Stellungnahme des Netzwerks SprachenRechte und des Österreichischen Verbands für Deutsch als Fremd*Zweitsprache (ÖDaF*) zum

Ministerialentwurf betreffend Bundesgesetz, mit dem das Integrationsgesetz, das Staatsbürgerschaftsgesetz sowie das Anerkennungs- und Bewertungsgesetz geändert werden, das Integrationsjahrgesetz aufgehoben und ein Integrationsdatengesetz erlassen wird (Integrationspflichten-Gesetz; 152/ME)

Das Netzwerk SprachenRechte[1], ein Zusammenschluss unabhängiger Sprach- und Bildungsexpert*nnen, und der ÖDaF*[2], der Österreichischer Verband für Deutsch als Fremd- und Zweitsprache geben folgende Stellungnahme ab.

1. TEIL – ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Das Netzwerk SprachenRechte und der Österreichische Verband für Deutsch als Fremd*Zweitsprache (ÖDaF*) erkennen die gesellschaftliche Bedeutung von Sprachbildung, Partizipation und gleichberechtigtem Zugang zu Bildung und Erwerbstätigkeit ausdrücklich an. Deutschkenntnisse können die gesellschaftliche Teilhabe in Österreich erleichtern und stellen für Zugewanderte ein wichtiges persönliches Bildungsziel dar.

Der vorliegende Gesetzesentwurf begegnet diesen Zielen jedoch überwiegend mit Kontrolle, Verpflichtung und Sanktionierung. Zwar wird Integration in den Vorbemerkungen als „wechselseitiger Prozess“ beschrieben, offenbar wird dann aber Integration primär als individuelle Bringschuld betrachtet. Die strukturellen, sozialen und institutionellen Bedingungen, unter denen Spracherwerb und gesellschaftliche Teilhabe tatsächlich stattfinden, werden gänzlich vernachlässigt.

Als Basis für Integrationsprozesse wird die „Anerkennung und der Respekt der österreichischen Grundwerte" genannt. Eine klare Benennung und Definition dieser Grundwerte fehlt hingegen. Das Gesetz sieht Deutsch- und Wertekurse bzw. -prüfungen als Grundlage für die Feststellung einer gelungenen Integration vor. Es erschließt sich uns aus einer pädagogischen und wissenschaftlichen Sicht nicht, wie ein Nachweis von Respekt und aktiver Verinnerlichung „österreichischer Grundwerte“ valide durch ein Prüfungsformat nachgewiesen werden kann. Zudem ist zu bezweifeln, dass ein Prüfungsformat Integration und Teilhabe maßgeblich befördern wird.

Besonders kritisch sehen wir, dass der Entwurf wiederholt von „Anreizen“ spricht, tatsächlich jedoch nahezu ausschließlich Verpflichtungen, Fristen, Nachweispflichten und Sanktionen vorsieht. Positive Anreize im engeren Sinn, etwa verbesserte Bildungsangebote, Rechtsansprüche auf hochwertige Sprachförderung, Kinderbetreuung, Lernbegleitung oder sozial unterstützende Maßnahmen, sind hingegen kaum erkennbar. Bei den im Gesetz vorgesehenen Kontrollen, Rechtsnachteilen oder dem Verlust von Ansprüchen handelt es sich nicht um *Anreize*, sondern um *Sanktionen*. Diese sprachliche Umdeutung verunmöglicht eine sachliche Auseinandersetzung über die tatsächliche Funktionsweise des Systems.

Unsere langjährige Erfahrung in der Arbeit zu unterschiedlichen migrationsgesellschaftlichen Themen zeigt: Integration entsteht nicht durch Druck. Sie setzt Offenheit voraus und wird durch Bildung, Teilhabe, soziale Sicherheit und die Schaffung günstiger Lernbedingungen erleichtert.

[1] https://www.sprachenrechte.at/

[2] https://www.oedaf.at/site/wirueberuns

Der Integrationserfolg kann jedoch nicht am Bestehen von Prüfungen oder an der lückenlosen Teilnahme an Kursen festgemacht werden!

Der Entwurf basiert an mehreren Stellen auf der Annahme, dass fehlende Integration vor allem auf mangelnde Bereitschaft der Betroffenen und auf nicht erfolgreiches Deutschlernen zurückzuführen sei. Derartige Vorannahmen halten wir für ausgesprochen problematisch! Der Erfolg von Sprachlernprozessen hängt von zahlreichen Faktoren ab, darunter z.B. bisherige Bildungserfahrungen, gesundheitliche und psychische Belastungen, Traumatisierungen etc. Diese Faktoren bleiben unberücksichtigt. Ebenso unberücksichtigt bleiben aber auch wesentliche Faktoren, auf die der Gesetzgeber Einfluss nehmen könnte, nämlich die Qualität des Unterrichts, der Materialien und der Prüfungen. Kursabbrüche oder Misserfolge bei Prüfungen können auch mit schlechter Kursqualität zusammenhängen. Im Gesetzestext werden sie jedoch den Menschen individuell zugeschrieben und sanktioniert.

Das Gesetz stellt aus Sicht des ÖDaF* und des Netzwerk SprachenRechte nicht sicher, dass die gesellschaftlichen und bildungspolitischen Rahmenbedingungen es den Menschen ermöglichen, erfolgreich Deutsch zu lernen und sich am Arbeitsmarkt zu etablieren sowie am gesellschaftlichen und politischen Leben zu partizipieren. Es birgt die Gefahr, zu Diskriminierung und Ausgrenzung beizutragen.

2. TEIL - INTEGRATIONSPROGRAMM

1. Hauptstück: *Inhalte des Integrationsprogramms*

Die bereits 2017 (und davor) formulierte grundsätzliche Kritik an der Verbindung von „Deutschkenntnissen“ mit „Integration“ und der Verknüpfung mit dem Erhalt des Aufenthaltstitels (§8-10) bleibt aufrecht.

Zu § 5 Erstinformation

Erstinformation ab Tag 1 halten wir für wesentlich und befürworten alle Maßnahmen, die von Anfang an dazu beitragen, dass Menschen, die (neu) in Österreich leben, sich orientieren und über Angebote und Pflichten Bescheid wissen. Problematisch im Gesetzesentwurf ist, dass die Erstinformation weniger als „Beratung“ angelegt zu sein scheint, sondern Menschen vor allem über die „Eigenverantwortung im Integrationsprozess“ und über „die Erwartungshaltung der österreichischen Gesellschaft“ informieren soll. Welche Erwartungshaltung gemeint ist, bleibt offen. Um sicherzustellen, dass Menschen im Rahmen der Erstinformation nachhaltig informiert werden, wären mehrsprachige Informationsangebote angebracht.

Zu § 6 Integrationsberatung und Integrationsverpflichtung

Gleiches ist für die im Gesetz vorgesehene „Integrationsberatung“ anzumerken. Wir begrüßen ausdrücklich Integrationsberatung über längere Zeiträume wie sie im Gesetz vorgesehen ist im Sinne eines „Case Management Systems“, in dem individuelle Bildungs- und Berufspläne erstellt und verfolgt werden können. Da die gesetzlichen Vorgaben wenig Spielräume für differenzierte Bildungs- und Berufswege lassen, ist zu erwarten, dass der Integrationsberatung vor allem eine Kontrollfunktion zukommt. Kontrolle wie sie im Gesetz vorgesehen ist („Kontrolle der Wahrnehmung der Integrationsverpflichtung [...], Pflichtverletzungen bzw. Abbrüche von Kursen oder Integrationserfolgen“) ist für Beratungssettings kontraproduktiv. Ebenso wie in Lehr-Lernsettings ist ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen den Akteur*innen Voraussetzung für gelingende Beratung, und ein solches wird durch Kontrollvorgaben erschwert bzw. verhindert.

1. Abschnitt: Maßnahmen des Integrationsprogramms für rechtmäßig niedergelassene Drittstaatsangehörige

Zu § 7-11 Integrationsvereinbarung

Die bereits mehrfach geäußerte Kritik an der sogenannten „Integrationsvereinbarung" bleibt aufrecht. Hervorzuheben ist weiterhin die europaweit einzigartige Koppelung von Prüfungs***erfolg*** an den Erhalt des Aufenthaltstitels! Eine existentielle Notwendigkeit vom ***Bestehen*** der Integrationsprüfung abhängig zu machen, ist aus unserer Sicht menschenrechtswidrig. Wenn Drittstaatsangehörige durch die Teilnahme an Kursen und das Antreten bei Kursen ihre Bereitschaft und Motivation nachweisen, muss das auch für aufenthaltsrechtliche Zwecke reichen.

Dass für die Erfüllung der Integrationsvereinbarung weiterhin kein ausreichendes, öffentlich finanziertes Kursangebot gewährleistet wird und nun auch die bisher vorgesehene Kostenbeteiligung des Bundes an selbst finanzierten Integrationskursen entfällt (bisheriger § 14), verschärft diese Problematik zusätzlich.

Damit wird die Verantwortung für den Erwerb der geforderten Deutschkenntnisse zunehmend auf die betroffenen Personen abgewälzt, ohne gleichzeitig die notwendigen Rahmenbedingungen für den erfolgreichen Spracherwerb sicherzustellen. Insbesondere Menschen mit geringem Einkommen, Betreuungspflichten, eingeschränkten zeitlichen Ressourcen oder geringer formaler Bildung werden dadurch benachteiligt. Die Möglichkeit, gesetzlich vorgeschriebene Integrationsleistungen zu erfüllen, darf nicht von den individuellen finanziellen Möglichkeiten abhängen.

Zu § 11 Integrationsprüfungen

Es ist ausdrücklich zu begrüßen, dass Bestätigungen über das Bestehen einzelner Prüfungsteile ausgestellt werden und dass Teilprüfungen zulässig sind. Es wäre wünschenswert, dass mit dem Prüfungsantritt bzw. dem Bestehen einzelner Prüfungsteile auch der „Integrationsnachweis" erbracht werden kann. Menschen, die zur Prüfung antreten, diese aber aus unterschiedlichen Gründen (siehe Vorbemerkungen) nicht erfolgreich absolvieren können, haben jedenfalls ihren Willen bewiesen, und es ist eine unnötige Auflage für z.B. gering literalisierte oder traumatisierte Menschen, immer wieder zur Prüfung antreten zu müssen und bei Misserfolg von Sanktionen – bis zum Verlust des Aufenthaltstitels – bedroht zu sein.

Wie bereits im Integrationsgesetz 2017 bleibt unklar, was mit der Unterscheidung von „Kenntnissen der grundlegenden Werte der Rechts- und Gesellschaftsordnung der Republik Österreich" (A2 Integrationsprüfung) bzw. „vertieften Kenntnissen der grundlegenden Werte der Rechts- und Gesellschaftsordnung der Republik Österreich" (B1 Integrationsprüfung) gemeint ist. Mit der neu hinzukommenden B2 Integrationsprüfung müssen ebenso „vertiefte Kenntnisse der grundlegenden Werte der Rechts- und Gesellschaftsordnung der Republik Österreich" nachgewiesen werden, es bleibt völlig unklar, was damit im Vergleich zur B1 Integrationsprüfung gemeint ist.

Dem Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF) wird durch die neue Prüfungsordnung noch mehr Autorität zugewiesen. Es finden sich keine Hinweise auf Qualitätsansprüche oder inhaltlich-fachliche Leitlinien für die Prüfungen im Gesetzestext.

Die Einführung einer neuen *B2-Integrationsprüfung* wirft grundlegende fachliche und bildungspolitische Fragen auf. Weder aus dem Gesetzesentwurf noch aus den Erläuterungen geht hinreichend hervor, welchem konkreten integrationspolitischen oder bildungspolitischen Ziel die Schaffung einer zusätzlichen Integrationsprüfung B2 dienen soll. Es entsteht der

Eindruck, dass mit der Integrationsprüfung B2 bereits die Infrastruktur für zukünftige Verschärfungen von Aufenthalts- oder staatsbürgerschaftsrechtlichen Anforderungen geschaffen werden soll, ohne dass deren tatsächlicher Nutzen für Integration nachgewiesen wird.

Besonders problematisch erscheint die mangelnde Transparenz hinsichtlich der fachlichen Grundlagen der im Gesetz angeführten Integrationsprüfungen. Der Entwurf enthält z.B. keine ausreichenden Vorgaben dazu, wie die Wissensbereiche „Werte“ und „Orientierung“ den jeweiligen Kompetenzstufen zugeordnet werden oder welche testtheoretischen Qualitätsstandards einzuhalten sind. Damit bleibt weitgehend offen (und letztlich willkürlich), auf welcher Grundlage die Prüfungsanforderungen gestaltet und bewertet werden.

Kritisch sehen wir zudem, dass der Österreichische Integrationsfonds in diesem Bereich eine weitreichende Definitionsmacht erhält. Der ÖIF übernimmt wesentliche Funktionen bei der Ausgestaltung und Durchführung der Integrationsprüfungen.

Aus Sicht einer transparenten und qualitätsgesicherten Sprachprüfungspraxis ist dies nicht ausreichend. Für sämtliche Integrationsprüfungen müsste eine unabhängige externe Qualitätssicherung vorgesehen werden. Darüber hinaus müssen Bewertungsverfahren, Anforderungsprofile und Kompetenzbeschreibungen öffentlich zugänglich und fachlich überprüfbar sein. Andernfalls entsteht ein Prüfungsregime, dessen Anforderungen nicht ausreichend transparent, kontrollierbar und wissenschaftlich nachvollziehbar sind.

2. Abschnitt: Maßnahmen des Integrationsprogramms für Antragsteller, Personen mit internationalem Schutzstatus und deren Familienangehörige, Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltstitel gemäß § 54a AsylG und Vertriebene

Zu § 12 Säule „Deutscherwerb“

Der Entwurf geht von linearen und standardisierten Lernbiografien aus. Die vorgesehenen Zielsetzungen berücksichtigen unzureichend, dass Lernende sehr unterschiedliche Voraussetzungen mitbringen. Besonders für Personen mit geringer Literalität oder ohne langjährige Schulerfahrung können die vorgesehenen Fristen und Zielvorgaben und die vorgesehenen Leistungsüberprüfungen erhebliche Hürden darstellen. Lernfortschritte bei Erwachsenen verlaufen individuell und können nicht durch gesetzliche Vorgaben beschleunigt werden. Wir begrüßen grundsätzlich, dass Kurse und Lernangebote zur Verfügung gestellt werden, allerdings wäre ein differenziertes System wünschenswert, das auch den Ergebnissen der Integrationsberatungen anpassbar ist. Das Gesetz kann Menschen zur Kursteilnahme verpflichten. Es kann jedoch nicht garantieren, dass Lernprozesse innerhalb eines bestimmten Zeitraums erfolgreich abgeschlossen werden. Kursabbrüche bzw. Fehlzeiten hängen oft mit Unzufriedenheiten und Misserfolgen zusammen. Diese Begründungen zieht das Gesetz aber nicht in Erwägung, sondern dem Entwurf liegt eine Logik zugrunde, wonach Kursabbrüche oder Verzögerungen primär als individuelles Versagen oder „Integrationsunwilligkeit“ interpretiert werden.

(§ 30 betont den zweckmäßigen, sparsamen und effizienten Einsatz von Steuermitteln für die Kurse, durch den einem unentschuldigtem Kursabbruch ein „erhöhter Unrechtsgehalt“ beizumessen ist. Gleiches müsste für unzureichende Qualität in der Konzeption und/oder Durchführung der Kurse gelten.)

Zu § 13 Säule „Werte“

Ob und wie Werte geprüft werden können, ist nach wie vor unklar. In jedem Fall würden die vorgesehenen Werte-Prüfungen einen gesellschaftlichen Konsens über dieses Wertegefüge

voraussetzen. Welche fachliche und parlamentarische Einbindung den Österreichischen Integrationsfonds befähigt, entsprechende Prüfungen und Kurse zu erstellen, durchzuführen und zu prüfen, bleibt unklar. Wir sehen hier das Entstehen einer parlamentarisch nicht legitimierten und kontrollierten Gesinnungsprüfung und fordern natürlich eine Offenlegung der Inhalte und Verfahren.

2. Hauptstück: *Teilnahme und Verpflichtungen*

Zu § 15 Zielgruppe

Es ist bedauerlich, dass in der Beschreibung der „Zielgruppe“ ausschließlich Verpflichtungen festgehalten sind und nicht das *Recht* auf einen Kursbesuch bis zum Erreichen individuell festgelegter Ziele wie dies in sinnvollen Beratungs- und Begleitsettings der Fall sein müsste. Eine „Befreiung“ kann demnach auch einen „Ausschluss“ für jene bedeuten, die zwar motiviert und bereit für den Kursbesuch sind, aber die Ziele nicht in der vorgeschriebenen Zeit erreichen.

Zu § 21 Dauer

Es ist davon auszugehen, dass die allgemeine Förderdauer von drei Jahren z.B. für gering literalisierte Menschen zu kurz ist. Statt „Beginn“ und „Abschluss“ eines Integrationsprogramms festzulegen, wäre zu wünschen, dass „Integrationsberatung“ und „Maßnahmen“ (Kurse, berufliche Orientierung etc.) über längere Zeiträume begleitend zur Verfügung stehen und auch Begegnungen mit der Aufnahmegesellschaft (Mentoring etc.) vorsehen. Beratung müsste ein individueller Prozess sein, bei dem die Unterschiede in den Lernvoraussetzungen und –bedingungen der Menschen berücksichtigt werden können. Besonders gering literalisierte Menschen, aber auch Personen mit Betreuungspflichten oder Menschen im ländlichen Raum, werden mehr Zeit brauchen, um Deutschkenntnisse auf B1-Niveau zu erwerben.

Wenn große Teile der Adressat*innen die vorgesehenen Ziele nicht erreichen (wie eine Evaluierung der Wirkungsorientierung des Integrationsgesetzes ergeben hat) sollte erstens unbedingt die Möglichkeit von individuell variablen Fristen und Nachweismöglichkeiten geprüft werden. Zweitens müsste vorgesehen sein, dass auch die Gründe für Nichterfüllung Gegenstand einer Analyse und Qualitätssicherung werden und diese nicht individuell sanktioniert werden. Nicht ausschließlich das Verhalten, die Lernvoraussetzungen und die Bereitschaft von Teilnehmer*innen kann dazu führen, dass die Fristen nicht eingehalten werden, sondern vielmehr müssten in diesem Fall auch die Qualität der Kurse bzw. Prüfungen und die Wirksamkeit des Systems selbst Gegenstand kritischer Analyse sein.

Das Nichterreichen des Sprachniveaus B1 trotz regelmäßiger Teilnahme und nachweislicher Lernbemühungen darf nicht zu einer Benachteiligung der betroffenen Personen führen.

3. Hauptstück: *Zertifizierung*

Zu § 23 Zertifizierung von Kurs- und Prüfungsinstituten

Die Sicherstellung hoher Qualitätsstandards in der Sprachförderung und bei Integrationsprüfungen ist zu begrüßen. Kritisch sehen wir jedoch die zunehmende Konzentration von Steuerungs-, Zertifizierungs- und Kontrollbefugnissen beim Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF). Insbesondere erscheint problematisch, dass zertifizierte Einrichtungen umfangreiche Qualitätsanforderungen erfüllen müssen, mit der Zertifizierung jedoch keinerlei Rechtsanspruch auf die Durchführung von Deutschkursen oder Integrationsprüfungen verbunden ist. Für gemeinnützige Bildungsträger, die qualifiziertes Personal und entsprechende Infrastruktur bereitstellen, bedeutet dies eine erhebliche Einschränkung der Planungssicherheit.

Auch die Möglichkeit unangekündigter Evaluierungen durch den ÖIF (§ 23 Abs. 5) ist kritisch zu hinterfragen. Qualitätssicherung muss auf transparenten, nachvollziehbaren Kriterien beruhen und die pädagogische Eigenständigkeit der Bildungseinrichtungen respektieren. Die im Gesetzestext vorgesehenen weitreichenden Kontrollbefugnisse bedürfen daher einer klareren Definition hinsichtlich ihres Umfangs, ihrer Durchführung und ihrer Konsequenzen.

Es ist höchst problematisch, dass über fachliche Fragen (z.B. Inhalte der Deutschkurse, Lernziele, Methoden etc.) ohne Bezugnahme auf Wissenschaft und/oder Fachverbände durch Verordnung der Bundesministerin entschieden wird (Absatz 3) und dass in weiterer Folge der ÖIF die Zertifizierung entziehen kann, wenn „die Lernziele, die Lernmethode oder die Qualifikationen [...] nicht der nach Abs. 3 erlassenen Verordnung entsprechen“ (Absatz 4). Der ÖIF muss sich also in seiner Evaluierung nicht an wissenschaftlichen Standards oder fachlichen Kriterien orientieren, sondern an politischen Interessen.

Bei der Festlegung von Qualitätsstandards und Zertifizierungsvoraussetzungen müssen unbedingt die Expertise und praktischen Erfahrungen unabhängiger, gemeinnütziger Bildungsträger und fachlicher Einrichtungen und Verbände (z.B. ÖDaF; Universitäten/Lehrstühle für Deutsch als Zweitsprache etc.) angemessen berücksichtigt werden. Qualität in der Sprachförderung darf sich nicht ausschließlich an formalen Vorgaben und Prüfungsergebnissen orientieren, sondern muss auch individuelle Lernvoraussetzungen, unterschiedliche Bildungshintergründe und die tatsächliche Förderung gesellschaftlicher Teilhabe berücksichtigen. Wir fordern daher transparente und verhältnismäßige Zertifizierungs- und Kontrollverfahren, die Sicherstellung pädagogischer Handlungsspielräume sowie eine stärkere Einbindung der Bildungsträger in die Entwicklung und Evaluierung von Qualitätsstandards.

4. TEIL - INSTITUTIONELLE MASSNAHMEN

2. Hauptstück: *Integrationsforschung*

Zu § 29 Forschungskoordinationsstelle

Das Einrichten einer Forschungs(koordinations)stelle ist ausdrücklich zu begrüßen!

Auch die geplante Beauftragung einer regelmäßigen Evaluierung der Wirkungen des Integrationsprogramms (Absatz 2, Punkt 6) ist wünschenswert. Diese muss ausdrücklich unabhängig vom Österreichischen Integrationsfonds erfolgen bzw. auch dessen Tätigkeiten und Wirkungen in die Evaluation einbeziehen. Eine Wirksamkeitsstudie muss über das Messen von Teilnahme an den verpflichtenden Maßnahmen und Prüfungserfolg hinaus gehen und unbedingt auch die Vorgaben und Maßnahmen selbst in den Blick nehmen. Wissenschaftliche Einrichtungen und Fachverbände sollten beim Erstellen von Evaluationszielen einbezogen werden. Wir regen an, jedenfalls folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Wirksamkeit der Sprachfördermaßnahmen,
- Qualität der Bildungsangebote,
- Ursachen von Kursabbrüchen,
- Auswirkungen von Sanktionen,
- Lernvoraussetzungen und Rahmenbedingungen der Teilnehmenden,
- Rolle sozialer Rahmenbedingungen für Bildungserfolge.

Eine solche Evaluation darf nicht ausschließlich anhand von Prüfungsergebnissen oder Abschlussquoten erfolgen.

Schlussfolgerungen

Der vorliegende Gesetzesentwurf versteht Integration im Wesentlichen als individuelle Pflicht zur Anpassung und begegnet gesellschaftlichen Herausforderungen überwiegend mit Kontrolle, Datenerfassung und Sanktionierung. Er unterstellt „Integrationsunwilligkeit“, ohne die individuellen Lebensumstände der betroffenen Menschen zu berücksichtigen – wir halten das menschenrechtlich für sehr problematisch.

Die eigentlichen Voraussetzungen erfolgreicher Integration bleiben demgegenüber weitgehend unbeachtet. Wir empfehlen daher eine grundlegende Überarbeitung des Entwurfs.

Eine zukunftsorientierte Integrationspolitik sollte nicht danach fragen, wie Druck erhöht werden kann, sondern wie Menschen beim Lernen, bei ihrer gesellschaftlichen Teilhabe und bei ihrer Integration wirksam unterstützt werden können.