



An das
Bundesministerium für Europa,
Integration und Äußeres

per Email: ABTVIII2@bmeia.gv.at

Wien, am 2. März 2017

Betrifft: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem ein Integrationsgesetz und ein Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz erlassen und weitere Gesetze geändert werden

Der Klagsverband dankt für die Möglichkeit zur Teilnahme am Begutachtungsverfahren zum oben genannten Entwurf.

Inhaltlich wollen wir zum Entwurf folgendermaßen Stellung nehmen:

1. Allgemeine Anmerkungen zum Entwurf

Der Entwurf zum Integrationsgesetz (IntG) steht im größeren Zusammenhang mit „Integrationsbemühungen“ der Bundesregierung. Der Klagsverband verweist auf die **zehn Punkte für ein wirkungsvolles Inklusions- und Integrationsgesetz**, das SOS Mitmensch mit Expert_innen aus Wissenschaft, Integrations- und Menschenrechtsarbeit verfasst hat.¹

Der Entwurf verzichtet durchgehend auf eine **geschlechtergerechte Sprache**. Als Beispiel sei der „Expertenrat für Integration“ (§ 17 IntG). Dieser besteht bereits und von 15 Mitgliedern sind vier Frauen. Eine Missachtung geschlechtergerechter Sprache korreliert mit einer geringen Anzahl weiblicher Mitglieder. Die sprachliche Überarbeitung des Entwurfs sollte zum Anlass genommen werden, die tatsächliche Einbeziehung von Frauen zu stärken.

1.1 Widersprüchlichen Integrationsbegriff überdenken

Integration wurde in den 1990er-Jahren im österreichischen politischen Diskurs verwendet um klarzustellen, dass Assimilation, also die vollkommene und bedingungslose Anpassung von Migrant_innen an die Mehrheitsgesellschaft, kein politisches Ziel ist.

Das geht auch aus den Erläuterungen zum Entwurf hervor, wo es heißt:

¹ http://www.sosmitmensch.at/dl/mklkJKJKLNlJqx4kJK/ExpertInnen_10_Punkte_Programm_Integrationsgesetz.pdf (22.02.2017)



„Integration ist ein wechselseitiger Prozess“.

§ 1 spricht von Integrationsförderung, wenn es um das systematische Anbieten von Integrationsmaßnahmen durch den Staat geht und von Integrationspflicht „aktiv am Integrationsprozess mitwirken.“ Wer aktiv mitwirken soll wird verschwiegen. Aus dem Gesamtzusammenhang mit den folgenden Paragraphen ergibt sich aber, dass die Migrant_innen gemeint sind.

Wenn der Integration aber ein konkreter positiver Inhalt gegeben wird, sprechen der Gesetzesentwurf und die Erläuterungen gleich im Anschluss an das genannte Zitat von „Integration durch Leistung“. Eine konkrete Definition fehlt, in weiterer Folge wird von Migrant_innen in § 2 Abs. 1 Folgendes verlangt:

- persönliche Interaktion
- aktive Mitwirkung von Zugewanderten an diesem Prozess,
- die Wahrnehmung von Integrationsmaßnahmen und
- die Anerkennung und Respekt von Grundwerte eines europäischen demokratischen Staates.

Das entspricht scheinbar dem generellen Verständnis des Bundesministeriums für Europa, Integration und Äußeres, das auch auf seiner Website schreibt:

„Integration ist ein langfristiger und umfassender Prozess: Ziel ist es "Integration durch Leistung" möglich zu machen, das heißt, Menschen sollen nicht nach ihrer Herkunft, Sprache, Religion oder Kultur beurteilt werden, sondern danach, was sie in Österreich beitragen wollen.“²

Bernhard Perchinig hat bereits im Jahr 2010 treffend formuliert:

„Beim Begriff „Integration“ handelt es sich also offenbar um einen „Containerbegriff“, in den man alles Mögliche und Unmögliche hineinpacken und auch herausziehen kann. Containerbegriffe tragen nichts zur Erkenntnis bei, der einzig mögliche Erkenntnisgewinn liegt bei ihnen in einer Analyse ihrer Verwendung und der Rahmen, in die sie gestellt werden.“³

Auch der vorliegende Entwurf schafft in dieser Begriffsverwirrung keine Klarheit, nennt aber im 2. Teil Integrationsmaßnahmen, die vom Bund zu fördern sind (§ 4). Dabei ist positiv anzumerken, dass diese Kurse als Maßnahmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt – also kostenlos – zur Verfügung zu stellen sind.

Der Klagsverband regt daher an,

² <https://www.bmeia.gv.at/integration/> (15.02.2017)

³ http://www.uni-klu.ac.at/frieden/downloads/Migration_Integration_und_Citizenship.pdf (15.02.2017)



- **sofern überhaupt möglich eine kompakte Definition von „Integration“ zu erarbeiten, die den wechselseitigen Prozess anerkennt oder**
- **auf den Begriff zu verzichten und ein anderes klar umrissenes Ziel für die geplanten Maßnahmen zu vereinbaren, das den Charakter eines wechselseitigen Aufnahmeprozesses in die österreichische Gesellschaft besitzt und**
- **die Maßnahmen für Integration auf die Bedürfnisse und nicht auf die vermeintlichen Defizite von Migrant_innen auszurichten, und auch Maßnahmen für die Mehrheitsgesellschaft zu setzen.**

1.2 Schwierigkeiten beim Spracherwerb und der Arbeitsplatzsuche haben Gründe

Die mangelnde Mitwirkung an Deutschkursen (§ 4), und Werte- und Orientierungskursen (§ 5) ist nach dem Wortlaut des § 6 („hat“) verpflichtend zu sanktionieren.

§ 5 sieht einen vagen Hinweis auf eine Ausnahme vor, wenn betont wird, dass die Mitwirkung an zumutbaren Kursmaßnahmen verpflichtend ist.

Es sollte daher definiert werden, was mit „Teilnahme an zumutbaren Kursmaßnahmen“ gemeint. Diese sollten österreichweit einheitlichen Qualitätsstandards genügen und an die konkreten Voraussetzungen der Teilnehmer_innen (Bildung, Alphabetisierung, Berufspraxis, Traumatisierung) angepasst werden.

1.3 Expertenrat für Integration

Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft ist ein wichtiger Schritt zu einem Expert_innenrat mit unterschiedlichen Expertisen und Erfahrungen. **Insbesondere sollten Migrant_innen und Flüchtlinge stärker einbezogen werden.**

1.4 Integrationsbeirat (§ 19 IntG)

Im Sinn der Partizipation von Migrant_innen im Integrationsbeirat sollte diese auch im Beirat vertreten sein. Die Beziehung von fünf – überwiegend parteinaher und kirchlicher - Organisationen der Zivilgesellschaft kann diese Lücke nicht füllen.

1.5 Integrationsmonitoring (§ 21 IntG)

Der Klagsverband befürwortet ein Integrationsmonitoring, das **Maßnahmen zur Eingliederung** an den **klaren Zielen** dafür evaluiert. Dabei sollte jedenfalls auch erhoben werden, ob die ergriffenen Maßnahmen von Migrant_innen und Flüchtlingen als Unterstützung bei dem Aufbau eines selbständigen Lebens in Österreich eingeschätzt werden.



Auch **rassistische Ausschlusskriterien** sollten in diesem Monitoring enthalten sein – speziell am Arbeits- und Wohnungsmarkt, bei der Bildung und den Möglichkeiten zur Partizipation.

1.6 Integrationsforschung und Forschungs Koordinationsstelle (§ 22 IntG)

Unabhängige Integrationsforschung ist notwendig, um Politik und Verwaltung eine Datenbasis für rationale Politiken zur Verfügung zu stellen. Der Klagsverband regt an, nicht nur Migrant_innen („Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft“) zum Objekt der Forschung zu machen, sondern auch das Verhalten der Mehrheitsgesellschaft sowie von Ländern, Gemeinden und Unternehmen.

Die Förderung von Maßnahmen zur Prävention von Radikalisierung (§ 22 Abs. 1 z. 5 IntG) passt systematisch nicht in die Forschungs Koordination. Diese ist gemäß § 22 Abs. 1 auch sonst nicht für operative Aufgaben vorgesehen. Leider klären die Erläuterungen nicht, welche Art von Radikalisierung (religiöse, nationalsozialistische, rassistische?) damit gemeint ist.

Diese willkürliche Ansiedlung der Prävention von Radikalisierung deutet darauf hin, dass noch geklärt werden muss, welche Art der Radikalisierung gemeint ist. Diese Klärung würde es erst möglich machen, die zentrale staatliche Planung von Prävention, die derzeit ja in mehreren Bundesministerien angesiedelt ist, zu bündeln und Parallelstrukturen zu verhindern.

Inbesondere regt der Klagsverband an als Teil der Integrationsforschung

- **rassistische Straftaten konsequent zu dokumentieren,**
- **ausschließende Praktiken und Möglichkeiten ihrer Überwindung zu beforschen und**
- **zu klären, welche Arten der Radikalisierung besonderer Prävention bedürfen, welche Stellen und Maßnahmen bereits existieren und diese an einer geeigneten Stelle zu bündeln.**

1.7 Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz ist Anti-Integrationsmaßnahme – auch für bereits integrierte Frauen

Das Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz (AGesVG) ist Teil eines Mantelgesetzes, mit dem das Integrationsgesetz und Novellen des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes, des Asylgesetzes, des Fremdenpolizeigesetzes und des Staatsbürgerschaftsgesetzes erlassen werden sollen.

§ 1 des AGesVG spricht auch ausdrücklich davon, dass das Ziel dieses Bundesgesetzes die Förderung von Integration durch die Stärkung der Teilhabe am gesellschaftlichen Zusammenleben ist.



Das Verhüllungsverbot des § 2 verbietet in Abs. 1 die Verhüllung durch Kleidung oder andere Gegenstände, wenn die Gesichtszüge dadurch nicht erkennbar sind. Abs. 2 sieht Ausnahmen für bundes- oder landesgesetzliche Regelungen sowie im Rahmen künstlerischer, kultureller oder traditioneller Veranstaltungen, im Rahmen der Sportausübung oder wegen gesundheitlicher oder beruflicher Gründe vor.

Die Regelung ist in sich nicht schlüssig. Aufgrund der Vorgeschichte und vieler Aussagen des Bundesministers für Integration ergibt sich, dass ein Verbot von Kopfbedeckungen muslimischer Frauen intendiert war, da diese als Integrationshindernis und Symbole einer Gegengesellschaft erachtet werden.⁴ Das in derselben Aussendung erwähnte Verbot für die „Koranverteileraktionen durch Salafisten“ wurde dagegen im vorliegenden Entwurf – wohl aufgrund der massiven grundrechtlichen Bedenken – fallengelassen.

Das Tragen von muslimischen Kopfbedeckungen wurde immer wieder auch mit dem Zwang zum Tragen von Kopfbedeckungen begründet.⁵ Es fehlen aber Daten, ob und in welchem Ausmaß muslimische Frauen zum Tragen von Kopfbedeckungen, insbesondere einer Vollverschleierung, gezwungen werden. Die Erläuterungen zu § 2 des AGesVG sagen lapidar:

„Die Nötigung einer Person zur vollständigen Verhüllung ihrer Gesichtszüge ist nach geltenden strafrechtlichen Bestimmungen zu ahnden.“

Spezielle Integrationsmaßnahmen dagegen sollten also nicht nur den Zugang von Frauen zu Gewaltschutzorganisationen umfassen, sondern auch Programme zur Beendigung von gewalttätigem Verhalten in Partnerschaften und in der Familie.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Verbot für Vollverschleierung im öffentlichen Raum in sich nicht konsequent zu Ende gedacht ist. Das Abzielen auf die Gesichtverschleierung muslimischer Frauen mittels Niqab oder Burka, das sich aus den politischen Aussagen des Bundesministers für Integration ergibt, ist nicht kongruent mit dem Integrationsziel des § 1 AGesVG, dem generellen Verbot der Verhüllung der Gesichtszüge im § 2 Abs. 1, den Ausnahmen im § 2 Abs. 2 und den Erläuterungen.

Der Oberste Gerichtshof hat für die Arbeitswelt bereits klare und nachvollziehbare Grenzen für die Möglichkeit des Tragens unterschiedlicher Kopfbedeckungen abgesteckt.⁶ So ist ein Verbot der vollen Gesichtverschleierung in der Arbeitswelt zulässig, wenn es sich um eine beratende Tätigkeit handelt. Sich im öffentlichen Raum zu bewegen stellt aber keine vergleichbare Tätigkeit dar, da es keinen Anspruch anderer Menschen auf unverdeckte Gesichtszüge besteht. Polizeiliche Anordnungen zum Abnehmen der Gesichtverschleierung im Rahmen einer Ausweiskontrolle sind natürlich jedenfalls möglich.

⁴ <https://www.bmeia.gv.at/das-ministerium/presse/aussendungen/2017/02/bundesminister-sebastian-kurz-setzt-weiteren-schritt-in-richtung-bestmoeglicher-integration/> (20.02.2017)

⁵ <http://www.heute.at/news/politik/Burka-Verbot-So-aenderte-Kurz-seine-Meinung;art23660,1330719> (20.02.2017)

⁶ 9 Ob A 117/15v



Das generelle Verbot der Verhüllung des Gesichts im öffentlichen Raum verbannt daher Frauen, die sich entsprechend kleiden, aus dem öffentlichen Leben und stellt ein Integrationshindernis dar. Der unklare Umfang des Verbots widerspricht dem Bestimmtheitsgebot des Art. 18 B-VG. **Das Verbot der Verhüllung des Gesichts im öffentlichen Raum stellt daher eine unnötige und nicht gerechtfertigte Einschränkung dar und ist als Integrationshindernis abzulehnen!**

2. Anmerkungen zum Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz

2.1 Grundrechtliche Grenzen stehen Verbot der Gesichtsverhüllung entgegen: Religionsfreiheit (Art 9 MRK)

Art. 9 der Europäischen Menschenrechtskonvention (MRK) normiert einen Anspruch auf die Freiheit, die eigene Religion einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen öffentlich oder privat, durch Gottesdienst, Unterricht, Andachten und Beachtung religiöser Gebräuche auszuüben.

Beschränkungen müssen gemäß Abs. 2

- durch Gesetz,
- soweit es in einer demokratischen Gesellschaft nötig ist und
- soweit es im Interesse der öffentlichen Ordnung, Gesundheit und Moral oder für den Schutz der Rechte und Freiheiten anderer nötig ist

gerechtfertigt werden.

Unterschiedliche Variationen zur Verdeckung der Haare und/oder des Gesichts im Islam stellen traditionelle Gebräuche im Islam dar und sind daher durch Art. 9 Abs. 1 MRK geschützt.

Der einzige Grund für ein Verbot der Gesichtsverhüllung, der in den Erläuterungen genannt wird, lautet:

„Für Kommunikation bildet das Erkennen des Anderen bzw. dessen Gesichts eine notwendige Voraussetzung.“

Abgesehen davon, dass dieser Satz in dieser Allgemeinheit falsch ist (wäre er richtig, wäre Kommunikation per Telefon oder Mobilfunk unmöglich), gibt es kein allgemein anerkanntes Recht auf Kommunikation im öffentlichen Raum. Es existiert keine rechtlich anerkannte Verpflichtung, im öffentlichen Raum jedem Menschen das eigene Gesicht zu zeigen oder mit jedem Menschen zu kommunizieren.

Es fehlt daher jegliche rationale Begründung, warum ein Verbot der Verhüllung des Gesichts im Interesse der öffentlichen Ordnung nötig ist. Daraus ergibt sich schon, dass das Verbot der Gesichtsverhüllung eine Verletzung des Grundrechts auf Religionsfreiheit darstellt.



2.2 Weitreichende Folgen eines Verbots der Gesichtsverhüllung

Ein allgemeines Verbot der Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum hat weitreichende Folgen, die in viele andere grundrechtlich geschützte Bereiche eingreifen. So sind davon Wege zu Schulen, anderen Bildungseinrichtungen und Arbeitsplätzen betroffen. Ein generelles Verbot der Gesichtsverhüllung beeinträchtigt daher - zumindest mittelbar - auch das Grundrecht auf Bildung (Art. 2 2. Zusatzprotokoll zur MRK).

2.3 Ersatzloses Streichen des Verbots der Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum

Ein generelles Verbot der Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum würde daher einen massiven grundrechtlichen Einschnitt darstellen. Der Entwurf und die Erläuterungen führen keine Rechtfertigungen für einen solchen Grundrechtseingriff an.

Daher regt der Klagsverband an, den Entwurf des AGesVG ersatzlos zurückzuziehen!

Der Klagsverband hofft, mit dieser Stellungnahme einen Beitrag zu mehr Gleichstellung und Diskriminierungsfreiheit in Österreich zu leisten!

MMag. Volker Frey
Generalsekretär