



Stellungnahme des Netzwerks SprachenRechte zum Entwurf des Bundesgesetzes, mit dem ein Bundesgesetz betreffend Grundsätze für die Sozialhilfe (Sozialhilfe-Grundsatzgesetz) und ein Bundesgesetz über die bundesweite Gesamtstatistik über Leistungen der Sozialhilfe (Sozialhilfe-Statistikgesetz) erlassen werden

Um die Menschenrechte in der Sozialgesetzgebung zu wahren, sind die Anforderungen eines Nachweises von Bildungserfolg und Sprachkenntnissen, wie sie in § 5 (7) und (8) formuliert sind, zu streichen. Die mit diesem Gesetz erstmalig in der 2. Republik vorgenommene Verknüpfung von Sozialleistungen mit Sprachkenntnissen bzw. Bildungserfolg ist menschenrechtlich unzulässig.

Der Gesetzgeber, der bereits 2003 Sprachkenntnisse zu einem Instrument des Fremdengesetzes gemacht hat und damit Menschen systematisch ausgrenzt, die aus unterschiedlichsten Gründen nicht in der Lage sind, formale Bildungsnachweise zu erbringen, geht nun einen Schritt weiter, der in einem der reichsten Länder der Welt eine rote Linie darstellen sollte: Menschen gezielt der Armut auszusetzen. Es ist illegitim, als Zweck eines Gesetzes, das vor Armut schützen soll, die Verfolgung fremdenpolizeilicher Ziele zu definieren, wie es im § 1.2 formuliert ist. Damit wird das Sozialhilfe-Grundgesetz zu einem Gesetz, das auf die Ausgrenzung von Menschen abzielt, die ohnehin am Rande der Gesellschaft stehen: auf Menschen, die keine österreichische Staatsbürgerschaft haben und jene Menschen, die (auch wenn sie österreichische Staatsbürger_innen sind) aus verschiedenen Gründen im Bildungssystem scheitern und von Armut betroffen sind.

Artikel 25 Schutz vor Armut

Die Verknüpfung von Sprachkenntnissen, Bildungserfolg und Sozialleistung attackiert Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, in dem das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und der Schutz vor Armut festgeschrieben sind. Dort heißt es:

„Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen, sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.“¹

Kinder sind von dieser Gesetzgebung mitbetroffen – insofern verletzt der Gesetzesentwurf das Recht von Kindern auf bestmögliche Entwicklung (§ 1 Bundesgesetz über die Rechte von Kindern).

Artikel 2 Gleichbehandlung

Dass alle Menschen gleichermaßen diesen Schutz vor Armut erhalten müssen, ist in Artikel 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte festgehalten:

„Jeder hat Anspruch auf alle in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten, ohne irgendeinen Unterschied, etwa nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Anschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Stand.“²

Der vorliegende Gesetzesentwurf verstößt gegen diese in Artikel 2 geforderte Gleichbehandlung und zielt stattdessen auf Ungleichbehandlung und Diskriminierung nach dem Kriterium der Herkunft, der Sprache und der Vermittelbarkeit am Arbeitsmarkt, die unter § 5 (7) und (8) wie folgt definiert wird:

¹ <https://www.menschenrechtserklaerung.de/die-allgemeine-erklaerung-der-menschenrechte-3157/>

² <https://www.menschenrechtserklaerung.de/die-allgemeine-erklaerung-der-menschenrechte-3157/>



(7) Eine Vermittelbarkeit am österreichischen Arbeitsmarkt im Sinne dieses Bundesgesetzes ist anzunehmen, wenn

1. zumindest das Sprachniveau B1 (Deutsch) oder C1 (Englisch) gemäß dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen und
2. der Abschluss von beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen oder eine unterzeichnete Integrationserklärung (§ 6 Abs. 1 IntG) bzw. eine Integrationsvereinbarung (§ 7 Abs. 1 IntG) sowie ein abgeschlossener Werte- und Orientierungskurs (§ 5 Abs. 1 IntG) nachgewiesen werden. Der Nachweis der ausreichenden Sprachkenntnisse ist durch einen österreichischen oder gleichwertigen Pflichtschulabschluss mit Deutsch als primärer Unterrichtssprache, ein aktuelles Zertifikat des Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF) bzw. vom ÖIF anerkannten Bildungseinrichtungen oder durch persönliche Vorsprache vor der Behörde zu erbringen.

(8) Eine Vermittelbarkeit gemäß Abs. 7 ist anzunehmen, wenn die Person über einen österreichischen Pflichtschulabschluss verfügt.

Dieses Gesetz trifft also u. a. Menschen anderer nationaler Herkunft, die ihr gesamtes Arbeitsleben in Österreich verbracht haben, aber kein B1-Sprachdiplom (Deutsch) vorweisen können und Menschen jeglicher nationaler Herkunft, also auch der österreichischen, die keinen Pflichtschulabschluss nachweisen können. Letzteres betrifft z. B. auch Absolvent_innen von Sonderschulen ohne Pflichtschulabschluss, wozu auch gehörlose Menschen gehören. Betroffen sind auch Menschen mit Basisbildungsbedarf und Personen, die aufgrund einer geistigen oder körperlichen Behinderung vom Erfüllen der Integrationsvereinbarung (Integrationsprüfung) ausgenommen sind, da für sie das Ablegen der Prüfung nicht zumutbar ist.

Die **Festlegung von Pflichtschulabschluss, Deutschkenntnissen auf „B1“ bzw. Englischkenntnissen auf „C1“** als Indikatoren für die Vermittelbarkeit auf dem Arbeitsmarkt oder für die Arbeitsfähigkeit mag arbeitsmarkt- und bildungspolitisch relevant sein, um entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen zu starten, **diese Indikatoren dürfen jedoch nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz auf keinen Fall als Kriterien für den Ausschluss von Armutsschutz gelten.** Eine solche Vermischung von sozialrechtlichen Fragen mit arbeitsmarktpolitischen Anforderungen ist nicht zulässig. Es ist nicht nachvollziehbar, dass Personen, die Englisch über dem Maturaniveau³ beherrschen, sozialrechtlich besser gestellt werden sollen als Personen mit anderen Sprachen, die in Handel und Verkauf, im Tourismus oder auch im Gesundheitswesen und Bildungswesen in Österreich durchaus gefragt sind.

Für die Vermittelbarkeit auf dem Arbeitsmarkt kann das Niveau der Sprachbeherrschung bzw. das Bildungsniveau im Deutschen ein Indikator sein, ist es aber nicht notwendigerweise in allen Fällen. In Österreich sind zahlreiche Menschen (Österreicher_innen und Nichtösterreicher_innen) mit erheblich geringeren Deutschkenntnissen auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich; wir wissen aus der PIAAC-Studie, dass kein signifikanter Zusammenhang zwischen z. B. der Lesekompetenz und dem Arbeitslosigkeitsrisiko besteht und dass in Österreich beträchtliche 61,7 % der Personen mit niedriger Lesekompetenz erwerbstätig sind⁴. Nichtdeutschsprachige bringen zahlreiche auf dem Arbeitsmarkt gefragte Sprachen mit, die je nach Branche beruflich nützlich sein können und mangelnde Deutschkenntnisse ausgleichen (z. B. Arabisch, Französisch, Türkisch).

Im Gesetz gibt es Unklarheiten, die zu weiteren Diskriminierungen führen können, wenn Entscheidungen willkürlich getroffen werden:

- In welcher Form sollen Englischkenntnisse auf „C1“ nachgewiesen werden? Obliegt es den entscheidenden Beamt_innen, von denen anscheinend vorausgesetzt wird, dass sie dieses Niveau in mündlicher wie schriftlicher Form beherrschen und daher die Kenntnisse der

³ Das Maturaniveau liegt in Österreich auf B2. https://bildung.bmbwf.gv.at/schulen/unterricht/ba/mrp_lfsp.html

⁴ http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bildung_und_kultur/piaac/index.html



Antragsteller_innen während der „persönlichen Vorsprache vor der Behörde“ (§ 5 (7) 2.) einschätzen können?

- Auf welchen Schulform bezieht sich ein dem österreichischen „gleichwertiger Pflichtschulabschluss mit Deutsch als primärer Unterrichtssprache“ (§ 5 (7) 2.)? Es gibt in Österreich Schulen, in denen Deutsch nicht primäre Unterrichtssprache ist, z. B. internationale Schulen wie das Lycée Français de Vienne oder die Schulen autochthoner Minderheiten.
- Welcher Nachweis kann „durch persönliche Vorsprache vor der Behörde“ erbracht werden (§ 5 (7) 2.) können und unter welchen Umständen ist das möglich? Eine solche Formulierung setzt den gesamten Paragraphen außer Kraft ermöglicht willkürliche Entscheidung seitens der Behörde und leistet damit einer Ungleichbehandlung Vorschub.

Die Anforderungen eines Sprachdiploms nach dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GERS) sind im Kontext von Migration diskriminierend.

Der Gesetzgeber fordert erstmals in einem Sozialgesetz ein Sprachdiplom und folgt damit einem seit 2003 in Fremdengesetzen eingeführten Usus, der vom Netzwerk SprachenRechte und anderen Sprachverbänden immer wieder kritisiert wurde. Die Prüfungsanforderungen des GERS sind nicht selbstverständlich auf die Lebens- und Lernsituation im Kontext von Migration zu übertragen und sind daher auch als nicht ausreichend adäquat einzuschätzen, woraus sich aus fachlicher Sicht eine Unzulässigkeit der durch den Gesetzgeber eingesetzten Mittel ergibt. Aufgrund der massiven existentiellen Auswirkungen auf Einzelne soll hier in Kürze die Unzulänglichkeit des Mittels dargestellt werden.

Die im GERS festgelegten Sprachniveaus dienen und dienen erstens dem Ziel, in einem vielsprachigen Europa individuelle Sprachenprofile differenziert darstellbar zu machen, also z. B. Schriftliches besser zu verstehen als Mündliches (oder umgekehrt) oder in einer Sprache nur sprechen, aber nicht schreiben zu können. Dieses Ziel wird in der Reduktion auf ein Sprachniveau für alle Kompetenzbereiche (Hören, Sprechen, Lesen, Schreiben), wie sie in Prüfungen umgesetzt wird, völlig ignoriert.

Zweitens ging es beim GERS darum, institutionelles Fremdsprachenlernen (im schulischen Kontext des Fremdsprachenunterrichts und für Reisezwecke) und seine Nachweise innerhalb der europäischen Gemeinschaft transparent und vergleichbar zu machen. Diese Ausrichtung auf den Fremdsprachenunterricht an Schulen und Universitäten sowie in Sprachkursen für Sprachliebhaber_innen und Reisende spiegelt sich auch in der Globalbeschreibung des Sprachniveaus „B1“ wider und ist somit nicht direkt auf Deutsch als Zweitsprache im Migrationskontext übertragbar:

Kann die Hauptpunkte verstehen, wenn klare Standardsprache verwendet wird und wenn es um vertraute Dinge aus Arbeit, Schule, Freizeit usw. geht. *Kann die meisten Situationen bewältigen, denen man auf Reisen im Sprachgebiet begegnet.* Kann sich einfach und zusammenhängend über vertraute Themen und persönliche Interessengebiete äußern. Kann über Erfahrungen und Ereignisse berichten, Träume, Hoffnungen und Ziele beschreiben und zu Plänen und Ansichten kurze Begründungen oder Erklärungen geben. (Hervorhebung von den Verf.)⁵

Berechnungen, in welchem Stundenausmaß die einzelnen Niveaus zu erreichen seien, z. B. für „B1“ ca. 300 bis 650 Unterrichtsstunden, sind diesem Kontext des Fremdsprachenlernens entnommen. Eine solche Konzeptualisierung von Sprachniveaus und deren Erreichung sind aber nicht ohne wesentliche Einschränkungen auf den Bedingungen des Zweitsprachelernens im Kontext von Migration übertragbar. Die Gründe dafür sind: Das institutionalisierte Fremdsprachenlernen verläuft auf der Grundlage von selbstverständlicher Literalität, von Modi der Fremdsprachaneignung, die über die gesamte Schullaufbahn eingeübt wurden und in Lehrbüchern abgebildet sind (z. B. Grammatikorientierung, Lückentexte, Pattern drills, fiktive Dialoge und Rollenspiele etc.), und von formal steuerbaren Progressionen. Diese in

⁵ <http://www.europaeischer-referenzrahmen.de/>



Lehrbüchern abgebildeten Unterrichts- und Lernmodi und ihre Progressionen spiegeln sich selbstverständlich auch in den Prüfungsformaten wider, ebenso die inhaltliche Themenwahl.

Im Kontext von Migration verläuft die Sprachaneignung jedoch substantiell anders als das institutionalisierte Fremdsprachlernen und benötigt Vermittlungsangebote, die nicht (ausschließlich) auf Literalität, produktiven Umgang mit Lehrbüchern und ihren Lernmodi bauen und mit einem weitaus längeren Aneignungszeitraum rechnen als beim Fremdsprachenunterricht. Entsprechend blieben und bleiben die vom Gesetzgeber angestrebten Erfolge für einen beträchtlichen Teil der Deutschlernenden aus. In Deutschland führte das dazu, dass die unterstützenden Kursangebote immer weiter differenziert und ausgebaut wurden. Inzwischen wird für das Erreichen von „B1“ mit bis zu 1.200 Unterrichtseinheiten gerechnet (das sind mindestens zwei Jahre Kursbesuch), wobei auch hier Erfolge nicht garantiert sind.⁶ In Österreich gibt es derlei Anstrengungen seitens des Gesetzgebers nicht. **Die Unterstützungsangebote wurden seit Einführung der verpflichtenden Sprachprüfungen weder differenziert noch erweitert, ganz im Gegenteil gibt es gegenwärtig massive Kürzungen, die der gleichzeitigen Ausweitung der Anforderungen im Sozialbereich massiv entgegenlaufen.**

Erschwerend kommt hinzu, dass die Aneignung der neuen Sprache an Prüfungsanforderungen gemessen wird, die unbewältigbar sind, wenn Literalität sowie ein produktiver Umgang mit Lehrbüchern und ihren Lernmodi den Lernenden nicht selbstverständlich sind. Das belegen auch Zahlen aus Deutschland, die zeigen, dass lediglich zwei Drittel jener Personen, die am Abschlusstest teilnehmen, diesen auch bestehen und dass nur die Hälfte oder sogar weniger Personen, die die Kurse besuchen, die Prüfungen bestehen⁷, und das, obwohl die Kursmaßnahmen in Deutschland umfangreicher und differenzierter sind als in Österreich. Entsprechende Zahlen aus Österreich zu Daten und Ergebnissen der gesetzten „Integrationsmaßnahmen“ fehlen seit Beginn der Einführung von verpflichtenden Deutschprüfungen für fremdengesetzliche Zwecke. Unter solchen strukturell fahrlässigen Bedingungen seitens des Gesetzgebers ist die Ausweitung von Sprachprüfungsanforderungen auf soziale Leistungen unfair und menschenrechtlich abzulehnen.

Das Netzwerk SprachenRechte ist ein freier Zusammenschluss von Vertreter_innen verschiedener Fachdisziplinen (Sprachwissenschaft, Sprachdidaktik, Rechtswissenschaft, Politikwissenschaft, Translationswissenschaft) und Institutionen (Universität, NGOs, Sprachkursanbieter, Interessensvertretungen, etc). Das Ziel des Netzwerks SprachenRechte ist es, einen regelmäßigen Informationsaustausch zu pflegen und im öffentlichen Diskurs für die Wahrung von Sprachenrechten einzutreten.

Wien, im Jänner 2019

⁶ <http://www.bamf.de/DE/Willkommen/DeutschLernen/Integrationskurse/integrationskurse-node.html>.

⁷ Lochner, Susanne (2018), Integrationskurse als Motor für den gesellschaftlichen Zusammenhalt?, in: Bundeszentrale für Politische Bildung <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdoziers/264011/integrationskurse-als-motor-fuer-gesellschaftlichen-zusammenhalt>