AMT DER KÄRNTNER LANDESREGIERUNG

Abteilung 2 V / Verfassungsdienst
A-9021 Klagenfurt

Zahl: Verf- 498/5/1997

Betreff:
Entwurf eines Bundesgesetzes über die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Fremden (Fremdengesetz 1997 - FrG) sowie einer Novelle zum Asylgesetz 1991; Stellungnahme

Auskünfte: Dr. Glantschnig
Telefon: (0463) 536 - 30204
Telefax: (0463) 536 - 32007

Bitte Eingaben ausschließlich an die Behörde richten und die Geschäftszahl anführen.

DVR: 0062413

Betrifft GESETZENTWURF
Zl. 11 -GE/19 97
Datum: 15. APR. 1997
Verteilt 16.4.97

An das
Präsidium des Nationalrates

1017 WIEN

Beiliegend werden 25 Ausfertigungen der Stellungnahme des Amtes der Kärntner Landesregierung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Fremden (Fremdengesetz 1997 - FrG) sowie einer Novelle zum Asylgesetz 1991, übermittelt.

Anlage

Klagenfurt, 11. April 1997
Für die Kärntner Landesregierung:
Der Landesamtsdirektor:
Dr. Sladko

FdRdA:
Dr. Wagner

AMT DER KÄRNTNER LANDESREGIERUNG
Abteilung 2 V / Verfassungsdienst
A-9021 Klagenfurt

Zahl: Verf- 498/5/1997

Auskünfte: Dr. Glantschnig
Telefon: (0463) 536 - 30204
Telefax: (0463) 536 - 32007

Bitte Eingaben ausschließlich an die Behörde richten und die Geschäftszahl anführen.

DVR: 0062413

Betreff:
Entwurf eines Bundesgesetzes über die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Fremden (Fremdengesetz 1997 - FrG) sowie einer Novelle zum Asylgesetz 1991; Stellungnahme

An das
Bundesministerium für Inneres
Postfach 100

1014 WIEN

Zu den mit Schreiben vom 12. März 1997, zur Stellungnahme übermittelten Entwurf eines Bundesgesetzes über die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Fremden (Fremdengesetz 1997- FrG) sowie einer Novelle zum Asylgesetz 1991, nimmt das Amt der Kärntner Landesregierung wie folgt Stellung:

Die mit den gegenständlichen Gesetzentwurf in Aussicht genommene Zusammenführung des Fremdenpolizei- und Einwanderungsrechtes in einem Gesetz, stellt eine begrüßenswerte Initiative dar. Wenn diese Zusammenfassung des Fremdengesetzes und des Aufenthaltsgesetzes in einem einzigen Regelungswerk allerdings mit dem Hinweis auf eine dadurch erzielte Deregulierung, Vereinfachung der Vollziehung und verbesserten Übersicht über die Rechtssituation begründet wird, muß festgestellt werden, daß mit dem vorgelegten Entwurf diesen Aspekten nicht sehr wirksam entsprochen wird. Auch dieser Entwurf ist gekennzeichnet von einer sehr detaillierten, schwer verständlichen, fallbezogenen Legistik, die die Zusammenhänge und die grundlegenden Intentionen schwer durchschaubar bleiben lassen. Bezeichnend für diese Einschätzung ist die Tatsache, daß die Zahl der Bestimmungen im übermittelten Entwurf sowohl quantitativ wie auch, rein auf den Textumfang bezogen, qualitativ erheblich zugenommen haben.

Diese unverkennbare Ausweitung des Normenkomplexes im Bereich des Fremdenpolizei- und Einwanderungsrechtes, wie sie eine Gesetzwerdung des übermittelten Entwurfes zur Folge hätte, läßt auch die Beurteilung der Kostenfolgen in den erläuternden Bemerkungen als fragwürdig erscheinen. Wenn dort der Personalaufwand für die Vollziehung insgesamt gesehen "annähernd aufkommensneutral wenn nicht sogar aufwandmindernd" bewertet wird, so scheint dies in Anbetracht des doch in mehrfacher Hinsicht zu erwartenden

gesteigerten Administrativaufwandes, eine Fehleinschätzung darzustellen. Verschiedene Regelungen, wie etwa der Vorschlag für § 31 Abs. 4 werden zu verwaltungsaufwandssteigernden Verfahrensverzögerungen genutzt werden; auch die im Entwurf atypisch den Sicherheitsdirektionen des jeweiligen Landes vorbehaltenen Amtsbeschwerdemöglichkeit könnte eine vermeidbare Vielzahl von höchstgerichtliche Beschwerden auslösen, die sowohl auf der Ebene der Landesverwaltung wie auch auf der ohnehin stark überlasteten höchstgerichtlichen Ebene zusätzlichen Entscheidungs- und Administrativaufwand auslösen könnte, der etwa bei einem Amtsbeschwerdevorbehalt für den Innenminister eher in einem erträglichen Rahmen gehalten werden könnte.

Zu den einzelnen Bestimmungen des Fremdengesetzes 1997 wird folgendes bemerkt:

Zu § 6:

Im Abs. 5 wird festgelegt, daß Reisevisa für einen Aufenthalt im Inland für die Dauer von maximal drei Monaten vergeben werden dürfen. Vergleicht man dazu die dem Gesetzentwurf beiliegenden erläuternden Bemerkungen, so ist darin festgehalten, daß diese Reisevisa bis zu einem Zeitraum von sechs Monaten Gültigkeitsdauer ausgestellt werden können. Diese Diskrepanz wäre richtigzustellen.

Im Abs. 7 wird weiters festgelegt, daß die äußere Form der Visa durch Verordnung kundgemacht wird. Hier fehlt einerseits eine Klarstellung, welches Organ zur Erlassung einer derartigen Verordnung zuständig ist; außerdem wäre zu differenzieren, zwischen Verordnung und Kundmachung, weshalb empfohlen wird, diese Bestimmung dahingehend zu modifizieren, daß die äußere Form der Visa durch Verordnung festgelegt wird.

Zu § 7:

In dieser Bestimmung wird der Begriff "die Drittstaatsangehörige" definiert. Betrachtet man die Bestimmungen des Hauptwohnsitzgesetzes, so ist dort eindeutig umschrieben, daß jedermann nur noch einen Mittelpunkt der Lebensinteressen haben kann. Im Sinne der Einheit der Rechtsordnung wäre dies zu berücksichtigen

Zu § 8:

in Abs. 1 wird festgelegt, daß Aufenthaltstitel auch unbefristet erteilt werden können. Unter Aufenthaltstitel sind sowohl Aufenthaltserlaubnis als auch Niederlassungsbewilligungen zu verstehen. Aus der Gesamtkonzeption des Entwurfes ist abzuleiten, daß Aufenthaltserlaubnisse nur für den vorübergehenden Aufenthalt in Österreich erteilt werden können. Es

ist daher die globale Festlegung, daß Aufenthaltstitel uneingeschränkt auch unbefristet erteilt werden können, wohl unzutreffend.

Außerdem sollte den legistischen Richtlinien entsprechend statt "können" eine normative Fassung im Sinne von "dürfen" verwendet werden. Im zweiten Satz müßte es statt "übersteigt" wohl "übersteigen" lauten. Auch der letzte Satz des Abs. 1 sollte normativ gefaßt werden.

Zu § 10:

Zu Abs. 1 muß darauf verwiesen werden, daß für die Sozialhilfeverbände verstärkt finanzielle Belastungen erwachsen werden, weil nunmehr das Recht eines Ehegatten, der bereits im Rahmen des Familiennachzuges mehr als vier Jahre in Österreich niedergelassen ist, auch nach Wegfall der Erteilungsgrundlage in Österreich zu bleiben, bestehen bleibt. Dies unabhängig davon, ob Voraussetzungen, wie Wohnung, gesicherter Lebensunterhalt, Krankenversicherung, etc. vorliegen. Darüber hinaus ist in dieser Bestimmung nicht ausdrücklich enthalten, was mit den minderjährigen unverheirateten Kindern der Fremden geschehen soll, sofern für diese der Grund der seinerzeitigen Niederlassungsbewilligung weggefallen ist. Können diese ebenfalls in Österreich verweilen oder sollen hier fremdenrechtliche Maßnahmen Platz greifen?

Zu § 11:

In dieser Bestimmung wird vorgesehen, daß einem Fremden die Niederlassungsbewilligung unbefristet zu erteilen ist, wenn keine Tatsache die Annahme rechtfertigt, es werde ein Versagungsgrund wirksam werden und der Fremde seit fünf Jahren im Bundesgebiet niedergelassen ist. Diese Bestimmung sollte im Hinblick auf die Erfahrungswerte der Vergangenheit in eine Kannbestimmung umgewandelt werden, um so Mißbräuchen Einhalt gebieten zu können.

Zu § 12:

Im Abs. 2 stellt sich die Frage, ob in diesen Fällen ein Entscheidungsermessen ("kann") angezeigt erscheint, nachdem die in den Z 1 bis 5 aufgezählten Umstände maßgebliche Gründe für ein Versagen enthalten und überdies im Abs. 3 die Möglichkeit eröffnet wird, unter bestimmten Bedingungen (öffentliches Interesse, Verpflichtungserklärung einer Person zur Kostentragung) ein Visum oder eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen und in besonders berücksichtigungswürdigen Fällen aus humanitären Gründen auch Abs. 4 eine Ausnahmemöglichkeit eröffnet.

Zu § 15:

Diese Bestimmung scheint im Hinblick auf die Bestimmungen des § 18 überflüssig.

Zu § 16:

Diese Bestimmung regelt sehr kompliziert und schwer verständlich die Voraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis für einen bestimmten Aufenthaltszweck; eine leichter verständliche Fassung würde die Vollziehung dieser Bestimmung erleichtern.

Zu § 18:

Die in Abs. 1 vorgesehene Fallfrist von 14 Tagen erscheint aus Praxissicht unpraktikabel und sollte in eine dem Ermessen der Behörde vorbehaltene Frist modifiziert werden.

Zu § 21:

Diese Bestimmung sieht Quoten für Schlüsselkräfte und deren Angehörige, für andere Drittstaatsangehörige und zur Ausübung einer selbständigen oder unselbständigen Erwerbstätigkeit und deren Familienangehörigen sowie für Familienangehörige Drittstaatsangehöriger, die sich vor dem 1. Jänner 1998 in Österreich niedergelassen haben, vor. In Abs. 5 ist die Quote jener Niederlassungsbewilligungen von Drittstaatsangehörigen, die sich ohne Erwerbsabsicht auf Dauer in Österreich niederlassen dürfen, festgelegt. Von der Systematik her müßte diese besondere Quote wohl schon in Abs. 4 integriert werden.

In Abs. 7 wird der Bundesregierung die Möglichkeit eröffnet, "diese Verordnung" auch während ihrer Geltungsdauer unter Beachtung der Abs. 1 und 3 abzuändern. Nachdem dabei offensichtlich gedacht ist, eine Modifikationsmöglichkeit der im Abs. 6 geregelten Niederlassungsverordnung vorzusehen, müßte im Abs. 7 auch auf diese Fundstelle der Verordnungsermächtigung verwiesen werden.

Zu § 24:

Diese Regelung bedingt in der Vollziehung einen nicht unwesentlichen administrativen Aufwand, indem alle Anträge für eine ausgeschöpfte Detailquote solange aufgeschoben werden müssen, bis wieder eine nachfolgende Quote genutzt werden kann. Diese Vorgangsweise bedingt einen nicht vertretbaren administrativen Aufwand und muß daher abgelehnt werden.

Zu § 25:

Zu dieser Bestimmung muß die Frage aufgeworfen werden, welche Frist "nach Ablauf" eingeräumt werden kann. Es handelt sich hier um die klassischen Fälle der sog. Fristversäumung und hat diese Frage bereits in den vergangenen Jahren hinsichtlich der

zeitlichen Voraussetzungen, bis zu welchem Zeitpunkt ein Antrag nach Fristversäumung noch möglich ist, für Diskussionen gesorgt. Eine Präzisierung wäre dringend angezeigt.

Zu § 33:

In Abs. 2 Z 2 wird der bedauerliche Kriminaltourismus (Ladendiebstähle) nicht ausreichend berücksichtigt. Des weiteren darf für die Bestimmung des Abs. 2 Z 5 angeregt werden, eine dem § 36 Abs. 2 Z 9 angepaßte Regelung zu treffen.

Zu Z 36:

In Abs. 2 Z 2 erschiene es angezeigt, weitere schwere Verwaltungsübertretungen im Kraftfahrbereich (zB Lenken eines Kraftfahrzeuges ohne Lenkerberechtigung) mitzuberücksichtigen. In Abs. 2 Z 5 müßte wohl festgelegt werden, daß Schlepperei immer zu einem Aufenthaltsverbot führen muß und nicht nur wenn dies "um des Vorteils Willen" geschieht, da hierfür meistens der Nachweis nicht gelingt.

Zu § 38:

In Abs. 1 Z 4 müßte eine nähere Determinierung vorgesehen werden; die Textierung "von klein auf im Inland aufgewachsen und hier langjährig niedergelassen" läßt einen sehr breiten Interpretationsspielraum zu.

Zu § 44:

Diese amtswegige Verpflichtung zur Aufhebung von Aufenthaltsverboten darf wohl nicht für die Behörden bedeuten, daß sie dazu gezwungen sind, erteilte Aufenthaltsverbote ständig, oder in Abständen zu überprüfen. Dies hätte einen enormen zusätzlichen Verwaltungsaufwand zur Folge.

Zu § 46:

Auch diese Bestimmung bedürfte einer näheren Konkretisierung, vor allem wodurch eine "begründete Aussicht auf Aufnahme einer Erwerbstätigkeit" dokumentiert wird.

Zu § 51:

Im Zusammenhang mit der mit dieser Bestimmung beabsichtigten Einsetzung eines Integrationsbeirates erhebt sich die Frage, ob diesen Beirat auch in den Verwaltungsverfahren eine Anhörungs- oder Mitgestaltungsmöglichkeit zukommen soll?

Zu § 61:

Im letzten Satz des Abs. 1 wird der völlig unbestimmte Begriff "bestimmte Tatsachen" verwendet, um die Begründung für die Schubhaftverhängung zu rechtfertigen. In dieser aus

Menschenrechtssicht doch wesentlichen Frage, muß die Vollziehung eindeutiger geregelt werden.

Zu § 66:

Hier wird sich im Vollzug im Einzelfall die Notwendigkeit ergeben, begründen zu müssen, warum gerade kein gelinderes Mittel zur Anwendung kommen konnte. Im Hinblick auf die Entscheidungspraxis des unabhängigen Verwaltungssenates wird diese "Zwangsbegründung" für einen erheblichen Mehraufwand sorgen. Weiters zeigt die Erfahrung, daß diese Anwendung eines "gelinderen Mittels" Fremde eher dazu animieren wird, in die Anonymität bzw. Illegalität zu gehen. Diese Bestimmung erscheint alleine auch deshalb sehr problematisch, weil als Beispiel für ein "gelinderes Mittel" nur die Unterkunftnahme in bestimmter Weise genannt wird. Diese Vorgabe dürfte dem Rechtsstaatlichkeitsgebot des Art. 18 B-VG nicht gerecht werden.

Zu § 74:

Wie schon in den einleitenden Bemerkungen dargestellt, bestehen gegen die vorgesehene Amtsbeschwerdemöglichkeit der jeweiligen Sicherheitsdirektion gegen Entscheidungen des Unabhängigen Verwaltungssenates erhebliche Vorbehalte. Vor allem muß das Problem der Einheitlichkeit der Rechtspflege angesprochen werden, wozu auch eine Einheitlichkeit in der Praxis der Voraussetzungen zur Erhebung der Amtsbeschwerde gehört. Zu bemängeln ist, daß kein absolutes zeitliches Limit für das Erheben einer Amtsbeschwerde besteht. Da eine Zustellung von Entscheidungen der unabhängigen Verwaltungssenate an die antragslegitimierten Sicherheitsdirektionen mangels Parteistellung nicht vorgesehen ist, könnte eine Beschwerde auch Jahre später erhoben werden. Daß dies unter dem Gesichtspunkt der Rechtssichereit und des Rechtschutzes problematisch ist, dürfte einsichtig sein.

Wie bereits in den einleitenden Bemerkungen angeregt, sollte ein derartiges Amtsbeschwerderecht allenfalls den Bundesminister für Inneres vorbehalten bleiben und auf die unrichtige Anwendung des Gesetzes beschränkt sein.

Zu § 104:

Während im übrigen die Begriffsdefinitionen im § 1 des Entwurfes vorgesehen sind, wird der Begriff der Schlepperei in dieser Bestimmung definiert. Im Hinblick darauf, daß andere Begriffe wie beispielsweise "Ein- und Ausreise" und "Fremde" ebenfalls beim Gesetzeseingang definiert werden, würde es sich anbieten auch den Begriff "Schlepperei" im § 1 zu definieren. Es stellt sich auch die Frage, ob nicht zwischen verwaltungsrechtlich strafbarer und gerichtlich strafbarer Schlepperei zu differenzieren wäre; überdies ist die Strafdrohung für die gerichtlich strafbare Schlepperei zu prüfen.

Zu § 106:

In der Praxis wird die Vermittlung oder Anbahnung von Ehen zwischen Fremden oder zwischen Österreichern und Fremden "um des Vorteiles Willen" kaum nachweisbar sein, weshalb der Regelungsvorschlag in der Praxis unbrauchbar erscheint.

Zur Asylgesetznovelle:

Im Hinblick darauf, daß von den bisherigen 28 Paragraphen dieses Gesetzes lediglich fünf Bestimmungen in der Stammfassung erhalten bleiben, stellt sich die Frage, warum nicht auch für dieses Gesetz eine völlige Neufassung in Aussicht genommen wird.

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme werden unter einem dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Klagenfurt, 11. April 1997
Für die Kärntner Landesregierung:
Der Landesamtsdirektor:
Dr. Sladko

FdRdA:
Schwaiger