



Österreichische Hochschüler_innenschaft
Bundesvertretung
Austrian Students' Union

Taubstummengasse 7-9, A-1040 Wien
Tel +43/1/310 88 80 -0, Fax +43/1/310 88 80 -36
IBAN: AT40 2011 1000 0256 8004 BIC: GIBAATWWXXX



Helping
Hands

Taubstummengasse 7-9
A-1040 Wien

Tel 01/310 88 80 10
Fax 01/310 88 80 37

info@helpinghands.at
www.helpinghands.at

ZVR 304410247

Konto:
Bank Austria
IBAN AT43 1200 0006
0160 6106
BIC BKAUATWW

Bundesministerium für Inneres
Herrengasse 7
1010 Wien

per E-Mail: bmi-III-1@bmi.gv.at
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Betrifft: BMI-LR1310/0003-III/1/c/2018

Bundesgesetz, 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 (Fremdenrechtsänderungsgesetz 2018 – FrÄG 2018)

Wien, am 16.5.2017

Sehr geehrte Damen und Herren!

Seitens der Österreichischen HochschülerInnenschaft und des Vereins Helping Hands darf die angeschlossene Stellungnahme per E-Mail übermittelt werden.

Die Stellungnahme ist ebenfalls per E-Mail an die Parlamentsdirektion ergangen.

Zum allgemeinen Teil des Ministerialentwurfes

Das Ziel des vorliegenden Gesetzesentwurfs besteht laut EB darin, Unionsrecht umzusetzen und verschiedene tatsächliche, überwiegend aber behauptete und nicht der Realität standhaltende „Notwendigkeiten“ im Asylrecht neu zu regeln.

In der Praxis wird Unionsrecht nur bedingt richtig und jedenfalls unvollständig umgesetzt, die Neuerungen hinsichtlich der Zulassung von Studierenden aus Drittstaaten aber zu einer massiven Verschärfung missbraucht. Es entspricht dem Ziel, für hochqualifizierte junge Menschen „ein attraktiver Standort“ zu sein (zu werden?) keineswegs, wenn unsachliche Hürden hinsichtlich von Deutschkenntnissen vor Zuzug aufgebaut werden, die Autonomie der Universitäten in der Gestaltung ihres Lehrangebots in unsachlicher Weise eingeschränkt wird und den StudieninteressentInnen als erstes vermittelt wird, dass sie zuerst eine Gefahr (wofür immer) darstellen würden.

Wenn bei einer Weltbevölkerung von über 8 Mrd. das Goethe-Institut 2015 eine Zahl von Deutschlernenden iHv 15,4 Mio festgestellt hat, zeigt sich die „Nische“, in der die deutschsprachigen Universitäten mit dem dramatisch größeren englischen Sprachraum konkurrieren müssen. Hier Hürden aufzubauen kommuniziert einzig die Botschaft „Studierende aus Drittstaaten sind unerwünscht“.

Die Verpolizeilichung im Fremdenrecht, mit der vor allem AsylwerberInnen, aber auch Menschen, denen internationaler Schutz zuerkannt wurde, zuerst als Bedrohung behandelt werden, wobei der Gesetzgeber Unionsrecht und höchstgerichtliche Judikatur grenzwertig bis missbräuchlich interpretiert, führt zu einem bislang nicht erreichten Niveau an Polizei- und Obrigkeitsstaatsvorstellungen, die eine - schon vor rd. 10 Jahren erfolgte resignative Feststellung des damaligen Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs, Prof. Korinek, allzu prophetisch erscheinen lassen, der zum Fremdenrechtspaket 2005 festgestellt hat, „dass man das dem Gesetzgeber als Ganzes zurückwerfen kann, aber nichts besseres nachkomme“.

Auffällig bleibt, dass mediengängige Maßnahmen ohne jede Kostenbetrachtung, geschweige denn Kosten-Nutzen-Rechnung projiziert werden, sinnvolle Integration hingegen als „zu teuer“ in die Beliebigkeit relegiert wird.

Zum Besonderen Teil des Ministerialentwurfes

Art. 1 Änderung des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes

Zu Z. 3

Die Umbenennung des Titels für Studierende in „Studenten“, obwohl sich die deutsche Version der Richtlinie hier nicht verändert hat, ist ein billiger Versuch, geschlechtsneutrale Formulierungen unter „irgendeinem“ Vorwand zu beseitigen. Dies entspricht jedenfalls nicht dem Ministerratsbeschluss vom 2. Mai 2001 zum Geschlechtergerechten Sprachgebrauch, eingebracht damals von BM HAUPT

Zu § 11 Abs. 2 Z. 3 & 4 sowie Abs. 5

Unvollständig ist die Umsetzung der Richtlinie 2016/801/EG in ihren Vorgaben hinsichtlich Krankenversicherung (Art. 7 Abs. 1 lit. c) und nur noch indikativer Angabe eines bestimmten Mindestunterhalts (Art. 7 Abs. 3). Zur Vermeidung aufwendiger und allenfalls im Wege der Staatshaftung kostspieliger Verfahren wird um Anpassung hinsichtlich der Anforderung an eine Krankenversicherung, die durch Anmeldung zur studentischen Selbstversicherung ausreichend iSd Richtlinie nachgewiesen werden kann, und der Feststellung, dass ein fester Betrag an Unterhalt nicht gefordert werden darf, sondern eine individuelle Betrachtung erforderlich ist, dringend ersucht.

Zu Z. 8

Wenn der Verfasser vermeint, dass grundsätzlich jede Niederlassungsbewilligung-Forscher gem. § 43c für zwei Jahre erteilt wird, widerspricht dies einerseits dem § 20 Abs. 1, in welchem sogar durch diese Novelle näher determiniert wird, wann ein Titel für eine kürzere Dauer als im Regelfall vorgesehen erteilt werden soll. Sind nun die Voraussetzungen für den Umstieg „2 Jahre Forscher - 3 Jahre Rot-weiß-rot plus“ nicht gegeben, die betroffene Person aber davor mit dem Titel aus einer anderen Kategorie in Summe über 2 Jahre rechtmäßig niedergelassen, ist die Erteilung eines Titels mit 3-jähriger Gültigkeitsdauer nur verfahrenseffizient: Mit dem Modell „2 + 3“ ist nach dem Erreichen einer zweijährigen Niederlassung kein weiteres Verfahren bis zur Erlangung des Daueraufenthaltstitels erforderlich. Die Novelle in der vorgeschlagenen Form kann diesen bürokratischen Mehraufwand hingegen notwendig machen und widerspricht diametral der Zielsetzung der gegenwärtigen Bundesregierung zur Verwaltungsvereinfachung. Diese Beschränkung soll in diesem Sinn entfallen bzw. gar nicht aufgestellt werden.

Zu Z. 9 bis 11

Die schrittweise Erweiterung der Personengruppen, die einen Inlandsantrag während rechtmäßigem Aufenthalt - auch nach Einreise mit Visum - einbringen dürfen, wirft die Frage auf, ob nicht jede rechtmäßig aufhältige Person zu einem Inlandsantrag berechtigt werden sollte. Beispielsweise noch nicht zur Inlandsantragstellung berechtigt sind etwa Schüler an öffentlichen und privaten Konservatorien, die eine kulturell bedeutsame wie auch selbstfinanzierte Ergänzung zu den Musikuniversitäten darstellen: Wenn hier Aufnahmewillige zuerst ein Aufnahmeverfahren durchlaufen müssen, für das sie mit Visum einreisen, und dann zur Antragstellung tausende Flugkilometer in ihre Heimat zurückreisen müssen, nur um kurze Zeit später nach Österreich zurückzufliegen, ist das nur kostenaufwendige CO2-Produktion. Dasselbe gilt etwa für universitäres Lehrpersonal, das dann den Inlandsantrag stellen darf, wenn - völlig zweckfremd - eine Erfassung unter die Personengruppenverordnung vorliegt, andernfalls aber nicht.

Nach wie vor fehlt eine Regelung, mit der bei einer den Zeitraum von 6 Monaten überschreitenden Verfahrensdauer in Österreich geborene Kinder nicht unrechtmäßig aufhältig werden. Hier wäre ein vorläufiges Aufenthaltsrecht in § 21 Abs. 6 vorzusehen.

Zu Z. 12

Es sei dahingestellt, ob dies tatsächlich zur Verfahrensvereinfachung durch Verfahrenskonzentration führt: Wenn z.B. die „Großelterngeneration“ nachziehen soll und sich alters- und gesundheitsbedingt nicht in der Lage sieht, Deutschkurs und Abschlussprüfung zu besuchen und zu bestehen, kann die gesonderte Verfahrensführung das Ergebnis nach sich ziehen, dass der Niederlassungsantrag unterbleibt und damit ein deutlich aufwendigeres Prüfschema gar nicht zur Anwendung kommen muss.

Zu Z. 14

Der Versuch, die Art. 7 bis 10 der Richtlinie 801/2016 korrekt umzusetzen, wird im vorliegenden Entwurf nicht erreicht:

Erstens ist im Falle der Einrichtung eines Zulassungsverfahrens für Forschungseinrichtungen, wie dies in Österreich längst mit § 71 NAG umgesetzt wurde und diese Bestimmung auch nicht entfällt, der Nachweis von Anforderungen gem. Art. 7 Abs. 1 lit. c, d und e nicht zu führen sein. Damit sind die Anforderungen bezüglich Krankenversicherung und Unterhalt etwa durch eine (vermutlich nicht geringfügige) Remuneration als abgedeckt anzusehen.

Zweitens ist es zweckfremd, das AMS die wissenschaftliche Qualifikation der Forscher bestimmen zu lassen und wäre diese Aufgabe allenfalls akademischen Institutionen zu übertragen.

Zu Z. 15

Analog der Erörterung der eingeräumten „Umstiegsperiode“ in § 64 für StudienabsolventInnen ist die Jahresfrist etwa im Vergleich zur BRD sehr knapp gefasst; es sind auch Fälle aufgetreten, in welchen die normierte Bearbeitungsfrist von 8 Wochen durch Behördenverschulden überschritten

wurde und die Betroffenen - die bloß einen Zweckänderungsantrag eingebracht hatten - dadurch in den illegalen Aufenthalt gedrängt wurden. Es wäre zumindest ein Verbleiberecht für die Verfahrensdauer explizit vorzusehen.

Nicht nachvollziehbar ist der Ausschluss der Zweckänderung gem. §§ 45 und 46, die nicht der Regelfall sein mögen, aber für langjährig aufhältige Personen, die etwa Teile der schulischen Ausbildung und das ganze Studium in Österreich absolviert haben, durchaus in Frage kommen.

Zu Z. 20

Denklogisch kann mit dieser Bestimmung nur die Umsetzung des Art. 29 der Richtlinie 801/2016 angedacht werden; die abweichende Regelung für kurzfristig mobile Forscherinnen wurde allerdings nicht vollständig umgesetzt bzw. die Zuständigkeit für die in der Richtlinie vorgesehenen Konsultationsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten keiner Behörde zugeordnet. Daraus wird - wie schon beim Konsultationsverfahren gem. SDÜ - ein negativer Kompetenzkonflikt entstehen und die notwendige Rechtssicherheit nicht im gebotenen Maße sichergestellt.

Zu Z. 21

Zu den Grundanforderungen an Studierende wird in vollständiger Richtlinienumsetzung eine partielle Ausnahme hinsichtlich des Zeitpunkts, zu dem eine vollumfängliche Krankenversicherung nachgewiesen werden muss, vorzusehen sein: Die Richtlinie kennt in Art. 7 Abs. 1 lit. c eine - der studentischen Selbstversicherung im ASVG entsprechende - Vereinfachung hinsichtlich dieses Nachweises, als es genügend ist, um diese Versicherung anzusuchen.

Bezüglich des Unterhaltsnachweises erlaubt die Richtlinie die Kommunikation eines Richtwerts, verlangt danach aber eine individuelle Prüfung, womit ein starres Abstellen auf die Richtsätze des ASVG nicht länger haltbar ist.

In der Auflistung der „tauglichen“ Studien fehlt zunächst die Donauuniversität Krems für Weiterbildung, welche eine eigene Rechtsgrundlage (DUK-G) besitzt. Der Entfall der Anmeldung zum außerordentlichen Studium zum Besuch einzelner Lehrveranstaltungen hat die - wohl unbeabsichtigte - Konsequenz, dass die Nostrifikation ausländischer Abschlüsse, zu welcher die Absolvierung von den akademischen Behörden im Einzelfall bestimmten zusätzlichen Prüfungen nicht länger möglich wäre!

Ebenso zu nicht auflösbaren Problemen führt der Vorschlag, eine einmalige, nicht erstreckbare Besuchsdauer von Universitätslehrgängen festzuschreiben: Die definierten Verfahren der akademischen Behörden, in welchen Fällen eine Erstreckung gewährt wird, ist in der Praxis das geeignete Instrument, um krankheitsbedingtes Nichterfüllen der sehr hohen Anwesenheitszeiten, Abwesenheiten z.B. wegen familiärer Probleme und auch das unglückliche Zusammentreffen von Prüfungs- und Anmeldefristen, woraus Stehzeiten entstehen können, adäquat aufzulösen.

Vollkommen fehlen auch Regelungen - oder ein Beurteilungsspielraum für die akademischen Behörden - bei Stehzeiten zwischen Vorbereitungslehrgängen und studienspezifischen Aufnahmeverfahren, die im Anschluss zu absolvieren sind: So kann es beispielsweise dazu kommen, dass bei - fristgerechter oder auch rascher als notwendig - abgelegter Ergänzungsprüfung im Herbst (vor Ende eines Studienjahres) und Aufnahmetests im darauffolgenden Frühjahr der formale Studienerfolg eines ganzen Jahres nicht nachgewiesen werden kann, da die Erfüllung von Zulassungskriterien nicht als Erfolgsnachweis gilt. Das Fehlen von Instrumenten zur Auflösung solcher vermeintlicher „Luxusprobleme“ kann zur Nichtverlängerung des Aufenthaltsrechts wegen zu schnellem, nicht-taktischen Studieren führen und muss unbedingt ein rechtsrahmen zur Vermeidung solch absurder Situation gefunden werden; derartige Ansätze fehlen dem Entwurf aber völlig.

Da die Richtlinie sämtliche Studienprogramme ab dem ISCED-Level 5 als „Studium“ ansieht (e contrario: bis Level 3 von Schulbesuch ausgegangen wird, s. Art. 3 Z. 4 der Richtlinie), wird die abschließende Auflistung vielmehr durch ein offenes System zu ersetzen sein, das von der tertiären Bildungseinrichtungen selbst befüllt wird und damit neben der richtlinien- auch eine verfassungskonforme Umsetzung des Art. 17 StGG 1867 erreicht.

Hinsichtlich der vorgeschlagenen Z. 5 wird bei berufsnaher fachlicher Ausbildung nach einem Studienabschluss, die im berufsrecht als notwendig verankert wurde, oft die Option der Erlangung einer Rot-weiß-rot Karte als Schlüsselkraft möglich sein und sollte keine Einschränkung auf eine (schwächere) Aufenthaltsbewilligung verpflichtend vorgesehen werden, sondern die - allenfalls zeitlich beschränkte - berufspraktische Ausbildung optional mit Aufenthaltsbewilligung gem. § 64 NAG abgedeckt werden.

Zur Dauer der Arbeitssuche nach Studienabschluss sei auf die Stellungnahme zu früheren Novellen verwiesen, insbesondere auf die deutlich längere Frist, die in der BRD eingeräumt wird. Analog der Umstiegsoption bei Forschern fehlt auch hier die Zweckänderung gem. § 46 NAG.

Auch an dieser Stelle fehlt die Bestimmung der Behördenzuständigkeiten im zwischenstaatlichen Konsultationsverfahren bei Ausübung der Mobilitätsrechte.

Zu Z. 24

Erneut soll hier angemerkt werden, dass der Ausschluss von Familienangehörigen von Schülern zur absurden Situation führt, dass ältere „Schüler“ (an den privaten oder öffentlichen Konservatorien) durchaus Ehe eingehen und Kinder bekommen - letztere sind aktuell „in die Illegalität geborene fremde“ und ist diese nur noch peinliche Situation endlich zu bereinigen.

Zu Z. 26

Die Intention des Gesetzgebers ist auf diesem Wege nicht zu erreichen - ein Betreiber mit einem gewissen Maß an Energie wird Neugründungen und Umgruppierungen vornehmen und wird die materielle Würdigung des Lehrangebots im Einzelfall das einzig taugliche Kriterium sein können. Hingegen ist eine willkürlich mit 5 Jahren bestimmte Sperrfrist geeignet, transparente Reorganisationsprozesse, allenfalls mit neuen Verantwortlichen, zu entwerten.

Zu Z. 29

Das Inkrafttreten im laufenden Zulassungsprozess für das im Studienjahr bedeutsamere Wintersemester wird allenfalls Chaos auslösen; eine Entzerrung, etwa ein Inkrafttreten der universitätsrechtlichen Änderungen nach Abschluss der Inskriptionsphase per 30.11., ist wesentlich zweckmäßiger.

Art. 2 Änderung des Fremdenpolizeigesetzes

Zu Z. 1

Es ist nicht nachvollziehbar und wird auch nicht in den EB ausgeführt, warum Praktika mindestens 91 Tage dauern sollen.

Zu Z. 5

Es darf darauf hingewiesen werden, dass die in EB in Art. 6 Abs. 1 Verordnung(EG) 810/2009 (Visakodex) erfolgte Definition des rechtmäßigen Wohnsitzes unmittelbar gültig ist und keiner innerstaatlichen Umsetzung bedarf, womit aus rechtlich-technischer Sicht durch die gewählte Formulierung Unionsrechtswidrigkeit entsteht.

Zu Z. 7

Wenn der bisherige österreichische Ansatz „Visa bis 6 Monate, Aufenthaltstitel darüber“ beibehalten werden soll, wofür die Nennung von „Aufenthaltstiteln“ in dieser Bestimmung spricht, fehlt der unionsrechtlichen Minimalumsetzung bezüglich Praktikanten die Regelung im NAG für Praktika über 6 Monate. Dies erscheint adäquat, als das das AuslBG auch aktuell Volontäre für bis zu 12 Monate zulässt, diesen aber kein passendes Aufenthaltsrecht erteilt werden kann.

Zu Z. 10

In Fortsetzung der Ausführungen zu Z. 7 wäre es denkmöglich, PraktikantInnen in Abs. 2 statt in Z. 1 in Z. 4 zu verankern und damit den Aufenthaltstitel nach dem NAG zu substituieren.

Zu Z. 13

Das Abstellen auf die Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung gem. § 4 Abs. 3 Z. 6 AuslBG führt mit hoher Wahrscheinlichkeit zu administrativen und persönlichen Missverständnissen: Es wäre eine geeignete Verwaltungsvereinfachung, wenn diese Einschränkung an dieser Stelle entfallen würde, da z.B. in der BRD der Arbeitsmarktzugang mit der Erteilung des Aufenthaltstitels erfolgt und dies auf den Titeln in Kartenform auch so vermerkt ist - hier würden Quellen von Missverständnissen grundlegend ausgeräumt.

Zu Z. 18

Neben dem Konflikt zwischen Rechtsnormen, hier konkret zu § 54 ÄrzteG, als ein „voraussichtlicher“ Entlassungszeitpunkt sehr wohl Indizien über die Erkrankung offenbart, zeigt sich schon aus dem Umgang mit „feststehenden und voraussichtlichen“ Zeitpunkten, dass der Gesetzgeber sicherheitspolitische Kommunikation über sachgerechte Lösungen stellt: Aus der Mitteilung von „Voraussichtlichen Zeitpunkten“ - wobei schon der Begriff die Qualität der zu medialer Berühmtheit gekommenen „Stichhaltigen Gerüchte“ aufweist - lässt sich gar nichts schließen und sind in der Praxis der Krankenanstalten übliche „Halbtage“ bestenfalls geeignet, Kräfte des öffentlichen Sicherheitsdienstes zu binden

Die Änderungsmeldung zu „voraussichtlichen Zeitpunkten“ ist überdies eine unzumutbare Belastung der Ärzte mit Administrativgängen und verwirklicht bloß eine verschiedenen Initiativen des Gesetzgebers innewohnende Unsitte, Kosten auf andere Träger (hier: das Sozialversicherungswesen und die Bundesländer) abzuwälzen.

Zu Z. 19 & 21

Die Ausweitung der Anordnungen, wo Unterkunft zu nehmen ist, wird an den Maßstäben der Richtlinien 2013/32/EG und 2013/33/EG zu messen sein; die Rechtsbehelfe gem. Art. 26 der Richtlinie 2013/33/EG auch gegen Verfügungen gem. Art. 7 leg.cit. fehlen in der österreichischen Umsetzung genauso wie jedes Verfahren, das ein Verlassen der Einrichtung/Unterbringung möglich machen soll. Bevor der unionsrechtlich gebotene Rechtsschutz hergestellt wird, sollte zur Vermeidung negativer Judikatur jeder Ausbau mehr oder wenig gut versteckter „Anhaltung“ vermieden werden.

Zu Z. 22

Auf Grundlage der Richtlinie 2008/115/EG ist für die Verhängung von mehr als 5-jährigen Einreiseverboten erforderlich, dass ein Drittstaatsangehöriger „eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder die nationale Sicherheit“ darstellen muss. Diese Qualifikation ist sohin als autonomer Begriff des Unionsrechts anzusehen und steht einer rein innerstaatlichen Definition nicht weiter offen. Dies wurde vom EuGH in der Rs. C- 297/12 *Filev/Osmani* (ECLI:EU:C:2013:569) eindeutig festgestellt und war eine Verurteilung von 2 Jahren und 8 Monaten, sohin nur knapp unter der nunmehr vorgeschlagenen Strafhöhe, die zu einem unbefristeten Einreiseverbot führen soll, nicht geeignet, eine mehr als 5-jährige Wirkung zu entfalten.

Überdies fordert der unionsrechtliche Normengeber, dass diese Gefährdung in der Person des betroffenen begründet sein muss und ein Abstellen auf generalpräventive Erwägungen allein unzulässig ist - dies wurde zu den unterschiedlichsten Personengruppen durch den EuGH judiziert und muss drauf hingewiesen werden, dass die Regelung des § 53 FPG auch in Sachverhalten greifen kann, die von den Art 20g AEUV erfasst werden, seitdem der Gesetzgeber die Sonderstellung von Drittstaatsangehörigen nicht (auch) sekundärrechtlich unionsrechtserfasster Drittstaatsangehöriger in den früheren §§ 65ff entfallen ließ. (Siehe rezent Rs. C-82/16 *K. A., M. Z., M. J., N. N. N., O. I. O., R. I., B. A.* vom 8.5.2018 (!), ECLI:EU:C:2018:308, mwN, insbesondere C-165/14 *Rendón Marín*, EU:C:2016:675, und C-304/14 *CS*, EU:C:2016:674). Mag die umfangreichste Rechtsprechung naturgemäß zu Unionsbürgern ergangen sein (beginnend mit der Rs. 30/77 *Bouchereau* ECLI:EU:C:1977:172), zeugt etwa die umfangreiche Judikatur des EuGH zum Weiterbestand der Rechte aus dem Assoziationsabkommen EU-Türkei - weit enger als die hier gegenständliche Frage eines unbefristeten Einreiseverbots (etwa C-325/05 *Derin*, ECLI:EU:C:2007:442, oder C-303/08

Bozkurt, ECLI:EU:C:2010:800), dass eine „Katalogausweisung“ ohne Würdigung des individuellen Verhaltens diesen zu prüfenden autonomen Begriffen des Unionsrechts keinesfalls Genüge tut.

Die Verhängung unbefristeter Einreiseverbote war bislang an eine Verurteilung zu einer mindestens 5-jährigen Freiheitsstrafe geknüpft. Damit hatte die bisherige Regelung - unbeschadet der Frage, ob Einreiseverbote unbefristeter Natur sein können, wenn die dargelegte erforderliche individuelle Würdigung fehlt - bislang vor der höchstgerichtlichen Rechtsprechung Bestand, als wohl bei solchen besonders hohen Verurteilungen diese individuelle Prognose (überwiegend?) ein sanktionierbares individuelles Verhalten erkennen ließ. Es mag dahingestellt bleiben, ob die Z. 5 des § 53 Abs. 3 tatsächlich die wichtigste Bestimmung für unbefristete Einreiseverbote war und nicht etwa die Bestimmungen, die direkt auf Terrorismus und massivste organisierte Kriminalität abstellen, wobei selbst dort (zur Fragen des Asylrechts) der EuGH die Prüfung des individuellen Verhaltens einfordert (Rs. C-373/13 H.T., ECLI:EU:C:2015:413):

Die Unterstützung einer terroristischen Vereinigung, die in der Liste im Anhang des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP des Rates vom 27. Dezember 2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus in seiner zur im Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeit geltenden Fassung aufgeführt ist, kann einen der „zwingenden Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung“ im Sinne von Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2004/83 darstellen, auch wenn die in Art. 21 Abs. 2 dieser Richtlinie vorgesehenen Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Um den Aufenthaltstitel eines Flüchtlings mit der Begründung, dieser unterstütze eine solche terroristische Vereinigung, gemäß Art. 24 Abs. 1 dieser Richtlinie widerrufen zu können, müssen die zuständigen Behörden gleichwohl unter der Kontrolle der nationalen Gerichte eine auf den Einzelfall bezogene Prüfung der spezifischen tatsächlichen Umstände vornehmen, die sich sowohl auf die Handlungen der betroffenen Vereinigung als auch auf die des betroffenen Flüchtlings beziehen.

Ein ungeprüftes Abstellen auf Verbrechenstatbestände iSd § 17 StGB genügt diesen Anforderungen nicht und wird dringend die Abstandnahme von der vorgeschlagenen Novellierung empfohlen. Die Erkenntnis, dass das Unionsrecht eine individuelle Würdigung erfordert, hat das vorliegende Innenministerium übrigens in der Novellierung zu nachfolgender Ziffer grundsätzlich erkannt und wäre ein unterschiedliches Vorgehen nur noch eine rechtspolitische Peinlichkeit.

Zu Z. 24

Die umständliche Begründung, warum Unionsrecht im Lichte der Rechtsprechung doch umgesetzt wird, entbehrt nicht einer gewissen Tragikomik; verzichtbar ist aber das Selbstlob, angeblich „über die Erfordernisse der Richtlinie 2013/33/EU hinausgehend“ in der neuen Z. 1 des Abs. 2 leg.cit. Fluchtgefahr als zusätzliches Kriterium einzuführen: Der Sicherheitsbedarf ist aus früherer Rechtslage und ständiger Rechtsprechung der (innerstaatlichen) Höchstgerichte Voraussetzung für die Verhängung von Schubhaft, da andernfalls mit dem gelinderen Mittel vorzugehen wäre.

Art. 3 Änderung des Asylgesetzes 2005

Zu Z. 2

Analog zu den Ausführungen zu Z. 22 & 24 FPG muss dem Entwurf erneut ein inkonsistenter Umgang mit autonomen Begriffen des Unionsrechts vorgehalten werden: Wenn schon einmal - rechtsrichtig - erkannt wurde, dass „Katalogentscheidungen“ dem unionsrechtlichen Rahmen nicht entsprechen, ergibt sich die Notwendigkeit einer Würdigung des persönlichen Verhaltens aus Art. 14 Abs. 4 der Richtlinie 2011/95/EG, um über Asylaberkennung entscheiden zu können und enthält das JGG kein Verwertungsverbot.

Sollte der Gesetzgeber der Ansicht sein, dass die beteiligten Behörden nicht in der Lage sind, die gebotene Abwägung zu treffen und dies rechtsrichtig festzustellen, ist das einzig taugliche Instrument in Personalauswahl und Schulung zu sehen und nicht ein über Jahrzehnte bewährter Ansatz der Reintegration von Jugendlichen in die Gesellschaft im Wege der Anlassgesetzgebung zu verwerfen.

Zu Z. 3

Der wohl in seltenen - aber nicht auszuschließenden - Konstellationen eintretende Fall, dass ein Vertragsstaat die Rückübernahme vereitelt (das ist die einzig denkmögliche Situation), erfordert dennoch eine innerstaatliche Lösung, die in zweckmäßiger Form getroffen wurde. Der „vorgeschlagene“ Entfall dieser seltenen, aber für einzelne Betroffene existenziell notwendigen Regelung sollte deshalb unterbleiben.

Zu Z. 4

Die Unterschutzstellung im Herkunftsstaat ist ein Endigungsgrund gem. Abschnitt C GFK, zur sinnlosen Überladung des Fremdenrechts durch Redundanzen sei auf obige Ausführungen verwiesen.

Zu Z. 12

Unbeschadet der in den EB als Motivation genannten Verfahrensverzögerung bei „bewusst verspätet“ gestellten Anträgen auf internationalen Schutz ist bei Kindern, die nach der Einbringung des Antrags auf internationalen Schutz im Bundesgebiet geboren wurden, ein Automatismus zur Antragstellung weder adäquat noch rechtens:

Zum ersten ist ein neugeborenes Kind von den obsorgeberechtigten Eltern, im Fall der Handlungsunfähigkeit derselben vom Jugendwohlfahrtssträger zu vertreten. Der Antrag auf internationalen Schutz ist in Art. 2 lit. h der Richtlinie 2011/95/EG sowohl als aktiv wahrzunehmendes individuelles Recht definiert als auch ist in nämlicher Definition die Abgrenzung zu anderen Regelungen außerhalb der genannten Richtlinie enthalten. Dass dabei andere Rechtsgüter vorrangig zu beachten sein können, ergibt sich aus dem Richtlinienapparat zum Komplex des internationalen Schutzes etwa (auch) aus Art. 23 Abs. 2 der Richtlinie 2013/33/EG, in welcher die Frage der Familienzusammenführung als zu prüfendes und zu würdigendes Element festgeschrieben ist.

Die in den EB herangezogene Bestimmung des Art. 7 der Richtlinie 2013/32/EG fordert in Abs. 3 ein zwingendes Recht auf positive Antragstellung und wird im zitierten Abs. 5 lediglich eine Unterteilung in drei Gruppen optional eingeräumt, und zwar hinsichtlich der persönlichen Antragstellung (was etwa nicht mehr unmündige Minderjährige umfassen kann), der Erfordernis explizit einen Antrag zu stellen (wobei auch ein gesetzlich bestimmter Vertreter dazu ermächtigt werden kann) und schließlich einer sachadäquaten „Erstreckung“ eines Antrags auf Minderjährige (die denklogisch nur zum Antragszeitpunkt der Ankerperson bestimmt werden können).

Nachgeborene Kinder sind gem. Art. 2 lit. j der Richtlinie 2011/95/EG nur Familienangehörige im Fall der bereits erfolgten Schutzgewährung an die Eltern bzw. den Elternteil.

Der Automatismus wäre also rechtsrichtig durch ein Eintrittsrecht z.B. des Jugendwohlfahrtssträgers zu ersetzen.

Zu Z. 13

Diese Konstellation ist denkmöglich: Wenn eine materiellrechtliche Abweisung (§ 29 Abs. 3 Z. 5) wahrscheinlich erscheint, ist nicht die Zulassungsfrist zu erstrecken, sondern das Verfahren - auch nur für eine logische Sekunde - zuzulassen, damit die abweisende Entscheidung getroffen werden kann.

Zu Z. 19

Sollten vor erst rund einem Jahr als sinnvoll erkannte Leistungen nun als nicht finanzierbar angesehen werden, hätte der Gesetzgeber im Sinn der von der Bundesregierung als „wichtig“ erkannter Rechtsbereinigung das Integrationsjahrgesetz in einem Akt der Ehrlichkeit gleich wieder außer Kraft setzen sollen.

Artikel 4 Änderung des BFA-Verfahrensgesetzes

Zu Z. 5

Der Entfall des sog. „Aufenthalts- (aktuell: Rückkehrentscheidungs-)verbots-Verbots“ wird einerseits den bisherigen Überlegungen, die zu dieser Bestimmung geführt haben, nicht gerecht: Die absolute Aufenthaltsverfestigung wurde mit dem FrG 1997 (§ 38 Abs. 1 Z 4 und Abs. 2 FrG) geschaffen und wurde damit auch höchstgerichtlicher Judikatur sinngemäß entsprochen. Die Ausführungen zur Re-Integrationsmöglichkeit insbesondere von in Österreich geborenen oder von klein auf sozialisierten Kindern, die ohne familiärer Beziehung und auch ohne Sprachkenntnisse im Land ihrer Vorfahren wesentlich mehr „Fremde“ sind als in Österreich haben ihre Gültigkeit nicht verloren.

Nach Willen des Gesetzgebers sollte der absolute Schutz vor aufenthaltsbeendenden Maßnahmen deshalb „Fremde der zweiten Generation“ besonders schützen.

In diesen Fällen, würde ein Aufenthaltsverbot überaus nachhaltig in die Lebensbasis des Fremden eingreifen, wobei solche Fremde - auch in ihrem „Heimatstaat“ kaum wieder eine Heimat finden werden können.“ (Erläuterungen zu § 38 FrG 1997); siehe dazu auch die Empfehlung Nr. 1504 (2001) des Europarats im Zusammenhang mit dem Ausweisungsschutz für im Aufnahmestaat geborene und aufgewachsene ausländische Staatsbürger.

Auch die vorübergehende Einschränkung durch das Fremdenrechtspaket 2005 hat im damaligen § 61 Z 4 FPG zwar Einschränkungen des absoluten Schutzes vor aufenthaltsbeendenden Maßnahmen für den Fall einer Verurteilung zu mehr als einer unbedingt en zweijährigen Freiheitsstrafe vorgesehen, die besonderen Kriterien aber nicht verschwiegen. Der Gesetzgeber hat der dennoch unbefriedigenden Situation durch das FrAG 2011 (§ 64 Abs. 1 Z 1 und 2 FPG) Rechnung getragen und die absolute Aufenthaltsverfestigung für Menschen, die hier von klein auf aufgewachsen sind, ohne Einschränkungen wieder eingeführt.

Eine Möglichkeit der ausnahmsweise zuungunsten der Betroffenen erfolgende Abwägung wurde mit dem FRAG 2015 (BGBl. 70/2015) in Fällen schwerster Kriminalität eingeführt und wird zum vorliegenden Entfall nicht ausgeführt, weshalb diese Regelung nicht ausreichend sein soll.

Auch aus der unionsrechtlichen Definition der „schwerwiegenden Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit bzw. der nationalen Sicherheit“ und der Erhöhung des Prüfraumens durch Aufenthaltsverfestigung nach 5 Jahren, in bestimmten Fällen in einem weiteren Schritt nach 10 Jahren, ergibt sich, dass die Aufenthaltsbeendigung eine absolute Ausnahme darstellen wird. Zur Entziehung der nationalen Interpretationsspielräume von autonomen Begriffen des Unionsrechts sei auf oben erstattete Ausführungen verwiesen.

Sollte der Gesetzgeber sich außerstande sehen, eine geeignete Transformation ins innerstaatliche Recht durchzuführen, wird vorgeschlagen, die zwingenden Gründe gemäß der Rechtsprechung des EuGH (Rs. C-145/09 *Tsakouridis*, ECLI:EU:C:2010:708 bzw. Rs. C- 348/09 *P.I.*, ECLI:EU:C:2012:300) heranzuziehen.

Zu Z. 6

Der Versuch, die nun schon mehrfach erfolgte Feststellung des VfGH zur angemessenen Beschwerdefristen zu unterlaufen, ist eventuell bemüht, aber nicht stichhaltig: Auch in Aberkennungsverfahren liegen zwischen einem strafrechtlich relevanten Delikt und der Durchführung des Verwaltungsverfahrens in der Praxis Monate, wenn nicht Jahre. Die Überlegungen, die - auch aufgrund der eingeschränkten Kognitionsbefugnis der Verwaltungsgerichte - zur generellen Bestimmung einer 4-wöchigen Beschwerdefrist geführt haben, sind unverändert gültig und wird es es Jahre nach der Leitentscheidung zur Frage von fair-trial Erwägungen auch im Verwaltungsverfahren auf Grundlage von Art. 47 GRC geboten sein, Versuche abzustellen, ein Obrigkeitsstaats-Denken des 19. Jahrhunderts wieder zu beleben.

Wenn dem Gesetzgeber die Verfahrensdauer zu einzelnen Verwaltungsverfahren „zu lange“ erscheint, wäre ihm unbenommen, analog der Frist zum Außerkrafttreten von Mandatsbescheiden den zeitlichen Rahmen für den Abschluss eines Ermittlungsverfahrens zu beschränken.

Zu Z 9 – 16

Diese Bestimmung stellen eine Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren nach Art 6 EMRK und des Rechts auf Achtung der Privatsphäre nach Art. 8 EMRK und Art. 7 GRC sowie des Rechts auf

Datenschutz nach § 1 DSG und Art. 8 GRC dar. Daraus ergibt sich unmittelbar die Notwendigkeit, von diesen Bestimmungen Abstand zu nehmen.

Sollte ein „mediales Placebo“ unter Missachtung der Grundrechtserwägungen beabsichtigt sein, sei ergänzend auf die Erfahrungen in Deutschland hingewiesen, die erschütternd hohe Unwirksamkeit, aber auch sehr hohe Kosten solcher Maßnahmen belegen.

Artikel 6 Änderung des Grundversorgungsgesetzes - Bund

Bezüglich der Änderungen des Grundversorgungsgesetzes - Bund, welche Studierende zum Teil ebenfalls betreffen werden wird angemerkt, dass es sich hierbei bereits um die 18. (!) Novelle des Gesetzes seit dem Inkrafttreten der Stamfassung im Jahr 2005 handelt. Allein dieses Faktum macht verständlich, warum aus den fremdenrechtlichen Regelungen im Österreichischen Rechtsbestand mittlerweile ein kaum mehr zu erfassendes Wirrwarr geworden ist. Inhaltlich lehnt die ÖH die weiteren Verschärfungen in diesem Bereich ab und verweist insofern auf die Stellungnahme von Amnesty International, in der einzelne Kritikpunkte aufgeschlüsselt werden.

Analog zu den obigen Ausführungen der „Datenträgerdurchsuchung“ sei ergänzend auf den Verwaltungsaufwand, der in keiner Relation zu den erwarteten Ergebnissen steht, hingewiesen

Artikel 7 Änderung des Staatsbürgerschaftsgesetzes

Zu Z. 1

Eine nachvollziehbare Begründung ist den EB nicht zu entnehmen. Wenn das unverändert richtige Ziel und die sinngemäße „Erfüllung völkerrechtlicher Vorgaben“ weiterhin verfolgt werden sollen, nämlich Asylberechtigten möglichst zügig die weitestgehende Gleichbehandlung mit Staatsbürgern auch durch eine abschließende, tatsächliche Gleichstellung zu ermöglichen, ist der Entfall dieser Option unzweckmäßig.

Österreich ist hinsichtlich der „Durchschnitts-Anwartszeiten“ im europäischen Vergleich am oberen Ende der Bandbreite zu finden und gab es historisch auch schon Verlängerungen, die wohl ausreichend sind, um ein gewisses Maß an Integration prüfen zu können. Versagungsgründe, die aus dem persönlichen Verhalten einer asylberechtigten Person herrühren können (was das unausgesprochene Ziel diese Novelle zu sein scheint), bestehen im StbG an anderer Stelle ohnedies.

Artikel 8 Änderung des Universitätsgesetzes 2002

1. Dem § 60 Abs. 6 UG wird folgender Satz angefügt:

„Die Vertretung der Antragstellerinnen und Antragsteller durch Personen, die nicht zur berufsmäßigen Parteienvertretung in Österreich zugelassen oder durch Personen, die nicht durch Gesetz zur Vertretung berechtigt sind, ist nicht zulässig. Anträge, die diesen Anforderungen nicht entsprechen, sind zurückzuweisen.“

§ 60 UG beschäftigt sich generell mit der Zulassung zum Studium. Demnach

- muss das Rektorat einer Uni über die Zulassung in Bescheidform entscheiden (Absatz 1),
- kann für künstlerische und sportliche Studien sowie für LA-Studien bedingte Zulassungsbescheide erlassen werden, wenn das entsprechende Eignungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist (Absatz 1a),
- sind für Diplom- und Bachelorstudien Orientierungsveranstaltungen abzuhalten und Orientierungsinformationen zur Verfügung zu stellen, die auch im Zusammenwirken mit der ÖH zur Verfügung gestellt werden können (Absatz 1b),

- sind Anfängertutorien einzurichten – auch hier ist ein Zusammenwirken mit der ÖH möglich (Absatz 1c),
- sind dem Zulassungsantrag fremdsprachige Urkunden in beeideter Übersetzung anzuschließen (Absatz 2),
- kann das Rektorat auf die Vorlage einzelner Unterlagen verzichten (Absatz 3),
- kann das Rektorat die Überprüfung der Unterlagen anordnen, wenn Zweifel an der Echtheit oder Richtigkeit der Urkunden für die Zulassung bestehen (Absatz 3a)
- werden Studienwerber mit der Zulassung ordentliche oder außerordentliche Studierende, was mit Ausstellung eines Studierendenausweises zu beurkunden ist (Absatz 4),
- bekommen Studienwerber bei der erstmaligen Zulassung eine Matrikelnummer zugeordnet (Absatz 5).

Gemäß § 60 Absatz 6 UG – er soll jetzt ergänzt werden – müssen die Universitäten ausländischen Studienwerbern den Zulassungsbescheid direkt zuzustellen, wenn diese ohne Visum einreisen dürfen sind oder über einen gültigen Aufenthaltstitel verfügen. Ausgenommen davon sind alle Kunstunis!!

Anderer ausländische Studienwerber müssen ihre Anträge auf Zulassung an sich bei der österreichischen Berufsvertretungsbehörde (meist Botschaften im Ausland) einbringen, welche ihn dann an die zuständige Uni weiterleitet. Die Botschaften *können* auf die Vollständigkeit und Schlüssigkeit des Antrags hinwirken und darauf, dass die Zulassung zum Studium und der Erstaufenthaltstitel zeitgleich zugestellt werden können.

Problem:

Aus der formulierten Kann-Bestimmung folgt keine Verpflichtung. Daher haben viele betroffene Studienwerber bisher Agenturen beschäftigt, die ihre Anträge in Österreich für sie an der jeweiligen Hochschule einbrachten. Das soll durch die neue Bestimmung nicht mehr möglich sein.

Durch die Änderung sollen Studienwerber bei der Antragstellung nur mehr von

- berufsmäßigen Parteienvertretern – also etwa einem Rechtsanwalt, Notar, Patentanwalt, Ziviltechniker, Wirtschaftstreuhänder (im jeweils gesetzlich festgelegten Umfang) oder
- gesetzlichen Vertretern – also zB den Eltern (für minderjährige Kinder), einem Vormund oder einem Sachwalter (bei volljährigen Person aufgrund einer psychischen Krankheit oder geistigen Behinderung)

vertreten werden können. Dadurch wird es aber auch für ältere Geschwister, die vielleicht bereits in Österreich leben, nicht mehr möglich sein, einen Zulassungsantrag für ihre Geschwister einzubringen, was praktisch häufig vorkommt.

2. § 63 Abs. 1 Z 3 UG soll künftig lauten:

„3. die für den erfolgreichen Studienfortgang notwendigen Kenntnisse der Unterrichtssprache, in welcher das Studienprogramm abgehalten wird,“

§ 63 Absatz 1 UG nennt die Zulassungsvoraussetzungen für ordentliche Studien. Genannt sind hier etwa die allgemeine Universitätsreife, die besondere Universitätsreife, die künstlerische Eignung für die Studien an den Kunstuniversitäten, die sportliche Eignung für sportwissenschaftliche Studien, aber auch „[...] die Kenntnis der deutschen Sprache [...]“ sofern und soweit diese für einen erfolgreichen Studienfortgang erforderlich ist (derzeit gültiger Text des § 63 Absatz 1 Ziffer 3 UG).

Nachdem Studienprogramme vermehrt auch in einer Fremdsprache, insbesondere in englischer Sprache angeboten werden, werden vor der Zulassung Nachweise der Kenntnisse in der Unterrichtssprache, in welcher das Studienprogramm abgehalten wird, gefordert.

3. § 63 Abs. 1a Z 3 soll künftig lauten:

„3. die für die Ausübung des jeweiligen Berufes erforderlichen Kenntnisse der Unterrichtssprache und“

§ 63 Absatz 1 UG nennt die Zulassungsvoraussetzungen für LA-Studien. Genannt sind auch hier die allgemeine Universitätsreife, die besondere Universitätsreife, die Eignung für das LA-Studium und bisher

„... die für die Ausübung des jeweiligen Berufes erforderlichen Kenntnisse der deutschen Sprache und ...“

Problem:

Unklar ist, was mit *Unterrichtssprache* hier gemeint ist. Ist das die Sprache, in der der Unterricht an einer österreichischen Schule der Sekundarstufe generell abgehalten wird – das ist in der Regel Deutsch, oder ist das die Sprache, die im jeweiligen Fach unterrichtet wird. Für Fremdsprachenunterricht wären das Englisch, Russisch, Italienisch etc. Diese fortgeschrittenen Kenntnisse bereits bei der Zulassung nachweisen zu müssen, würde das Studium an sich obsolet machen.

Um hier für mehr Klarheit zu sorgen, wäre es sinnvoll, die Formulierung aus Absatz 1 zu übernehmen, also *„die für den erfolgreichen Studienfortgang notwendigen Kenntnisse der Unterrichtssprache, in welcher das Studium abgehalten wird und“*

4. § 63 Abs. 10 soll künftig lauten: (Änderungen rot)

„(10) Personen, deren Erstsprache nicht die Unterrichtssprache, in welcher das Studienprogramm abgehalten wird, ist, haben die Kenntnisse dieser Sprache nachzuweisen. Die Kenntnis der Unterrichtssprache wird insbesondere durch ein Reifeprüfungszeugnis auf Grund des Unterrichts in dieser Sprache nachgewiesen. Kann der Nachweis der Unterrichtssprache nicht erbracht werden, hat das Rektorat die Ablegung einer Ergänzungsprüfung vorzuschreiben, die vor der Zulassung abzulegen ist. Die Ergänzungsprüfung ist im Rahmen des Besuches eines dafür eingerichteten Universitätslehrganges abzulegen. Die Zulassung zu diesem Universitätslehrgang setzt jedoch bereits Kenntnisse in der Sprache, für welche die Ergänzungsprüfung abzulegen ist, zumindest im Ausmaß des Niveaus A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GeR) des Europarats voraus. Als Nachweis

über diese Kenntnisse in der deutschen Sprache gelten allgemein anerkannte Sprachdiplome von den Einrichtungen „Österreichisches Sprachdiplom Deutsch“, „Verein ÖSD“, „Goethe-Institut e.V.“ „Telc GmbH“ und „Österreichischer Integrationsfonds“. Darüber hinaus kann die Satzung der Universität weitere Einrichtungen zum Erwerb eines Sprachdiploms vorsehen. Aus dem Sprachdiplom muss hervorgehen, dass die Inhaberin oder der Inhaber des Diploms über Kenntnisse der betreffenden Sprache zumindest auf Niveau A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen verfügt. Das Sprachdiplom darf zum Zeitpunkt der Vorlage nicht älter als zwei Jahre sein.“

Es soll künftig also nicht mehr möglich sein, ohne vorhandenes Sprachdiplom der Unterrichtssprache des angestrebten Studiums eine Zulassung zu einem vorbereitenden, auch die Sprache vermittelnden ULGs zu erhalten. Dies betrifft in erster Linie die Vorstudienlehrgänge an den Hochschulstandorten.

Es wird empfohlen, im dritten Satz von Absatz 10 „[...] die vor der Zulassung ZU EINEM ORDENTLICHEN STUDIUM abzulegen ist [...]“ einzufügen.

Artikel 9 Änderung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes

Zu Z. 2

Wie bereits zum NAG angemerkt ist die Beschränkung auf eine Dauer von 91 bis 180 Tage für Praktikanten iSd Richtlinie 2018/108/EU unplausibel.

Für die Österreichische Hochschüler_innenschaft und Helping Hands

Wien, den 16. Mai 2018


Johanna Zechmeister
Vorsitzende


Dr. Monika Mokre
Helping Hands

