

AMT DER NIEDERÖSTERREICHISCHEN LANDESREGIERUNG
Gruppe Landesamtsdirektion
Abteilung Landesamtsdirektion/Verfassungsdienst
3109 St. Pölten, Landhausplatz 1



Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, 3109

An das
 Bundesministerium für Inneres
 Herrngasse 7
 1014 Wien

Beilagen

LAD1-VD-141044/001-2012
 Kennzeichen (bei Antwort bitte angeben)

E-Mail: post.lad1@noel.gv.at
Fax 02742/9005-13610 Internet: http://www.noel.gv.at
Bürgerservice-Telefon 02742/9005-9005 DVR: 0059986

(0 27 42) 9005

Bezug	BearbeiterIn	Durchwahl	Datum
BMI-LR1355/0001-III/1/c/2012	Dr. Wolfgang Koizar	12197	15. Mai 2012

Betrifft

BFA-Einrichtungsgesetz, BFA-Verfahrensgesetz; Änderung des Asylgesetzes 2005, des Fremdenpolizeigesetzes 2005, des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes, des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1985, des Grundversorgungsgesetzes - Bund 2005 und des Einführungsgesetzes zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen 2008

Die NÖ Landesregierung hat in ihrer Sitzung vom 15. Mai 2012 beschlossen, zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem ein BFA-Einrichtungsgesetz und ein BFA-Verfahrensgesetz erlassen sowie das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985, das Grundversorgungsgesetz - Bund 2005 und das Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen 2008 geändert werden, wie folgt Stellung zu nehmen:

Zu Artikel 3 (Änderung des Asylgesetzes 2005):

Zu Z. 98 (§ 54 ff):

Zu § 54:

§ 54 Abs. 1 regelt, dass das BFA entweder eine „Aufenthaltsberechtigung plus“, eine „Aufenthaltsberechtigung“ oder eine „Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz“ erteilen kann.

Gemäß Abs. 2 sind die „Aufenthaltsberechtigung plus“ und die „Aufenthaltsberechtigung“ nicht verlängerbar. § 41a Abs. 9 NAG (neu) und § 43 Abs. 3 NAG (neu) sehen im Anschluss daran die Erteilung einer „Rot-Weiß-Rot – Karte plus“ bzw. einer „Niederlassungsbewilligung“ durch die NAG-Behörde vor. Auf diese Weise wird der Fremde nach 12 Monaten in das Regime des NAG übergeführt. Lediglich die „Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz“ ist einer Verlängerung durch das BFA zugänglich.

Vor dem BFA wird daher – außer im Fall der erwähnten Ausnahme – ausschließlich ein Verfahren zur Erteilung eines erstmaligen Aufenthaltstitels geführt. Neben der Verlängerung ist auch ein Zweckwechsel unzulässig.

Aus der Praxis der NAG-Behörden ist bekannt, dass es immer wieder Fälle gibt, in denen ein Fremder, der zunächst (nur) eine Niederlassungsbewilligung gemäß § 43 Abs. 3 NAG (entspricht der „Aufenthaltsberechtigung“) erhalten hat, weil er zum Erteilungszeitpunkt das Modul 1 der Integrationsvereinbarung noch nicht erfüllt hat, noch vor Ablauf dieser Bewilligung den Nachweis über das Modul 1 erbringt. In diesen Fällen wird über Antrag des Fremden ein Zweckänderungsverfahren durchgeführt, um den Fremden mit der qualitativ besseren Rot-Weiß-Rot – Karte plus (entspricht der „Aufenthaltsberechtigung plus“) auszustatten. Damit erhält der Fremde uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt, was auch im Interesse der Länder gelegen ist, da damit sonst allenfalls notwendige Sozialhilfeleistungen reduziert werden können. Gemäß dem vorliegenden Entwurf ist der Fremde aber darauf angewiesen, schon bei Erteilung der erstmaligen „Aufenthaltsberechtigung“ den Nachweis über die Erfüllung des Moduls 1 der Integrationsvereinbarung vorzulegen. Anderenfalls ist ihm während der Gültigkeitsdauer der Aufenthaltsberechtigung der Zugang zum Arbeitsmarkt nur dann möglich, wenn er eine arbeitsmarktrechtliche Bewilligung erlangt. Die Erlangung des qualitativ höherwertigen Aufenthaltstitels Rot-Weiß-Rot – Karte plus ist ihm erst nach 12 Monaten durch Antragstellung bei der NAG-Behörde möglich (§ 41a Abs. 9 NAG neu).

Es sollte daher vorgesehen werden, dass in der genannten Fallkonstellation ein Fremder auch während der Gültigkeitsdauer der „Aufenthaltsberechtigung“ auf die qualitativ höherwertige „Aufenthaltsberechtigung plus“ wechseln kann, wenn er nunmehr Modul 1 der Integrationsvereinbarung erfüllt.

Zu § 56:

Das nunmehrige Abgehen von der Stichtagsregelung (1. Mai 2004) durch die Festlegung dahingehend, dass ein potentieller Antragsteller zum Zeitpunkt der Antragstellung bloß fünf Jahre aufhältig sein muss, bedeutet zunächst, dass der Anwendungsbereich dieser Bestimmung im Vergleich zur geltenden Rechtslage wesentlich ausgedehnt wird.

Die Regelung sollte zum einen im Hinblick auf bestehende Missbrauchsmöglichkeiten überdacht werden:

Werden Anträge auf internationalen Schutz jeweils unter anderer Identität oder als Folgeantrag eingebracht, kann sich die Verfahrensdauer insgesamt durchwegs über fünf Jahre erstrecken, wobei der Aufenthalt in der Regel auch größtenteils rechtmäßig sein wird, so dass die Einstiegsvoraussetzung für diesen Aufenthaltstitel gegeben ist. Auch wenn es für die Erteilung des Aufenthaltstitels des Nachweises weiterer Voraussetzungen bedarf, ist nicht auszuschließen, dass diese Bestimmung einen Anreiz dazu bietet, die Verfahrensdauer möglichst hinauszuzögern oder mehrere Anträge auf internationalen Schutz zu stellen.

Zum anderen ist nach der derzeit geltenden Rechtslage die Zustimmung des Bundesministers für Inneres erforderlich, der bei seiner Entscheidung vom Beirat zur Beratung besonders berücksichtigungswürdiger Fälle beraten wird. Aus der Zusammensetzung dieses Beirates (Vertreter des Österreichischen Integrationsfonds, Mitglieder ausschließlich humanitärer oder kirchlicher Einrichtungen, je ein Mitglied auf Vorschlag des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes sowie zwei Vertreter des Bundesministeriums für Inneres) ergibt sich, dass bei der Entscheidung gerade auch lokale Bedürfnisse berücksichtigt werden sollen.

Nunmehr soll die Entscheidung über diesen Aufenthaltstitel das BFA treffen, das aufgrund seiner bundesweiten Zuständigkeit lokale Bedürfnisse nicht in gleichwertiger Weise berücksichtigen wird können.

Es sollte daher Vorsorge getroffen werden, dass die lokalen Bedürfnisse bei der Entscheidung wie bisher Berücksichtigung finden.

§ 56 Abs. 3 enthält einen Verweis auf § 59 Abs. 2; dieser Verweis hat richtigerweise auf § 60 Abs. 2 zu lauten.

Verhältnis der §§ 55 bis 57 und 62 zu Art. 2 Abs. 1 Z. 3 der Grundversorgungsvereinbarung:

Die in den §§ 55, 56 und 57 geregelten Aufenthaltstitel sind zumindest teilweise als Nachfolgebestimmungen des ehemaligen § 10 Abs. 4 FrG 1997 (Aufenthaltstitel in besonders berücksichtigungswürdigen Fällen aus humanitären Gründen) zu werten. Da hilfsbedürftige Fremde, die im Besitz eines Aufenthaltstitels nach § 10 Abs. 4 FrG 1997 waren, als Zielgruppenzugehörige im Sinne des Art. 2 Abs. 1 Z. 3 Grundversorgungsvereinbarung galten, gelten daher auch hilfsbedürftige Fremde mit einem Aufenthaltstitel nach den §§ 55, 56, 57 AsylG 2005 zumindest teilweise als Zielgruppe der Grundversorgungsvereinbarung. Ähnlich verhält es sich mit dem nun in § 62 geregelten Aufenthaltsrecht für Vertriebene, das jedenfalls auch als Aufenthaltsrecht im Sinne des ehemaligen § 29 FrG 1997 bzw. § 76 NAG zu verstehen ist. Damit ist auch diese Personengruppe eine Zielgruppe im Sinne des Art. 2 Abs. 1 Z. 3 Grundversorgungsvereinbarung. Dies sollte in den Erläuterungen ergänzt werden.

In diesem Zusammenhang wird gefordert, dass der Bund mit den Ländern als Partner der Grundversorgungsvereinbarung gemeinsam eindeutige Kriterien festlegt, nach welchen hilfsbedürftige Fremde mit oben angeführten Aufenthaltstiteln (Aufenthaltsrechten) unter die Zielgruppe des Art. 2 Abs. 1 Z. 3 Grundversorgungsvereinbarung fallen, damit im Falle der Hilfsbedürftigkeit die notwendige Versorgung durch die Länder geleistet und die dafür entstehenden Kosten mit dem Bund nach Art. 10 und 11 Grundversorgungsvereinbarung verrechnet werden können (60 % Bund und 40 % die Länder).

Zu § 58:

Der vorliegende Entwurf sieht in § 58 Abs. 3 Z. 1 und 2 Zurückweisungsgründe vor. In den Erläuterungen wird allerdings noch eine Z. 3 angeführt, in der geregelt sein soll, dass Anträge auch dann als unzulässig zurückzuweisen sind, wenn die in § 1 Abs. 2 Z. 2 und 3 NAG genannten Ausschlussgründe vorliegen (Träger von Privilegien und Immunitäten und Personen, die nach § 24 FPG zum Aufenthalt berechtigt sind). Diese Z. 3 fehlt im Gesetzestext.

- 5 -

§ 58 Abs. 4 soll den Erläuterungen zufolge im Wesentlichen § 44b NAG entsprechen. Das NAG sieht eine Zurückweisung des Antrages jedoch auch dann vor, wenn rechtskräftig festgestellt wurde, dass eine Rückkehrentscheidung oder eine Ausweisung aus Gründen des Art. 8 EMRK bloß vorübergehend unzulässig ist (vgl. § 44b Abs. 1 Z. 2 NAG). Der vorliegende Entwurf berücksichtigt diese Variante nicht, obwohl der Entwurf offensichtlich keine inhaltliche Änderung beabsichtigt.

Zu § 59:

§ 59 Abs. 4 Z. 3 verweist auf § 59 Abs. 2; richtigerweise ist auf § 60 Abs. 2 zu verweisen.

Zu § 60:

§ 60 Abs. 1 legt die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen fest, die für alle nach dem AsylG 2005 zu erteilenden Aufenthaltsberechtigungen gelten. Demnach kommt die Erteilung einer Aufenthaltsberechtigung keinesfalls in Frage, wenn eine Rückkehrentscheidung gemäß § 52 iVm § 53 Abs. 2 oder 3 FPG rechtskräftig erlassen wurde oder eine Rückführungsentscheidung eines anderen EWR-Staates oder der Schweiz besteht.

Diese beiden absoluten Versagungsgründe erfasst auch die geltende Rechtslage, indem die §§ 41a Abs. 9 und § 43 Abs. 3 NAG jeweils auf § 11 Abs. 1 Z. 1 und 2 NAG verweisen. Die zitierten geltenden Bestimmungen verweisen aber auch auf § 11 Abs. 1 Z. 4 NAG, der als absoluten Versagungsgrund das Vorliegen einer Aufenthaltsehe, Aufenthaltspartnerschaft oder Aufenthaltsadoption normiert. Der vorliegende Entwurf lässt diesen absoluten Versagungsgrund des NAG unberücksichtigt.

Es wird vorgeschlagen, auch diesen absoluten Versagungsgrund in § 60 Abs. 1 aufzunehmen.

Zu Artikel 4 (Änderung des Fremdenpolizeigesetzes 2005):

Zu Z. 41 (§ 3):

Es sollte sichergestellt werden, dass allfällige Untersuchungen, wie z.B. die Feststellung der Flugtauglichkeit im Zusammenhang mit der Abschiebung, grundsätzlich durch die in diesen Untersuchungen routinierten Polizeiärzte durchgeführt werden.

Zu Z. 97 (§ 36 Abs. 1 Z. 1):

Gemäß § 36 Abs. 1 Z. 1 werden die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes ermächtigt, Grundstücke, Räume, Betriebsstätten, Arbeitsstellen sowie Fahrzeuge zu betreten, soweit dies notwendig ist, um Fremde, die Leistungen aus der Grundversorgung beziehen, einer Überprüfung an Ort und Stelle zu unterziehen. Durch diese Bestimmung würde im Wesentlichen eine umfassende fremdenpolizeiliche Befugnis zur Kontrolle der Grundversorgungsquartiere des Bundes und der Länder geschaffen werden. Es fehlen jedoch Vorgaben, welche Überprüfung von den Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes nun an Ort und Stelle vorgenommen werden soll. Aus verfassungsrechtlicher Sicht wäre daher diese gesetzlich vorgesehene Einschränkung des Hausrechtes genauer zu determinieren. Sollte dabei – wie sich dies aus den Erläuterungen ergibt – geplant sein, dass die fremdenpolizeilichen Organe kontrollieren, ob die Voraussetzungen für die Gewährung von Grundversorgungsleistungen vorliegen, wird darauf hingewiesen, dass es sich bei ca. 90 % der Grundversorgungsleistungen um Leistungen handelt, die aufgrund landesgesetzlicher Regelungen (Grundversorgungsgesetze der Länder) geleistet werden. In diesem Zusammenhang stellt sich dann die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Kontrolle von landesrechtlichen Vollzugsaufgaben durch Bundesorgane.

Zu Z. 144 (§ 52):

§ 52 Abs. 4 Z. 1 verweist auf § 59 AsylG 2005; richtigerweise wäre auf § 60 AsylG 2005 zu verweisen.

Zu Artikel 5 (Änderung des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes):

Nach Z. 11 (§ 11 Abs. 1 Z. 3):

Aus den Erläuterungen zu Z. 19 (§ 27 Abs. 2) ergibt sich, dass § 11 Abs. 1 Z. 3 NAG entfallen soll. Dies ist auch konsequent, da § 11 Abs. 1 Z. 3 NAG auf eine Ausweisungsent-

scheidung gegen einen Drittstaatsangehörigen Bezug nimmt, die nach der neuen Systematik nicht mehr vorgesehen ist.

Im vorliegenden Entwurf fehlt allerdings die Anordnung, dass § 11 Abs. 1 Z. 3 NAG entfallen soll.

Zu Z. 28 (§ 41a Abs. 3):

§ 41a Abs. 3 verweist auf § 58 Abs. 3 AsylG 2005; richtigerweise wäre auf § 59 Abs. 4 AsylG 2005 zu verweisen.

Zu Z. 31 (§ 44a):

§ 44a Abs. 1 verweist auf § 44 Abs. 3; richtigerweise wäre auf § 43 Abs. 3 zu verweisen.

Anregungen:

Zu § 24 Abs. 1:

§ 24 Abs. 1 NAG normiert, dass Verlängerungsanträge vor Ablauf der Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels einzubringen sind. Später gestellte Anträge gelten als Erstanträge, es sei denn, es liegen die Voraussetzungen des § 24 Abs. 2 NAG vor. § 24 Abs. 2 NAG ist den Wiedereinsetzungsgründen des AVG nachgebildet.

In der Praxis kommt es immer wieder vor, dass die Frist für die Einbringung des Verlängerungsantrages – meist nur um wenige Tage – versäumt wird. In der Regel liegt jedoch kein Wiedereinsetzungsgrund vor, sodass der Antrag als Erstantrag zu werten ist.

In diesen Fällen kann oftmals ein Aufenthaltstitel nach dem regulären Regime des NAG nicht beantragt werden, weil die Voraussetzungen dafür nicht erfüllt werden. Die Fälle sind daher nach dem Regelungsregime für humanitäre Fälle zu lösen. Eine Aufenthaltsbeendigung ist in diesen Fällen meist nicht möglich, sodass aus Gründen des Art. 8 EMRK letztlich ein Aufenthaltstitel zu erteilen ist.

Da hier die verfahrensrechtlichen Bestimmungen für humanitäre Aufenthaltstitel einzuhalten sind, stellt dies bereits jetzt einen nicht zu vernachlässigenden Mehraufwand dar.

Nach der Systematik des vorliegenden Entwurfes müssten Fälle der Fristversäumnis, für die kein Wiedereinsetzungsgrund geltend gemacht werden kann, vom BFA behandelt und mit einer „Aufenthaltsberechtigung“ bzw. „Aufenthaltsberechtigung plus“ ausgestattet werden. Erst nach 12 Monaten wäre dann wieder ein Wechsel in das Regime des NAG möglich.

Es wird daher angeregt, in § 24 NAG wieder eine Nachfrist einzuführen – vorgeschlagen werden drei Wochen – die es erlaubt, in Fällen der Fristversäumnis im Regime des NAG zu bleiben.

Zu § 64 Abs. 5:

Es wird vorgeschlagen, dass Abs. 5 wie folgt lautet: „Anträge gemäß Abs. 4 sind vor Ablauf der Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels gemäß Abs. 1 zu stellen.“

Das würde bedeuten, dass in diesen Fällen diesen Studierenden ein Aufenthalts- und Bleiberecht bis zur Entscheidung über den Antrag zu kommen würde. In der Praxis könnten die Antragsteller die dafür erforderlichen Nachweise der Behörde auch nach Ablauf der „Aufenthaltsbewilligung – Studierender“ vorlegen und könnten die Bestätigung für die Arbeitssuche im Inland übernehmen.

Derzeit müssen diese Personen Österreich verlassen und im Heimatland einen Erstantrag auf Erteilung eines Aufenthaltstitels stellen.

Der Sinn der Bestimmung, eine Erleichterung für Studierende bei der Arbeitssuche in Österreich zu ermöglichen, geht verloren, wenn kein Aufenthalts- und Bleiberecht zukommen würde.

Zu Artikel 6 (Änderung des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1985):

Anregungen:

Es sollten folgende Deregulierungsvorschläge, die sich im Zuge von landesinternen Verwaltungsprojekten ergeben haben, geprüft werden:

Zu § 10a:

Gemäß Abs. 1 ist Voraussetzung jeglicher Verleihung der Staatsbürgerschaft der Nachweis über ausreichende Deutschkenntnisse (Z. 1) und von Grundkenntnissen der demokratischen Ordnung sowie der Geschichte Österreichs und des jeweiligen Bundeslandes (Z. 2). Sofern keine Befreiungstatbestände vorliegen, ist der Nachweis der Deutschkenntnisse vom Antragsteller durch ein Zeugnis behördenexterner Stellen, der Nachweis über die Staats- und Geschichtskenntnisse aber durch eine Prüfung bei der Landesregierung bzw. Bezirksverwaltungsbehörde zu erbringen (Abs. 5 bis 7). Entsprechend der Staatsbürgerschaftsprüfungs-Verordnung muss der Fremde vorerst einen Antrag auf Staatsbürgerschaftsverleihung stellen, um in weiterer Folge bei der Landesregierung oder den ermächtigten Bezirksverwaltungsbehörden die vorgesehene Demokratie- und Geschichteprüfung ablegen zu können. Obwohl das Verfahren damit einerseits bereits behördlich anhängig ist, kann der Akt auf der anderen Seite grundsätzlich nicht weiterbearbeitet werden, weil Prüfungen nicht anlassbezogen bzw. laufend stattfinden, Prüfungstermine von Fremden einfach nicht wahrgenommen werden oder Prüfungen wiederholt werden müssen.

Es wird daher vorgeschlagen, dass die Fremden diese Demokratie- und Geschichteprüfung ähnlich wie beim Nachweis der Deutschkenntnisse über zertifizierte behördenexterne Stellen erbringen müssen, ohne dass dabei Behördenstrukturen belastet werden. Die Möglichkeiten zur Ablegung der Demokratie- und Geschichteprüfung sollten an das bereits bestehende Modell zur Erlangung der Nachweise der Deutschkenntnisse angekoppelt werden (zusätzlicher Prüfungsteil bei den bereits zertifizierten Stellen). Die Verfahren könnten dadurch in vielen Fällen schneller abgehandelt werden. Bei Gewährleistung entsprechend enger Prüfungsintervalle durch die zertifizierten behördenexternen Stellen wären auch Vorteile für den Verleihungswerber zu erwarten.

Zu § 20 StbG:

Nach dieser Bestimmung ist die Verleihung der Staatsbürgerschaft grundsätzlich zunächst für den Fall zuzusichern, dass der Fremde binnen zwei Jahren das Ausscheiden aus seinem bisherigen Staatsverband nachweist. Dadurch hat die Landesregierung als zuständige Behörde grundsätzlich zuerst den Zusicherungsbescheid und nach dem Ausscheiden aus dem bisherigen Staatsverband den Verleihungsbescheid zu erlassen. Damit hat die

Behörde (unter Einbeziehung anderer Behörden und Stellen) die Verleihungsvoraussetzungen grundsätzlich zweimal zu prüfen, nämlich das erste Mal vor der Erlassung des Zusicherungsbescheides und dann nochmals vor Erlassung des Verleihungsbescheides. Gemäß § 20 Abs. 2 StbG ist der Zusicherungsbescheid nämlich zu widerrufen, wenn der Fremde auch nur eine der für die Verleihung der Staatsbürgerschaft erforderlichen Voraussetzungen nicht mehr erfüllt.

Unter Berücksichtigung des VfGH-Erkenntnisses vom 29. September 2011, G 154/10, aufgrund dessen diese Bestimmung am 21. Oktober 2012 außer Kraft tritt, sollte § 20 Abs. 2 StbG so geändert werden, dass es zu einer deutlichen Reduktion der dargestellten doppelten Verfahrensabläufe kommt.

In diesem Zusammenhang sollte überlegt werden, ob die Aufrechterhaltung des bisherigen Zusicherungsregimes überhaupt notwendig ist oder ob es nicht sinnvoller wäre, bei Vorliegen der Verleihungsvoraussetzungen die Staatsbürgerschaft ohne vorhergehende Zusicherung mit dem Hinweis auf die Rechtsfolgen des § 34 StbG sofort zu verleihen (Entziehung der Staatsbürgerschaft, wenn nicht innerhalb von zwei Jahren ab Verleihung aus dem bisherigen Staatsverband austreten wird). Dadurch würde überhaupt der gesamte verfahrensrechtliche Aufwand für Zusicherungsbescheide entfallen, was zu einer Einsparung von Verwaltungskosten führen würde.

Im Übrigen darf auf die von der Landeshauptleutekonferenz am 6. September 2010 beschlossene und zwischen Vertretern der Bundesregierung und der Bundesländer akkordierte Deregulierungsliste hingewiesen werden.

Eine Ausfertigung dieser Stellungnahme wird unter einem dem Präsidium des Nationalrates elektronisch übermittelt.

Ergeht an:

2. An das Präsidium des Bundesrates,

-
1. An das Präsidium des Nationalrates
 3. An alle vom Lande Niederösterreich entsendeten Mitglieder des Bundesrates
 4. An alle Ämter der Landesregierungen (zu Händen des Herrn Landesamtsdirektors)
 5. An die Verbindungsstelle der Bundesländer, Schenkenstraße 4, 1014 Wien
 6. Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, Ballhausplatz 2, 1014 Wien
 7. Landtagsdirektion

NÖ Landesregierung

Dr. P R Ö L L

Landeshauptmann

