

Bundesministerium für Europa,
Integration und Äußeres
Minoritenplatz 8
1010 Wien

per E-Mail: ABTVIII2@bmeia.gv.at
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

ZI. 13/1 17/24

BMEIA-AT.4.36.42/0002-VIII.2b/2017

BG, mit dem ein Integrationsgesetz und ein Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz erlassen sowie das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 und die Straßenverkehrsordnung 1960 geändert werden

Referent: Mag. Georg Bürstmayr, Rechtsanwalt in Wien

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der Österreichische Rechtsanwaltskammertag (ÖRAK) dankt für die Übersendung des Entwurfes und erstattet dazu folgende

S t e l l u n g n a h m e :

I.: Vorbemerkung:

Der ÖRAK begrüßt alle Bemühungen zur bestmöglichen Integration von neu in Österreich angekommenen Menschen. Positiv hervorgehoben sei daher einleitend das Bemühen des vorliegenden Entwurfs, diese Integration durch ein Bündel von Maßnahmen weiter zu fördern, aber auch das Verständnis des Begriffs der Integration, das über den bloßen Erwerb von reinen Sprachkenntnissen hinausgeht.

An einigen Stellen scheint der vorliegende Entwurf aber, wie unten im Detail aufgezeigt, nicht nur von legislatischen Gepflogenheiten abzugehen (vor allem dort, wo ohnehin unscharf formulierte Zielbestimmungen und allgemeine Definitionen ohne normativen Gehalt als Teil der nun vorgeschlagenen Gesetze aufscheinen), sondern auch teils überschießend, teils im Detail ungeeignet, um diese wichtigen Ziele auch tatsächlich zu erreichen.

II: zu ausgewählten Vorschlägen im Einzelnen:

Zu Artikel 1 („Integrationsgesetz“)

Zu §§ 1 u 2

Diese Bestimmungen scheinen keinen normativen, sondern lediglich erklärenden bzw. programmatischen Charakter zu haben, sie sollten daher – allenfalls – in erläuternden Bemerkungen, nicht aber im Gesetzestext Platz finden, zumal hier von Begriffen die Rede ist, deren Bedeutungsinhalt Gegenstand aktueller Debatten ist und sich – laufend – verändert.

Angeregt wird, diese Bestimmungen ersatzlos entfallen zu lassen.

Zu § 5 (Werte- und Orientierungskurse)

So wichtig es ist, in Österreich neu angekommenen Menschen möglichst rasch Orientierung nicht nur über ihre konkreten individuellen Chancen, sondern auch über die in Österreich geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen, aber auch die dahinterstehenden Werte zu vermitteln, so wichtig ist auch die Erkenntnis, dass solche Werte nicht einfach „aufgeschult“ werden können, sondern eine Annäherung an sie nur aus einer gleichberechtigten Auseinandersetzung erfolgen kann. Menschen, die in Österreich neu ankommen, stammen zwar aus ganz unterschiedlichen Kulturen und Hintergründen, sie bringen aber alle eigene Wertvorstellungen mit. Eine Verständigung auf gemeinsame „österreichische“ bzw. „europäische“ Werte kann am Ende (soweit das in Kursen überhaupt möglich ist) nur erfolgen, wenn die Wertvorstellungen der neu Angekommenen mit behandelt und zur Diskussion gestellt werden. Jedenfalls in der Entwicklung der in Abs 4 vorgesehenen Curricula wäre darauf unbedingt Rücksicht zu nehmen, um den hier verfolgten Ansatz nicht von vornherein zum Scheitern zu verurteilen.

Verunglückt scheint aber die Definition der zu vermittelnden Werte in Abs 3 dieser Bestimmung: In Österreich gilt ein klarer Grundrechtskatalog, definiert vor allem durch das StGG und die EMRK (nebst dem europäischen Grundrechtskatalog GRC u.a.). Es scheint vor allem für die Klarheit des Regelungsinhalts dieser Norm wesentlich besser, an diesen schon existierenden – und für alle Menschen in Österreich gleichermaßen verbindlichen – Normenkatalogen anzuknüpfen, als diesen in wenigen Worten (zudem vielfach missverständlich) zu umschreiben.

Angeregt wird daher, die Bestimmung des § 5 Abs 3 des in Rede stehenden Gesetzes dahingehend zu überarbeiten, dass die zu vermittelnden „Werte“ auch, wenn nicht vor allem, anhand von bestehenden grund- und verfassungsrechtlichen Regelungen definiert werden.

Zu § 6 (Mitwirkungspflicht und Sanktionen)

Abgesehen davon, dass die in Abs 2 dieser Bestimmung vorgesehene Verpflichtung(!) der „zuständigen Stellen der Länder“ auf kompetenzrechtliche Bedenken stößt (aktuell fehlt es an einer bundeseinheitlichen Regelung zur bedarfsorientierten Mindestsicherung, es scheint unklar, ob und wie weit vor diesem Hintergrund der Bund überhaupt in der Lage ist, den Ländern die Verhängung von Sanktionen vorzuschreiben), scheint der Regelungsinhalt dieser Norm (letztendlich die Erzwingung einer Mitwirkung durch Sanktionen) der pädagogischen Erkenntnis diametral zuwiderzulaufen, dass Motivation sowohl die Beteiligung als auch den Lernerfolg fördert, drohende Sanktion jedoch in aller Regel das Gegenteil bewirkt. Zweckentsprechender schiene es vor diesem Hintergrund viel mehr, ein Bonus-System (oder doch wenigstens ein sogenanntes Bonus-Malus-System) einzuführen, statt zu versuchen, einen Lernerfolg einzig und allein durch Sanktionen zu bewirken.

Die in Abs 1 normierte Pflicht zur „vollständigen Teilnahme“ ist darüber hinaus unzureichend determiniert. Zum einen bleibt unklar, ab wann eine „vollständige Teilnahme“ nicht mehr anzunehmen ist (so zB, ob diese schon bei einem einmaligen Versäumen auch nur einer Unterrichtseinheit zu verneinen wäre), zum anderen fehlt eine Regelung für den Fall, dass Gründe vorliegen, die der Einflussphäre des Drittstaatsangehörigen entzogen, unabwendbar oder unvorhersehbar sind und diesen gehindert haben, die entsprechenden Kurse positiv abzuschließen (vgl. dazu die Regelungen der §§ 63 Abs 3 bzw. 64 Abs 3 NAG für Schüler und Studierende!). Da an eine unvollständige Teilnahme aber Sanktionen geknüpft werden sollen, scheinen solche Regelungen – zur Vermeidung einer sonst anzunehmenden Unsachlichkeit iSd Jud. des VfGH – unerlässlich.

Angeregt wird daher, diese Bestimmung dahingehend zu überarbeiten, dass an die Erbringung eines bestimmten „Lernerfolges“ innerhalb bestimmter Zeit Boni (wie etwa der raschere Zugang zu weiteren Schulungen, Zugang zu sonst nicht angebotenen Leistungen des AMS u.v.a.) geknüpft werden, weiters, den Begriff „vollständige Teilnahme“ legislativ zu definieren und schließlich, Regelungen analog zu §§ 63f NAG 2005 ioS vorzusehen.

Zu § 9 (Modul 1 der Integrationsvereinbarung)

Fragwürdig scheint die Bestimmung des Abs 7 dieser Regelung, die im Vergleich zum Normbestand (Integrationsvereinbarung im NAG) eine deutliche Verschärfung darstellt: Es ist nicht ersichtlich, warum ein Nachweis über die Erfüllung des Moduls 1 zum Zeitpunkt der Vorlage eines Verlängerungsverfahrens nach dem NAG nicht älter sein dürfte als zwei Jahre; der Annahme, dass die Inhaber solcher Nachweise die deutsche Sprache einfach wieder „verlernt“ haben könnten, steht nämlich die Tatsache gegenüber, dass diese Menschen in aller Regel die vergangenen Jahre ununterbrochen(!) in Österreich verbracht haben (werden) und solcherart jeden einzelnen Tag mit der deutschen Sprache vielfältig in Berührung und Auseinandersetzung stehen werden.

Mag eine Art zeitliches Ablaufdatum für Sprachzertifikate von Erstantragstellern, die sich nach Erwerb ihres Zertifikats in aller Regel weiter im Ausland aufgehalten haben, also noch sinnvoll erscheinen, scheint das im Verlängerungsverfahren zu verneinen.

Der damit für die Betroffenen, aber auch für die österreichische Verwaltung, verbundene Zusatzaufwand steht in keinem erkennbaren Verhältnis zu etwaigen „Verbesserungen“ der jeweiligen Kenntnisse der deutschen Sprache (oder gar des „Wertesystems“ in Österreich).

Angeregt wird daher, den Abs 7 dieser Bestimmung ersatzlos entfallen zu lassen.

Zu §§ 11 Abs 2 und 12 Abs 2, jeweils I.S. (Wiederholung einzelner Prüfungsteile nicht zulässig)

Der Ausschluss der Möglichkeit, einzelne Prüfungsteile der beiden Module der Integrationsvereinbarung (jeweils: Sprachteil und Werteteil) zu wiederholen, scheint unsachlich (und wird in den EB auch mit keinem Wort begründet). Diese Bestimmung stößt damit auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken (Verstoß gegen das Willkürverbot mangels Sachlichkeit). Wenn und solange die beiden Prüfungsteile tatsächlich getrennt abgenommen werden, bleibt völlig im Dunkeln, warum bei Nichtbestehen nur eines Teils auch der zweite Teil wiederholt werden sollte, zumal dies nicht nur für die Betroffenen, sondern auch für die Prüfer mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden wäre.

Angeregt wird daher, in beiden genannten Bestimmungen den jeweils letzten Satz ersatzlos entfallen zu lassen.

Zu § 21 (Integrationsmonitoring)

Es wird vorgeschlagen, die Ergebnisse des durch § 21 eingerichteten Integrationsmonitorings verpflichtend auf der Homepage des BM für Europa, Integration und Äußeres der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Zu § 23 (Straf- und Schlussbestimmungen)

Die Anhebung (genauer: Verdoppelung) schon existierender Strafdrohungen (vgl. § 77 Abs 1 Z 3 und Abs 2 Z 5 NAG 2005) mit der „Verdeutlichung des Unrechtsgehalts“ zu begründen, scheint im vorliegenden Kontext fragwürdig, geht es doch letztendlich nicht um die Verletzung rechtlich geschützter Werte, sondern um die Erbringung einer Lern-Leistung, die, wie schon oben ausgeführt, durch Motivation, nicht aber durch drohende Sanktion, gefördert wird bzw. werden kann.

Angesichts der Tatsache, dass die Verwendung unlauterer Hilfsmittel – so sie denn entdeckt wird – regelmäßig zur negativen Beurteilung bzw. sogar zur Ungültigerklärung erworbener Zertifikate führen wird, daran aber für den betroffenen Fremden ohnehin zT schon existentielle Rechtsfolgen (Nichtverlängerung des Aufenthaltsrechts, Ausschluss von Leistungen uvm) geknüpft sind, scheinen die zusätzlich eingeführten verwaltungsrechtlichen Straftatbestände überhaupt entbehrlich und vor allen Dingen nur geeignet, zusätzlichen Verwaltungsaufwand zu erzeugen. Den EB zu dieser Bestimmung fehlt im Übrigen jede Evaluierung der derzeit im NAG 2005 schon bestehenden Strafnormen, eine solche sollte aber der Einführung neuer bzw. Verschärfung schon bestehender Strafnormen vorgeschaltet sein.

Angeregt wird daher, allenfalls schon bestehende Strafnormen aus dem NAG unverändert zu übernehmen, von der Einführung neuer Verwaltungsstraftatbestände aber Abstand zu nehmen.

2. Zu Artikel 2 (Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz)

Der vorliegende Entwurf ist nur vor dem Hintergrund der aktuellen gesellschaftspolitischen Diskussion rund um die Verhüllung des Gesichts entlang bestimmter Auslegungen des Islam („Burkaverbot“) zu verstehen. Er scheint freilich gleichermaßen unnötig wie ungeeignet und grundrechtlich bedenklich.

Abgesehen davon, dass die in § 1 vorgenommene Zielbestimmung – wenn überhaupt – in erläuternden Bemerkungen Platz finden sollte, weil ihr nicht nur ein normativer Gehalt weitestgehend fehlt, sondern auch jeglicher Erklärungswert für das im Folgenden geregelte Verbot, stößt das in § 2 vorgesehene „Verhüllungsverbot“ auf erhebliche Bedenken hinsichtlich seiner Sachlichkeit.

Das „allgemeine Verhüllungsverbot“, das dem Entwurf nach für alle Österreicherinnen und Österreicher gelten soll, ist in grundrechtlich überaus problematischer Weise überschießend. Es gibt keinen einzigen sachlichen Grund, ein derartiges „allgemeines Verhüllungsverbot“ zu erlassen. In bestimmten, klar abgegrenzten Bereichen des gesellschaftlichen Lebens war und ist es sinnvoll, Vorschriften zur Berufsbekleidung (für Bedienstete der Polizei, für Angehörige des Richterdienstes u.a.) zu machen, oder ein Verbot der Vermummung zu erlassen und durchzusetzen (§ 9 Abs 1 VersammlungsgG). So findet ein Vermummungsverbot seine sachliche Rechtfertigung in der von Demonstrationen ausgehenden typischen Gefahrenlage bzw. -geneigtheit. Eine derartige „allgemeine Gefahrenlage“ besteht aber im Alltag nicht – ein allgemeines Verhüllungsverbot würde die verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte der Gewissensfreiheit und der Freiheit des Privatlebens (zu der auch die Freiheit der Kleidung zählt) nicht nur tangieren, sondern in verfassungswidriger Weise einschränken. Die hier vorgeschlagene Regelung ist Ausdruck eines Erziehungsstaates, ein Staatsmodell, das im Widerspruch zu den im Integrationsgesetz betonten Werten einer rechtsstaatlichen Demokratie steht.

In Österreich besteht bis dato keine allgemeine Verpflichtung, seine Identität preiszugeben. Ein „allgemeines Verhüllungsverbot“ wie vorgeschlagen, würde aber für alle Österreicherinnen und Österreicher eine ubiquitäre und strafbewehrte Identifizierungspflicht ohne Verdacht einer strafbaren Handlung statuieren. Dies widerspricht dem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht, sich nicht selbst bezichtigen zu müssen (nemo-tenetur-Prinzip gem. Art. 6 EMRK und Art. 90 Abs. 2 B-VG). Die allgemeine und stets für alle menschlichen Lebenslagen ausgesprochene Verpflichtung, seine biometrisch erfassbaren Gesichtszüge immer und überall preisgeben zu müssen, stellt eine sachlich nicht gerechtfertigte Einschränkung der natürlichen Personenfreiheit (§ 16 ABGB) und eine Verletzung der Würde des Menschen dar. Es ist sachlich nicht nachvollziehbar, warum Personen die freiwillige, aus eigenem Antrieb vorgenommene Verhüllung ihrer Gesichtszüge (womit auch immer und aus welchen Gründen auch immer) untersagt werden sollte.

Nimmt man aber an, dass hinter dieser Verhüllung ein Zwang Dritter steht, würde mit einem solchen Verbot just das *Opfer* dieses Zwangs, nicht aber der *Täter* getroffen

(der im Übrigen schon mit dem bestehenden Instrumentarium des Strafrechts zur Rechenschaft gezogen werden könnte).

Zwar ist die Ermöglichung zwischenmenschlicher Kommunikation durchaus ein wesentlicher Faktor für ein friedliches, gedeihliches Zusammenleben. Die durch das StGG und die EMRK garantierten Freiheitsrechte umfassen aber wohl auch das Recht, freiwillig, also aus eigenem Antrieb oder eigener Entscheidung, auf die Teilnahme an dieser Kommunikation zu verzichten. *Dieser* Verzicht darf nicht nur, er muss jedem Menschen in Österreich freigestellt bleiben.

Das hier angedachte Verbot stößt aber auch auf eine weitere Schwierigkeit: Während die öffentliche Diskussion sich vor allem mit religiös motivierter Verhüllung auseinandersetzt (konkret mit der Auslegung angeblicher Vorschriften des Islam), versucht der vorliegende Entwurf, ein Verhüllungsverbot bewusst religions- und wertanschauungsneutral zu formulieren. Umfasst wäre davon etwa auch ein Motorradfahrer, der nach Beendigung seiner Fahrt durch eine Fußgängerzone geht und dabei seinen Helm nicht abnimmt, oder aber eine Skifahrerin, die trotz deutlicher Plusgrade mit Helm und Sturmhaube fährt etc. Mögen alle diese Formen der Verhüllung der Gesichtszüge der großen Mehrheit der Bevölkerung in Österreich ebenso seltsam und unvertraut anmuten wie die (zahlenmäßig in Österreich ohnehin kaum wahrnehmbare) Verhüllung der Gesichtszüge aus religiösen Gründen, ist kaum ersichtlich, warum dadurch das friedliche Zusammenleben in einem Rechtsstaat in irgendeiner Weise gefährdet sein sollte (so aber die EB ohne weitere Begründung). Schon heute hindert übrigens nichts den Inhaber einer Tankstelle, einer Skihütte oder anderer Lokalitäten daran, in Ausübung seines Hausrechts seinen Kunden das Betreten dieser Lokalitäten mit völlig verhüllten Gesichtszügen (etwa aus Sorge, dass diese Verhüllung die unerkannte Begehung von Delikten erleichtern könnte) zu untersagen.

Konsequenz des „allgemeinen Verhüllungsverbotes“ ist in **§ 2 Abs. 2** eine kasuistische Ausnahmeregelung, die kaum eine Aussicht auf effektiven Vollzug haben dürfte.

Angeregt wird daher, das hier in Rede stehende Gesetz in dieser Form nicht zu beschließen.

Wien, am 8. März 2017

DER ÖSTERREICHISCHE RECHTSANWALTSKAMMERTAG


Dr. Rupert Wolff
Präsident

