

KARL-FRANZENS-UNIVERSITÄT GRAZ UNIVERSITY OF GRAZ



An das
Bundesministerium für Inneres
Sektion III- Recht
Herrengasse 7
1010 WIEN

GZ.: BMI-LR1310/0003-III/1/c/2018

Graz, am 15.05.2018

Stellungnahme der Universität Graz zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Asylgesetz 2005, das BFA-Verfahrensgesetz, das BFA-Einrichtungsgesetz, das Grundversorgungsgesetz – Bund 2005, das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985, das Universitätsgesetz 2002 und das Ausländerbeschäftigungsgesetz geändert werden sollen (Fremdenrechtsänderungsgesetz 2018 – FrÄG 2018).

I. Allgemeines

1.) Praktische Umsetzung und Inkrafttreten

Die Universität Graz steht den geplanten Änderungen teilweise durchaus positiv gegenüber. Offen bleibt jedoch die praktische Umsetzbarkeit – dies insbesondere aufgrund des Vorliegens zahlreicher rechtstechnischer Mängel und wegen bestehender Bedenken inhaltlicher Natur.

Mag. Stefan Pötsch
✉ Universitätsplatz 3, 8010 Graz, Austria

Telefon: +43 (0) 316 / 380-2184
Fax: +43 (0) 316/ 380-9030
E-Mail: stefan.poetsch@uni-graz.at
rechtsabteilung.uni-graz.at

Beispielsweise können die Auswirkungen der geplanten Gesetzesänderungen speziell für die Periode kurz nach Inkrafttreten schwer abgeschätzt werden und drohen hier negative Auswirkungen. So geht das Inkrafttreten der Gesetzesänderungen im Herbst 2018 jedenfalls mit einem administrativen Mehraufwand einher, da mit 01. September bzw. 01. Oktober die Laufzeit zahlreicher Dienstverträge von wissenschaftlichen Bediensteten beginnt. Im Vorjahr führte die Gesetzesänderung am 01.10.2017 etwa dazu, dass der Dienstbeginn von ProfessorInnen aus Drittstaaten kurzfristig vorverlegt werden musste, um den reibungslosen Beginn der Lehrveranstaltungen nicht zu gefährden.

Für die Attraktivität des Wissenschaftsstandorts Österreich (Graz) ist daher dringend zu empfehlen, die Änderungen zu einem anderen Zeitpunkt in Kraft zu setzen. Das geplante Inkrafttreten würde vor allem hinsichtlich des Dienstbeginns internationaler MitarbeiterInnen der Universitäten und somit auch für den Universitätsbetrieb negative Folgen zeitigen.

2.) Notwendige Anpassung des Hochschulgesetzes

Die Studienrechte der Universitäten und Pädagogischen Hochschulen wurden 2017 vereinheitlicht und aneinander angeglichen um Kooperationen, insbesondere im Rahmen der PädagogInnenbildung neu, zu ermöglichen. Unterschiedliche Bestimmungen über die Zulassung zum Studium führen bei gemeinsam eingerichteten Studien zu Problemen, da die Studierenden bei gemeinsam eingerichteten Lehramtsstudien die Möglichkeit hätten, die Bestimmungen über die Vertretung durch Agenturen und über die Sprachkenntnisse im UG durch Zulassung an einer Pädagogischen Hochschule zu umgehen. Die Änderungen des UG müssten daher auch ins Hochschulgesetz 2005 übernommen werden.

3.) Verwendung von geschlechtsneutraler, diskriminierungsfreier Sprache

Der vorliegende Entwurf verwendet zahlreiche Formulierungen, die nicht geschlechtsneutral sind, so etwa die Begriffe „Niederlassungsbewilligung Forscher“ (NB-Forscher) sowie „Praktikanten“. Für „Forscher“ wäre zB eine Änderung zu der geschlechtsneutralen, diskriminierungsfreien Formulierung „Forschende“ ohne weiteres möglich. Ebenso ersetzt in der Gesetzesänderung die männliche Form „Student“ die zuvor geschlechtsneutrale Bezeichnung „Studierende“. Der Begriff „Student“ entspricht zudem nicht der Legaldefinition des UG 2002. Im Sinne der Einheitlichkeit der Rechtsordnung ist es notwendig, in auf das UG verweisenden - oder damit inhaltlich eng in Zusammenhang stehenden- Gesetzen terminologisch konsistent zu bleiben.

Die Universität Graz legt -auch laut Gleichstellungsplan –Wert auf diskriminierungsfreie, geschlechtsneutrale Sprache. Die mehrfache ausschließliche Verwendung männlicher Formen wird diesem Anspruch nicht gerecht und ist diese auch

aus gesellschaftspolitischen Gründen abzulehnen.

II. Ad Art 1 „Änderung des Niederlassungs- und Aufenthaltsgezes“

1.) § 2 Abs 1 Z 21 NAG

In den Erläuterungen zum Gesetzesentwurf findet sich eine Aufzählung von Mobilitätsprogrammen, wobei nur zwei der genannten Programme (Erasmus+ und OeAD-Stipendien) tatsächlich Mobilitätsprogramme darstellen. AIESEC, AMSA, ELSA und IAESTE sind Netzwerke von Studierenden, die z.B. Praktika an Studierende der jeweiligen Fachrichtung vermitteln. Für diese Praktika wird in weiterer Folge häufig zB über das Erasmus+ Programm (Erasmus+ Praktika) um Finanzierung angesucht. Es wäre empfehlenswert, dies genauer zu definieren sowie auch gemeinsame Studienprogramme gemäß § 54d UG 2002 (z.B. Joint Degree Programme) in diese Liste aufzunehmen.

2.) § 43c NAG

Die geänderten Voraussetzungen für die Beantragung der „NB-Forscher“ (Niederlassungsbewilligung Forscher) werden von der Universität Graz positiv beurteilt und bringen eine Erleichterung für neu ankommende Forschende, die bei Antragstellung somit keine Unterkunft mehr nachweisen müssten (§43c Abs 1 Z 1). Zudem bedeutet dies eine eindeutige Verbesserung der Situation insbesondere für internationale Doktoratsstudierende in Doktoratskollegs (oder ähnlichem), die aufgrund eines Dienstverhältnisses mit der Universität Graz die NB-Forscher beantragen können. Bisher war es ein großes Problem, dass DoktorandInnen mit der „NB-Forscher“ nicht um eine einmalige Verlängerung ihrer Niederlassungsbewilligung nach Studienabschluss ansuchen konnten, wie es z.B. mit der „AB-Studierende“ möglich ist. Mit Einführung von §43c Abs 2 wurde diese Lücke geschlossen, was eine durchaus positive Entwicklung ist, insbesondere für in Österreich ausgebildete, internationale NachwuchswissenschaftlerInnen.

3.) § 43d NAG

Bezüglich der inhaltlichen Änderungen der Aufnahmevereinbarung, die für die Erteilung einer „NB-Forscher“ benötigt wird, weist die Universität Graz darauf hin, dass dafür zeitnah eine adaptierte Vorlage benötigt wird, da ansonsten durch den administrativen Mehraufwand der reibungslose Beginn der Lehrveranstaltungen/Forschungstätigkeit gefährdet ist. Häufig beginnen Dienstverträge von Forschenden im September oder Oktober, weshalb es ohne frühzeitig festgelegte, klare Voraussetzungen (zB durch Bereitstellung einer Vorlage des BMI) zur Verzögerung des Dienstantritts führen könnte.

4.) §61 NAG

Es ist für die Universität Graz nicht abschätzbar, inwiefern die zuständigen Behörden den Titel Forscher in einer anderen Landessprache anerkennen werden bzw hier Flexibilität hinsichtlich der Benennung der fremden Titel zeigen können.

III. ad Art 2 „Änderung des Fremdenpolizeigesetzes 2005“

Im Rahmen des Mobilitätsprogramms Erasmus+ International (KA107) werden in Zukunft auch Praktika von DrittstaatsbürgerInnen mit einer Dauer ab 2 Monaten gefördert. Es bleibt trotz der Neuerungen für PraktikantInnen unklar, wie Incoming PraktikantInnen mit Praktikumsdauer >180 Tage vorgehen müssten und welchen Aufenthaltstitel diese Personengruppe erhalten würde. Die Ermöglichung der Antragstellung eines Visums für PraktikantInnen mit kürzerer Praktikumsdauer im Inland ist vorteilhaft.

IV. ad Art 8 „Änderung des Universitätsgesetzes 2002“

1.) § 60 UG

Das Verbot der Vertretung von StudienwerberInnen durch Personen, die nicht zur berufsmäßigen Parteienvertretung in Österreich zugelassen sind, wird begrüßt. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass entsprechend der Legaldefinition in § 51 Abs 2 Z 14a UG Personen, die die Zulassung zu einem Studium beantragen, nicht als „Antragstellerinnen und Antragsteller“ sondern als „Studienwerberinnen und Studienwerber“ bezeichnet werden.

2.) § 63 UG

Der Begriff „Studienprogramm“ wird im UG ausschließlich für „gemeinsame Studienprogramme“ (Joint Degrees) verwendet. Der Überbegriff für Diplom-, Bachelor-, Master-, Doktorats- und Erweiterungsstudien sowie Universitätslehrgänge lautet „Studien“.

Da ein Studium nicht nur „Unterricht“, sondern auch Prüfungen und das Verfassen wissenschaftlicher Arbeiten umfasst und im Fall von fremdsprachigen Studien auch diese Leistungen in der jeweiligen Fremdsprache zu erbringen sind, wird angeregt, statt „Unterrichtssprache“ das Wort „Sprache“ zu verwenden.

Abs 1a Z 3

Anders als bei anderen Studien sind für die Zulassung zu einem Lehramtsstudium nicht die für die Absolvierung des Studiums, sondern die für die Berufsausübung

erforderlichen Sprachkenntnisse nachzuweisen.

Die Universität Graz geht davon aus, dass für die Ausübung des Berufs der Lehrerin oder des Lehrers auch weiterhin Kenntnisse der deutschen Sprache und nicht einer etwaigen anderen Sprache, in der das Studium durchgeführt wird, erforderlich sind. Die vorgeschlagene Änderung sollte in diesem Zusammenhang daher noch einmal überdacht werden.

Abs 10

Allgemeines

Das Ziel der Novelle, Personen ohne Interesse an einem Studium die Erlangung einer Aufenthaltsbewilligung „Studierender“ zu erschweren, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Dies wird aber ohnehin bereits durch § 64 Abs 1 Z 4 NAG erreicht, der die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung als Student an die Zulassung zu einem entsprechenden Universitätslehrgang knüpft, sodass eine Änderung des Universitätsgesetzes eigentlich gar nicht erforderlich wäre.

Laut „Wirkungsorientierter Folgenabschätzung“ sind österreichweit 4.381 Studierende im Vorstudienlehrgang eingeschrieben. Daraus ergibt sich zudem die Frage, wie viele außerordentliche Studierende und in welchem Zeitraum sie tatsächlich belegbar untergetaucht sind. Die Verwendung des Worts „untergetaucht“ in der Erläuterung des Gesetzestextes erscheint zudem unpassend. Das Wegfallen des Nachweises einer Unterkunft (siehe §64 Abs 1 Z 1 NAG) für Studierende könnte außerdem dem Ziel der missbräuchlichen Verwendung der „AB-Studierende“ entgegenzuwirken, widersprechen. Gerade bei Studierenden wurde unserer Einschätzung nach von den Behörden großen Wert auf die Erbringung eines Nachweises einer entsprechenden Unterkunft gelegt

Ergänzungsprüfungen

Die vorgeschlagene Änderung, dass Ergänzungsprüfungen nur mehr im Rahmen eines dafür eingerichteten Universitätslehrgangs absolviert werden dürfen, wird als problematisch erachtet. Dies würde in der Praxis zu einem erheblichen Mehraufwand für die Universitäten führen, da auch Personen, die keine Aufenthaltsbewilligung als Studierende anstreben (z.B. EU-BürgerInnen, Drittstaatsangehörige mit anderen Aufenthaltsbewilligungen, ÖsterreicherInnen, die zu fremdsprachigen Studien zugelassen werden wollen), gezwungen wären, einen entsprechenden Universitätslehrgang zu besuchen. Die bisherige Möglichkeit, sich die im Zulassungsbereich vorgeschriebenen Sprachkenntnisse außerhalb der Universität anzueignen und nur die Ergänzungsprüfung an der Universität abzulegen oder die vorgeschriebenen Sprachkenntnisse durch von der Universität anerkannte Sprachzertifikate nachzuweisen, besteht nämlich nach der vorgeschlagenen Regelung auch

für diese Personen nicht mehr. Die neue Regelung würde daher dazu führen, dass die Universitäten erheblich mehr Ergänzungsprüfungen durchführen und Kurse im Rahmen eines Universitätslehrgangs anbieten müssten. Die Finanzierung dafür ist nicht gegeben.

Eingangssprachniveau

Das Eingangssprachniveau für die Zulassung zum Universitätslehrgang zur Ablegung der Ergänzungsprüfung ist mit A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens zu hoch angesetzt. Die Festsetzung sollte eigenständig im Rahmen der Autonomie der Universitäten erfolgen: Nach einer Umfrage der uniko im Dezember 2017 hat sich bei den teilnehmenden Universitäten das Eingangsniveau A.1.1 als sinnvoll herauskristallisiert. Weiters ist es bedenklich, dass lt. „Wirkungsorientierter Folgenabschätzung“ eine Senkung der für den Vorstudienlehrgang eingeschriebenen Studierenden das Ziel dieser Maßnahme ist, weshalb Deutschkenntnisse auf Niveau A2 zur Anmeldung für den Vorstudienlehrgang auch als Erschwerung des Studienzugangs für ausländische Studieninteressierte interpretiert werden könnte.

Nachweis der Sprachkenntnisse und KursanbieterInnen

Wie schon bisher soll der Nachweis der Sprachkenntnisse insbesondere durch ein Reifeprüfungszeugnis auf Grund des Unterrichts in der betreffenden Sprache nachgewiesen werden. Es wird angeregt, dies um den „Abschluss eines Studiums, das in dieser Sprache abgehalten wurde“ zu ergänzen.

Die Aufzählung von Unternehmen, deren Sprachdiplome für die Zulassung zum Universitätslehrgang jedenfalls anzuerkennen sind, ohne weitere Qualitätskontrolle ist nicht zielführend. Es wird daher angeregt, von einer expliziten Nennung von Sprachkursanbietern im Gesetz und in den Erläuterungen abzusehen.

Fehlende Differenzierung hinsichtlich fremdsprachiger Studien

Für fremdsprachige Studien ist das hier vorgeschlagene System, wonach auferlegte Sprachkenntnisse jedenfalls im Rahmen eines ULGs nachzuweisen sind, zu dessen Zulassung wiederum bereits bestimmte Sprachkenntnisse erforderlich sind, nicht zielführend. Beim Großteil der derzeit angebotenen fremdsprachigen Studien an der Universität Graz handelt es sich um englischsprachige Masterstudien. Für diese Studien werden gem. § 63a Abs. 8 UG Aufnahmeverfahren durchgeführt, in deren Rahmen bisher auch die für das Studium erforderlichen Englischkenntnisse nachgewiesen werden müssen. Dieser Nachweis erfolgt an der Universität Graz ausschließlich durch in den Rektoratsverordnungen über die Aufnahmeverfahren festgelegte Zeugnisse und/oder Sprachdiplome. Personen, die die erforderlichen Sprachkenntnisse nicht nachweisen können, werden nicht zugelassen. Nach der vorgeschlagenen Bestimmung müssten die Universitäten Personen, die im Rahmen des Zulassungsverfahrens die erforderlichen Englischkenntnisse nicht nachweisen,

die Ablegung einer Ergänzungsprüfung im Rahmen eines Universitätslehrgangs auftragen. Dies trägt einerseits nicht zur Attraktivität international ausgerichteter Studien bei und erhöht andererseits den Aufwand für die Universitäten, die nun einen entsprechenden Universitätslehrgang und Ergänzungsprüfungen auch für die englische Sprache anbieten müssten. Zu den Zulassungsvoraussetzungen zu einem Universitätslehrgang für die Ergänzungsprüfung in Englisch wird darauf hingewiesen, dass internationale Sprachzertifikate für die englische Sprache wie TOEFL nicht die Niveaus nach dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen angeben, sodass solche Sprachdiplome nach dem vorgeschlagenen Wortlaut der Bestimmung nicht akzeptiert werden könnten und auch nicht in der Satzung festgelegt werden könnten.

3.) § 143 Abs 52

Es wird ersucht, das Datum des In- Kraft- Tretens so zu wählen, dass es zu keiner Änderung der Rechtslage während der allgemeinen Zulassungsfrist oder Nachfrist kommt. Empfohlen wird daher, die Anwendung der neuen Bestimmungen auf Anträge für das Sommersemester 2019 festzulegen.

V. ad Art 9 „Änderung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes“

§2 Abs 17 AusIBG

Laut §2 Abs 17 AusIBG sind ab Inkrafttreten ForscherInnen als „[...]Ausländer, die über einen Doktorgrad oder einen geeigneten Hochschulabschluss, der diesen den Zugang zu Doktorats-programmen ermöglicht [...]“ definiert. Diese Bestimmung wirft die Frage auf, ob und wenn ja wie und zu welchem Zeitpunkt ein Nachweis erbracht werden muss. Für Doktoratsstudierende, die im Rahmen eines Doktoratsprogramms auch angestellt werden, könnte diese Definition einen Mehraufwand bedeuten und somit zu Nachteilen führen. Unter gewissen Umständen ist es nicht möglich, dass Studierende die benötigten Dokumente bereits bei der Erstantragstellung einer „NB-Forscher“ nachweisen. Beispiel: Studierende möchten zeitnah zum Abschluss ihres Masterstudiums (oder gleichwertig) ein Doktoratsstudium beginnen und werden dafür auch an der Uni Graz angestellt. Die Dokumente, die den Abschluss des Vorstudiums belegen, werden wegen des erst kürzlich erfolgten Studienabschlusses von der Heimatuniversität erst ausgestellt, Studierende könnten somit nicht nachweisen, dass sie über einen Abschluss verfügen, der den Zugang zu einem Doktoratsprogramm ermöglicht. Sie müssten einen anderen Titel beantragen (z.B. „NB-Sonderfälle“), der aber nicht für 24 sondern nur für 12 Monate ausgestellt werden könnte. Weiters ist zu bemerken, dass jene Abschlüsse auch noch beglaubigt und übersetzt werden müssten, was es in solchen Fällen praktisch nahezu unmöglich machen würde, die „NB-Forscher“ (Erstantrag) erfolgreich zu beantragen.