberische Schnellschüsse - noch dazu in Wahlkampfzeiten - geeignet.

Wien, am 12.3.1990