

2930/AB XX.GP

Die Abgeordneten Kier, Partnerinnen und Partner haben am 19. September 1997 unter Zahl 2926/J-NR/1997 an mich eine schriftliche parlamentarische Anfrage betreffend „rechtswidriger Vorgangsweise bei Erlassung von Berufungsbescheiden in aufenthaltsrechtlichen Verfahren“ gerichtet, deren schriftliche Beantwortung ich im Rahmen einer Dringlichen Anfrage am 19. September 1997 bereits persönlich übergeben habe. Nunmehr lege ich diese Beantwortung nochmals in der verfahrensüblichen Form vor.

Weiters darf ich darauf hinweisen, daß eine interne Prüfung im Gegenstand erfolgt.

Lassen Sie mich zunächst einige grundsätzliche Bemerkungen zur österreichischen Asyl- und Fremdenpolitik sowie zum Gegenstand dieser Dringlichen Anfrage machen, bevor ich die Fragen des Liberalen Forums im Detail beantworte.

Zwischen Jahresende 1987 und Ende 1993 hat sich die Zahl der ausländischen Mitbürger in Österreich, die zuvor fast ein Jahrzehnt hindurch ziemlich unverändert gewesen war, mehr als verdoppelt: von 332.000 auf 706.000. Zur Zeit leben rund 728.000 Menschen mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft in unserem Land. (Quelle: ÖSTAT)

Anfang der 90er Jahre wurde daher ein neues Fremdenrecht erarbeitet und der Aufenthalt in Österreich neu geregelt, um den politischen Veränderungen in Europa und den Migrationsbewegungen Rechnung zu tragen. Im Laufe der letzten Jahre haben sich die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen weiter verändert, weshalb eine Anpassung und Novellierung des geltenden Rechts erfolgte im Rahmen des Integrationspaketes.

Ich habe versucht diese Neuregelung auf einer möglichst breiten Basis zu diskutieren: mit allen politischen Parteien, mit in der Ausländerbetreuung engagierten Organisationen, mit den Kirchen, mit den Betroffenen und der Bevölkerung.

Denn, meine sehr geehrten Damen und Herren, ich bin mir als Innenminister völlig bewußt und klar darüber, daß der Bereich der Fremdenpolitik und vor allem die Umsetzung und Vollziehung ein hochsensibler politischer, rechtlicher, öffentlicher aber vor allem ein Bereich ist, in dem es um Menschen und ihre Schicksale geht. Mein Arbeitsverständnis ist es, gerade deshalb in der Frage des Fremdenrechts einen breiten Konsens zu finden.

Ich habe das Integrationspaket deswegen angesprochen, um zu zeigen, daß jede Änderung des Rechts, sämtliche Entscheidung im Fremden- und Asylbereich einschneidend für die betroffenen Menschen sind. Wir fassen in diesem Bereich Beschlüsse, die das Leben sowohl von ausländischen Mitbürgern wie auch von Österreichern nachhaltig beeinflussen.

Es ist eines meiner Prinzipien, das Fremdenwesen sowohl im rechtlichen Bereich wie auch im Vollzug so human wie möglich zu gestalten, unter gleichzeitiger Berücksichtigung der beschränkten Aufnahmemöglichkeiten für Neuzuwanderung, die Österreich in den nächsten Jahren hat. Fremdenpolitik ist stets eine Gratwanderung zwischen größtmöglicher Humanität und Aufnahmebereitschaft der Mitbürger und des Landes. Aber: Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit - unabhängig ob jemand die österreichische Staatsbürgerschaft besitzt oder nicht - sind für mich der oberste Grundsatz.

Ich bin sehr froh darüber, daß das Integrationspaket nach langer Diskussion beschlossen wurde. Die Änderung des Fremden- und Asylrechts wurde sehr unterschiedlich kommentiert, aber auch die Kritiker haben anerkannt, daß das Integrationspaket in sehr, sehr vielen Bereichen rechtliche Verbesserungen und mehr Integrationshilfen für die ausländischen Mitbürger in Österreich bringt. Es wurde nicht nur der Grundsatz „Integration vor Neuzuwanderung“ umgesetzt, sondern ich habe auch versucht, mögliche Härtefälle des Aufenthaltsgesetzes bzw des Fremdengesetzes zu beseitigen. Wir haben uns auch bemüht, Verfahren zu vereinfachen, Verwaltungsabläufe zu kürzen und das Schwergewicht auf materielle Entscheidungen zu legen.

Im Mittelpunkt der neuen gesetzlichen Regelungen stehen die tausenden Menschen, die seit Jahren in Österreich leben. Wir wollen ihnen vor allem Rechtssicherheit und Integration anbieten. Die Regelungen nehmen ihnen die Angst, nach jahrelangem regulärem Aufenthalt in Österreich der Abschiebung ausgesetzt zu sein oder nicht mit ihrer Familie zusammenleben zu können. Daher ist die Aufenthaltsverfestigung einer der wichtigsten Bestandteile des Integrationspaketes. Integration heißt auch Beschäftigung. Ich bin der festen Überzeugung, daß es sozialer ist, zuerst den Menschen, die bereits seit Jahren in Österreich leben, die schrittweise Integration am Arbeitsmarkt zu ermöglichen, als Neuzuwanderung zuzulassen. Das Integrationspaket nimmt damit nicht nur auf die Arbeitsmarktsituation als auch auf alle in Österreich Beschäftigten Rücksicht.

Ich möchte auch noch einige Anmerkungen zum neuen Asylgesetz machen:

Der Grundgedanke ist, den Verfolgten in Österreich Schutz und Hilfe zu gewähren, jedoch Mißbräuche zu verhindern. So genießen künftig Asylwerber während ihres gesamten Asylverfahrens ein vorläufiges Aufenthaltsrecht. Asylwerber, die legal nach Österreich einreisen, haben das vorläufige Aufenthaltsrecht von Anfang an. Offensichtlich unbegründete Asylanträge oder solche, bei denen die Drittstaatsklausel zum Tragen kommt, werden unter Gewährung eines zweiinstanzlichen Entscheidungsverfahrens rasch entschieden. Als Berufungsinstanz im Asylverfahren wurde ein unabhängiger Bundesasylsenat im Bundeskanzleramt eingerichtet. Damit gewährleisten wir eine unabhängige Instanz und entlasten den Verwaltungsgerichtshof

Ich gehe davon aus, daß durch die klaren rechtlichen Grundlagen des Integrationspaketes, Härtefälle weitgehend vermieden werden können und die Qualität der Entscheidungen der • Instanz gewährleistet ist.

Ich versuche in der Fremden- und Asylpolitik einen gerechten Weg zwischen vielen oft äußerst divergierenden Meinungen zu gehen und eine Brücke zwischen den Extremen zu

schlagen Wir haben mit den neuen Fremdengesetzen meiner Ansicht nach, die derzeit beste Form bzw. in manchen Fragen den besten Kompromiß erzielt. Ein Weiterdenken und eine Weiterentwicklung ist nach den Auswirkungen in der Praxis nicht ausgeschlossen Es muß der Mensch im Zentrum dieser Gesetzgebung stehen.

Das Innenministerium hat wie alle anderen Ressort oder privaten Unternehmungen dieser Größenordnung - und ich spreche von rund 33.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und dutzenden nachgeordneten Dienststellen neben dem Minister als politischen Letztverantwortlichen eine Führungshierarchie, die in ihrem Arbeitsbereich zahlreiche eigenständige Entscheidungen zu fällen hat. Viele interne Regelungen werden direkt von den zuständigen Sektionsleitern, Gruppen- oder Abteilungsleitern erlassen. Für einen Betrieb dieser Größe ist das unumgänglich, um effizient arbeiten zu können

Um Ihnen nur ein Beispiel zu geben: Vom 1. Jänner 1996 bis zum 18. September 1997 ergingen im Bundesministerium für Inneres insgesamt 1.526 Erlässe bzw: Rundschreiben mit einer Gesamtseitenzahl von 12.372.

Ich bin der Überzeugung, daß alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Innenministeriums stets bemüht sind, ihre Arbeit korrekt und sorgfältig zu leisten Dies gilt sowohl für die Erlassung von Bescheiden, wie auch bei allen anderen Tätigkeiten. Überall wo Menschen arbeiten, können und werden Fehler passieren. Dort, wo sie passieren, sollen sie aufgezeigt werden, um korrigierend eingreifen zu können. Ich werde mich nicht scheuen, Fehler einzugestehen, aber ich werde mich nicht scheuen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor ungerechtfertigten Angriffen zu verteidigen.

Nun zu den Fragen im einzelnen:

Zu Frage 1:

Konkret bezieht sich die Anfrage des Herrn Abg. KIER auf eine Vorgangsweise des Jahres 1996, die versuchte, den gestiegenen Arbeitsanfall von Berufungen im Aufenthaltsgesetz zu bewältigen. Im Laufe des Jahres 1995 stieg die Zahl der Berufungen im Aufenthaltswesen stark und erreichte zwischen 1.000 und 2.000 pro Monat. Angesichts der Tatsache, daß das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz vorschreibt, Berufungen unverzüglich, spätestens aber binnen sechs Monaten zu erledigen und angesichts der Tatsache, daß an eine Nichterledigung binnen sechs Monaten Säumnisfolgen geknüpft sind, waren vom verantwortlichen Leiter dieser Sektion des Ministeriums Vorkehrungen zu treffen, um dieser gesetzlichen Verpflichtung der Verwaltungsbehörde nachzukommen. Ich entnehme den Informationen meines Ressorts, daß im Jahre 1996 versucht wurde, diesem gestiegenen Arbeitsaufwand mittels verschiedener Maßnahmen zu begegnen.

Eine Vorkehrung bestand darin, daß innerhalb des Bundesministeriums für Inneres Personal umverteilt wurde und damit der Personalstand der zuständigen Fachabteilung aufgestockt werden konnte. Diese Maßnahme war allein aber offensichtlich nicht ausreichend, um in der vom Gesetz vorgeschriebenen Zeit die anfallenden Berufungen erledigen zu können. Daher versuchte der zuständige Sektionsleiter, mittels vermehrter Überstundengewährung, die gleichzeitig an die Leistungserbringung gebunden war, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu höherer Arbeitsleistung zu motivieren - eine Vorgangsweise, die in Abstimmung mit den Bediensteten und der Personalvertretung erfolgte.

Zu Frage 2:

Der zuständige Sektionsleiter hat die Ressortspitze ständig über die Zahl der eingelangten Berufungen und die Zahl der ergangenen Erledigungen informiert. Dem Ressortleiter wurden monatlich entsprechende Statistiken vorgelegt.

Zu Frage 3 und 4:

Die Zahl der Berufungen ist aufgrund des Aufenthaltsgesetzes im Jahr 1994 stark gestiegen. In diesem Jahr wurden in der zweiten Jahreshälfte zweimal die Zahl von 2.000 Berufungen pro Monat und einmal die Zahl von 3.000 Berufungen pro Monat überschritten. Dem stand eine wesentlich geringere Zahl von Erledigungen gegenüber. Im Ergebnis waren zum Ende des Jahres 1994 rund 9.000 Berufungsverfahren offen und es war klar, daß mit der bisherigen Zahl an Erledigungen die vom Gesetz vorgeschriebene maximale sechsmonatige Entscheidungsfrist im Berufungsverfahren nicht eingehalten werden wird.

Aus diesem Grunde waren Maßnahmen erforderlich, die zum einem wie erwähnt in der Aufstockung des Personals bestanden, zum anderen darin, Verwaltungsabläufe so effizient wie möglich zu gestalten. Schlußendlich war es notwendig, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu einer finanziell abgoltene Mehrarbeit zu motivieren.

Seit etwa Mitte des vorigen Jahres hat sich die Berufungszahl wieder stabilisiert und hält seither ungefähr in der Größenordnung von 500 Berufungen pro Monat.

Aus diesem Grunde spielen Mehrdienstleistungen im Zusammenhang mit dem Bescheidverfahren kaum eine Rolle mehr. Im übrigen machen die Änderungen des Integrationspaketes eine Umorganisation der betreffenden Fachabteilung notwendig, in deren Rahmen auch die Überstundenleistung neu geregelt wird.

In der Zwischenzeit (24. September 1997) wurde diese Dienstanweisung aufgehoben.

Zu Frage 5:

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bundesministerium für Inneres bemühen sich, ihre Arbeit gründlich, sorgfältig und korrekt zu leisten. Dies gilt sowohl für die Erlassung von Bescheiden bei Berufungen wie auch bei allen anderen Tätigkeiten, die in den Bereich meines Ressorts fallen. Fehler können in meinem Ressort genauso passieren wie überall, und dort, wo sie passieren, sollen sie aufgezeigt werden, um korrigierend eingreifen zu können.

Im übrigen ist es unzutreffend, daß den jeweiligen Sachbearbeitern ein Durchschnittszeitraum von 2 Stunden für das gesamte Bescheidverfahren zur Verfügung stand, da wesentliche Schritte im Verfahren - entsprechend dem AVG - beispielsweise von der 1. Instanz durchgeführt werden bzw. da alle Ausfertigungen durch die Kanzlei erfolgen und nicht durch die Referenten.

Zu Frage 6:

Es wurden Überstunden geleistet, deren Abgeltung auf den allgemeinen dienst- und besoldungsrechtlichen Vorschriften beruhen. Es ist unzutreffend, daß die Bediensteten Überstunden verrechnet hätten, ohne tatsächlich die Mehrarbeit zu leisten.

Zu Frage 7:

Ich halte den Personalmangel in manchen Bereichen der öffentlichen Verwaltung generell nicht für einen Ausfluß der materiellen Gesetzesbestimmungen in den einzelnen Verwaltungsmaterien, sondern verweise vielmehr darauf, daß die Personalsituation im öffentlichen Dienst durch Vorgaben des Bundesfinanzgesetzes bestimmt ist.

Es ist eine Tatsache, daß die Personalentwicklung im öffentlichen Dienst im allgemeinen und im Innenressort im besonderen in den letzten Jahren mit den Aufgabenzuwächsen nicht vollständig Schritt gehalten hat und daß daher von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Innenressorts eine beträchtliche Mehrarbeit zu erbringen hat. Dieser Umstand ist Grund dafür, daß ich selbst im Zuge der Verhandlungen zum Stellenplan immer wieder auf zusätzliches Personal gedrungen habe und dies auch weiterhin tun werde.

Zu Frage 8 und 9:

Zum Ausmaß der Verwendung von Textbausteinen in Bescheiden liegt keine Statistik vor. Mir ist die Sensibilität der Verwendung dieser automatisierten Textbausteine sehr bewußt, ich meine jedoch, daß sie sofern sie im Rahmen der verwaltungsverfahrensrechtlichen Vorschriften zu Recht eingesetzt werden, durchaus gerechtfertigt sind. Hingegen ist aus meiner Sicht eine unreflektierte Verwendung standardisierter Textbausteine in keinem Verwaltungsverfahren gerechtfertigt und schon gar nicht in einem so diffizilen Bereich wie dem Fremden- und Aufenthaltsgesetz.

Zu Frage 10:

Ich glaube keine

Zu Frage 11:

Die Heranziehung von juristischem und nichtjuristischem Personal im Bundesministerium für Inneres erfolgt nach Maßgabe des Stellenplans. In dem Ausmaß, in dem rechtskundiges Personal zur Verfügung gestellt wird, wird dieses im Bescheidverfahren eingesetzt.

Darüber hinaus werden im Bescheidverfahren jene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingesetzt, die die Qualifikation für die frühere Verwendungsgruppe B bzw. A2 hat. Es entspricht allgemeinen Gepflogenheiten in der österreichischen Verwaltung wie auch in anderen Verwaltungen europäischer Staaten, daß B-Beamte in Bescheidverfahren tätig werden und auch Approbationsbefugnis haben.

Zu Frage 12:

Es gibt keine qualitative Untersuchung der Unterschiede der Bescheide von A- und B-Beamten. Im übrigen wirken an einem Großteil der Bescheide sowohl A als auch B-Bedienstete zusammen.

Zu Frage 13:

Mir wurde versichert, daß die Qualitätskontrolle von Bescheiden dadurch erfolgt, daß nicht alle Bediensteten Approbationsbefähigung haben, sondern deren Bescheidwürfe entweder dem Referatsleiter oder dem Abteilungsleiter vorzulegen sind. Weiters behält sich in einer beträchtlichen Zahl schwieriger Sachverhalte der Referatsleiter oder der Abteilungsleiter die Genehmigung vor.

In allen jenen Fällen, denen parlamentarische Anfragen, Volksanwaltschaftsbeschwerden oder Eingaben an den Minister vorliegen, wird der Bescheid dem Abteilungsleiter und dem Sektionschef vorgelegt. Darüber hinaus fanden in dem in Rede stehenden Zeitraum regelmäßig Besprechungen des Sektionsleiters und des Abteilungsleiters mit den Referenten über typische Fallkonstellationen und auch über einzelne Bescheide statt.

Zu Frage 14:

Die Zuteilung der Berufungen zu den Juristinnen und Juristen in der Fachabteilung erfolgt durch den Abteilungsleiter bzw. den Leiter der intern eingerichteten Referate auf Grundlage der Komplexität des jeweiligen Sachverhaltes.

Zu Frage 15:

Es ist nachweisbar, daß die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter immer wieder dazu angehalten wurden, die Begründungen der Bescheide so wie vom Gesetz vorgeschrieben auf das Parteinovorbild und auf die der Behörde bekannten Sachverhaltselemente abzustellen und diese zur Gänze zu erledigen. Dies ist in der Praxis auch erfolgt.

Zu Frage 16:

Wie bereits ausgeführt bemühen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesministeriums für Inneres, ihre Arbeit gründlich, sorgfältig und korrekt zu leisten. Fehler können in meinem Ressort genauso passieren wie überall. Dort, wo mangelhafte und nicht korrekte Bescheide vorliegen, sollen diese korrigiert werden. Da es sich hier jedoch im weit überwiegenden Anteil um korrekte Bescheide handelt, halte ich eine Behebung von Amts wegen für nicht notwendig.

Da etwaige mangelhafte Entscheidungen in diesem Bereich jedoch besonders sensibel sind, habe ich im Rahmen des Integrationspaketes die Einrichtung eines Integrationsbeirates vorgeschlagen, der dem Bundesminister für Inneres die Erteilung eines Aufenthaltsrechts aus humanitären Gründen vorschlagen kann.

Zu Frage 17:

Mir liegt keine solche Stellungnahme vor.

Zu Frage 18:

Wie ich bereits ausgeführt habe, ist die Verwendung der Textverarbeitung und die Verwendung von Textbausteinen eine sinnvolle Vorgangsweise in der Verwaltung und im Bescheid-

verfahren. Eine solche Vorgangsweise ist auch vom AVG ausdrücklich als rechtens akzeptiert.

Gleichzeitig stehe ich nicht an zu sagen, daß Vergleiche immer schwierig sind. Beim Versuch, eine Angelegenheit nachvollziehbar zu machen, können Vergleiche sehr nützlich sein, beinhalten aber grundsätzlich die Gefahr der Vereinfachung.

Zu Frage 19.

Der Gesetzgeber räumt eine sechsmonatige Entscheidungsfrist ein. Das AVG gibt nicht die Möglichkeit, die sechsmonatige Entscheidungsfrist durch die Verwaltung zu verlängern, weil nicht ausreichend Personal zur Verfügung steht, oder weil die Anzahl etwa von Berufungen für einen gewissen Zeitraum die Möglichkeiten der Erledigung dieser Berufungen in personeller Hinsicht übersteigt.

Zu Frage 20.

Ich möchte abschließend zur Aufgabe von Herrn Sektionschef Dr. Matzka feststellen. Die verstärkte Migration nach Österreich, sowie der verstärkte Zustrom von Asylwerbern und Zuwanderern hat unser Land vor eine vollkommen neue Situation gestellt. Es wurde daher notwendig, das damals geltende Fremdenrecht auf die aktuellen Bedingungen abzustimmen. Die Umsetzung der gesetzlichen Regelungen obliegt dem Leiter der Sektion III im Bundesministerium für Inneres. Das war eine äußerst schwierige Aufgabe, die wie jede Diskussion im Asyl- und Fremdenbereich zur intensiven Auseinandersetzung über die Sinnhaftigkeit, Notwendigkeit und Richtigkeit des eingeschlagenen Weges führte. Es war eine Debatte, die engagiert und emotionell geführt wurde. Ich bin der Überzeugung, daß der eingeschlagene Weg für die damals herrschenden Rahmenbedingungen der richtige war. Herr Sektionschef Dr. Matzka hat sich immer durch großes persönliches Engagement ausgezeichnet. Seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben in den sehr arbeitsintensiven Jahren großen Einsatz gezeigt.