Einheitliche Länderstellungnahme gemäß dem Artikel 23d Absatz 2 B-VG zum Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (Daueraufenthaltsrichtlinie), KOM(2022) 650 endgültig

1. Inhalt des Richtlinienvorschlags

Der Richtlinienvorschlag zielt primär darauf ab, ein effektiveres und kohärenteres System für den Erwerb eines Langzeitaufenthaltsstatus für Drittstaatsangehörige zu erreichen. Die EU will so dazu beitragen, in der EU benötigte qualifizierte und talentierte Arbeitskräfte anzuwerben. Die Erlangung des Langzeitaufenthaltsstatus soll erleichtert werden durch die bisher nicht vorgesehene Kumulierung von Aufenthaltszeiten in verschiedenen Mitgliedstaaten einschließlich der Anrechnung werden von Aufenthaltszeiten als Studierender, als vorübergehend Schutzberechtigter und von Zeiten von ursprünglich ausschließlich vorübergehenden Aufenthalten. Ferner soll die Zeit, in der man sich nicht im Gebiet der EU aufhalten muss ohne die Rechtstellung als langfristig Aufenthaltsberechtigter zu verlieren, von derzeit 12 auf 24 Monate verlängert werden. Auch sollen die Mitgliedstaaten die Gleichbehandlung mit Inländern bei Sozialhilfe und Sozialschutz nicht mehr auf „Kernleistungen“ beschränken dürfen und die Gleichstellung mit Inländern soll künftig auch den uneingeschränkten Zugang zu privatem Wohnraum umfassen.

2. Prüfung des Richtlinienvorschlags auf Kompetenzkonformität

Der Richtlinienvorschlag wird auf Art. 79 Abs. 2 AEUV[1] gestützt. Art. 79 Abs. 2 lit. a, b und c ermächtigen zur Erlassung von Regelungen von Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen betreffend die Rechtstellung von Drittstaatsangehörigen und zur Harmonisierung der Regelungen über aufenthaltsbeendende Maßnahmen. Vor diesem Hintergrund sind die vom Richtlinienvorschlag umfassten Regelungen von den EU-Kompetenzgrundlagen gedeckt.

[1] Die Union erlässt Maßnahmen betreffend die „Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen sowie die Normen für die Erteilung von Visa und Aufenthaltstiteln für einen langfristigen Aufenthalt“ und das „Recht von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten.“

3. Prüfung des Richtlinienvorschlags auf Subsidiarität

Titel V AEUV zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts verleiht der EU in diesem Bereich Befugnisse, die im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip gemäß Art. 5 EUV ausgeübt werden müssen: also nur insofern und insoweit die Mitgliedstaaten die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen nicht ausreichend verwirklichen können, weil diese wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind, kann die EU-Ebene Regelungen erlassen. Der Richtlinienvorschlag begegnet keinen Bedenken unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität. Mit der Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen der EU und der Schaffung des Schengen-Raumes ist die Notwendigkeit eines gemeinsamen EU-Rahmens für die legale Migration entstanden. Die Migrationspolitik eines Mitgliedstaates hat Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten. Die diesbezüglichen Politiken und Rechtsvorschriften müssen daher „verzahnt“ sein. Gemeinsame Vorschriften für die Voraussetzungen und die Verfahren für die Einreise in die und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen in den Mitgliedstaten sowie für die Festlegung ihrer Rechte nach der Zulassung sind daher notwendig. Die Mitgliedstaaten können die in den Vorschlägen enthaltenen Maßnahmen nicht selbst regeln und diese gehen nicht über den Rahmen für die jetzt schon geltende Richtlinie hinaus.

4. Prüfung des Richtlinienvorschlags auf Verhältnismäßigkeit

Gemäß Art. 5 EUV müssen die EU-Regelungen auch das Verhältnismäßigkeitsprinzip beachten: die Maßnahmen der Union dürfen inhaltlich und formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen.

Hervorgehobene Bedeutung für die Länder in den weitgehend von Bundeskompetenz dominierten Rechtsgebieten des Niederlassungs- und Aufenthaltsrechts sowie der Arbeitsmarktpolitik und des Arbeitsmarktrechts haben insbesondere die folgenden Regelungsgegenstände, die im Folgenden im Hinblick auf Verhältnismäßigkeitsaspekte näher geprüft werden:

Die in Art. 4 Abs. 3 des Richtlinienvorschlags vorgesehene Kumulierung der in verschiedenen Mitgliedstaaten erworbene Aufenthaltszeiten:
Diese Bestimmung erleichtert den Zugang zur Rechtsstellung des langfristig Aufenthaltsberechtigten, da Aufenthaltszeiten in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten kumuliert werden sollen. Dies wird zu einer gewissen Steigerung von Anträgen führen, welche aber noch nicht quantifiziert werden kann. Sie wird außerdem vor dem Hintergrund des angestrebten Richtlinienziels, nämlich in der EU integrierten Drittstaatsangehörigen den Aufenthalt in allen EU-Mitgliedstaaten zu erleichtern, nicht als unverhältnismäßig angesehen.

Die in Art. 5 Abs. 1 lit. a des Richtlinienvorschlags vorgesehene Ausdehnung der nachzuweisenden eigenen Einkünfte:
Als „feste und regelmäßige eigene Einkünfte“, welche antragstellende Personen nachweisen müssen, sollen nun auch solche Mittel gelten, die nachweislich von einem Dritten zur Verfügung gestellt werden, sofern sie unter Berücksichtigung der individuellen Situation des betreffenden Antragstellers als „fest, regelmäßig und ausreichend“ angesehen werden. Sollte eine Mittelbereitstellung auf diese Weise als ausreichend angesehen werden, müsste jedenfalls ein Nachweis im Wege einer den normativen Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 Z. 15 des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes (NAG) entsprechenden Haftungserklärung[2] gefordert werden. Verhältnismäßigkeitsbedenken begegnet der Vorschlag ansonsten aber nicht.

Die in Art. 9 Abs. 1 lit. c des Richtlinienvorschlags vorgesehene Verlängerung des „Toleranzzeitraumes“ für Aufenthaltszeiten außerhalb der EU von 12 auf 24 Monate:
Künftig sollen Drittstaatsangehörige ihrer Rechtsstellung als langfristig Aufenthaltsberechtigte auch dann nicht verlustig gehen, wenn sie sich während eines Zeitraumes von 24 (bisher: 12) aufeinanderfolgenden Monaten nicht im Unionsgebiet aufgehalten haben. Diese Verlängerung ist überschießend und nicht nachvollziehbar: sie verbessert weder die zirkuläre Migration innerhalb der EU noch ist sie im Hinblick auf die

[2] Die von einem österreichischen Notar oder einem inländischen Gericht beglaubigte Erklärung Dritter mit mindestens fünfjähriger Gültigkeitsdauer, dass sie für die Erfordernisse einer Unterkunft und entsprechender Unterhaltsmittel aufkommen und für den Ersatz jener Kosten haften, die einer Gebietskörperschaft bei der Durchsetzung einer Rückkehrentscheidung, eines Aufenthaltsverbotes, einer Ausweisung, einer Zurückschiebung, der Vollziehung der Schubhaft oder als Aufwendung für den Einsatz gelinderer Mittel, sowie aus dem Titel der Sozialhilfe oder eines Bundes- oder Landesgesetzes, das die Grundversorgungsvereinbarung nach Art. 15a B-VG, BGBl. I Nr. 80/2004, umsetzt, entstehen, und die Leistungsfähigkeit des Dritten zum Tragen der Kosten zum Zeitpunkt der Erklärung nachgewiesen wird.

Integrationsanforderungen zielführend: denn in der Praxis zeigt sich immer wieder, dass gerade bei längeren Abwesenheiten die Sprachkenntnisse erheblich abnehmen. Eine Verdoppelung der zulässigen (tolerierten) Aufenthaltszeit außerhalb der EU scheint daher aus Integrationssicht kontraproduktiv, denn die Annäherung an den Status der Unionsbürger soll ja gerade durch einen „Daueraufenthalt“ in der Union sichergestellt bzw. erreicht werden. Der Vorschlag wird daher als unverhältnismäßig beurteilt.

Die ersatzlose Streichung der Bestimmung, wonach die Mitgliedstaaten die Gleichbehandlung mit Inländern bei Sozialhilfe und Sozialschutz auf die „Kernleistungen“ beschränken dürfen (Art. 12 Abs. 4):
Nach der geltenden Richtlinie sind langfristig Aufenthaltsberechtigte auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit, der Sozialhilfe und dem Sozialschutz im Sinne des nationalen Rechts wie eigene Staatsangehörige zu behandeln. Jedoch können die Mitgliedstaaten die Gleichbehandlung bei Sozialhilfe und Sozialschutz auf die Kernleistungen beschränken. Diese Ausnahme soll nun ersatzlos entfallen. Der Wegfall der Möglichkeit, Leistungen der Sozialhilfe auf Kernleistungen zu beschränken, kann – zusammen mit der Möglichkeit, Aufenthaltszeiten in mehreren Mitgliedstaaten zu kumulieren und anderen Erleichterungen zur Erlangung der Rechtsstellung als langfristig Aufenthaltsberechtigter – erhebliche finanzielle Auswirkungen auf das Sozialleistungssystem haben. Nämlich insofern, als sich dadurch die Anzahl der anspruchsberechtigten Personen, die das Sozialleistungssystem in Anspruch nehmen, spürbar erhöhen könnte. Wie die Folgen eines erhöhten Bedarfs an Pflege- und Betreuungsleistungen, Leistungen der Behinderten- und Wohnungslosenhilfe sowie an Mindestsicherungsleistungen insgesamt einzuschätzen sind, müsste erst aufgrund einer quantitativen Bedarfsschätzung für Österreich gesamthaft beurteilt werden.

Die in Art. 12 Abs. 1 lit. f des Richtlinienvorschlags vorgesehene Ausweitung der Gleichstellung mit Inländern in Bezug auf den Zugang zu privatem Wohnraum:
In dieser Bestimmung wird nunmehr der Zugang zu privatem einerseits und öffentlichem Wohnraum andererseits unterschieden: Der Zugang zu privatem Wohnraum (damit gemeint auch: Erwerb von solchem, also Immobilienerwerb) wird ausdrücklich als Tatbestand der Gleichstellung mit Inländern in Bezug auf den Zugang zu Waren und Dienstleistungen genannt. Gleichgestellt soll außerdem der Zugang zu Verfahren für den

Erhalt von öffentlichem Wohnraum (z.B. Genossenschaftswohnungen, Unterstützungsleistungen wie Wohnbeihilfe) sein.

Ein Rechtserwerb an Immobilien durch Drittstaatsangehörige im Sinne der Grundverkehrsgesetze der Länder, wie der Erwerb des Eigentums, bedarf üblicherweise einer grundverkehrsbehördlichen Genehmigung. Nach diesen Bestimmungen darf der Rechtserwerb durch Drittstaatsangehörige üblicherweise nur genehmigt werden, wenn – neben den allgemeinen Voraussetzungen – insbesondere staatspolitische Interessen nicht beeinträchtigt werden und am Rechtserwerb bestimmte öffentliche Interessen bestehen. An dieser bestehenden Rechtslage sollte nichts geändert werden; würde der Rechtserwerb an Immobilien zu privaten Wohnzwecken durch langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige nämlich völlig mit Inländern gleichgestellt, wäre eine grundverkehrsbehördliche Genehmigung des Immobilienerwerbs (abgesehen von den im Gesetz vorgesehenen, auch für Inländer geltenden Ausnahmen) nicht mehr erforderlich. Die Grundverkehrsbehörde hätte dann keinen Überblick mehr, ob Immobilien-Veräußerungsgeschäfte mit Drittstaatsangehörigen tatsächlich der Deckung eines eigenen bzw. familiären Wohnbedürfnisses dienen oder ob der Erwerb etwa nur zu Spekulationszwecken erfolgt.

Sollte dennoch eine mit Inländern vergleichbare Rechtsstellung beim Erwerb von privatem Wohneigentum durch langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige erfolgen, wäre jedenfalls am Erfordernis einer grundverkehrsbehördlichen Genehmigung festzuhalten. Prüfungsmaßstab – und so könnte die Formulierung des Richtlinienvorschlags auch lauten – hätte dabei zu sein, dass der Erwerb ausschließlich und nachweislich der Deckung des eigenen Wohnbedürfnisses des Erwerbers und seiner Familie dient. Rechtserwerbe durch langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige sollten jedenfalls weiterhin unter die Bestimmungen des Ausländergrundverkehrs fallen. Der Richtlinienvorschlag ist in der vorgelegten Form jedenfalls <u>unverhältnismäßig</u>.

5. Ergebnis

Zum Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen bestehen daher zusammengefasst Verhältnismäßigkeitsbedenken insofern, als

- die Verlängerung des Zeitraumes für eine erlaubte ununterbrochene Aufenthaltszeit außerhalb der EU von 12 auf 24 Monate (Art. 9 Abs. 1 lit. c des RL-Vorschlags) als den Integrationsanforderungen für Drittstaatsangehörige zuwiderlaufend und damit als unverhältnismäßig erachtet wird und
- die Gleichstellung von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen mit Inländern in Bezug auf den Zugang zu privatem Wohnraum (Art. 12 Abs. 1 lit. f des RL-Vorschlags) dazu führen würde, dass keine grundverkehrsbehördliche Genehmigung des Immobilienerwerbs notwendig wäre und damit nicht oder nur erschwert überprüfbar wäre, ob der Immobilienerwerb durch Drittstaatsangehörige nachweislich der Deckung eines eigenen Wohnbedürfnisses dient oder aus anderen Motiven (etwa zu Spekulationszwecken) erfolgt.