

BETREFF: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Asylgesetz 2005 und das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 geändert werden.

Stellungnahme im Rahmen des Begutachtungsverfahrens

Die Stellungnahme bezieht sich auf die Novelle des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes (NAG), Fassung vom Dezember 2010

Allgemeines

So richtig und wichtig es ist, Migrantinnen und Migranten beim Erwerb der deutschen Sprache zu unterstützen und dafür auch einen klaren Rahmen vorzugeben, so falsch und der Zielsetzung der Integration abträglich ist es aus wissenschaftlicher Sicht, wenn dies unter Zwang und Druck und verbunden mit schwerwiegenden Sanktionen erfolgt.

Insofern gelten alle aus sprachwissenschaftlicher Sicht gegenüber dem bisherigen Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz erhobenen Einwände nunmehr verstärkt, da die jetzige Novelle nichts anderes bringt als eine erhebliche Erhöhung der sprachlichen Anforderungen bei gleichzeitiger Verkürzung der Fristen und Verschlechterung der finanziellen Förderungen. Hier wird eine Sprachbarriere errichtet, keine Hilfe zur Integration.

a) Zu starker Zwang und Sanktionen sind jedem Lernen abträglich, erst recht aber dem Spracherwerb, der am besten gelingt, wenn Anreize motivieren und die Betroffenen sich in ihrer anderssprachigen Identität gestärkt fühlen. Mit der Novelle werden dagegen die ohnehin bestehenden Belastungen und Diskriminierungen verstärkt

1. die Diskriminierung nach Nationalität, da die vorgeschriebenen Regelungen und Sanktionen weiterhin nur für bestimmte Nationalitäten gelten, während andere sich ohne jeden Sprachnachweis in Österreich niederlassen können;
2. eine Diskriminierung nach sozialem Status, die durch die Novelle erheblich verstärkt wird, insofern die Kostenerstattungen reduziert und auch die Fristen verkürzt werden; für lernungsgewohnte Lernende und solche, die Mühe haben, die Kosten aufzubringen, reduzieren sich die Chancen, die Anforderungen zu erfüllen; es sei darauf hingewiesen, dass dies in besonderem Maße Frauen treffen wird, die häufig sowohl von ihren Lernerfahrungen als auch von den verfügbaren finanziellen Mitteln her ohnehin schlechter gestellt sind;
3. eine sprachliche Diskriminierung, indem nach wie vor die Erst- und Familiensprachen von MigrantInnen nicht als erstes Mittel der Integration anerkannt und gleichfalls gefördert werden. Lediglich die Beherrschung von Englisch, aber keineswegs die Beherrschung einer oder mehrerer anderer Sprachen wird berücksichtigt.

b) Ferner ist anzumerken, dass die vorgeschlagenen Änderungen erfolgen, ohne dass es eine gründliche Evaluation der bisherigen Praxis gegeben hat. Weder sind Zahlen öffentlich zugänglich, aus denen hervorgeht, wie viele MigrantInnen die bisherigen Anforderungen in welchen Zeiträumen geschafft haben, noch solche über Kursabbrecher und deren Gründe. Studien aus anderen Ländern (Deutschland, die Niederlande) zeigen, dass die neuen Anforderungen in jedem

Fall zu hoch sind und für einen großen Teil von MigrantInnen nicht zu überwindende Barrieren errichten, was besonders gravierend ist, da dies auch die Familienzusammenführung betrifft.

Die Erhöhung der Anforderungen (2002: A1, 2006: A2, 2011: B1) ist durch Evaluation der vorliegenden Erfahrungen und durch die Wissenschaft nicht gedeckt, sondern eine willkürliche Setzung.

c) Während im Nationalen Aktionsplan Integration von sieben Handlungsfeldern der Integration gesprochen wird, wird im neuen Gesetz wiederum nur ein einziges herausgegriffen, nämlich die Beherrschung der deutschen Sprache.

Während für Kinder klar ist, dass sie exzellente Deutschkenntnisse brauchen, steht für Erwachsene überhaupt nicht fest, wie viel und welches Deutsch sie können müssen, um „integriert“ zu sein. Es gibt keine Bedarfserhebungen, keine Curriculumentwicklung. Sprachlernen erfolgt hier auf Verdacht – keineswegs alle Migrantinnen brauchen gleichviel Deutschkenntnisse, vor allem brauchen nicht alle dasselbe Deutsch. Dialekte und Soziolekte sind nicht einbezogen. Die Tests überbetonen die schriftliche Dimension von Sprache. Andere Sprachkenntnisse (außer Englisch) werden nicht honoriert. Dabei sind Herkunfts- und Familiensprachen oft wichtige Medien für die Integration: Sie leisten z.B. eine rasche Informationsweitergabe über das, was in Österreich erwartet wird.

d) Die Bindung der von Migrantinnen und Migranten zu erbringenden sprachlichen Kompetenzen an die Niveaustufen des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen ist unzweckmäßig, da dieser Referenzrahmen für Zwecke des klassischen ‚Fremdsprachenunterrichts‘, nicht dagegen für Zwecke des Zweitspracherwerbs im Zusammenhang mit Migration entwickelt wurde. D.h. diese Niveaustufenbeschreibungen enthalten weder berufsbezogene noch spezifische, auf gesellschaftliche Aspekte hin orientierte Anforderungen (vgl. die entsprechenden Widersprüche zwischen den Anforderungen entsprechend A2 und den Formulierungen in § 16.1).

Die Sprachwissenschaft ist sich heutzutage einig, dass Spracherwerb dann besonders erfolgreich ist, wenn die Rahmenbedingungen der sozialen und beruflichen Situation gerecht werden und wenn die Sprachlerninhalte den persönlichen Kommunikationsbedürfnissen ebenso wie den beruflichen Anforderungen entsprechen. Das Konzept der Integrationskurse, wie es auch in der Novelle des NAG modelliert wird, entspricht diesen Erkenntnissen nicht.

Statt die lokale Infrastruktur und Expertise (Volkshochschulen, öffentliche Büchereien, NGOs u.ä.) einzubinden und individuelle, bedarfsgerechte Angebote zu entwickeln bzw. vorhandene zu nutzen, wird mit dem ÖIF eine ‚Parallelgesellschaft‘ errichtet, die weder mit der Wissenschaft noch mit dem für entsprechende Agenden zuständigen und kompetenten Unterrichtsministerium vernetzt ist. Die hier entstehenden Einrichtungen und Projekte separieren die MigrantInnen in eigenen Bildungshäusern, statt sie beim Spracherwerb mit Deutschsprachigen zusammenzubringen; sie verschlingen Geld, welches für individuelle und berufsbezogene Angebote fehlt.

Im Einzelnen

zu § 14 und 14a

1. Das ohnehin schon zu kurze Alphabetisierungs-Modul ist weggefallen – bei gleichzeitiger Erhöhung der sonstigen Sprachanforderungen bedeutet dies de facto für Menschen, die nicht oder nicht auf Deutsch/nicht in der lateinischen Schrift alphabetisiert wurden, eine Barriere, da diese die Anforderungen nach § 14 (2) in den gegebenen Fristen in der Regel nicht werden erbringen können.
2. Die Erfüllungspflicht der Anforderungen (Niveau A2) nach Modul 1 innerhalb von zwei Jahren (§ 14.2 und § 14a) bedeutet für einen großen Teil der Betroffenen eine schwer erfüllbare Hürde. Spracherwerb braucht Zeit, und zwar individuell sehr unterschiedlich. Für lernungsgewohnte Menschen, die keine oder nur eine sehr geringe Schulbildung hatten, ebenso aber für Menschen, die seit 30 oder 40 Jahren keine Schulbank mehr gedrückt haben oder die einem sehr anstrengenden Beruf nachgehen, ist das Niveau in Kombination mit dem Zeitraum (vgl. hierzu auch die Anrechnung vorausgehender Zeiten nach § 14a.3, die den Zeitraum nochmals verkürzen kann) eine absolute Zugangsbarriere. Ähnliches gilt für Menschen, die voll berufstätig sind. Alle vorliegenden Studien zeigen, dass für einen großen Teil der Betroffenen die bisherigen Zeiträume (300 Stunden bis A2) entweder nicht ausreichen oder nur mit Hilfe eines prüfungsvorbereitenden Drills zu schaffen sind, bei dem keine brauchbaren Sprachkenntnisse erworben werden. Das gilt ganz besonders, wenn das Niveau A2 in allen sprachlichen Fertigkeiten (Hören, Sprechen, Lesen, Schreiben) erlangt werden soll, wie vorgesehen. Es braucht erheblich mehr Zeit, in einer neuen Sprache schreiben zu lernen, als evtl. zu sprechen. Der Gemeinsame europäische Referenzrahmen für Sprachen weist deshalb ausdrücklich auf die ‚Ungleichmäßigkeit‘ der individuellen Sprachenprofile hin, die zu berücksichtigen wäre.
3. Die Erfüllungspflicht der Anforderungen Niveau B1 nach Modul 2 (§ 14.2 und 14b) innerhalb von fünf Jahren stellt wiederum für Menschen in anstrengenden Berufstätigkeiten und mit lange zurückliegender Lernerfahrung eine besondere Hürde dar; hinzu kommt, dass eine Kostenerstattung offenbar nicht vorgesehen ist. Zum Vergleich sei darauf hingewiesen, dass die Bildungsstandards im Unterrichtsfach Englisch für die 8. Schulstufe in Österreich in manchen Fertigungsbereichen die Kompetenzstufe B1, in anderen aber nur A2 verlangen, also selbst für lernungsgewohnte Schülerinnen und Schüler im geschützten Lernraum der Schule nach einer drei- oder vierjährigen Lernzeit keineswegs in allen Sprachbereichen einheitlich das Niveau B1 erfordern, welches auch keineswegs von allen erreicht wird.
4. § 14a Abs. 2 regelt abschließend, dass die Verlängerung eines Aufenthaltstitels bei Fehlen des Sprachnachweises Modul 1 „nicht zu erteilen ist“ – hier wird der Aufenthaltstitel ausnahmslos von Sprachkenntnissen abhängig gemacht, ohne dass anderweitige Überprüfungen vorgesehen sind!
5. In §14a.7 und § 14b.5 werden die Behörde bzw. der ÖIF ermächtigt, Zeugnisse abzuerkennen, also auch erbrachte Zeugnisse über Sprachprüfungen nicht zu akzeptieren. Das ist generell eine kaum vertretbare Regelung, die von allen Betroffenen nur als Willkür empfunden werden kann. Wurde ein Zeugnis unrechtmäßig vergeben, so ist die vergebende Einrichtung zu bestrafen, nicht aber die Person, die dieses Zeugnis evtl. unwissend als gültig angenommen hat.
Im Übrigen sind zwei Punkte zu bedenken
 - a) Woher nehmen Behördenvertreter die Kompetenz, Zeugnisse als ‚falsch‘ einzustufen?
 - b) Dem ÖIF wird hier in doppelter Weise eine unzulässige Stellung eingeräumt: Da der ÖIF selbst Kurse anbietet und Zeugnisse verteilt, kann er unliebsame Konkurrenz durch seine bevorzugte Position behindern.

Im Gegensatz zu einer Reihe anderer Zeugnisse (z.B. die des Österreichischen Sprachdiploms Deutsch und des Goethe-Instituts) sind die Zeugnisse des ÖIF nicht international anerkannt (durch die Association of Language Testers in Europe, ALTE), d.h. es sind eher die Prüfungen des ÖIF, die internationalen fachlichen Maßstäben nicht standhalten.

Zu § 15.1

Eine Kostenbeteiligung des Bundes für die Kurskosten ist in der Novelle beträchtlich eingeschränkt – sie gilt nur noch im Zusammenhang der Familienzusammenführung, beschränkt auf 50% der Kurskosten von Modul 1, mit einer zusätzlichen Erschwernis, insofern Modul 1 in diesem Fall innerhalb nur eines Jahres abgeschlossen werden muss.

Zu § 16.1

In §16.1 werden Kursinhalte für Modul 1 beschrieben: „Themen des Alltags mit staatsbürgerlichen Elementen und Themen der europäischen und demokratischen Grundwerte, die ...“.

Diese sprachlichen Kompetenzen gehen deutlich über das in § 14/14a geforderte Niveau A2 des Referenzrahmens hinaus, der auf dieser Stufe lediglich allgemeinsprachliche Kompetenzen beschreibt (z.B. Referenzrahmen Leseverstehen allgemein A2: „Kann kurze, einfache Texte zu vertrauten, konkreten Themen verstehen, in denen gängige alltags- oder berufsbezogene Sprache verwendet wird“; GER 2001, S.75).

Diese Diskrepanz öffnet der Beurteilungswillkür im Zusammenhang mit § 16.1 Tor und Tür.

Zu § 21a

Die Einführung eines Sprachnachweises auch für Familienangehörige (Familienzusammenführung) bereits vor der Einreise widerspricht nach meiner Auffassung den Menschenrechten, die das Recht auf Zusammenleben einer Familie garantieren (vgl. §12, vgl. § 16 3. *Die Familie ist die natürliche Grundeinheit der Gesellschaft und hat Anspruch auf Schutz durch Gesellschaft und Staat*; vgl. § 23).

Die Praxis etwa in Deutschland zeigt, dass es trotz großer Unterstützung (Beratungs- und Förderungsangebote) vielfach zu extremen Härten kommt, sich Familien verschulden müssen, um den Aufenthalt an Kursorten und die Kurse zu bezahlen. In vielen Fällen werden Ehen und Familien zerstört.

Die Festlegung, dass das entsprechende Sprachdiplom oder Kurszeugnis nicht älter als ein Jahr sein darf, ist eine willkürliche Festlegung, die all jene bestraft, die bereits sehr früh begonnen haben, sich für die deutsche Sprache zu interessieren und diese zu lernen.

Schlussbemerkung

Die geplanten Änderungen werden nicht bessere Integration, sondern die Zunahme feindseliger Haltungen gegenüber Österreich bewirken.

Wissenschaftler und Menschenrechtler sind sich in den folgenden Punkten einig:

- a) Integration beginnt mit der Nutzung der Familiensprachen für Informationen über Gesellschaft und Institutionen – diese sind viel stärker als Integrationshilfe nutzen

- b) Es bedarf einer ganzheitlichen Beratung und Begleitung von MigrantInnen, bei der Fragen der Niederlassung, des Zugangs zu Arbeitsmarkt und Beruf und das Sprachenlernen gemeinsam behandelt werden. Die Abtrennung der Sprachkenntnisse ist nicht zielführend. Familiengerechte und frauenspezifische Belange sind erheblich stärker berücksichtigen, z.B. durch erheblich ausgeweitete Fristen.
- c) Es gilt, den Spracherwerb und das Aufenthaltsrecht zu entkoppeln: Sprachkenntnisse sind keineswegs ein eindeutiger Indikator für Integration.
- d) Familienzusammenführung hat nichts mit Sprachkenntnissen zu tun, sie ist ausschließlich eine Frage der Herstellung menschenwürdiger und menschenrechtskonformer Lebensverhältnisse. Es gilt daher strikt zu trennen zwischen der Frage der Familienzusammenführung und einer geregelten, evtl. auch durch Bonuspunkte für Sprachkenntnisse und berufliche Qualifikationen gestaltete Zuwanderung.
- e) Zum Deutscherwerb sollte durch starke positive Anreize (z.B. im Hinblick auf den Zugang zur Staatsangehörigkeit, insbesondere aber auch bei den Kurskosten) motiviert werden. Das Geld dafür stünde zur Verfügung, wenn man nicht eine Parallelgesellschaft finanzierte (ÖIF, eigene Sprachkurszentren, eigene Lehrmaterailien), sondern viel mehr das Know How von VHS, Büchereien, NGOs nutzte.
- f) Das Angebot an Deutschkursen muss erheblich berufsorientierte bzw. auf die individuelle Lebenssituation zugeschnitten werden– das bedeutet auch einen Verzicht auf zentrale Sprachprüfungen.
- g) Schließlich wäre es dringend erforderlich, für die deutschsprachige Bevölkerung Trainings zur Entwicklung von Diversitätskompetenz zu entwickeln und (z.B. durch Steueranreize) attraktiv zu machen – nur so kann Integration als zweiseitiger Prozess verwirklicht werden.

O. Univ.-Prof. (em.) Dr. Hans-Jürgen Krumm
Professor für Deutsch als Fremdsprache an der Universität Wien

Im Jänner 2011