

Bericht

des Ausschusses für innere Angelegenheiten

über den Antrag 32/A der Abgeordneten Mag. Alev Korun, Kolleginnen und Kollegen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Asylgesetz 2005 und das Fremdenpolizeigesetz 2005 geändert werden (Bleiberechtsgesetz – 2008)

Die Abgeordneten Mag. Alev **Korun**, Kolleginnen und Kollegen haben den gegenständlichen Initiativantrag am 28. Oktober 2008 im Nationalrat eingebracht und wie folgt eingeleitet:

„Mit dem vorgeschlagenen Bundesgesetz sollen im Wege des Ausbaus des „Humanitären Aufenthaltsrechtes“ und im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention verschiedenen sozialen und rechtlichen Härten, die aus dem Fremdenrechtspaket 2005 entstanden sind, begegnet werden, die AusländerInnen dadurch entstehen, dass ihnen aus welchem Grunde auch immer kein Aufenthaltsrecht zukommt, obwohl sie sich über einen bereits längere Zeit hinweg im Bundesgebiet aufgehalten haben und als integriert gelten können. Dies betrifft zum einen zahlreiche AsylwerberInnen, deren Asylverfahren über viele Jahre andauern und nicht rechtskräftig abgeschlossen wurden, zum anderen aber auch Personen, die sich ohne Aufenthaltstitel seit Jahren im Bundesgebiet befinden und als integriert gelten können. Im Hinblick auf die zahlreichen jahrelangen Asylverfahren wird vor dem Hintergrund der angedachten Einrichtung eines „Asylgerichtshofes“ bzw. einer Bundesverwaltungsgerichtsbarkeit eine einmalige an einen fixen Termin gebundene Überleitung der betroffenen Personen ins Aufenthalts- und Niederlassungsrecht vorgeschlagen; ohne einen raschen Abbau der tausenden Altfälle ist die Einrichtung einer echten Verwaltungsgerichtsbarkeit im Asylbereich nicht zielführend.

Um nur im unbedingt nötigen Ausmaß in die Rechtssystematik einzugreifen, wurde davon Abstand genommen, einen neuen Aufenthaltstitel zu schaffen; der vorliegende Entwurf knüpft daher an gegebene Systematik des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes an, auch wenn die Struktur dieses Gesetzes in wesentlichen Punkten einer systematischen Vereinfachung und Bereinigung bedürfte. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass es nicht Ziel des vorgeschlagenen Bleiberechtsgesetzes ist, sämtliche Probleme des Fremden- und Asylrechtswesens zu bereinigen; vielmehr geht es um die punktuelle Behebung derzeit dringend anstehender Probleme.

Zu Art. 1 (Änderung des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes):

Zu Z 1:

Zunächst soll in § 2 eine inhaltliche Umschreibung der sog. „Humanitären Gründe“ eingefügt werden. Diese Umschreibung wurde bewusst weit gewählt, um in allen erdenklichen Fällen den menschenrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben insbesondere jenen aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) in möglichst weitem Umfang entsprechen zu können. Dabei kommen – neben anderen menschenrechtlichen Aspekten – insbesondere Art 3 EMRK (Verbot der Folter) und Art 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) tragende Bedeutung zu. In welchen Fällen durch die Versagung eines Aufenthaltsrechts oder durch eine Aufenthaltsbeendigung in ein durch die EMRK und ihrer Zusatzprotokolle geschütztes Rechtsgut eingegriffen werden würde, ist im Wesentlichen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu entnehmen. Ein völkerrechtskonformer Ansatz sollte diesbezüglich im Vordergrund stehen. Im Grunde ist jener Personenkreis betroffen, der unter den besonderen Schutz der EMRK fällt.

Für jene Personen, die über Jahre den Aufenthalt und damit den Mittelpunkt ihres Lebens im Bundesgebiet haben, gewinnt mit zunehmender Dauer des Aufenthalts Art. 8 EMRK an Bedeutung. An dieser Stelle ist zu betonen, dass die Begriffe „Privatleben“ und „Familienleben“ keine gegensätzliche Begriffe sind, sondern einander ergänzen; das „Familienleben“ geht – dem Wortlaut der EMRK folgend – im „Privatleben“ weitgehend auf; die durch Art. 8 EMRK gewährten Rechte überschneiden einander. Das bedeutet aber, dass Art. 8 EMRK nicht nur Ehepaare und nahe Verwandte schützt, sondern auch jene Personen, die im Bundesgebiet wesentliche Anknüpfungspunkte ihrer Lebensbeziehungen vorweisen können. Dazu gehören auch Beziehungen zu anderen Menschen (nicht nur im Rahmen einer Ehe), inländischer Grundbesitz, Zugehörigkeit zu Vereinigungen, Berufsumfeld, emotionale Bindungen an Wohnungen und Sprachkenntnisse. Dabei kommt es auf eine Gesamtbetrachtung an; es wäre nicht im Sinne der EMRK, ausschließlich auf die Kenntnis der deutschen Sprache und der österreichischen Geschichte und Kultur abzustellen, wenn dies auch in Einzelfällen eine Rolle spielen mag. Der Gesetzesvorbehalt nach Art. 8 Abs. 2 EMRK ist auch im gegebenen Zusammenhang von Bedeutung; grundsätzlich ist vor diesem Hintergrund eine Abwägung zwischen privaten und öffentlichen Interessen vorzunehmen (s dazu etwa auch § 66 FPG). An dieser Stelle soll darauf hingewiesen werden, dass Art. 8 EMRK in besonderen Fallkonstellationen Vertragsstaaten auch verpflichten kann, die Einreise in das Bundesgebiet zu ermöglichen.

Mit dem Wort „unverhältnismäßig“ soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die Definition der humanitären Gründe nur solche Umstände erfasst, die sich wesentlich auf die Situation der betreffenden Person auswirken können. Diesbezügliche Ansätze sind den im Asylrecht entsprechend entwickelten Grundsätzen zur maßgeblichen Schwere einer Verfolgungsgefahr bzw. zum Rechtsinstitut des subsidiären Schutzes zu entnehmen. Es gibt Schutzgüter nach der EMRK, bei denen ein Eingriff in die geschützten Rechte typischerweise unverhältnismäßig ist; dies betrifft etwa Eingriffe in das Recht auf Leben, Verstöße gegen das Folterverbot, Eingriffe in das Recht auf Privat- und Familienrechte, insbesondere wenn diese Eingriffe längerfristig sind. Dessen ungeachtet können auch Eingriffe in andere Menschenrechte unverhältnismäßig sein; in der Regel kommt es auf die Umstände des Einzelfalles an, sodass eine Einzelfallbetrachtung unumgänglich ist.

Zu Z 2:

Bereits nach bestehender Rechtslage ist Art. 8 EMRK bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln in der Weise zu berücksichtigen, dass zur Aufrechterhaltung eines Privat- oder Familienlebens ein Aufenthaltstitel auch dann zu erteilen ist, wenn die Voraussetzungen nach Abs 2 Z 1 – 6 nicht erfüllt sind. Diese Bestimmung wird dahingehend erweitert, dass auch ein fehlender Quotenplatz der Erteilung eines Aufenthaltstitels nicht entgegensteht, wenn es dadurch zu einem unzulässigen Eingriff in Art. 8 EMRK käme. Zu denken ist dabei etwa an Fälle, in denen das Abwarten auf einen Quotenplatz im Rahmen des Familiennachzugs eine unbillige Härte darstellen würde. Durch diese Neuregelung wird das bisherige komplizierte Verfahren des § 73 Abs 4 NAG ersetzt.

Zu Z 3:

Im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage soll die Erteilung einer humanitären Aufenthaltsbewilligung mit einem subjektiven Recht verbunden werden, um damit den Parteien auch jenen Rechtsschutz zu einzuräumen, den das verfassungsrechtlich verankerte Rechtsstaatsprinzip im Grunde erfordert. Zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten in der Rechtsstruktur insbesondere im Hinblick auf das Asylverfahren zu vermeiden, werden besondere Vorkehrungen vorgeschlagen (s dazu unten Z 4 § 74). Entsprechend dem Sinn und Zweck des Rechtsinstituts eines humanitären Aufenthaltsrechts soll dessen Erteilung auch möglich sein, wenn allgemeine Erteilungshindernisse für die Erteilung von Aufenthaltstiteln vorliegen. Dies entspricht dem außerordentlichen Charakter des humanitären Aufenthaltsrechts.

Zu Z 4:

Nicht nur die Erteilung von humanitären Aufenthaltsbewilligungen, sondern auch die Erteilung von humanitären Niederlassungsbewilligungen („Niederlassungsbewilligung – unbeschränkt“) soll mit einem subjektiven Recht verknüpft werden (§ 73 Abs 1). Voraussetzung ist der „überwiegende“ Aufenthalt im Bundesgebiet über eine Dauer von fünf Jahren. „Überwiegend“ ist der Aufenthalt insbesondere dann, wenn sich die betreffende Person während der Frist von fünf Jahren hauptsächlich im Bundesgebiet aufhält, wobei kurzzeitige Unterbrechungen nicht schaden. Dauert der überwiegende Aufenthalt im Bundesgebiet länger als acht Jahre, wird vermutet, dass der Fremde soweit integriert ist, dass humanitäre Gründe einer Aufenthaltsbeendigung entgegenstehen. Der Gegenbeweis bleibt zulässig.

Auf Antrag soll eine „Niederlassungsbewilligung – unbeschränkt“ zu erteilen sein, wenn feststeht, dass die Verhängung einer Ausweisung, eines Aufenthaltsverbotes oder eines Rückkehrverbotes nach dem Fremdenpolizeigesetz rechtlich unzulässig ist. Eine „Niederlassungsbewilligung – unbeschränkt“ soll auch dann erteilt werden, wenn sich zeigt, dass die Abschiebung nach dem Fremdenpolizeigesetz nicht (mehr) möglich ist (§ 73 Abs 2). Als Indiz dafür wurde die Aufschiebung der Abschiebung (§ 46 Abs. 3

FPG) nach dem Fremdenpolizeigesetz herangezogen. Nach dieser Bestimmung ist „die Abschiebung eines Fremden auf Antrag oder von Amts wegen auf bestimmte, jeweils ein Jahr nicht übersteigende Zeit aufzuschieben (Abschiebungsaufschub), wenn sie unzulässig ist (§ 50 FPG) oder aus tatsächlichen Gründen unmöglich scheint“. Ein Widerruf des Abschiebungsaufschubs bleibt grundsätzlich zulässig und richtet sich nach § 68 FPG. Die Beurteilung der rechtlichen wie tatsächlichen Unmöglichkeit der Abschiebung soll weiterhin den Fremdenpolizeibehörden unterliegen. Erst wenn es rechtlich verbindlich zu einem Abschiebungsaufschub unter den in § 73 Abs. 2 näher umschriebenen Voraussetzungen durch die Fremdenpolizeibehörden kommt, soll die Aufenthaltsbehörde verpflichtet sein, eine „Niederlassungsbewilligung – unbeschränkt“ zu erteilen. Um betreffende Personen nicht auf Dauer auf die eher kurzfristige Aufenthaltsbewilligung zu beschränken, soll eine Niederlassungsbewilligung erteilt werden, wenn sich zeigt, dass die Voraussetzungen für eine Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen längerfristig vorliegen, im Näheren wenn die betreffenden Personen länger als drei Jahre über eine Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen verfügen (§ 73 Abs 2 Z 5). Dies liegt nicht nur im Interesse der beteiligten Personen, sondern dient auch Zwecken der Verwaltungsökonomie.

Um einerseits die Asylbehörden und die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts von den tausenden anhängigen Verfahren nicht zuletzt im Interesse der Einrichtung eines Asylgerichtshofes (Bundesverwaltungsgerichtshofes) zu entlasten und andererseits die durch die lange Verfahrensdauer verursachte prekäre Situation für AsylwerberInnen zu regeln, aber auch ihrer fortschreitenden Integration über die Jahre der Verfahrensdauer gebührend Rechnung zu tragen, wird ein Bleiberecht für AsylwerberInnen vorgeschlagen (§ 74). Dieses Bleiberecht soll nur wirksam werden, wenn das Asylverfahren nicht ohnehin rechtskräftig abgeschlossen wurde, also zum Entscheidungszeitpunkt noch anhängig ist, die AsylwerberInnen unbescholten sind und sie nicht ihre Mitwirkungspflichten im Asylverfahren verletzt haben. Bezug genommen wird hier auf die in § 15 Abs. 1 AsylG 2005 normierten Mitwirkungspflichten bzw. – soweit diese Bestimmung für AsylwerberInnen, die vor dem 1.1.2006 einen Antrag auf Gewährung von internationalen Schutz gestellt haben, nicht anzuwenden ist – auf die allgemeine Mitwirkungspflicht von Parteien im Verwaltungsverfahren. Während offene Asylanträge bzw. Anträge auf internationalen Schutz nach § 25 Asylgesetz 2005 als gegenstandslos abgelegt werden (Artikel 2), bleiben jene AsylwerberInnen, denen im Ergebnis ein Bleiberecht für Asylwerber nicht zukommt, weiterhin im Asylverfahren; aus völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Gründen darf AsylwerberInnen das Asylverfahren nicht ohne weiteres versagt werden. Das Bleiberecht für Asylwerber ist an einen Stichtag gebunden, sodass es hier um eine einmalige Sanierung der überlangen Dauer von Asylverfahren geht.

Im Gegensatz zur sonstigen Systematik des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes wird aus rechtlichen und humanitären Gründen vorgeschlagen, dass Anträge auf Erteilung eines Aufenthaltstitels auch im Inland gestellt werden können. Zudem soll das Ergebnis der rechtskräftigen Entscheidung über die Erteilung eines Aufenthaltstitels aus humanitären Gründen auch im Inland abgewartet werden können. Um Missbräuche zu vermeiden, soll das nicht gelten, wenn innerhalb der Sperrfrist von einem Jahr ein Folgeantrag gestellt wird (§ 75 Abs. 1). Das Recht, den Ausgang des Verfahrens im Inland abzuwerten, begründet nicht zwangsläufig einen rechtmäßigen Aufenthalt im Sinne des § 31 des Fremdenpolizeigesetzes. Eine Abschiebung des Fremden während der Dauer des Verfahrens ist aber nicht zulässig (Artikel 3 Z 1).

Um Doppelgleisigkeiten zwischen Asylverfahren und der Erteilung von Aufenthaltsberechtigungen nach dem vorgeschlagenen Bleiberechtsgesetz sowie mutwillige Folgeanträge zu vermeiden, werden nähere Verfahrensbestimmungen vorgeschlagen (§ 75 Abs. 2). Anträge von AsylwerberInnen sind grundsätzlich zurückzuweisen. Dies soll erstens dann nicht gelten, wenn sich in einem fremdenpolizeilichen Verfahren herausgestellt hat, dass die Ausweisung, die Verhängung eines Aufenthaltsverbotes oder die Verhängung eines Rückkehrverbotes unzulässig ist, und zweitens, wenn das Bleiberecht für Asylwerber (§ 74) zum Tragen kommt. Stellen Fremde innerhalb eines Jahres im Rahmen dieses vorgeschlagenen Bundesgesetzes einen oder mehrere Folgeanträge, wären diese als unzulässig zurückzuweisen. Im Kern wird somit eine einjährige Sperrfrist für Folgeanträge vorgeschlagen.

Aus Gründen der Verfahrensökonomie wird eine besondere Mitteilungspflicht der Behörden vorgesehen, um ohne unnötige Verzögerungen und ohne unnötigen Aufwand die Ablegung des Asylantrags bzw. des Antrags auf internationalen Schutz durch die Asylbehörden zu ermöglichen (§ 75 Abs. 3).

Zu Art. 2 (Änderung des Asylgesetzes 2005):

Mit diesem Bundesgesetz ist auch zu regeln, was mit jenen Asylanträgen bzw. Anträgen auf internationalen Schutz zu geschehen hat, wenn Asylwerbern während des laufenden Asylverfahrens ein humanitäres Aufenthaltsrecht zugesprochen wird. Mit vorliegender Bestimmung wird vorgeschlagen, in diesen Fällen die Anträge von Asylwerbern im Sinne der Bestimmung des § 25 Asylgesetz 2005 „als gegenstandslos abzulegen“. Damit entfällt die Entscheidungspflicht der Asylbehörden ungeachtet dessen, in welchem

Stand sich das Verfahren befindet. Mit der Ablegung als gegenstandslos ist keine rechtskräftige Entscheidung in der Sache verbunden.

Zu Art. 3 (Änderung des Fremdenpolizeigesetzes 2005):

Zu Z 1:

Im Zusammenhang mit § 75 Abs. 1 NAG des Entwurfs wird vorgeschlagen, dass während der Dauer des Verfahrens über die Erteilung eines humanitären Aufenthaltstitels eine Abschiebung unzulässig sein soll; dies betrifft nicht Ausweisungs- oder Aufenthaltsverbotsverfahren, sondern nur deren endgültige Umsetzung, nämlich die Abschiebung als Maßnahme. Wiederum aus dem Grund der Vermeidung von Rechtsmissbrauch soll dies nicht innerhalb der einjährigen Sperrfrist im Zusammenhang mit Folgeanträgen gelten.

Zu Z 2:

Um erteilte humanitäre Aufenthaltsbewilligungen bzw. Niederlassungsbewilligungen entsprechend umsetzen zu können, wird das Außerkrafttreten von Aufenthaltsverboten bzw. Rückkehrverboten nach dem Fremdenpolizeigesetz vorgeschlagen, wenn einem Fremden rechtskräftig ein Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen nach dem hier vorgeschlagenen Bleiberechtsgesetz erteilt wird. Aufenthaltsverbote und Rückkehrverbote sollen unmittelbar auf Grund des Gesetzes außer Kraft treten, eines eigenen behördlichen Hoheitsaktes bedarf es demnach nicht.

Zu Z 3:

Nachdem auch die Reisefreiheit völkerrechtlich und innerstaatlich ein geschütztes Rechtsgut ist, soll es auch für Personen, denen ein humanitäres Aufenthaltsrecht zukommt, möglich sein, unter den näheren Voraussetzungen des § 88 Fremdenpolizeigesetz möglich sein, einen Fremdenpass zu beantragen. Dazu ist zunächst erforderlich, dass die betreffende Person ein Reisedokument des Heimatstaates nicht erlangen kann. In weiterer Folge muss die Ausstellung des Fremdenpasses „im Hinblick auf die Person des Betroffenen im Interesse der Republik gelegen“ sein, wobei an dieser Stelle anzumerken ist, dass die Umsetzung der Reisefreiheit selbst auch ein Kriterium im Rahmen der „Interessen der Republik“ darstellen kann.“

Der Ausschuss für innere Angelegenheiten hat den gegenständlichen Initiativantrag in seiner Sitzung am 3. und 4. März 2009 in Verhandlung genommen. Am 3. März wurde ein öffentliches Hearing gemäß § 37 Abs. 9 GOG abgehalten, bei dem folgende Experten gehört wurden:

Rechtsanwalt Mag. Wilfried Embacher

Univ.-Prof. Dr. Bernd-Christian Funk, Universität Wien

Dr. Alexander Janda, Österreichischer Integrationsfonds

Mag. Karin Keil, Caritas Österreich

Univ.-Prof. Mag. Dr. Georg Lienbacher, Verfassungsdienst

Dr. Christoph Klein, Bundesarbeiterkammer

Univ.-Ass. Dr. Alfred Schramm, Wirtschaftsuniversität Wien

Gernot Steiner, Amt der Kärntner Landesregierung

An der Debatte vom 3. März beteiligten sich außer der Berichterstatterin Abgeordnete Mag. Alev **Korun**, die Abgeordneten Ing. Peter **Westenthaler**, Sonja **Ablinger**, Dr. Walter **Rosenkranz**, Günter **Köbl**, Gerald **Grosz**, Mag. Albert **Steinhauser**, Angela **Lueger**, Hannes **Fazekas**, Christoph **Hagen** sowie die Bundesministerin für Inneres Mag. Dr. Maria Theresia **Fekter**.

An der Debatte vom 4. März 2009 beteiligten sich die Abgeordneten Günter **Köbl**, Angela **Lueger**, Mag. Alev **Korun**, Ing. Peter **Westenthaler**, Dr. Walter **Rosenkranz**, Nikolaus **Prinz**, Gerald **Grosz**, Erwin **Hornek**, Mag. Johann **Maier**, Dr. Peter **Pilz**, Mag. Albert **Steinhauser**, Harald **Vilimsky** sowie die Bundesministerin für Inneres Mag. Dr. Maria Theresia **Fekter**.

Bei der Abstimmung fand der gegenständliche Initiativantrag nicht die Zustimmung der Ausschussmehrheit.

Als Berichterstatterin für das Plenum wurde Abgeordnete Gabriele **Tamandl** gewählt.

Als Ergebnis seiner Beratungen stellt der Ausschuss für innere Angelegenheiten somit den **Antrag**, der Nationalrat wolle diesen Bericht zur Kenntnis nehmen.

Wien, 2009 03 04

Gabriele Tamandl

Berichterstatlerin

Otto Pendl

Obmann