

---

**Stellungnahme im Rahmen des Begutachtungsverfahrens  
zu dem Bundesgesetz,  
mit dem das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG) erlassen  
sowie das Fremdenengesetz 1997, das Gebührengesetz 1957,  
das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 und das Kinderbetreuungsgeldgesetz  
geändert wird.**

---

*Das „Alfa-Zentrum für MigrantInnen“ der Volkshochschule Ottakring ist seit etwa 15 Jahren im Bereich Alphabetisierung mit MigrantInnen tätig - mit den Schwerpunkten Unterricht und Beratung, Entwicklung von Kurs- und Unterrichtsmodellen und Aus- und Weiterbildung von Unterrichtenden. Die Arbeit des Alfa-Zentrums ist zudem Teil eines umfassenden Kompetenzzentrums für Integration, Interkulturalität und Mehrsprachigkeit an der Volkshochschule Ottakring („LernRaum Ottakring“).*

*Auf der Basis der dabei gewonnenen Erfahrungen und unserer laufenden Auseinandersetzung mit aktuellen wissenschaftlichen Entwicklungen geben wir folgende Stellungnahme zu oben genanntem Gesetzesentwurf (im folgenden „Entwurf“ genannt) ab.*

*Entsprechend unseren Arbeitsschwerpunkten und fachlichen Kompetenzen konzentriert sich die Stellungnahme auf die mit „Integration“, „Sprachförderung“ und „Alphabetisierung“ zusammenhängenden Bestimmungen des Gesetzes (§§ 14-16)*

## **I. Vorbemerkungen:**

Positiv zu vermerken ist, dass der Entwurf einige Kritikpunkte aufgreift, die von ExpertInnen in Stellungnahmen und Kommentaren zur bisher bestehenden „Integrationsvereinbarung“ aus dem Jahr 2002 vorgebracht wurden (z.B. zu geringe Kursdauer, zu geringe Kostenbeteiligung des Bundes an den Kurskosten, keine Differenzierung der Kursmaßnahmen, keine Berücksichtigung des Bedarfs an Alphabetisierung).

Leider werfen allerdings (wie unter Pkt. II noch ausführlicher dargestellt wird) die entsprechenden Neuregelungen in vielen Fällen erhebliche Probleme bei der Realisierung in der vorgesehenen Form auf. Bestehende Erfahrungen aus Spracherwerbs- und Alphabetisierungsmaßnahmen für ImmigrantInnen sind offensichtlich nur in unzureichendem Ausmaß in die Neuregelungen eingeflossen.

Abgesehen davon müssen wir auch anlässlich dieses Entwurfs an prinzipiellen Kritikpunkten festhalten, die bereits von etlichen ExpertInnen anlässlich der Ausarbeitung der „Integrationsvereinbarung“ im Jahr 2002 vorgebracht wurden und denen wir uns anschließen. Diese grundsätzlichen Einwände sind, kurz zusammenfasst:

**1. Zum Integrationsverständnis:**

Integration ist ein zweiseitiger Prozess, der nicht Assimilation zum Ziel haben kann, wie auch in den Erläuterungen zu §14 NAG festgestellt wird. In den vorgesehenen Maßnahmen wird aber die Last des Integrationsprozesses einseitig den ImmigrantInnen aufgebürdet. Integration wird darin als eine Art „Fähigkeit“ von ImmigrantInnen gesehen, die in „Integrationskursen“ vermittelt und durch das Niveau von Sprachkenntnissen gemessen werden könne.

**2. Zum Zusammenhang von Integrations- und Sprachförderung**

Kenntnisse in der Landessprache können ohne Zweifel eine wichtige Voraussetzung für Integration darstellen und Integrationsprozesse fördern. Aber bessere Deutschkenntnisse führen nicht automatisch zu besserer Integration; sie können Integration auf wirtschaftlicher, sozialer und demokratiepolitischer Ebene nicht ersetzen. Zudem wird durch die einseitige Orientierung an Deutschkenntnissen die wichtige Frage der Förderung der identitätsbildenden Erstsprachen von ImmigrantInnen ausgeklammert und auch kein Versuch gemacht, deren Mehrsprachigkeit als Wert zu sehen – im Widerspruch zu den sprachpolitischen Zielen der EU und auch des „Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen“.

**3. Zur Frage der Verpflichtung:**

Verpflichtung und Sanktionen sind aus sprachpädagogischer Sicht kontraproduktiv und daher abzulehnen. Sie wirken sich negativ auf Lernmotivation und Lernprozesse aus und können darüber hinaus zu einer emotionalen Ablehnung von Zielkultur und Zielsprache führen und damit Integration weitaus stärker behindern als fördern. Zudem zeigen zahlreiche Erfahrungen von Kursanbietern und Beratungsstellen, dass bereits eine hohe Bereitschaft bei ImmigrantInnen vorhanden ist, durch Kurse und andere Lernangebote Deutschkenntnisse bzw. Lese-Schreib-Kenntnisse auf freiwilliger Basis zu erwerben. Gerade auch aktuelle Beispiele der Förderung von Sprachkursmaßnahmen in Wien belegen, dass selbst bei „bildungsfernen“ Gruppen eine hohe Nachfrage nach entsprechenden Kursen durch adäquate Lernangebote hervorgerufen werden kann: Durch differenzierte Angebote mit zielgruppenspezifischen Kurszeiten und -orten, durch leistbare Kurskosten und durch entsprechende begleitende Infrastruktur (v.a. Beratung, Kinderbetreuung)

## II. Stellungnahme zu den in §§ 14-16 vorgesehenen Kursmaßnahmen, insbesondere zur Frage der Alphabetisierung:

### 1. Zu Modul 1 – „Erwerb der Fähigkeit des Lesens und Schreibens“

Wie bereits in den Vorbemerkungen erwähnt, ist es begrüßenswert, dass im Gegensatz zu den bisherigen Bestimmungen dem Bereich der Alphabetisierung Augenmerk geschenkt wird. Allerdings werfen die im Entwurf vorgesehenen Maßnahmen einige schwerwiegende Probleme bei der Umsetzung auf und widersprechen sowohl entsprechenden internationalen Erkenntnissen zur Frage der Alphabetisierung als auch den Erfahrungen, die wir in den letzten 15 Jahren intensiver Auseinandersetzung mit Alphabetisierung und Basisbildung mit ImmigrantInnen sammeln konnten:

#### a. Heterogenität der Zielgruppen

Die Heterogenität der Zielgruppen wird nicht berücksichtigt. Alphabetisierung betrifft sehr unterschiedliche Zielgruppen: Von Lernenden, die in ihren Heimatländern keine oder nur geringfügige Grundschulbildung erhalten hatten bis hin zu Lernenden mit guter Schulbildung, die bereits in der Muttersprache (in einer anderen Schrift) alphabetisiert sind, aber über keine Kenntnisse des lateinischen Alphabets verfügen. Zudem verfügen die Lernenden über sehr unterschiedliche mündliche Sprachkenntnisse. Ein einheitliches Kursmodul kann dieser Heterogenität keinesfalls gerecht werden.

#### b. Kursausmaß:

Alphabetisierung in 75 Unterrichtsstunden und in einem Jahr ist für die Mehrzahl der Zielgruppen nicht realistisch durchführbar. Nach unseren Erfahrungen (die durch Modelle und Erkenntnisse aus anderen Ländern bestätigt werden) ist je nach Voraussetzung, Lebensumständen und Lernzielen für die Mehrzahl der Betroffenen von einem Umfang von 200 bis 400 Unterrichtsstunden und einem Zeitraum von 2-4 Jahren auszugehen.

*(Zum Vergleich: Unser Bildungssystem sieht für die Alphabetisierung von Kindern einen Zeitraum von 3-4 Jahren vor; auch in der muttersprachlichen Alphabetisierung von erwachsenen ÖsterreicherInnen wird von größeren Zeiträumen als 75 Stunden in einem Jahr ausgegangen.)*

Um diesen Anforderungen sowie der Heterogenität der Zielgruppen bezügl. ihrer Schrift- und Sprachkenntnisse gerecht zu werden, ist nach unseren Erfahrungen ein zumindest 4-stufiges Kursmodell erforderlich. Ein derartiges Modell liegt u.a. auch aktuellen Alphabetisierungsmaßnahmen in Wien zugrunde und bildet zudem die Basis eines Rahmencurriculums für „Alphabetisierung und Deutsch als Zweitsprache“, das zur Zeit im Auftrag der Stadt Wien entwickelt und bis Mai 2005 vorliegen wird. Die Erfahrungen, die in die Erarbeitung dieses Curriculums eingeflossen sind, sollten bei der Konzipierung von Alpha-

beterisierungskursen im Rahmen der „Integrationsvereinbarung“ berücksichtigt werden.

**c. Alphabetisierung als „Vormodul“?**

Das Konzept, Alphabetisierung als „Vormodul“ („Modul 1“ laut Entwurf) zu Sprachkursen („Modul 2“ laut Entwurf) durchzuführen, ist pädagogisch nicht sinnvoll.

Alphabetisierung sollte in Sprachförderung integriert sein. Nach Forschungserkenntnissen ist das sinnvollste Modell das einer zweisprachigen Alphabetisierung. Falls es keine entsprechenden Ressourcen dafür gibt, sollte Alphabetisierung zumindest in einem kombinierten Modell „Alphabetisierung und Deutsch als Zweitsprache“ erfolgen. Spracherwerb und Schrifterwerb sollten demnach in einem parallelen, aufeinander abgestimmten Prozess erfolgen. Ein entsprechendes Unterrichtsmodell wurde vom Alfa-Zentrum für Migrantinnen in den letzten 10 Jahren entwickelt und wird inzwischen in Wien in etlichen Kursmaßnahmen mit Erfolg umgesetzt.

Darüber hinaus kann auch nach Durchlaufen eines umfangreichen, in Punkt b) beschriebenen Alphabetisierungsprozesses bei lernungsgewohnten Personen aufgrund ihrer Lernbiografie nicht erwartet werden, einem standardisierten Sprachkurs teilnehmen zu können. Auch dann wird sich die in vielen Fällen die Notwendigkeit spezieller, auf die Bedürfnisse dieser Zielgruppen zugeschnittener Kurse mit langsamerem Lerntempo ergeben.

Die Trennung in Modul 1 und Modul 2 ist für die betroffenen Zielgruppen daher nicht zielführend, statt dessen sollten für diese Zielgruppen kombinierte Module vorgesehen werden, die sich an deren Lernvoraussetzungen und –bedürfnissen orientieren und zugleich auch sowohl dem Schrifterwerbs- als auch dem Spracherwerbsprozess die dafür jeweils notwendige Zeit einzuräumen.

**d. fehlende Zielformulierung:**

Leider fehlt in dem Entwurf jeglicher Hinweis auf Ziele des „Moduls 1“ – es wird nicht weiter konkretisiert, was unter dem „Erwerb der Fähigkeit des Lesens und Schreibens“ zu verstehen ist. Damit bleibt auch unklar, worin der in § 14 (5) erwähnte „Nachweis über Kenntnisse des Lesens und Schreibens“ bestehen könnte.

Grundsätzlich wäre es sinnvoll, sich an einer allgemeingültigen Definition von Alphabetisierung zu orientieren (vorzugsweise jener der UNESCO) – sich dabei aber zugleich bewusst zu machen, dass das Erreichen dieses Ziels (wie bereits festgestellt) im Normalfall ein mehrjähriger Prozess ist, dessen Dauer und Gestaltung zudem von den jeweiligen Voraussetzungen der Lernenden abhängt.

e. **Qualifikation der Unterrichtenden:**

Alphabetisierungsunterricht mit ImmigrantInnen erfordert über die Erfordernisse des Sprachunterrichts hinaus spezielle Kompetenzen der Unterrichtenden. Leider findet sich im Entwurf kein Hinweis auf die vorgesehene Qualifikation der Unterrichtenden. Bei der Ausarbeitung der diesbezügl. in § 16 (4) erwähnten Verordnung des BM für Inneres sollte daher auf jeden Fall darauf Bedacht genommen werden. Die Qualifikationsvoraussetzungen für Unterrichtende müssten dabei vorsehen, dass sowohl eine Ausbildung im Zweitsprachunterricht als auch eine Ausbildung im Alphabetisierungsunterricht erforderlich ist. Zudem müssten entsprechende Ausbildungsmöglichkeiten geschaffen und die entsprechenden finanziellen Mittel bereitgestellt werden - eine Berücksichtigung der dabei anfallenden Kosten fehlt in der im „Vorblatt“ zum Entwurf vorgenommen Kostenaufstellung. *(Zurzeit gibt es österreichweit nur eine einzige Ausbildung für den Alphabetisierungsunterricht mit ImmigrantInnen, die als einjähriger Lehrgang vom Alfa-Zentrum für MigrantInnen angeboten wird).*

2. **Zu Modul 2 – „Erwerb von Kenntnissen der deutschen Sprache“**

Es ist an sich begrüßenswert, dass das Ausmaß der geplanten Kursmaßnahmen erhöht wurde, sofern dies dazu führt, dass den Sprachlernprozessen mehr Raum gegeben werden kann. Zu begrüßen ist auch, dass im Gegensatz zu den bisherigen Regelungen bei der Berechnung der zu erwartenden Kurskosten nun von einem einigermaßen realistischen Kostensatz von € 5,- pro Unterrichtsstunde und pro TeilnehmerIn ausgegangen wird. Dennoch werfen auch diese Anpassungen wiederum neue Probleme auf:

a. **Niveau A2 als verpflichtendes Ziel:**

Mit der Ausweitung der vorgesehenen Unterrichtsstunden wurde zugleich auch das vorgegebene Ziel der Kurse von Niveau A1 auf Niveau A2 lt. „Gemeinsamem europäischen Referenzrahmen für Sprachen“ angehoben und der positive Effekt der Ausweitung damit größtenteils wieder kompensiert. Auch wenn es für etliche Lernende unter guten Rahmenbedingungen durchaus möglich ist, dieses Ziel in der vorgegebenen Zeit von 300 Unterrichtsstunden in 2 Jahren zu erreichen, trifft dies für etliche andere Zielgruppen wiederum nicht zu, die vielfach mindestens den doppelten Zeitrahmen benötigen (abgesehen von den unter Pkt II.1. b) und c) beschriebenen zusätzlichen Anforderungen für Lernende ohne Lese-Schreib-Kenntnisse bzw. mit geringen Lese-Schreib-Kenntnissen)

Zudem wird in der wissenschaftlichen Diskussion in Frage gestellt, ob der „Europäische Referenzrahmen“, der für den Bereich des Fremdsprachenlernens im europäischen Kontext entwickelt wurde, ein geeignetes Instrument ist, den Zweitspracherwerb von ImmigrantInnen zu beschreiben oder gar deren Sprachkenntnisse (noch dazu eindimensional in einer Sprache und quer über alle Fertigkeiten) zu messen. Dies deckt sich auch mit unseren praktischen Er-

fahrungen in Deutschkursen und in Pilotprojekten zur Umsetzung des „Europäischen Sprachenportfolios“ im Bereich „Deutsch als Zweitsprache“

Über diese Bedenken hinaus aber stellt sich die grundsätzliche Frage, wie sinnvoll es ist, allen Lernenden ein einheitliches zu erreichendes Ziel vorzugeben, unabhängig von deren sprachlichen Voraussetzungen, Bildungsbiografien und Lebensumständen.

Das widerspricht den Formen, in den pädagogisch sinnvolles Lernen üblicherweise organisiert ist. Weitaus effektiver im Sinne von Integration und Sprachförderung wäre es hingegen, ein *Recht* auf 300 Unterrichtsstunden Sprachförderung zu verankern, bei dem individuelle Lernziele flexibel definiert werden könnten (mit Instrumentarien wie Sprach- und Lernberatung, Portfolios u.ä.)

**b. Kurskosten:**

Mit der Erhöhung des Stundenausmaßes der geplanten Kurse ergibt sich bei gleich bleibender maximaler Kostenübernahme von 50% durch den Bund auf der Basis der im „Vorblatt“ der Kalkulation zugrunde gelegten (einigermaßen realistischen) Kosten von € 5,- pro Unterrichtsstunde ein Selbstbehalt der TeilnehmerInnen von mind. € 750,- für ein Kursmodul mit 300 Unterrichtsstunden. Dies ist für zahlreiche Betroffene vor dem Hintergrund ihrer sozialen Situation und der Tatsache, dass die Kosten auch mehrmals innerhalb einer Familie anfallen können, nicht leistbar.

Sinnvoll wäre eine Reduzierung des Selbsthalts der TeilnehmerInnen auf eine Größenordnung von 10-20% der Kurskosten, entsprechend Erfahrungen aus Sprachfördermaßnahmen durch die Stadt Wien bzw. vergleichbaren internationalen Modellen.

**c. Fehlende Begleitmaßnahmen:**

Leider fehlen im Entwurf Hinweise auf notwendige Begleitmaßnahmen, die sich u.a. auch durch das hohe Stundenausmaß ergeben: z.B. zum Aspekt der Frage der in vielen Fällen erforderlichen begleitenden Kinderbetreuung zu Kursmaßnahmen (und deren Finanzierung) oder zur Frage der Vereinbarkeit von relativ intensiven Kursmaßnahmen mit den zeitlichen Möglichkeiten von Personen, die in einem Arbeitsverhältnis stehen.

Nicht berücksichtigt sind zudem (weder inhaltlich noch in der Kostenaufstellung) notwendige Begleitmaßnahmen wie (mehrsprachige) Information und Beratung der Lernenden, Aus- und Weiterbildung der Unterrichtenden, Entwicklung von Materialien und Curricula sowie Schulung der mit der Umsetzung betrauten BeamtInnen.

Wien, 21.4.2005

Mario Rieder, Monika Ritter

(Alfa-Zentrum für MigrantInnen an der Volkshochschule Ottakring)