



Netzwerk
SprachenRechte

An das Präsidium des Nationalrates
Parlament
Dr. Karl Renner Ring 1-3
1017 Wien

Wien, 26. Jänner 2011

Begutachtungsverfahren – Stellungnahme

Entwurf des Bundesgesetzes, mit dem das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Asylgesetz 2005 und das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 geändert werden (GZ: BMI-LR 1355/0007_III/1/c/2010 vom 9.12.2010)

Sehr geehrte Damen und Herren, hochgeschätztes Präsidium des Nationalrates,
Sehr geehrte Frau Präsidentin Prammer,

das Netzwerk SprachenRechte (www.sprachenrechte.at) ist ein seit 7 Jahren bestehender freier Zusammenschluss von ExpertInnen, die in verschiedenen Forschungs- und Praxisbereichen tätig sind und im öffentlichen Diskurs für die Wahrung von Sprachenrechten eintreten.

Die unabhängigen ExpertInnen des Netzwerks üben Kritik vor allem an den sprachbezogenen Inhalten des zu begutachtenden Gesetzesentwurfs und übermitteln Ihnen Ihre Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Mag^a. Angelika Hrubesch
Sprecherin des Netzwerks SprachenRechte

Netzwerk SprachenRechte
Julius Tandlerplatz 11/19
1090 Wien
angelika.hrubesch@chello.at



Netzwerk
SprachenRechte

Netzwerk SprachenRechte
Julius Tandlerplatz 11/19
1090 Wien
angelika.hrubesch@chello.at

An das Bundesministerium für Inneres
Referat II/1/c – Fremdenlegistik
BMI-III-1-c@bmi.gv.at

sowie

An das Präsidium des Nationalrates
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Wien, 26. Jänner 2011

**Entwurf des Bundesgesetzes, mit dem das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Asylgesetz 2005 und das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 geändert werden
(GZ: BMI-LR 1355/0007_III/1/c/2010 vom 9.12.2010)**

Stellungnahme

Das Netzwerk SprachenRechte begrüßt grundsätzlich den Vorsatz der österreichischen Bundesregierung, sich des Themas „Integration und Zuwanderung“ im Rahmen eines Gesetzesentwurfs anzunehmen und anerkennt den dahinter stehenden Willen, durch politische Maßnahmen den sozialen Frieden in Österreich zu sichern. Wir stehen der Absicht eine geregelte Zuwanderung nach Österreich in der Bündelung der oben genannten Gesetze zu erreichen ebenfalls positiv gegenüber, unter anderem weil dies ein Bekenntnis zu Österreich in seiner Rolle als Einwanderungsland bedeutet, ein Bekenntnis, das angesichts der demographischen und politischen Entwicklungen in diesem Land von großer Wichtigkeit erscheint.

Allerdings erscheint es uns erforderlich, Fragen der Familienzusammenführung von der allgemeinen Regelung von Zuwanderung abzukoppeln und ausschließlich unter menschrechtlichen Gesichtspunkten zu regeln.

Die Integrationsvereinbarung sieht nach wie vor hauptsächlich Sprach- bzw. Deutschkenntnisse als wichtigstes Merkmal von Integration vor. **Das Netzwerk SprachenRechte nimmt in diesem Schreiben vor allem zu den sprachrechtlichen Bestimmungen des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes Stellung.** Wir möchten zusätzlich auf die Stellungnahme des *Beratungszentrums für Migranten und Migrantinnen* verweisen, die sich schwerpunktmäßig auf die Änderungen im Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz bezieht, und auf die Stellungnahme der *Agenda Asyl*, die sich schwerpunktmäßig auf die Änderungen im Asylgesetz bezieht.

ad § 14

Verpflichtende Deutschkurse für Angehörige von Drittstaaten

Nach wie vor unterscheidet die Gesetzgebung zwischen den so genannten EU-BürgerInnen, die lt. Europäischer Gesetzgebung Reise – und Aufenthaltswahlheiten 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.

Trotz dieser grundsätzlichen Ablehnung der verpflichtenden Deutschkurse für Drittstaatsangehörige nimmt das Netzwerk SprachenRechte wie folgt zu Details der vorgesehenen Regelungen Stellung:

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 neu definierte Zeitraum für das Erreichen des Niveaus A2 (innerhalb eines Jahres) 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 Lerngewohnheiten, 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

Der angeführte Nachweis der Sprachkenntnisse auf dem Niveau A2 ist im Gesetz derzeit noch nicht geregelt, die Verordnung liegt derzeit nicht vor, es ist aber zu empfehlen den Passus „von einer vom Integrationsfonds zertifizierten Einrichtung“ in dem Sinne abzuändern, dass weiterhin international anerkannte Prüfungen, wie zum Beispiel die des Österreichischen Sprachdiploms Deutsch, des Goethe Instituts und Prüfungen internationaler Universitäten anerkannt werden. Dies einerseits vor dem Hintergrund einer Anerkennung internationaler Standards von sprachlicher

Leistungsfeststellung und andererseits, da der Integrationsfonds 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 § 17 (1a)

Orientierungsgespräche

Orientierungsgespräche mit ZuwandererInnen sollten nicht nur als Möglichkeit der Behörde begriffen werden, spezielle „Integrationsbedürfnisse“ zu identifizieren, sondern grundsätzlich ein Angebot für ZuwandererInnen darstellen und den Integrationsprozess begleiten. An den Ergebnissen solcher Gespräche könnten sich Empfehlungen für Kurse und andere Maßnahmen (Mentoring o.ä.) orientieren.

ad § 18

Integrationsbeirat

Die Installation eines „Integrationsbeirates“ ist begrüßenswert. Dabei ist allerdings die geplante Zusammensetzung des Integrationsbeirates zu kritisieren, der hauptsächlich aus VertreterInnen politischer Institutionen besteht. Lediglich fünf VertreterInnen von humanitären oder kirchlichen Einrichtungen sind vorgesehen. Es erscheint uns außerdem unzureichend, diesem Beirat lediglich die Funktion des Meinungs austausches und der Beratung zuzubilligen. Sinnvoll wäre auf jeden Fall ein Vorschlags- und Einspruchsrecht.

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“.