

Bundesministerium für
Unterricht, Kunst und Kultur



Bundesministerium für Inneres
Abteilung III/1 – Legistik
Herrengasse 7
1014 Wien

per E-Mail

Geschäftszahl: BMUKK-13.315/0001-III/4/2011
SachbearbeiterIn: Mag. Simone Gartner-Springer
Abteilung: III/4
E-Mail: simone.gartner-springer@bmukk.gv.at
Telefon/Fax: +43(1)/53120-2331/53120-812331
Ihr Zeichen: BMI-LR1355/0007-III/1c/2010

Antwortschreiben bitte unter Anführung der Geschäftszahl.

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Asylgesetz 2005 und das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 geändert werden; Ressortstellungnahme

Das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur nimmt Bezug auf das Anschreiben vom 9. Dezember 2010, dankt für die Übermittlung des gegenständlichen Entwurfs und erlaubt sich dazu wie folgt Stellung zu nehmen:

Zu Art. 1 § 14, 14a und 14b des Entwurfes (Integrationsvereinbarung-NAG):

Hinsichtlich der Bestimmungen des § 14 Abs. 2 Z 1 und § 14a des Entwurfes ist anzumerken, dass das Erreichen des in Modul 1 vorgesehenen Niveaus A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GERS) innerhalb der vorgesehenen Erfüllungspflicht von zwei Jahren extrem ambitioniert ist. Insbesondere ist zu erwarten, dass Personen mit anderen Erstsprachen, die nur über geringe Bildungserfahrungen bzw. geringe Lese- und Schreibkenntnisse verfügen, das Lernziel nicht schaffen bzw. mehr Zeit benötigen werden.

Zum Vergleich (anhand des Erlernens einer Fremdsprache, die nicht Umgangssprache eines Landes ist, im schulischen Kontext):

In der AHS-Unterstufe wird Niveau A2 im Fremdsprachenbereich nach vier Jahren mit durchschnittlich 600 Unterrichtsstunden (Minimum ca. 400) verlangt – dies von Schülerinnen und Schülern, die auf entsprechende Bildungserfahrungen und Lernkompetenzen aufbauen können. Weiters werden im Fremdsprachenbereich etwa 500 bis 1000 Unterrichtsstunden angeboten, um das Niveau B1 auf der Sekundarstufe II zu erreichen. Dafür ist ein Zeitraum zwischen vier und acht Jahren vorgesehen – Minimum: vier Jahre à 3h, Maximum: zusätzlich vier Jahre à 3h.

Sprachwissenschaftler weisen darauf hin, dass der GERS, der für den Fremdsprachenbereich entwickelt wurde, nur beschränkt auf den Erwerb der Landessprache für Migrantinnen und Migranten übertragen werden kann. Insofern erscheint eine angedachte „Spiegelung“ des GERS auf einen Landessprachenerwerb unzweckmäßig. Es wird daher empfohlen, kein bestimmtes Stundenausmaß anzugeben, da der individuelle Lernbedarf sehr unterschiedlich ist. Aus pädagogischen Gründen kann eine Erfüllungspflicht binnen zwei Jahren (aber auch eine allfällig mögliche Verlängerung um 12 Monate) nicht als der individuellen Lernmotivation dienend verstanden werden. Stattdessen steht zu befürchten, dass zu hoch gesetzte Ziele verstärkt Lernversagen zur Folge haben und sich daher negativ auf den Lernerfolg auswirken können.

Zusammenfassend wird angeregt, keine Verknüpfung von Kompetenzniveaus mit dem Aufenthaltstitel festzuschreiben bzw. bei Nichterfüllung zu sanktionieren, sondern lediglich als Orientierung für Veranstalter und Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Sprachkursen anzuführen.

Zu § 14a Abs. 4 Z 3 des Entwurfes:

Da das Modul 1 ein Niveau A2 des GERS verlangt, erscheint das ausschließliche Abstellen auf die schulischen Nachweise des Abschlusses einer berufsbildenden mittleren Schule oder einer Schule mit Reife- bzw. Reife- und Diplomprüfung im Hinblick auf den Regelungsgehalt des § 14b Abs. 2 Z 4 bis 6 für die Erfüllung des Moduls 1 von der Bildungshöhe her gesehen zu hoch und nicht schlüssig. Die von Drittstaatsangehörigen in Österreich erworbenen und die allgemeine Universitätsreife vermittelnden Schulabschlüsse setzen jedenfalls ein derartiges Maß an Kenntnis der Unterrichtssprache voraus, welches – neben der spezifischen Fachkenntnis in den Prüfungsgebieten – die erfolgreiche Absolvierung einer Reife- bzw. Reife- und Diplomprüfung bzw. Diplomprüfung überhaupt ermöglicht.

Korrespondierend mit der nachfolgenden Regelung des § 14b Abs. 2 wird darauf hingewiesen, dass das Modul 2 (mit einem höheren Sprachniveau) bereits ua. mit einem positiven Abschluss des Unterrichtsgegenstandes „Deutsch“ auf dem Niveau der 9. Schulstufe (z.B. der Polytechnischen Schule) erfüllt ist und damit aufgrund der Bestimmung § 14a Abs. 4 letzter Satz leg.cit auch das Modul 1 beinhaltet.

Eine Begründung für die Differenzierung zwischen das Abstellen auf schulische Nachweise nach §§ 14a und 14b des Entwurfes wird in den Erläuterungen nicht gegeben.

Entsprechend den Erläuterungen wird das Modul 1 der Integrationsvereinbarung durch das bisherige Modul 2, mit dem die deutsche Sprache und die Befähigung zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben vermittelt werden sollte, ausgefüllt. Das Modul 1 diene somit nun dem Erwerb von vertieften Kenntnissen der deutschen Sprache auf Niveau A2 des GERS, zumal § 21a des Entwurfes schon bei bestimmten Erstanträgen (nach § 8 Abs. 1 Z 2, 4, 5, 6 oder 8 NAG) den Nachweis von Deutschkenntnissen auf Niveau A1 vorsieht.

Entsprechend dieser Zielsetzung (Ausfüllen des Moduls 1 mit den Inhalten des bisherigen Moduls 2) wird angeregt, die Bestimmung des § 14a Abs. 4 des Entwurfes aus systematischen Erwägungen um die bisher taxativ aufgelisteten schulischen Nachweise, die zur Erfüllung des Moduls 2 der Integrationsvereinbarung führen, zu ergänzen (vgl. § 14 Abs. 5 Z 3, 4 und 7 des NAG):

...

„- einen mindestens fünfjährigen Besuch einer Pflichtschule in Österreich nachweist und das Unterrichtsfach „Deutsch“ positiv abgeschlossen hat oder das Unterrichtsfach „Deutsch“ auf dem Niveau der 9. Schulstufe positiv abgeschlossen hat;

- einen positiven Abschluss im Unterrichtsfach Deutsch an einer ausländischen Schule nachweist, in der die deutsche Sprache als Unterrichtsfach zumindest auf dem Niveau der 9. Schulstufe einer österreichischen Pflichtschule gelehrt wird;

- über eine Lehrabschlussprüfung gemäß dem Berufsausbildungsgesetz, BGBl. Nr. 142/1969, verfügt.“

Im Konnex mit den Bestimmungen betreffend Erfüllung der Module der Integrationsvereinbarung durch die Erbringung von schulischen Nachweisen ist zu bemerken, dass die schulrechtliche Aufnahme von ausländischen Aufnahmsbewerberinnen bzw. Aufnahmsbewerbern grundsätzlich entsprechend dem Alter in die Schulstufe der Schulart erfolgt, deren Berechtigung aufgrund eines (nostrifizierten ausländischen) Zeugnisses nachgewiesen wird bzw. die an sich angestrebt wird (Verpflichtung zur Ablegung von Einstufungsprüfungen und/oder Aufnahmeprüfungen).

Zu § 14b Abs. 2 und 3 des Entwurfes:

Es wird angeregt, die Bestimmung des § 14b Abs. 2 des Entwurfes aus systematischen Erwägungen um den bisher schulischen Nachweis des § 14 Abs. 5 Z 6 des NAG („*Schulabschluss, der der allgemeinen Universitätsreife im Sinne des § 64 Abs. 1 des Universitätsgesetzes 2002, BGBl. I Nr. 120, oder einem Abschluss in einer berufsbildenden mittleren Schule entspricht*“) im Wege einer Z 7 zu ergänzen.

Bei der Erweiterung des Personenkreises auf Ebene des NAG, der zur Erfüllung des Moduls 2 der Integrationsvereinbarung zwecks Erlangung der Berechtigung zur unbefristeten Niederlassung verpflichtet wird, auf bereits Minderjährige, die der allgemeinen Schulpflicht unterliegen (6- bis 15-Jährige), dürften primär staatsbürgerschaftsrechtliche Überlegungen stehen, wie dies die zu § 10a Abs. 3 Z 1 und 2 des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1985 nahezu gleichlautenden Bestimmung des § 14b Abs. 2 Z 2 und 3 des Entwurfes verdeutlichen.

In den Erläuterungen wird ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, dass mit Erfüllung des Moduls 2 bereits eine Voraussetzung für die Verleihung der Staatsbürgerschaft erfüllt wird (Kenntnis der deutschen Sprache). Die Grundkenntnisse der demokratischen Ordnung sowie der Geschichte Österreichs und des jeweiligen Bundeslandes gelten durch schulpflichtige Minderjährige durch die Nachweise gemäß § 10a Abs. 3 des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1985 (vorliegend zum Zeitpunkt der Antragstellung auf Verleihung der Staatsbürgerschaft) als erbracht. Schon derzeit wird für den Sekundarbereich im Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 undifferenziert auf die positive Beurteilung des Unterrichtsgegenstandes „Deutsch“ abgestellt, der nicht in inhaltlich-sachlichen Zusammenhang mit den für den staatsbürgerschaftsrechtlichen Nachweis der erforderlichen Grundkenntnisse der demokratischen Ordnung sowie der Geschichte Österreichs und des jeweiligen Bundeslandes steht. Demgegenüber wird im Bereich der Primarschulen nur auf den Schulbesuch an sich abgestellt.

Vor dem Hintergrund der erforderlichen Kenntnis der deutschen Sprache, der Grundkenntnisse der demokratischen Ordnung sowie der Geschichte Österreichs und des jeweiligen Bundeslandes für den Erwerb der Staatsbürgerschaft ist eine sachgerechte konkrete Benennung von Unterrichtsgegenständen nur erschwert bzw. nur teilweise möglich, da die Lehrplanvorgaben naturgemäß nicht auf die konkreten staatsbürgerschaftsrechtlichen Vorgaben abstellen und auf die Altersgruppe der Schulpflichtigen je nach Schulart (Volksschule, Sonderschule, Hauptschule, Polytechnische Schule bzw. zur Schulpflichterfüllung geeignete Schularten) unterschiedliche Lehrpläne (mit unterschiedlichen Bildungsinhalten) Anwendung finden.

Diesbezüglich wurde bereits im Rahmen der Begutachtung der Novelle zum Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 seitens des damaligen Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur, GZ. 12.918/002-III/4/2005, angeregt, für den Vollzug des Staatsbürgerschaftsrechts zweckmäßigerweise bei den Schulpflichtigen auf den Schulbesuch an sich anzuknüpfen. Den

Staatsbürgerschaftsbehörden wäre sohin im Rahmen des Ermittlungsverfahrens unmittelbar entsprechend dem Bildungsstand des schulpflichtigen Fremden die Prüfung bzw. Beurteilung der Kenntnisse in den Bereichen „Deutsche Sprache“, „Demokratische Ordnung“ sowie „Geschichte Österreichs und des jeweiligen Bundeslandes“ sowie eine allfällige Anrechnung anhand von schulischen Leistungen bei gleichzeitigem Entfall der schriftlichen Prüfung vor der zuständigen Landesregierung möglich.

Die Verbindung von staatsbürgerschaftrechtlichen Anforderungen mit dem schulischen Erfolg von Fremden bzw. mit schulischen Lehrplanvorgaben wurde in dieser Intensität jedoch abgelehnt.

Zu § 14b Abs. 5 des Entwurfes:

Nicht nachvollzogen werden kann der Regelungsgehalt des § 14b Abs. 5 des Entwurfes, der trotz Vorliegen eines Zeugnisses gemäß Abs. 2 Z 1 oder 5 leg.cit., die Möglichkeit der Nichterfüllung der erforderlichen Kenntnisse gemäß § 14 Abs. 2 Z. 2 leg.cit. einräumt. Auf diese Weise könnten bereits erbrachte Nachweise, die der ÖIF oder von ihm zertifizierte Institutionen ausgestellt haben oder auch gültige Zeugnisse im Nachhinein ihre Gültigkeit abgesprochen werden.

Es wird daher angeregt, die Gültigkeit von bereits anerkannten Nachweisen nicht im Nachhinein aufzuheben und diese Bestimmung ersatzlos zu streichen.

Demgemäß wird empfohlen, dass gleichzeitig die Maßnahmen regelmäßig durch ausgewiesene sprachwissenschaftliche Expertinnen und Experten evaluiert werden sollten, um die Qualität der Kurse weiter zu entwickeln.

Zu § 21a des Entwurfes:

Hinsichtlich § 21a des Entwurfes betreffend „Nachweis von Deutschkenntnissen“ wird darauf hingewiesen, dass es in der Praxis zu erheblichen Schwierigkeiten beim Erwerb des Sprachdiploms oder des Kurszeugnisses kommen kann. Einrichtungen, bei denen ein entsprechendes Sprachdiplom oder Kurszeugnis erworben werden kann, stehen in vielen Gebieten der Herkunftsländer von Zuwanderinnen und Zuwanderern nicht oder in nicht ausreichendem Maße zur Verfügung. Nachteile ergeben sich daher insbesondere für Personen, die nicht in den größeren Städten mit entsprechender Infrastruktur leben.

Wenngleich nicht Gegenstand der vorliegenden Begutachtung wird auf Folgendes, wie bereits im Zuge der Begutachtung des Fremdenrechtsänderungsgesetz 2009 unter GZ BMUKK-13.315/0004-III/4/2009 festgehalten, zu § 64 NAG (Aufenthaltsbewilligung für Studierende) aufmerksam gemacht:

„Hinsichtlich des § 64 NAG betr. „Aufenthaltsbewilligung Studierender“ soll im Zusammenhalt mit den Erläuterungen zur korrespondierenden Regierungsvorlage des NAG im Rahmen des Fremdenrechtspakets 2005 (RV 952 dB. XXII. GP) die Richtlinie 2004/114/EG umgesetzt werden.

Zweck der Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme

an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst, ABl. Nr. L 375 vom 23.12.2004, S. 12, ist gemäß deren Artikel 1 die Festlegung

- a) der Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten für einen Zeitraum von mehr als drei Monaten zu Studienzwecken oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst;
- b) der Bestimmungen über die Verfahren, nach denen Drittstaatsangehörige in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu diesen Zwecken zugelassen werden.

Gemäß Art. 2 Buchstabe b bezeichnet der Begriff „Student“ einen Drittstaatsangehörigen, der von einer höheren Bildungseinrichtung angenommen und in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zugelassen wurde, um als Haupttätigkeit ein Vollzeitstudienprogramm zu absolvieren, das zu einem von dem Mitgliedstaat anerkannten höheren Abschluss wie einem Diplom, Zertifikat oder Doktorgrad von höheren Bildungseinrichtungen führt, einschließlich Vorbereitungskursen für diese Studien gemäß dem einzelstaatlichen Recht.

Artikel 6 der Richtlinie normiert Allgemeine Bedingungen, die ein Drittstaatsangehöriger, der die Zulassung zu den in den Artikeln 7 bis 11 genannten Zwecken beantragt, erfüllen muss. Art. 7 enthält besondere Zulassungsbedingungen für Studenten.

Artikel 8 (Mobilität der Studenten) enthält Bestimmungen darüber, wann ein Drittstaatsangehöriger, der bereits als Student zugelassen wurde und einen Teil seiner bereits begonnenen Studien in einem anderen Mitgliedstaat fortführen oder sie durch verwandte Studien in einem anderen Mitgliedstaat ergänzen möchte, von diesem anderen Mitgliedstaat eine Zulassung erhält.

Vor dem Hintergrund dieser europarechtlichen Vorgaben enthält § 64 Abs. 1 Z 2 NAG eine taxative Aufzählung bestimmter Bildungseinrichtungen („Universität, Fachhochschule oder akkreditierte Privatuniversitäten“), die einem Drittstaatsangehörigen im Fall des Vorliegens einer Zulassungs- oder Studienbestätigung zu einem ordentlichen oder außerordentlichen Studium (lediglich) der genannten Bildungseinrichtungen ermöglicht, eine entsprechende Aufenthaltbewilligung (bei Vorliegen der Voraussetzungen des 1. Teils des NAG) zu erlangen. Diese implizit auf die maßgeblichen organisationsrechtlichen Regelungen (z.B. Universitätsgesetz 2002) abstellende Regelung erscheint es nicht zu ermöglichen, andere im Hochschulbereich bzw. tertiären Bereich angesiedelte Ausbildungen bzw. Bildungseinrichtungen entsprechend darunter zu subsumieren. Derartiges ergibt sich auch aus dem Handbuch zum NAG.

Das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur erlaubt sich darauf hinzuweisen, dass mit dem Bundesgesetz über die Organisation der Pädagogischen Hochschulen und ihre Studien (Hochschulgesetz 2005), BGBl. I Nr. 30/2006 idGF, Pädagogische Hochschulen zur Aus-, Fort- und Weiterbildung von Pflichtschullehrkräften sowie für die Durchführung von Bildungsangeboten im Bereich sonstiger pädagogischer Berufsfelder geschaffen wurden.

Neben den öffentlichen Pädagogischen Hochschulen besteht ähnlich wie im Bereich der Universitäten die Möglichkeit der Anerkennung von privaten Pädagogischen Hochschulen. Nach Auffassung des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur fallen derartige Studierende

nach dem Hochschulgesetz 2005 unter den Begriff „Student“ nach Art. 2 Buchstabe b der Richtlinie 2004/114/EG und sind diese in § 64 Abs. 1 Z 2 NAG nicht berücksichtigt. Ergänzend wird angemerkt, dass auch Studierende von gemäß § 4 Abs. 1 Z 2 Hochschulgesetz 2005 anerkannten privaten Studiengängen bzw. privaten Hochschullehrgängen von § 64 Abs. 1 Z 2 NAG nicht erfasst sind.

Im Hinblick auf den Regelungsgehalt des § 64 Abs. 3 NAG wird darauf hingewiesen, dass gemäß § 46 Hochschulgesetz 2005 auf Verlangen des/der Studierenden jede Beurteilung/Teilnahme an einer Lehrveranstaltung durch Ausstellung eines Zeugnisses/einer Teilnahmebestätigung zu bescheinigen und jedenfalls in der Studierendenevidenz (§ 53 Hochschulgesetz 2005) zu vermerken ist. Es hat damit jede/jeder Studierende die Möglichkeit seinen Studienerfolg anhand von Zeugnissen/Teilnahmebestätigungen nachzuweisen bzw. ist eine Überprüfung des Studienerfolgs anhand der Studierendenevidenz jederzeit möglich.

In diesem Sinne dürfen folgende Vorschläge unterbreitet werden:

„§ 64. (1) Drittstaatsangehörigen kann eine Aufenthaltsbewilligung für Studierende ausgestellt werden, wenn sie

1. die Voraussetzungen des 1. Teiles erfüllen und

2. ein ordentliches oder außerordentliches Studium an einer Universität, Fachhochschule, akkreditierten Privatuniversität, Pädagogischen Hochschule, anerkannten privaten Pädagogischen Hochschule oder einen anerkannten privaten Studiengang bzw. privaten Hochschullehrgang durchführen und im Fall eines Universitätslehrganges dieser nicht ausschließlich der Vermittlung einer Sprache dient. Eine Haftungserklärung ist zulässig.


(2) ...

(3) Dient der Aufenthalt des Drittstaatsangehörigen der Durchführung eines ordentlichen oder außerordentlichen Studiums, ist die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung für diesen Zweck nur zulässig, wenn dieser nach den maßgeblichen studienrechtlichen Vorschriften einen Studienerfolgsnachweis der Universität, Fachhochschule, akkreditierten Privatuniversität, Pädagogischen Hochschule oder anerkannten privaten Pädagogischen Hochschule erbringt. Gleiches gilt beim Besuch eines anerkannten privaten Studienganges bzw. privaten Hochschullehrganges. Liegen Gründe vor, die der Einflussphäre des Drittstaatsangehörigen entzogen, unabwendbar oder unvorhersehbar sind, kann trotz Fehlens des Studienerfolgs eine Aufenthaltsbewilligung verlängert werden.“

Eine Ausfertigung dieser Erledigung wird dem Präsidium des Nationalrates zur Verfügung gestellt.

Wien, 21. Jänner 2011
Für die Bundesministerin:
Mag. Andreas Bitterer

Elektronisch gefertigt

Signaturwert	AkqShGA9uu0/7P8g0c7W8xnquzzt9VAmpqYmbkvHTip+fPGzS+LjFYXZE4CQdJv8UzsAZqEXP8E6O9VpDZt6v6W8+oTfON4es4KDtN/CR/fobDv2TDeKWk6LpFhGxy7K0dSpEYCJVyHXXWdheUnYROQvCICazWRpeCfJv+pkx4=	
	Unterzeichner	Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur
	Datum/Zeit-UTC	2011-01-24T15:03:32+01:00
	Aussteller-Zertifikat	CN=a-sign-corporate-light-02,OU=a-sign-corporate-light-02,O=A-Trust Ges. f. Sicherheitssysteme im elektr. Datenverkehr GmbH,C=AT
	Serien-Nr.	535229
	Methode	urn:pdfsigfilter:bka.gv.at:binaer:v1.1.0
Hinweis	Dieses Dokument wurde amtssigniert.	
Prüfinformation	Informationen zur Prüfung der elektronischen Signatur finden Sie unter: http://www.signaturpruefung.gv.at . Informationen zur Prüfung des Ausdrucks finden Sie unter: http://www.bmukk.gv.at/verifizierung .	