

Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Asylgesetz 2005 und das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 geändert werden  
(251 ME XXIV. GP)

In den letzten Jahren hat sich das Fremdenrecht durch eine Vielzahl an Novellen geändert und eine Komplexität erreicht, durch die es selbst für Experten und Expertinnen immer schwieriger wird, die Bestimmungen im Detail zu kennen. Betroffene selbst haben keine Chance mehr im Dickicht der Fremdenrechtsnormen die für sie relevanten Regelungen zu überblicken. Verunsicherung und Rechtsunsicherheit sind die Folge. Die Ressourcen von Beratungseinrichtungen decken den bestehenden Bedarf bei weitem nicht ab. Darüber hinaus ist zu vermuten, dass durch die Vielzahl an fremdenrechtlichen Neuerungen in kurzen Intervallen auch Systemänderungen vorgenommen werden, die nicht wirklich auf ihre Konsequenzen hin durchdacht und geprüft sind und dadurch wesentliche Grundsätze des fremdenrechtlichen Systems, die in früheren Fremdenrechtsnovellen als Errungenschaften und Qualitätsstandards eingeführt wurden, aufgegeben werden.

Zu den einzelnen im Begutachtungsentwurf enthaltenen Bestimmungen wird folgende Stellungnahme abgegeben:

## **I. Änderungen im Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz**

### **1. Zu § 21 a NAG - Deutschkenntnisse bei Stellung des Erstantrages**

Die Verpflichtung für Drittstaatsangehörige mit Stellung des Erstantrags auf Erteilung eines Aufenthaltstitels Deutschkenntnisse zumindest auf A1-Niveau des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen nachzuweisen, trägt zwar grundsätzlich dem Integrationsgedanken Rechnung, wirft aber angesichts der Durchführung in der Praxis erhebliche Fragen und Probleme auf.

Es fragt sich, ob sicher davon ausgegangen werden kann, dass in jedem Herkunftsland ein dementsprechendes Kursangebot und die erforderliche Infrastruktur bestehen, die Betroffene benötigen, um den Sprachkurs zu besuchen. Weiters kann die Höhe der Kurskosten, der Kosten vor Ort und die erforderliche Wegstrecke zum Kursort eine unüberwindbare Hürde darstellen. Da es sich oftmals bei den Betroffenen um Familienangehörige, Frauen und Kinder handelt, ist es äußerst fraglich, ob während der Kurszeiten Kinderbetreuung bereitgestellt werden kann. Es liegt die Vermutung nahe, dass einige Fremde aus diesen Gründen den Familiennachzug nicht in Anspruch nehmen können, was eine Einschränkung des Grundrechts auf Schutz des Privat- und Familienlebens wäre, da Familienzusammenführung eine notwendige Voraussetzung darstellt, damit ein Familienleben möglich ist.

### **2. Zu § 24 Abs. 3 und 3 a NAG - Wegfall der Verfahrenskonzentration bei Verlängerungsanträgen**

Mit dem Fremdengesetz 1997 wurde im Falle von Verlängerungsanträgen die sogenannte „Verfahrenskonzentration“ (§ 15 FG 1997) eingeführt. In den parlamentarischen Materialien zum Fremdengesetz 1997 wurde auf die Problematik der Gesetzeslage vor 1997 folgendermaßen hingewiesen:

*“In der Vergangenheit ist es gelegentlich vorgekommen, dass die Aufenthaltsbehörde einem Fremden die Erteilung eines weiteren Aufenthaltstitels (Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung) versagt hat, und daß in der Folge die Fremdenpolizeibehörde zum Ergebnis gelangte, dieser Fremde könne auf Grund der fortgeschrittenen Integration wegen dieses Sachverhaltes nicht zum Verlassen des Landes veranlaßt werden, da die Verhängung der Ausweisung gemäß § 17 Abs.1 geltendes FrG oder eines Aufenthaltsverbotes aus den Gründen des §§ 19 und 20 Abs.1 geltendes FrG nicht zulässig war. Damit bestand eine Situation, in der rechtens in Bezug auf bestimmte Fremde weder die Erteilung eines Aufenthaltstitels noch eine aufenthaltsbeendende Maßnahme möglich war. Davon ausgehend, daß eine solche Situation nicht wünschenswert ist, schlägt § 15 vor, in diesen Fällen einen neuen Weg zu gehen:...”*

In diesem Zusammenhang wurde auch darauf hingewiesen, dass die Verfahrenskonzentration nicht nur der Rechtssicherheit des Fremden dient, sondern auch zu einer Entlastung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts führt (siehe dazu parlamentarische Materialien zu §§ 12 Abs 3 und 15 FG 1997)

Nun geht aus dem geplanten § 24 Abs. 3 und 3 a NAG hervor, dass bei Nichterfüllung der allgemeinen und besonderen Erteilungsvoraussetzungen der Aufenthaltstitel zu versagen ist. Aufgrund des unrechtmäßigen Aufenthalts kann die fremdenpolizeiliche Behörde ein Verfahren zur Erlassung einer Rückkehrentscheidung einleiten. Kommt sie zum Ergebnis, dass die Erlassung einer Rückkehrentscheidung auf Grund des Art. 8 EMRK (§ 58 FPG) auf Dauer unzulässig ist, kann dem Fremden in der Folge ein (humanitärer) Aufenthaltstitel erteilt werden. Dabei ergibt sich jedoch das Problem der Aufenthaltslücke zwischen Versagung des Aufenthaltstitels und Neuausstellung. Da der Fremde in dieser Zwischenzeit nicht mehr legal aufhältig ist, verliert er Ansprüche nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz, Familienbeihilfe, Kinderbetreuungsgeld und andere Grundlagen seiner Existenz, die einen legalen Aufenthalt voraussetzen. Weiters haben Unterbrechungen im Aufenthalt zur Folge, dass Fremde, auch wenn sie über einen langen Zeitraum in Österreich leben und integriert sind, nicht mehr in der Lage sind, durchgehende Aufenthaltszeiten für die Erteilung des Aufenthaltstitels „Daueraufenthalt – EG“ und für die Verleihung der Staatsbürgerschaft nachzuweisen. Das geplante Parallelsystem hätte auch einen großen Verwaltungsaufwand zur Folge. Daher wird die Beibehaltung des Grundsatzes der Verfahrenskonzentration nach § 24 NAG angeregt.

### **3. Anregung zum geltenden § 27 Abs. 4 NAG - Meldepflicht geschiedener Ehegatten, Verlust des Aufenthaltsstatus**

Die Verletzung der Meldepflicht in Zusammenhang mit Scheidung oder Tod eines Elternteils oder Ehegatten sollte nicht zum Untergang des Aufenthaltsrechtes führen. Der drohende Verlust des Aufenthaltsstatus, sofern keine Gründe nach § 24 Abs. 2 NAG geltend gemacht werden können, ist unverhältnismäßig und kann in der Praxis zu Härtefällen ungeahnten Ausmaßes führen. Menschen, die betroffen sind von Scheidung oder Tod des Ehegatten / Elternteils befinden sich in einer Ausnahme- bzw. Krisensituation. Sie haben mit Trauer, Abschied, Neuorientierung zu kämpfen und haben in diesem Zusammenhang oftmals auch finanzielle Schwierigkeiten bis zur Gefahr des Existenzverlustes. Die Betroffenen, die bei Scheidung zumeist noch im Besitz eines gültigen Aufenthaltstitels sind, erkennen die Dringlichkeit der Meldung nicht und schon gar nicht die Gefahr des Verlustes ihres Aufenthalts, zumal den meisten die rechtliche Bestimmung nicht bekannt ist. Angeregt wird § 27 Abs. 4 NAG an § 54 Abs.6 NAG

(korrespondierende Bestimmung für drittstaatsangehörige Familienangehörige von EWR-Bürgern) inhaltlich anzupassen. Die Frist von einem Monat zur Meldung ist in beiden Bestimmungen zu kurz bemessen. Eine Ausdehnung auf mindestens 2 Monate wird angeregt.

#### **4. Zu § 28 iVm § 41a Abs 5 NAG - Rückstufung eines Aufenthaltstitels und Erteilungsvoraussetzungen**

Der geplante § 41a Abs 5 NAG sieht vor, dass im Falle einer Rückstufung nach § 28 NAG der Aufenthaltstitel „Rot-Weiß-Rot - Karte plus“ zu erteilen ist, sofern die Voraussetzungen des ersten Teils des NAG erfüllt sind. In der Folge hätte diese Bestimmung die Auswirkung, dass selbst Menschen, die sehr lange in Österreich leben und integriert sind (Rückstufung setzt Unzulässigkeit einer Rückkehrentscheidung aus Gründen des § 58 FPG voraus) beispielsweise aufgrund fehlenden Unterhalts ein Aufenthaltstitel versagt wird und sie damit illegal werden, obwohl eine Rückkehrentscheidung aufgrund Art 8 MRK unzulässig ist. Fremde mit illegalem Aufenthalt verlieren häufig ihre Existenzgrundlage und laufen eher Gefahr, ein Risiko für die Sicherheit des Landes zu werden, was der Intention des Gesetzes, ein geordnetes Fremdenwesen aufrecht zu erhalten, widerspricht. Angeregt wird im Abs 5 des § 41a NAG den letzten Halbsatz entfallen zu lassen.

#### **5. Zu § 45 Abs. 1 Z 2 iVm § 14 Abs. 2 Z 2 NAG - Erfüllung des Modul 2 als Voraussetzung für den Aufenthaltstitel „Daueraufenthalt - EG“**

Grundsätzlich wird befürwortet, dass Fremde, die sich in Österreich niederlassen, Sprachkenntnisse erlangen sollten, um am sozialen und wirtschaftlichen Leben teilnehmen zu können. Die geplante Bestimmung des § 45 Abs. 1 Z 2 NAG, wonach als Voraussetzung für den Aufenthaltstitel „Daueraufenthalt - EG“ das Modul 2 (Niveau B1 des Europäischen Referenzrahmens für Sprachen) erfüllt sein muss, kann jedoch für Betroffene eine unverhältnismäßig hohe Hürde darstellen. Vor allem nicht bildungsgewohnten Menschen kann das Erlernen der Sprachfertigkeiten auf B1-Niveau Schwierigkeiten bereiten. Es ist zu vermuten, dass es für manche Fremden so nur schwer oder gar nicht möglich sein wird, einen unbefristeten Aufenthaltstitel zu bekommen und somit den Status eines langfristig Aufenthaltsberechtigten zu erlangen, ohne den ihnen diverse soziale Rechte verwehrt bleiben ( z.B. Zugang zur Mindestsicherung, Wohnbeihilfe, Zugang zu Gemeindewohnung...).

## **II. Änderungen im Fremdenpolizeigesetz**

### **1. Zu den geltenden Bestimmungen §§ 55, 56 und 61 FPG - Wegfall der Aufenthaltsverfestigung und der Bestimmung „Unzulässigkeit des Aufenthaltsverbots“**

Das geltende System der Aufenthaltsverfestigung sieht vor, dass einem Fremden nach einer langen Niederlassung in Österreich ein weiterer Aufenthaltstitel bei Fehlen bestimmter Erteilungsvoraussetzungen nicht mehr versagt werden darf. Je länger die Niederlassung im Bundesgebiet ist, desto sicherer ist der Aufenthaltsstatus. Die Unzulässigkeit der Versagung dient der Rechtssicherheit des Fremden, dass er in Österreich leben und bleiben darf, wenn er lange Zeit bewiesen hat, sich in Österreich zu integrieren (siehe dazu die parlamentarischen Materialien zu § 35 FrG 1997, durch das das Prinzip der Aufenthaltsverfestigung gesetzlich eingeführt wurde).

Das System der Aufenthaltsverfestigung soll in der geplanten Novelle entfallen. Vorgesehen ist ausschließlich die Prüfung der Integration im Rahmen der Interessensabwägung nach § 58 FPG. Jene Bestimmungen, die für Fremde nach einer langen Niederlassungsdauer Schutz vor Ausweisung oder Aufenthaltsverbot vorsehen, sollen künftig entfallen. Dadurch könnten langjährig niedergelassene Fremde, insbesondere jene der 2. Generation, in ein Land ausgewiesen werden, das sie vielleicht kaum kennen. Mit der Fremdrechtsnovelle 2002 wurde der absolute Schutz vor einem Aufenthaltsverbot für stark integrierte Fremde gegenüber dem Fremdenrecht 1997 aufgeweicht. Durch das Fremdenrechtspaket 2005 wurden dieser Aufenthaltsschutz und damit der Integrationsgedanke in bedenklicher Weise weiter eingeschränkt. Nun soll der Ausweisungsschutz weiter reduziert werden. Der Aufenthaltsstatus von Menschen, die ein ganzes Leben oder den Großteil ihres Lebens in Österreich verbracht haben, kann nicht einzig und allein von einer Interessensabwägung einer Behörde abhängen! Rechtsunsicherheit führt zu einer unsicheren Lebenssituation für den Betroffenen. Menschen in einer unsicheren Lebenssituation können eher zu einer Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit werden, was der Intention des Fremdenrechts, nämlich die Aufrechterhaltung eines geordneten Fremdenwesens widerspricht. Angeregt wird die Bestimmungen zur Aufenthaltsverfestigung – wie sie derzeit im geltenden Recht vorgesehen sind – beizubehalten jedoch mit der Ergänzung, für Fremde, die in Österreich geboren oder von klein auf aufgewachsen und lange integriert sind, einen absoluten Schutz vor aufenthaltsbeendenden Maßnahmen (wie im FrG 1997 vorgesehen) gesetzlich zu verankern.

## **2. Zu § 45 Abs 1 Zi 3 FPG - Zurückschiebung Fremder mit nicht rechtmäßigem Aufenthalt**

Die neu eingefügte Ziffer 3 des § 45 Abs 1 NAG sieht vor, dass Fremde, nachdem ihr Aufenthalt im Bundesgebiet nicht mehr rechtmäßig ist, zurückgeschoben werden können, wenn sie binnen 7 Tage betreten werden. Die Zurückschiebung ist eine verfahrensfreie Maßnahme und erfolgt mit Befehls – und Zwangsgewalt ohne Bescheiderlassung. Die Bestimmung der Ziffer 3 hätte nun zur Folge, dass Fremde, deren Aufenthaltstitel versagt (z.B. aufgrund fehlenden Unterhalts, ...) bzw. entzogen wurde, auch wenn sie viele Jahre hier gelebt haben, ohne Bescheid in Form der Zurückschiebung außer Landes gebracht werden. Eine Interessensabwägung nach § 58 FPG käme nicht zum Tragen, da sie für das Institut der Zurückschiebung gesetzlich nicht vorgesehen ist. Die Bestimmung stellt eine Verletzung des Art 8 MRK dar und verstößt gegen das Rechtsstaatsprinzip. Weiters sind in diversen EU-Richtlinien die Kriterien festgeschrieben, unter welchen Bedingungen eine Ausweisung möglich ist (z.B. Art 12 der RL 2003/109/EG), die durch nationales Recht nicht umgangen werden dürfen. Angeregt wird, die Ziffer 3 entfallen zu lassen.

## **3. Zu §§ 53 Abs 3 Z 1 FPG – Einreiseverbot bei schwerwiegender Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit**

Der geplante § 53 Abs. 3 Z 1 FPG sieht bei Drittstaatsangehörigen die Möglichkeit der Verhängung einer Rückkehrentscheidung mit einem Einreiseverbot von 10 Jahren vor, sofern sie zu einer unbedingten Freiheitsstrafe von mehr als 3 Monaten, zu einer bedingten oder teilbedingten Strafe von mehr als 6 Monaten oder mehr als einmal wegen einer einschlägigen strafbaren Handlung rechtskräftig verurteilt worden sind.

Bei einer bedingten und teilbedingten Verurteilung wurden in einem vorangegangenen gerichtlichen Strafverfahren genau geprüft, ob die bloße Androhung der Vollziehung genügen werde, um den Täter vor weiteren strafbaren Handlungen abzuhalten (siehe §§ 43 und 43 a ff StGB). Das Gericht stellt in diesem Zusammenhang eine Zukunftsprognose an und verhängt nur im Falle einer positiven Prognose eine bedingte Strafe. In diesem Rahmen hat das Gericht, soweit erforderlich, durch Anordnung von Weisungen und Bewährungshilfe den Täter bei seinem weiteren straffreien Leben zu unterstützen. Die fremdenpolizeiliche Behörde sieht in einer bedingten oder teilbedingten Verurteilung – also selbst dann, wenn das Gericht eine positive Zukunftsprognose angenommen hat – eine besondere Tatsache für die Annahme einer schwerwiegenden Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit und kann ein Einreiseverbot verhängen. Die Maßnahme eines Einreiseverbots steht in keinem Verhältnis zur (bedingten) Verurteilung. Eine bedingte oder teilbedingte Verurteilung kann nie eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit sein.

Angeregt wird, die Bestimmung dahingehend zu ändern, dass ein Einreiseverbot nur im Falle einer unbedingten Freiheitsstrafe von mindestens 3 Monaten verhängt werden kann

#### **4. Zu § 55 Abs. 2 FPG – Frist für die freiwillige Ausreise**

Angeregt wird, gemäß Abs. 2 die Frist für die freiwillige Ausreise zwei Wochen ab Zustellung des Bescheids statt ab Erlassung des Bescheids festzusetzen. Es sollte klargestellt werden, dass der Bescheidadressat jedenfalls ab Kenntnis des Bescheidinhaltes 2 Wochen Zeit für die freiwillige Ausreise hat. Durch den Gesetzeswortlaut „ab Erlassung“ alleine scheint dies nicht garantiert.

#### **5. Zu § 62 FPG – Verkürzung des Einreiseverbots**

Geplant ist die Möglichkeit einer Verkürzung des Einreiseverbots in den Fällen des § 53 Abs. 1 und 2 FPG. Angeregt wird die Ausdehnung auf die Fälle des § 53 Abs. 3 FPG. Wenn eine positive Lebensführung in geregelten Bahnen über einen längeren Zeitraum nachgewiesen wird, sollten auch Fremde, über die ein Einreiseverbot auf Grund von Verurteilungen verhängt wurde, die Chance haben, nach Österreich zurückzukehren.

25. Jänner 2011

Mag. (FH) Wolfgang Hermann

Geschäftsführer

NEUSTART Bewährungshilfe, Konfliktregelung, Soziale Arbeit