



Netzwerk SprachenRechte
Julius Tandler Platz 11/19
1090 Wien
kontakt@sprachenrechte.at

An das Bundesministerium für Inneres

bmi-III-1@bmi.gv.at

sowie

An das Präsidium des Nationalrates

begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Wien, 23. März 2015

Entwurf des Bundesgesetzes, mit dem das BFA-Einrichtungsgesetz, das BFA-Verfahrensgesetz, das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz und das Grundversorgungsgesetz – Bund 2005 geändert werden

(Fremdenrechtsänderungsgesetz 2015 – FrÄG 2015)

Stellungnahme

Das Netzwerk SprachenRechte hat bereits in den vergangenen Jahren zu Bereichen des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes Stellung genommen, in denen die deutsche Sprache genannt bzw. als Merkmal von Integration behandelt wird und auch Probleme, die sich daraus ergeben, hingewiesen (insbesondere Integrationsvereinbarung).

Mit Bedauern stellen wir fest, dass im Entwurf des Gesetzes, mit dem das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz geändert werden soll, keinerlei Änderungen bei jenen Paragraphen vorgeschlagen werden, in denen der Nachweis von Deutschkenntnissen mittels Prüfung für das Reglement aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen verwendet wird. Wir erlauben uns aus diesem Grund, unten stehend in weiten Teilen noch einmal jene Stellungnahme zu den entsprechenden Paragraphen im Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz zu übermitteln, die wir bereits in der Begutachtungsphase 2010 eingereicht haben.

Ergänzend zur Stellungnahme auf den Seiten 3-5 möchten wir unten stehend jene Punkte besonders hervorheben, die sich in der Praxis seit 2011 als problematisch erwiesen haben:

Wie von unserer Seite bereits in mehreren Stellungnahmen hervorgehoben wurde, ist es problematisch, dass die Erfüllung der Integrationsvereinbarung an das Bestehen einer Prüfung geknüpft ist. Personen, die zwar (mehrere) Kurse regelmäßig und aktiv besuchen und auch zu den Prüfungen zum Teil mehrmals antreten, aber diese aufgrund verschiedener Umstände (z.B. Lernschwierigkeiten, Ängste, Vorbildung bzw. Schriftkenntnisse,...) nicht schaffen, können demnach trotz bestem Willen und Bestreben die Integrationsvereinbarung nicht erfüllen und bleiben in aufenthaltsrechtlich prekären Situationen! Wir halten dies für ausgesprochen problematisch und nicht für zielführend, wenn die Integration von MigrantInnen angestrebt wird. Um diese zu fördern, müssten selbstverständlich Kurse und ggfalls sogar Prüfungsangebote zur Verfügung gestellt werden, aber dürfte niemals die Verlängerung bzw. der Erhalt eines Aufenthaltstitels an das positive Bestehen der Prüfung allein gekoppelt sein.

ad § 14a (5) und § 14b (3)

Ausnahmen von der Erfüllung der IV

Bei den Modulen 1 und 2 der Integrationsvereinbarung ist Gehörlosigkeit nicht als Ausnahmegrund genannt, während dies bei den Anforderungen zur Einbürgerung durchaus der Fall ist (*§10a(2)3: Fremden, denen auf Grund ihres physisch oder psychisch dauerhaft schlechten Gesundheitszustandes, insbesondere auch auf Grund von Sprach- oder Hörbehinderungen, die Erbringung der Nachweise nicht möglich ist und dies durch ein amtsärztliches Gutachten nachgewiesen wird*). Da keine der anerkannten Prüfungsformen Alternativen für gehörlose Menschen anbieten, sondern dort immer die Fertigkeiten Hören und Sprechen für positives Bestehen abgelegt werden müssen (ohne die Möglichkeit, Gebärdensprache zu verwenden), *können* Gehörlosen demnach Modul 1 und 2 der Integrationsvereinbarung weder erfüllen noch davon befreit werden, könnten aber die StaatsbürgerInnenschaft erlangen. Dies ist nicht nachvollziehbar und stellt eine Ungleichbehandlung dar, die aus sprachenrechtlicher Sicht so nicht im Gesetz festgeschrieben sein dürfte.

Personen, die an einer grundsätzlich heilbaren psychischen oder physischen Erkrankung leiden (wie etwa posttraumatische Belastungsstörung,...). Diese Menschen können von der Erfüllung von Modul 1 ausgenommen werden, jedoch nicht mehr von Modul 2 (denen auf Grund ihres physisch oder psychisch dauerhaft schlechten Gesundheitszustandes die Erfüllung nicht zugemutet werden kann) bzw. auch nicht vom Nachweis der Deutschkenntnisse für die Einbürgerung. Dies bedeutet, dass sie für die Dauer ihrer Erkrankung, die sich häufig über mehrere Jahre erstreckt und teilweise schlechte Heilungsprognosen hat, weder Daueraufenthaltstitel noch StaatsbürgerInnenschaft erlangen können.

ad § 14

Verpflichtende Deutschkenntnisnachweis für Angehörige von Drittstaaten

Nach wie vor unterscheidet die Gesetzgebung zwischen den so genannten EU-BürgerInnen, die lt. Europäischer Gesetzgebung Reise – und Aufenthaltsfreiheiten genießen, und BürgerInnen von Drittstaaten, die für das Erlangen eines Aufenthaltstitels nunmehr verschärfte Auflagen erfüllen müssen. Hier liegt der Schluss nahe, dass Sprachkenntnisse nur für Drittstaatenangehörigen ein Integrationsindikator sind, aber nicht für BürgerInnen der europäischen Union – ein Trugschluss, denn sprachliche Kompetenzen sind für alle ZuwanderInnen im gleichen Ausmaß wichtig, nicht jedoch das wichtigste Element eines Integrationsprozesses, der einen viel komplexeren, vor allem aber sozial bedingten Prozess darstellt.

Da die vorgesehenen Maßnahmen nur für nichtdeutschsprachige Angehörige von Drittstaaten – d.h. ca. ein Drittel der Zuwandernden – verpflichtend sind und da dadurch zwei sachlich nicht zu rechtfertigende Klassen von Zuwandernden geschaffen werden, lehnt das Netzwerk Sprachrechte verpflichtende, mit Sanktionen verknüpfte Maßnahmen zum Deutscherwerb grundsätzlich ab. Statt der verpflichtenden Einheitskurse empfehlen wir, ein Maßnahmenpaket von kostenlosen oder kostengünstigen, niederschweligen und zielgruppenadäquaten Deutschkursen (wie z.B. die *Mama lernt Deutsch* Kurse) zu entwickeln, das auch für Angehörige von EU-Ländern offen steht und attraktiv ist.

Die Neuregelung der Integrationsvereinbarung sowie das Erfordernis eines A1 Diploms vor Zuwanderung erscheinen auch europarechtlich im Hinblick auf die Richtlinien betreffend das Recht auf Familienzusammenführung und betreffend die Rechtsstellung der langfristig Aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (RL2003/86/EG und RL 2003/109/EG) bedenklich.

Die Richtlinie betreffend das Recht auf Familienzusammenführung wurde mit der Begründung erlassen, dass Familienzusammenführung Integration erleichtere und den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt fördere. Die Richtlinie ist u.a. ohne Diskriminierung aufgrund der sozialen Herkunft durchzuführen. Das Verunmöglichen des Familiennachzuges durch die Einführung von Voraussetzungen, die gerade von Personen aus sozial benachteiligten Verhältnissen (z.B. Illiterate) nicht erfüllbar sind, widerspricht daher dem Geist und der Intention der Richtlinie.

Auch die zweite Richtlinie wurde aus der Überzeugung erlassen, dass es zum allgemeinen Wohl der Europäischen Gemeinschaft beitrage, langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen Rechte zu gewähren, die jenen von Unionsbürgern so nah wie möglich sind. Die Einführung des Erfordernisses eines B1-Diploms für das Erlangen des Daueraufenthaltes widerspricht daher auch dieser Intention. Zwar sieht die Richtlinie vor, dass Integrationsanforderungen nach nationalem Recht erfüllt werden müssen, doch dürfen diese Anforderungen nicht beliebig sein, sondern müssen in sachlichem Zusammenhang mit der Lebenssituation der Drittstaatsangehörigen stehen.

Wird eine Regelung geschaffen, die selektiv wirkt, also dazu dient, sozial schwache Menschen von ihren Rechten fern zu halten, steht diese nicht im Einklang mit dem Europarecht.

ad § 14a und § 14b

Zwei Module: A2 und B1

Die vorgesehene Aufteilung der Sprachkurse in zwei Module (A2, B1) lässt u.E. außer Acht, dass ein wesentliches Modul als Vorleistung der ZuwanderInnen erbracht werden muss. Hier ist als Erstes anzumerken, dass die Kostenbeteiligung des Bundes drastisch zu Lasten der ZuwanderInnen verändert wird, was eine zusätzliche ökonomische Barriere bedeutet.

Der definierte Zeitraum für das Erreichen des Niveaus A2 steht im krassen Gegensatz zu Erkenntnissen aus den bisher gemachten Erfahrungen sowohl in Österreich als auch in Deutschland und berücksichtigt in keiner Weise unterschiedliche Voraussetzungen auf Seiten der Lernenden in Bezug auf ihre bisherigen Lernerfahrungen und Lerngewohntheiten, Lernmöglichkeiten und ihre persönlichen Lebensumstände. Insbesondere stellt das eine beträchtliche Hürde für lernungsgewohnte und berufstätige Lernende dar, die die Sprachkurse in ihrer Freizeit absolvieren müssen. An dieser Stelle sei auch darauf verwiesen, dass es keine Studien und soliden Daten darüber gibt, wie viele Personen das Niveau A2 innerhalb von zwei Jahren erreichen bzw. die Integrationsvereinbarung bisher in diesem Zeitraum erfüllen konnten.

Die Tatsache, dass das Modul 2 zur Gänze von den ZuwanderInnen finanziert werden muss, stellt eine erhebliche ökonomische Härte dar und steht im Gegensatz zu Einwanderungs- und Sprachkursmodellen, wie sie derzeit international üblich sind.

Anerkannte Prüfungen

Dass die Behörde lt. § 14a (7) bzw. lt. § 14b (5) Parteienstellung in einem eventuellen Aberkennungsverfahren besitzt. § 14a (7) und § 14b (5) sind unserer Ansicht nach insgesamt zu streichen, da hier die persönliche Einschätzung von BeamtInnen dem abgesicherten Ergebnis von standardisierten Tests entgegensteht, was die Testung der Sprachkenntnisse durch ExpertInnen insgesamt ad absurdum führt.

ad § 21a

Deutsch (A1) vor Einreise

Die Forderung von Sprachkenntnissen auf dem Niveau A1 auch im Rahmen der Familienzusammenführung lehnt das Netzwerk Sprachenrechte aus grundsätzlichen menschenrechtlichen Gesichtspunkten ab. Der Schutz der Familie und das Recht auf Zusammenleben in der Familie, wie ihn die Menschenrechte garantieren, dürfen nicht von Sprachvoraussetzungen abhängig gemacht werden. Diese Anforderung kann die Familienzusammenführung in vielen Fällen verhindern und verzögern und führt zu unvermeidbaren Belastungen bis hin zur Zerstörung von Familien.

Auch unabhängig von der Familienzusammenführung stellt die Tatsache, dass ZuwanderInnen aus Drittstaaten Sprachkenntnisse auf dem Niveau A1 nachweisen müssen („Deutsch vor Einreise“), eine erhebliche Verschärfung der Zuwanderungsbedingungen dar, die aus unserer Sicht eine Reihe von Problemen nach sich zieht. Erstens besitzt Österreich, im Gegensatz zu Deutschland, keinerlei Institutionen im Ausland, die Kurse anbieten können, um das Erreichen dieses Niveaus zu ermöglichen, zweitens gibt es nicht ausreichend österreichische Institutionen, die eine A1 Prüfung abnehmen können, drittens bedeutet dies

eine große ökonomische Belastung für NeuzuwanderInnen, die in vielen Fällen eine Zuwanderung verunmöglichen. Schließlich wird die Problematik von Personen mit Alphabetisierungsbedarf durch die Regelung A1 vor der Einreise „miterledigt“, Alphabetisierung wird dadurch zur Aufgabe der Herkunftsländer gemacht, in denen oftmals Strukturen für die Alphabetisierung nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind. Die Erfahrungen der Goethe Institute mit der Maßnahme A1 vor der Einreise im Bereich des EhegattInnen-Nachzugs zeigen, dass dieser Bereich zu großen Problemen sowohl für ZuwanderInnen als auch für die Institutionen führt. Die ökonomischen Belastungen der ZuwanderInnen vor der Einreise nach Österreich lassen die Regelung, dass ein Zertifikat nicht älter als ein Jahr sein darf, noch als eine zusätzliche Erschwernis erscheinen.

Durchführungsbestimmungen

Vor dem Vorliegen der Durchführungsbestimmungen für die Abwicklung der Kurse und Prüfungen zu „A1 vor der Einreise“, die Module 1 und 2 kann an dieser Stelle nichts angemerkt werden.

In Anbetracht der Wichtigkeit des Vorhabens, die Deutschkenntnisse von MigrantInnen zu fördern, erachten wir eine Neugestaltung des Integrationsprogrammes für unumgänglich. Dazu gehört:

- 1. „A1 vor der Einreise“ ersatzlos zu streichen und stattdessen leicht zugängliche und den Lernbedürfnissen der MigrantInnen entsprechende Lernangebote in Österreich zu schaffen.**
- 2. den Zeitraum für das Absolvieren von Modul 1 anhand der vorhandenen Praxiserfahrungen zu adaptieren, was einer umfangreichen Ausweitung des Stundenangebotes gleichkommt und**
- 3. sowohl Inhalte als auch Finanzierung für das Modul 2 zu revidieren und leistbare, attraktive und vor allem effiziente Lernprogramme zu schaffen. Bisher fehlt es an einer ernstzunehmenden Evaluierung des bisherigen Programms, das eine Ausweitung in der vorgelegten Form fachlich und sachlich rechtfertigen würde.**
- 4. das gesamte Finanzierungsmodell im Sinne eines leistbaren Angebots neu zu überdenken.**

Die Zuwanderung nach Österreich, speziell von Familienmitgliedern, darf nicht, in der Intention eine „qualifizierte Zuwanderung“ zu erreichen, davon abhängen, ob Menschen in ihren Herkunftsländern und in Österreich günstige Voraussetzungen für den Erwerb von (lateinischer) Schrift und das Erlernen von Deutsch hatten: frei nach dem Motto „nur wer lesen und schreiben kann, darf einreisen, und wer das nicht kann, wird ab- oder ausgewiesen“.