

**43. Assistententagung
Öffentliches Recht**

Integration und Recht

Luzern 2003



C.H. Beck · München · Frankfurt am Main
Helbing & Lichtenhahn · Basel · Genf

Integration und Recht

Herausgegeben von

Dr. des. Konrad Sahlfeld LL.M.,
Ass. Prof. Dr. Martina Caroni LL.M.,
Anna Chudozilov, Michael Girsberger,
Stephan Hördegen LL.M., Lucy Keller, Stefan Leutert und
Dr. des. Daniela Thurnherr

43. AssÖR:
43. Assistententagung Öffentliches Recht

Luzern 2003



C.H.Beck • München • Frankfurt am Main
Helbing & Lichtenhahn • Basel • Genf • München

Die Integrationsvereinbarung nach dem österreichischen Fremdenengesetz – Lässt sich Integration erzwingen?

MAGDALENA PÖSCHL

I. Sprache und Integration

1. Der Wert einer gemeinsamen Sprache für die Integration

„Sprache, Sprache, Sprache“ – das ist seit vielen Jahren das Motto, unter dem die Integrationspolitik in skandinavischen Ländern steht und auch in anderen Staaten Europas wird der Sprache für die Integration von Zuwanderern eine zunehmend größere Bedeutung zugeschrieben.¹ So sehr die Meinungen darüber auseinander gehen, was „Integration“ im Einzelnen bedeutet,² so leicht lässt sich Einigkeit darüber erzielen, dass ein Zuwanderer, der die Sprache seines Aufnahmelandes nicht spricht, Benachteiligungen in vielerlei Hinsicht ausgesetzt ist: Er findet oft kein Gehör, kommt im Alltag schlechter zurecht und auch seine Chancen am Arbeitsmarkt sind deutlich herabgesetzt.³ Mangelndes Sprachvermögen kann den Zuwanderer also auch im wörtlichen Sinn teuer zu stehen kommen.⁴ Sprache ist allerdings nicht bloß ein Kommunikationsmittel, das es uns ermöglicht, Alltag und Beruf leichter zu bewältigen. Sie ist auch ein Kulturgut, sie stiftet Identität.⁵ Eine gemeinsa-

¹ Siehe zur Bedeutung der Sprache für die Integration z.B. *Bauböck*, Gleichheit, Vielfalt und Zusammenhalt – Grundsätze für die Integration von Einwanderern, in: *Volf u. a.* (Hrsg.), *Wege zur Integration*, 2001, 11, 14, 21; *ders.*, Public Culture in Societies of Immigration, in: *Peters u.a.* (Hrsg.), *Identity and Integration. Migrants in Western Europe*, 2003, 37, 45 f.; *Volf*, Arbeitsmarkt – Einstieg ohne Aufstieg, in: *Volf u. a.* (Hrsg.), *Wege zur Integration*, 2001, 47, 64; *Vogl*, Integration in Österreich, *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 2001, 2002, 51, 61; *Beer-Kern*, Statements, *Deutsch als Zweitsprache* 2002 (2), 22. Einen Überblick über die Sprachförderung in den Ländern der EU gibt *Feik*, *Verpflichtende Integrationskurse in der EU, migralex* 2003 (in Druck).

² Siehe *Denninger*, *Integration und Identität*, *Kritische Justiz* 2001, 442.

³ Siehe z. B. *Volf*, *Wege zur Integration*, 63; *Buttaroni/Plutzer*, *Welche Mehrsprachigkeit fördert Europa? Deutsch als Zweitsprache* 2002 (3), 18, 20.

⁴ Die deutsche Sprache ist reich an Metaphern, die diese Korrelation von Sprache und wirtschaftlicher Potenz zum Ausdruck bringen, etwa, wenn vom „Wortschatz“ die Rede ist oder wenn Worte „für bare Münze“ genommen werden; siehe zu diesen ökonomischen Aspekten der Sprache *Coulmas*, *Die Wirtschaft mit der Sprache*, 1992.

⁵ Siehe *Krumm*, „One sprachen konten wir uns nicht ferstandigen. Ferstendingig ist wichtig“, *Entwicklung und Tendenzen in der Sprachlehrforschung im Bereich der Mi-*

me Sprache verbindet einerseits, erzeugt unter Gleichsprachigen also ein Gefühl von Zusammengehörigkeit, andererseits grenzt sie aber auch den aus, der sie nicht versteht: Er wird als nicht zugehörig, als „fremd“ empfunden. Bestehende Barrieren zwischen Aufnahmegesellschaft und Zuwanderern lassen sich dementsprechend durch eine gemeinsame Sprache leichter abbauen: Sie ermöglicht die Auseinandersetzung mit dem anderen, der dann vielleicht nicht mehr als „fremd“ wahrgenommen wird, sie erleichtert das gegenseitige Verstehen und damit auch das wechselseitige Verständnis füreinander.⁶

2. Der gemeinsame Weg zur Integration

Nach wohl herrschender Ansicht ist Integration ein zweiseitiger Prozess, der weder vom Zuwanderer allein noch ausschließlich von der Aufnahmegesellschaft bewerkstelligt werden kann, sondern Leistungen von beiden Seiten voraussetzt.⁷ Dies trifft auch für den Bereich der Sprache zu, wenngleich der Integrationsprozess hier asymmetrisch verläuft: Man kommt sich nicht gleichsam auf halbem Wege entgegen, man verlangt also nicht von einer deutschsprachigen Aufnahmegesellschaft, dass sie türkisch oder arabisch lernt. Aber man erwartet vom Zuwanderer, dass er sich Kenntnisse der Sprache des Aufnahme Staates verschafft.⁸ Das ist einfacher, aber leicht ist es deshalb für den Zuwanderer nicht, muss er sich doch von seiner eigensprachlich geprägten Identität ein Stück weit

gration und Integration, *Deutsch als Zweitsprache* 2002 (2), 32, 33, der darauf hinweist, dass die Erstsprache für die Herausbildung der menschlichen Identität eine zentrale Rolle spielt, weil sie es dem Einzelnen ermöglicht, sich „als Ich zu begreifen und zu artikulieren“; ebenso *Bauböck*, *Identity and Integration. Migrants in Western Europe*, 47; siehe auch *Nuissl*, *Akzente setzen in der Zuwandererpolitik, der Sprachenpolitik und der Erwachsenenbildung*, *Deutsch als Zweitsprache* 2002 (2), 12, 13.

⁶ Siehe schon *Krumm*, *Deutsch als Zweitsprache* 2002 (2), 34; siehe auch *Simon*, *Sprachen öffnen Türen*, *Deutsch als Zweitsprache* 2002 (2), 15; sowie die Entschließung des Rates zur Förderung der Sprachenvielfalt und des Erwerbs von Sprachkenntnissen im Rahmen der Umsetzung der Ziele des Europäischen Jahres der Sprachen 2001 vom 10. Jänner 2002, 14757/01.

⁷ Siehe z. B. *Bauböck*, *Wege zur Integration*, 14; *Lefringhausen*, *Integration – eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe?* *Deutsch als Zweitsprache* 2002 (2), 30; *Krumm*, *Deutsch als Zweitsprache* 2002 (2), 34, 39; *Schumacher*, *Fremdenrecht*, 2003, 114; ebenso die Erläuterung zum Entwurf einer Verordnung über Integrationskurse für Ausländer (Ausländerintegrationskursverordnung – AusIntV) der deutschen Bundesregierung, 13: „Integration ist eine Gemeinschaftsaufgabe, die das konstruktive Zusammenwirken aller gesellschaftlichen Kräfte erfordert“, sowie a. a. O., 14: „Basierend darauf, dass Integration ein aktiver Prozess ist, bei dem der Ausländer auch selbst tätig werden muss und nicht passiv integriert werden kann, leistet der Staat unterstützende Hilfe bei der Integration.“

⁸ Auf diese Asymmetrie hat *Bauböck*, *Wege zur Integration*, 14, aufmerksam gemacht.

lösen und eine bilinguale Identität entwickeln,⁹ oder einfacher gesprochen: Er muss im Erwachsenenalter eine neue Sprache erwerben, was mit nicht unerheblichen Anstrengungen verbunden ist.¹⁰ Die „Hauptlast“ der Integration trägt im Bereich der Sprache also der Zuwanderer; doch dies bedeutet nicht, dass der Staat ihn dabei nicht unterstützen könnte, ganz im Gegenteil. Nach den Erkenntnissen der Sprachpädagogik setzt Spracherwerb jedenfalls zwei Dinge voraus: zum einen geeignete Rahmenbedingungen und zum anderen eine entsprechende Motivation des Lernenden.¹¹ Auf beiden Ebenen kann der Staat fördernd tätig werden.

Zuallererst kann er jene Hindernisse beseitigen, die sich dem Zuwanderer beim Spracherwerb faktisch in den Weg stellen.¹² Eine der ersten Schranken ist dabei erfahrungsgemäß finanzieller Natur: Sprachkurse kosten Geld, das der Zuwanderer möglicherweise nicht hat, vor allem, wenn er – wie viele Zuwanderer – einer einkommensschwachen Schicht angehört. Diese Schranke wird aufgehoben, wenn der Staat kostenlose Sprachkurse anbietet, einen Teil der Kurskosten übernimmt oder diese Kosten doch für jene Zuwanderer trägt, die sie aus Eigenem nicht aufbringen können. Als Zugangsschranke hat sich aber auch die mangelnde Erreichbarkeit von Sprachkursen erwiesen und auch die Zeiten, zu denen solche Kurse angeboten werden: Ein Zuwanderer hat nichts von einem kostenlosen Sprachkurs, den er nur mit unverhältnismäßigem Aufwand erreichen kann oder der nur zu Zeiten veranstaltet wird, zu denen er durch berufliche oder familiäre Pflichten in Anspruch genommen ist. Auch hier kann der Staat Abhilfe schaffen, indem er Vorkehrungen für ein Sprachkursangebot trifft, das den Bedürfnissen der Zuwanderer in räumlicher und zeitlicher Hinsicht gerecht wird. Für Personen, die in besonderer Weise durch familiäre Pflichten in Anspruch genommen sind,

⁹ Siehe *Krumm*, Deutsch als Zweitsprache 2002 (2), 33, 35, der darauf hinweist, dass dieser Prozess von manchen Menschen als Gefährdung ihrer Identität empfunden wird; ein Sprachwechsel gelinge daher umso besser, je mehr die Herkunftssprache des Zuwanderers respektiert und in den Spracherwerb einbezogen wird. Siehe in diesem Sinn auch die Entschließung des Rates zur Förderung der Sprachenvielfalt und des Erwerbs von Sprachkenntnissen im Rahmen der Umsetzung der Ziele des Europäischen Jahres der Sprachen 2001 vom 10. Jänner 2002, 14757/01, in der die Mitgliedstaaten ersucht werden, die Integration von Anderssprachigen in das Bildungssystem und in die Gesellschaft insgesamt zu erleichtern, auch durch Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Kenntnisse der offiziellen Unterrichtssprache(n), dies unter Achtung der Sprache und Kultur des Herkunftslandes. Betont wird in dieser Entschließung weiters, dass gründliche Kenntnisse der eigenen Muttersprache(n) das Erlernen einer weiteren Sprache erleichtern.

¹⁰ Siehe auch *Bauböck*, Wege zur Integration, 32.

¹¹ Siehe *Krumm*, Deutsch als Zweitsprache 2002 (2), 32 f., 35.

¹² Siehe auch *Bauböck*, Wege zur Integration, 21, der feststellt: „Die wichtigsten Integrationshindernisse liegen nicht bei den MigrantInnen, sondern in jenen Rahmenbedingungen, die sie in Österreich vorfinden“.

könnte zudem flankierend zu Sprachkursen eine Kinderbetreuung angeboten werden.

Sind diese Rahmenbedingungen einmal bereitgestellt, ist der Spracherwerb also faktisch möglich, so können weitere Maßnahmen erwogen werden, die den Zuwanderer dazu motivieren, von dieser Möglichkeit auch Gebrauch zu machen. Motivation kann bekanntlich auf zwei Wegen erzeugt werden: zum einen durch positive, dann aber auch durch negative Verstärkung. Dementsprechend kann ein Staat zunächst Anreize setzen, um dem Zuwanderer zu signalisieren, dass der Spracherwerb für ihn nicht nur faktisch, sondern auch rechtlich lohnend ist, etwa, indem er dem Immigranten, der über Sprachkenntnisse verfügt, eine Aufenthaltsverfestigung, freien Zugang zum Arbeitsmarkt oder zum geförderten Wohnungsmarkt gewährt, indem er ihm Mitspracherechte z. B. auf kommunaler Ebene einräumt oder ihm eine Einbürgerung innerhalb kürzerer Fristen ermöglicht. Aber nicht nur die Aussicht, seinen status quo zu verbessern, auch die Befürchtung, dass die eigene Lebenssituation sich verschlechtern könnte, erzeugt Motivation. Daher kann ein Staat Zuwanderer zum Spracherwerb auch veranlassen, indem er sie kurzerhand dazu verpflichtet und für den Fall der Nichterfüllung dieser Pflicht Sanktionen androht, so etwa die Kürzung sozialer Transferleistungen, Verwaltungsstrafen oder aufenthaltsrechtliche Nachteile. Schließlich ist auch eine Kombination aus positiver und negativer Verstärkung denkbar; sie liegt vor, wenn der Staat den Zuwanderer zum Spracherwerb verpflichtet, ihn durch Anreize zur Erfüllung dieser Pflicht motiviert und Sanktionen nur als ultima ratio einsetzt.

Welche dieser Möglichkeiten gleichsam den „Königsweg“ zur Integration markiert, darüber kann man gewiss unterschiedlicher Meinung sein. Tatsächlich finden sich in Europa sehr verschiedene Modelle: solche, die den Spracherwerb zur Pflicht erklären und solche, die ausschließlich mit Anreizen arbeiten, solche, die vom Staat allein finanziert werden und solche, die auch den Zuwanderer an den Kosten des Spracherwerbs beteiligen.¹³ Der österreichische Gesetzgeber hat diesen Modellen jüngst ein weiteres hinzugefügt und in das Fremdenengesetz (FrG) neue Regelungen aufgenommen,¹⁴ die im Verordnungsweg näher ausgeführt¹⁵ und sodann am 1. Jänner 2003 in Kraft gesetzt wurden. Dieses Modell – die sog. „Integrationsvereinbarung“ – soll im Folgenden dargestellt und einer Bewertung auf zwei Ebenen unterzogen werden: Einerseits wird seine Verfassungskonformität geprüft, andererseits soll rechtspolitisch gefragt werden, welchen Beitrag diese Vorschriften zur Integration leisten kön-

¹³ Siehe den Überblick bei Feik, *migralex* 2003.

¹⁴ Fremdenengesetz 1997 – FrG, BGBl I 1997/75 i.d.F. BGBl I 2002/126.

¹⁵ Verordnung des Bundesministers für Inneres über die Integrationsvereinbarung – IV-V, BGBl II 2002/338.

nen. Auf der Grundlage dieser Ergebnisse wird schließlich versucht zu beantworten, ob und bejahendenfalls mit welchen Mitteln sich Integration „erzwingen“ lässt.

II. Die Integrationsvereinbarung nach dem österreichischen FrG

1. Das Modell¹⁶

a. Die Pflicht des Zuwanderers

Wer das FrG in seiner novellierten Fassung aufschlägt, die neu eingefügten Bestimmungen nicht liest, sondern nur den Titel, unter dem sie eingefügt worden sind, wird anerkennen, dass der Begriff „Integrationsvereinbarung“ beeindruckend klingt und viel verspricht: „Integration“ ist ein Ziel, das allseits Zustimmung findet, „Vereinbarung“ ein partnerschaftliches Mittel, das an den zweiseitigen Integrationsprozess erinnert, in dem sowohl Zuwanderer als auch Aufnahmestaat einen Beitrag zur Integration leisten. Anders als der Ausdruck „Vereinbarung“ vermuten lassen könnte, wird der Inhalt dieser Integrationsvereinbarung allerdings nicht durch Verhandlungen im Einzelfall festgelegt; er ist vielmehr schon gesetzlich vorgegeben: Nach § 50a Abs. 2 FrG „dient [die Integrationsvereinbarung] der Integration auf Dauer niedergelassener Fremder. Sie bezweckt den Erwerb von Grundkenntnissen der deutschen Sprache (§ 10a StBG¹⁷) zur Erlangung der Befähigung zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich. Diese Befähigung kann durch den Besuch eines Deutsch-Integrationskurses erworben werden.“

Das FrG gibt in § 50a Abs. 2 FrG also nur die Ziele der Integrationsvereinbarung vor, sagt aber weder in dieser noch in einer anderen Bestimmung ausdrücklich, welche Pflicht ein Zuwanderer dabei übernimmt.¹⁸ Zwar wird man annehmen können, dass ein Zuwanderer diese Vereinbarung dann erfüllt hat, wenn er ihren Zweck erreicht: Ob dieser Zweck

¹⁶ Die Vorschriften des FrG zur Integrationsvereinbarung erzeugen durch ihre hohe Unbestimmtheit einen beträchtlichen Auslegungsaufwand. Ihre Darstellung verlangt dem Leser einiges an Geduld ab. Wer sich nicht in alle Niederungen des österreichischen FrG begeben will, möge sich auf die Lektüre des Haupttextes beschränken und die Fußnoten jenen überlassen, die an Detailproblemen interessiert sind.

¹⁷ Gemeint ist § 10a Bundesgesetz über die österreichische Staatsbürgerschaft (Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 – SrbG), BGBl 1985/311 i.d.F. BGBl I 1998/124.

¹⁸ Kritisch in dieser Hinsicht bereits die Stellungnahme des Präsidenten des VwGH, 3, zu dem vom Bundesminister (BM) für Inneres am 5. März 2002 vorgelegten Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Fremden-gesetz 1997, das Asylgesetz 1997 und das Ausländerbeschäftigungsgesetz geändert werden, 302/ME, GZ 76.201/617-V/1/b/02 (im Folgenden: Ministerialentwurf).

nun aber darin besteht, Grundkenntnisse der deutschen Sprache zu erwerben (wie der 2. Satz des § 50a Abs. 2 FrG nahe legt) oder darin, die Befähigung zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich zu erlangen (wie der 3. Satz des § 50a Abs. 2 FrG suggeriert), ist unklar. Fraglich ist insbesondere, in welchem Verhältnis diese zwei Zwecke zueinander stehen: Hat ein Zuwanderer, der über Grundkenntnisse der deutschen Sprache verfügt, automatisch auch die Befähigung, am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich teilzunehmen oder setzt diese Befähigung noch weitere Qualifikationen voraus? Für die zweite Deutung könnte sprechen, dass der Deutsch-Integrationskurs, der zur Erlangung dieser Befähigung besucht werden kann, nach § 50d Abs. 1 FrG neben der Vermittlung von Sprachkenntnissen auch Themen des Alltags mit landes- und staatsbürgerschaftlichen Elementen behandeln soll und weiters Themen, die europäische, demokratische Grundwerte vermitteln. Gegen diese Deutung spricht allerdings, dass eine Integrationsvereinbarung nach § 50b Abs. 2 iVm. § 50b Abs. 1 Z 7 FrG gegenstandslos, der Zuwanderer also vom Nachweis ihrer Erfüllung befreit wird, wenn er „unter Bedachtnahme auf [seine] Lebensumstände entsprechende Kenntnisse der deutschen Sprache“ nachweist. Den Materialien zufolge ist ein Zuwanderer, der diesen Nachweis erbringt, „somit zum gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich (§ 50a Abs. 2) befähigt“.¹⁹ Wer über Deutschkenntnisse verfügt, scheint nach den Vorstellungen des Gesetzgebers also automatisch auch zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben befähigt zu sein. Setzt diese Teilnahmebefähigung aber keine weitere Qualifikation voraus, so kann die Pflicht, die der Zuwanderer durch eine Integrationsvereinbarung übernimmt, nur darin bestehen, sich Grundkenntnisse der deutschen Sprache zu verschaffen.

Diese Pflicht kann nach dem letzten Satz des § 50a Abs. 2 FrG „durch den Besuch eines Deutsch-Integrationskurses“ erfüllt werden, zu dessen Abhaltung bestimmte Institutionen zertifiziert sind.²⁰ Ob der Zuwanderer an einem solchen Kurs nur teilnehmen oder ob er ihn auch mit einem Leistungsnachweis abschließen muss, ergibt sich aus dem Wortlaut des § 50a Abs. 2 FrG nicht; denn vom „Besuch“ eines Kurses kann in beiden

¹⁹ RV 1172 BlgNR 21. GP, 34.

²⁰ Die Zertifizierung der Kurse und auch die Evaluierung der vermittelten Lehrinhalte nimmt nach § 50d Abs. 2 FrG der Fonds zur Integration von Flüchtlingen vor. Die Kurse werden nach dieser Bestimmung mit einer Gültigkeitsdauer von drei Jahren zertifiziert; die Zertifizierung kann auf Antrag um jeweils drei Jahre verlängert werden. Sie ist zu entziehen, wenn die Lehrziele, die Lehrmethode oder die Qualifikationen des Lehrpersonals nicht § 50d Abs. 1 FrG entsprechen (§ 50d Abs. 5 FrG). Nähere Bestimmungen über die für die Zertifizierung in Betracht kommenden Kursträger trifft § 1 IV-V.

Fällen gesprochen werden. Teleologische Erwägungen legen allerdings die zweite Auslegung nahe, besteht das Ziel der Integrationsvereinbarung doch gerade im Erwerb bestimmter Sprachkenntnisse; dieser ist durch die bloße Teilnahme an einem Kurs aber nicht gewährleistet. Von dieser Annahme geht offensichtlich auch die IV-V aus, die in § 3 Abs. 1 „die Erreichung von A1-Niveau des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprache“²¹ zum Ziel des Deutsch-Integrationskurses erklärt und in § 8 Abs. 1 bestimmt, dass einem Zuwanderer, der „das Kursziel (§ 3) erreicht hat“, eine Kursbestätigung auszustellen ist.²² Daraus folgt, dass Sprachkenntnisse auf dem A 1-Niveau für eine Kursbestätigung einerseits notwendig sind, andererseits aber auch genügen; dass der Zuwanderer auch über jene Themen Bescheid weiß, die in dem Deutsch-Integrationskurs nach § 50d Abs. 1 FrG sonst noch zu behandeln sind, ist für die Ausstellung einer Kursbestätigung demnach erforderlich. Wer eine solche Bestätigung erlangt, hat einen Deutsch-Integrationskurs i. S. d. § 50a Abs. 2 FrG „[besucht]“ und damit die Integrationsvereinbarung erfüllt.

Da der Zuwanderer die Befähigung zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich nach § 50a Abs. 2 FrG durch den Besuch eines Deutsch-Integrationskurses nur erwerben „kann“, muss es neben der Absolvierung eines solchen Kurses auch andere Wege geben, um die Integrationsvereinbarung zu erfüllen.²³ Welche Alternative zu diesem Kurs der Zuwanderer hat, legt das FrG in § 50a Abs. 2 allerdings nicht fest. Erst dem § 3 Abs. 2 IV-V ist zu entnehmen, dass die Erreichung des Zieles eines Deutsch-Integrationskurses nicht nur durch eine Kursbestätigung dokumentiert werden kann, sondern auch durch einen „Sprachkenntnisnachweis“, der von einem zertifizierten Kursträger in Form eines Diploms ausgestellt wird, das zumin-

²¹ Siehe zu diesem Sprachniveau noch näher unten II.2.c.bb.

²² Wie vorzugehen ist, wenn ein Zuwanderer behauptet, ihm sei die Ausstellung der Kursbestätigung zu Unrecht verweigert worden, ist weder im FrG noch in der IV-V geregelt (kritisch in dieser Hinsicht die Stellungnahme des Präsidenten des VwGH zum Ministerialentwurf, 5). Soweit das FrG an die Vorlage einer Kursbestätigung Rechtsfolgen knüpft, hätte die Behörde diesfalls wohl den Kursveranstalter anzuhören und erforderlichenfalls auch einen Sachverständigen zur Beurteilung der Ergebnisse der Lernerfolgskontrollen beizuziehen, die der Kursveranstalter zufolge § 1 Abs. 5 IV-V vier Jahre nach Kursabschluss aufzubewahren und dann zu vernichten hat. Auf der Grundlage eines solchen Ermittlungsverfahrens hätte die Behörde dann selbst zu entscheiden, ob der Zuwanderer über die erforderlichen Sprachkenntnisse verfügt.

²³ Für diese Annahme spricht auch, dass das FrG Rechtsfolgen nur an die Erfüllung oder Nichterfüllung der Integrationsvereinbarung knüpft, nicht hingegen an den Besuch eines Deutsch-Integrationskurses; anders noch § 24 Abs. 1 FrG i. d. F. des Ministerialentwurfes, 6, wonach ein Niederlassungsnachweis nur zu erteilen ist, wenn der Fremde „entweder den Besuch eines Deutsch-Integrationskurses (§ 50a) nachweist oder keine Integrationsvereinbarung zu erfüllen hatte (§ 50b)“.

dest dem Referenzrahmen A 1 des Europarates entspricht²⁴. Wer eine Integrationsvereinbarung eingegangen ist, kann sich die beschriebenen Sprachkenntnisse also auch außerhalb eines Deutsch-Integrationskurses verschaffen, muss sich dies allerdings durch einen Sprachkenntnisnachweis bestätigen lassen, um die Integrationsvereinbarung zu erfüllen.

Nicht erfüllt, aber doch gegenstandslos wird eine Integrationsvereinbarung nach § 50b Abs. 2 i. V. m. § 50b Abs. 1 Z 7 FrG schließlich dann, wenn ein Zuwanderer „unter Bedachtnahme auf [seine] Lebensumstände entsprechende Kenntnisse der deutschen Sprache [...] (§ 10a StbG)“ nachweist. Dass die Integrationsvereinbarung in einem solchen Fall nicht erfüllt, sondern ex nunc vernichtet wird, ist aus der Sicht des Zuwanderers gleichgültig, weil er sich durch einen solchen Nachweis jedenfalls auch von der Pflicht befreit, die er durch die Integrationsvereinbarung übernommen hat.²⁵ Unter welchen Voraussetzungen ein Zuwanderer über Deutschkenntnisse verfügt, die seinen Lebensumständen entsprechen, regelt das FrG selbst nicht, und auch der in § 50b Abs. 1 Z 7 FrG verwiesene § 10a StbG erklärt solche Sprachkenntnisse nur zur Voraussetzung einer Einbürgerung, ohne sie näher zu umschreiben. Der Verwaltungsgerichtshof (VwGH) hat allerdings angenommen, dass die in § 10a StbG geforderten Sprachkenntnisse von der persönlichen Lebenssituation des Einbürgerungswerbers abhängig sind und ihm innerhalb seines sozialen Umfeldes eine Verständigung in Deutsch ermöglichen müssen; ein bestimmtes Mindestniveau werde durch § 10a StbG nicht festgelegt.²⁶ Dieses Verständnis ist auch dem § 50b Abs. 1 Z 7 FrG beizulegen.²⁷ Die dort geforderten Deutschkenntnisse können daher, wenn dies den Lebensumständen des Betroffenen entspricht, wohl auch unter dem A 1-Niveau liegen, das in einem Deutsch-Integrationskurs erreicht und auch durch einen Sprachkenntnisnachweis bestätigt werden soll.²⁸ Wie der Nachweis dieser Deutschkenntnisse zu erbringen ist, regelt das FrG nicht; nach den Materialien zu dem dort verwiesenen § 10a StbG sind die Sprachkenntnisse jedenfalls nicht in Form einer Prüfung unter Beweis zu

²⁴ Dass der Gesetzgeber die Erfüllung einer Integrationsvereinbarung auch durch einen Sprachkenntnisnachweis ermöglichen wollte, ergibt sich aus dem FrG, wenn überhaupt, dann nur sehr mittelbar aus § 50b Abs. 1 Z 6 i. V. m. § 50b Abs. 2 FrG; siehe dazu noch unten Fn. 55.

²⁵ Ein Zuwanderer, der Rechtssicherheit über die Befreiung von dieser Pflicht erlangen will, wird allerdings die Feststellung der Gegenstandslosigkeit beantragen müssen; siehe dazu *Schumacher*, 117.

²⁶ *VwGH*, 12. März 2002, 2001/01/0018.

²⁷ Der in § 50b Abs. 1 Z 7 FrG enthaltene Hinweis auf § 10a StbG findet sich auch in § 50a Abs. 2 FrG; er nimmt dort den Materialien zufolge „auf den Umstand Bedacht, dass je nach beruflicher und privater Sozialisierung durchaus unterschiedliche Anspruchsniveaus an die Grundkenntnisse der deutschen Sprache der Fremden zu stellen sein werden“: RV 1172 BlgNR 21. GP, 33.

²⁸ Ebenso *Schumacher*, 116.

stellen, sondern „von der Behörde nach den Lebensumständen des Betroffenen zu beleuchten“.²⁹ Im Einbürgerungsverfahren ist die Praxis von Bundesland zu Bundesland verschieden;³⁰ stets werden die Sprachkenntnisse aber formlos, etwa in einem Gespräch, allenfalls auch durch das Verfassen schriftlicher Texte vor der Behörde nachgewiesen. Ein derart formloser Nachweis muss daher auch genügen, um eine Integrationsvereinbarung gegenstandslos zu machen.³¹

b. Der Vereinbarungspartner des Zuwanderers

Mit einigem Auslegungsaufwand lässt sich dem FrG also entnehmen, dass ein Zuwanderer, der eine Integrationsvereinbarung eingeht, die Pflicht übernimmt, Grundkenntnisse der deutschen Sprache zu erwerben und dass er den Nachweis dieser Kenntnisse durch eine Kursbestätigung oder einen Sprachkenntnisnachweis, aber auch auf jede andere geeignete Weise formlos erbringen kann. Mit wem der Zuwanderer diese Integrationsvereinbarung abschließt, ergibt sich aus dem FrG merkwürdigerweise nicht. Im Ministerialentwurf war noch vorgesehen, dass der Bund mit dem Zuwanderer eine Integrationsvereinbarung eingeht;³² in der Regierungsvorlage, die dann ins Parlament eingebracht wurde, war davon aber keine Rede mehr,³³ und auch die schlussendlich angenommene Novelle des FrG trifft keine Aussage zu dieser Frage. Mag dem Zuwanderer im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens also auch der Vereinbarungspartner abhanden gekommen sein, so bestimmt das FrG doch immerhin, dass der Bund sich an den Kosten eines Deutsch-Integrationskurses beteiligt, wenn der „Abschluss des Kurses“ binnen bestimmter Fristen erfolgt (§ 50c Abs. 3 und 4 FrG);³⁴ dies setzt wohl voraus, dass der Zuwanderer an einem solchen Kurs nicht nur teilgenommen, sondern ihn auch mit einer Kursbestätigung beendet hat. Daneben ist in § 50c Abs. 6 FrG eine Kostenbeteiligung des Bundes auch dann vorgesehen, wenn ein Zuwanderer die Integrationsvereinbarung durch einen Sprachkenntnisnachweis erfüllt oder wenn er seinen Lebensumständen entsprechende Deutschkenntnisse formlos dartut.³⁵ Im günstigsten Fall beträgt der Kostenanteil

²⁹ RV 1283 BlgNR 20. GP, 8 f.

³⁰ Siehe hiezu *Schumacher*, 162.

³¹ Siehe auch *Schumacher*, 117.

³² Siehe § 50a Abs. 1 FrG i.d.F. des Ministerialentwurfes, 7: „Der Bund geht mit allen Drittstaatsangehörigen, denen nach dem 1. Jänner 1998 eine Erstniederlassungsbewilligung erteilt worden ist, oder denen ab 1. Jänner 2003 eine Erstniederlassungsbewilligung erteilt wird, eine Integrationsvereinbarung ein.“

³³ RV 1172 BlgNR 21. GP, 24 f., 33 f.

³⁴ Zu diesen Fristen noch näher unten II.1.e.bb.

³⁵ Für unselbständig erwerbstätige Schlüsselkräfte übernimmt den Kostenanteil für einen Deutsch-Integrationskurs, einen Sprachkenntnisnachweis oder den Nachweis der den Lebensumständen entsprechenden Deutschkenntnisse nach § 50c Abs. 5 und 6 FrG der Arbeitgeber. Wenn im Folgenden vom Kostenanteil des Bundes gesprochen

des Bundes 50 %, wobei der Gesetzgeber, wie sich aus den Materialien ergibt, davon ausgeht, dass ein Deutsch-Integrationskurs insgesamt EUR 363, 36 und ein Sprachkenntnisnachweis EUR 44 kostet³⁶. Dementsprechend legt § 9 Abs. 1 IV–V die maximale Kostenbelastung des Bundes für einen Deutsch-Integrationskurs mit EUR 182 und für einen Sprachkenntnisnachweis mit EUR 22 fest. Welche Kosten dem Zuwanderer bei einem Nachweis der seinen Lebensumständen entsprechenden Deutschkenntnisse entstehen sollen, ist fraglich, kann dieser Nachweis doch in einem Gespräch, allenfalls auch durch das Verfassen eines schriftlichen Textes unmittelbar vor der Behörde erbracht werden. Finanzielle Aufwendungen können dem Zuwanderer in einem solchen Fall wohl nur insoweit entstehen, als er sich die erforderlichen Sprachkenntnisse gerade nicht in einem Deutsch-Integrationskurs, sondern auf andere Weise verschafft. Dass der Bund sich auch an den Kosten eines alternativen Sprachunterrichtes beteiligt, dürfte aber nicht die Absicht des Gesetzgebers gewesen sein; denn § 50c Abs. 6 FrG stellt schon seinem Wortlaut nach nur auf den Nachweis der Integration selbst ab, zudem werden Kosten für alternativen Sprachunterricht in den Materialien im Unterschied zu den Kosten für einen Deutsch-Integrationskurs und den Sprachkenntnisnachweis überhaupt nicht veranschlagt. Und auch die IV–V legt nicht fest, wie hoch die maximale Belastung des Bundes für derartige Kosten sein soll. Worin die Kostenbeteiligung des Bundes für einen Nachweis i. S. d. § 50b Abs. 1 Z 7 FrG besteht, bleibt damit unklar.

c. Freiwilligkeit?

Im Zuge der parlamentarischen Beratung wurde festgestellt, dass das – von wem immer unterbreitete – Angebot, eine Integrationsvereinbarung einzugehen, ein gutes und ein faires Angebot sei.³⁷ Dass der Zuwanderer

wird, ist die Beteiligung des Arbeitgebers stets sinngemäß mitgemeint. „Schlüsselkräfte“ sind nach § 2 Abs. 5 Ausländerbeschäftigungsg, BGBl 1975/218 i. d. F. BGBl 1 2002/126 (AuslBG), Ausländer, die über eine besondere, am inländischen Arbeitsmarkt nachgefragte Ausbildung oder über spezielle Kenntnisse und Fertigkeiten mit entsprechender beruflicher Erfahrung verfügen und die für die beabsichtigte Beschäftigung eine monatliche Bruttoentlohnung erhalten, die durchwegs mindestens 60 v.H. der Höchstbeitragsgrundlage gemäß § 108 Abs. 3 des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG) (derzeit EUR 1962) zuzüglich Sonderzahlungen zu betragen hat. Darüber hinaus muss die Beschäftigung einer Schlüsselkraft für die betroffene Region bzw. den betroffenen Teilarbeitsmarkt von besonderer Bedeutung sein, oder zur Schaffung neuer bzw. zur Sicherung bestehender Arbeitsplätze beitragen, oder einen Transfer von Investitionskapital nach Österreich zur Folge haben, oder der Betroffene muss einen maßgeblichen Einfluss auf die Führung des Betriebes ausüben oder über eine fachlich besonders anerkannte Ausbildung verfügen.

³⁶ RV 1172 BlgNR 21. GP, 22.

³⁷ Siehe etwa Abg. Loos, StenProt, 109. Sitzung, 21. GP, 83: „Noch etwas zu Theorie und Praxis, und zwar im Zusammenhang mit dem Integrationsvertrag – das Wort „Vertrag“ wurde so stark hervorgehoben –: Ich finde, es ist ein Angebot. All jene, die

dies ebenso sieht, scheint der Gesetzgeber aber zu bezweifeln. Denn nach § 50a Abs. 1 FrG sind Drittstaatsangehörige, die sich nach dem 1. Jänner 1998 mit Ersteinwanderungsbewilligung in Österreich niedergelassen haben (im Folgenden: Altzuwanderer),³⁸ oder denen ab 1. Jänner 2003 eine Ersteinwanderungsbewilligung erteilt wird (im Folgenden: Neuzuwanderer) „zum Eingehen und zur Erfüllung einer Integrationsvereinbarung verpflichtet“. Diese Festlegung muss erstaunen, ist für eine Vereinbarung doch nach dem allgemeinen Sprachgebrauch konstitutiv, dass sie freiwillig eingegangen wird. Anderes gilt nur dann, wenn zwischen zwei Personen bloß formale Parität besteht, einem der Beteiligten aber auf Grund seiner faktischen Übermacht die „Fremdbestimmung“ des anderen möglich ist: Nur in einem solchen Fall wird dem dominanten Teil ein Kontrahierungszwang auferlegt.³⁹ Dass sich der Zuwanderer – dem Staat, dem Bund oder wem gegenüber immer – in einer derart überlegenen Position befindet, kann nicht ernstlich behauptet werden. Wenn ihm gleichwohl die Pflicht auferlegt wird, eine Integrationsvereinbarung einzugehen, so kann dies nur in der Tatsache begründet sein, dass der Gesetzgeber es schlicht für erforderlich hält, dass der Zuwanderer sich Grundkenntnisse der deutschen Sprache verschafft.

Die Einhaltung dieser Pflicht scheint der Gesetzgeber als durchaus dringlich anzusehen. Erklärt sich ein Zuwanderer, der dem § 50a Abs. 1 FrG unterfällt, nämlich nicht bereit, eine Integrationsvereinbarung einzugehen, so ist ihm nach § 12 Abs. 1a FrG die „Erteilung der Ersteinwanderungsbewilligung oder der weiteren Niederlassungsbewilligung [...] zu versagen“. Das bedeutet für den Neuzuwanderer, dass er sich in Österreich nicht niederlassen darf und für den Altzuwanderer, dass er – nimmt man das Gesetz beim Wort – seinen Aufenthalt in Österreich beenden, das Land also verlassen muss.⁴⁰ Dass § 12 Abs. 1a FrG den Abschluss einer Integrationsvereinbarung zur Voraussetzung einer Niederlassungsbewilligung erklärt, kann nichts daran ändern, dass der Zuwanderer gesetzlich dazu verpflichtet ist, diese Vereinbarung einzugehen. Gegen den verpflichtenden Charakter der Integrationsvereinbarung

nach Österreich kommen und hier leben wollen, haben die Möglichkeit, die deutsche Sprache zu lernen. – Stellen Sie sich einmal vor, [...] Sie wollen ins Ausland, müssen die Sprache des betreffenden Landes erlernen, und der betreffende Staat bietet Ihnen an, Sie mit 50 Prozent der Kosten für den Kurs zu unterstützen! – Also ich würde sagen, das ist doch etwas besonders Gutes, was die Ausländer betrifft.“

³⁸ § 50a Abs. 1 FrG stellt in dieser Hinsicht zwar auf Sachverhalte ab, die sich vor dem Inkrafttreten der FrG-Novelle 2002 ereignet haben, gilt aber nur für die Zukunft. Eine Rückwirkung begründet er daher nicht.

³⁹ Siehe zum Kontrahierungszwang allgemein *Bydliński*, Zu den dogmatischen Grundfragen des Kontrahierungszwanges, AcP 1980, 1; *Korinek/Holoubek*, Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung, 1993, 150 ff.; *OGH*, 24. Februar 2003, 1 Ob 272/02k, jeweils m. w. N. aus Lehre und Rechtsprechung.

⁴⁰ Siehe dazu noch unten II.2.d. Fn. 125.

kann auch nicht eingewendet werden, dem Zuwanderer stünde es doch frei, eine Niederlassungsbewilligung zu beantragen, und nur wenn er dies tue, habe er eine Integrationsvereinbarung einzugehen, sodass die Freiwilligkeit der Antragstellung auf die Integrationsvereinbarung durchschlage. Denn die in § 50a Abs. 1 FrG statuierte Pflicht, eine solche Vereinbarung einzugehen, wird durch § 12 Abs. 1a FrG nicht etwa aufgehoben; vielmehr wird die Nichterfüllung dieser Pflicht in § 12 Abs. 1a FrG mit einer Sanktion bedroht, die dem Zuwanderer das Fundament seiner Lebensplanung entziehen kann: Schließlich ist ein Altzuwanderer, der sich in Österreich eine Existenz aufgebaut hat, aber auch ein Neuzuwanderer, der zu seiner Familie nachziehen oder sich aus anderen Gründen in Österreich niederlassen will, auf die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung angewiesen. Die Versagung einer solchen Bewilligung wiegt für ihn offenkundig schwerer als der Abschluss einer Integrationsvereinbarung. Er wird sie also eingehen; dies aber nicht, weil er sie eingehen will, sondern weil er sich in einer Zwangslage befindet, die ihm eine freie Willensentscheidung nicht ermöglicht.⁴¹

Bedenkt man nun, dass der Inhalt der Integrationsvereinbarung nicht verhandelbar, sondern durch das FrG unveränderlich vorgegeben ist, dass der Zuwanderer weiters gesetzlich verpflichtet und faktisch dazu gezwungen ist, sie einzugehen und dass schließlich unklar ist, mit wem er sie überhaupt eingeht, so ist kaum von der Hand zu weisen, dass der Gesetzgeber hier im „Schafspelz“ einer Vereinbarung eine gesetzliche Spracherwerbspflicht statuiert.⁴² So gesehen muss auch nicht weiter verwundern, dass § 50a Abs. 1 FrG den Zuwanderer nicht nur dazu verpflichtet, eine Integrationsvereinbarung einzugehen, sondern auch dazu, diese Vereinbarung zu erfüllen. Hätte die Integrationsvereinbarung wirklich den Charakter einer Vereinbarung, so wäre diese Festlegung überflüssig. Denn die Pflicht, eine Vereinbarung zu erfüllen, tritt ein, weil sie von den Parteien gewollt ist – sie resultiert aus der Übereinstimmung ihrer Willenserklärungen, die das Gesetz respektiert. Wo das Gesetz aber an die Stelle dieser Willenserklärungen tritt, kann von einer Vereinbarung keine Rede mehr sein.⁴³ Dass der Zuwanderer sich – notgedrungen

⁴¹ Siehe auch *Schumacher*, 114. In dieser Hinsicht erinnert die Integrationsvereinbarung an die sog. „Salzburger Vertragsraumordnung“, siehe dazu VfSlg. 15.625/1999.

⁴² In diese Richtung weisen auch Äußerungen während der Beratung der FrG-Novelle im Parlament, siehe etwa die Abg. *Partik-Pablé*, StenProt, 109. Sitzung, 21. GP, 71: „[...] jetzt, da wir diesen Zwangskurs, diesen Deutschkurs verpflichtend einführen. (Abg. *Silbavy*: ‚Zwangskurs!‘ – Abg. *Parnigoni*: Das ist richtig! Ja, lassen Sie es heraus! Sagen Sie den Menschen die Wahrheit! – Weitere Zwischenrufe bei der SPÖ.) Ja, verpflichtend führen wir ihn ein! Ich bekenne mich dazu, dass wir diesen Deutschkurs verpflichtend haben wollen. Da brauche ich mich gar nicht zu verleugnen.“ Siehe allerdings auch den BM für Wirtschaft und Arbeit *Bartenstein*, StenProt, 109. Sitzung, 21. GP, 73, der den Vereinbarungscharakter betont.

⁴³ Das Vorliegen einer Vereinbarung verneint auch *Schumacher*, 114.

– dazu bereit erklärt, eine solche „Vereinbarung“ einzugehen, ändert daran nichts.⁴⁴

d. Ausnahmen

Von der in § 50a Abs. 1 FrG statuierten Pflicht bestehen zahlreiche Ausnahmen; sie trifft von vornherein nur Drittstaatsangehörige, die für einen dauerhaften Aufenthalt in Österreich einer Niederlassungsbewilligung bedürfen, nicht aber auch EWR-Bürger sowie Drittstaatsangehörige, die in Österreich Niederlassungs- und Sichtvermerksfreiheit genießen.⁴⁵ Ausgenommen sind von dieser Pflicht nach § 50b Abs. 1 FrG aber auch begünstigte Drittstaatsangehörige von EWR-Bürgern oder Österreichern (Z 1),⁴⁶ Schlüsselkräfte und deren Familienangehörige, deren

⁴⁴ In der Praxis wird die Integrationsvereinbarung abgeschlossen, indem der Zuwanderer im Antrag auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung unter dem Titel „Integrationsvereinbarung“ eine Erklärung unterzeichnet, deren erster Punkt lautet: „Ich gehe hiermit die Integrationsvereinbarung ein.“ Im zweiten bis fünften Punkt dieser Erklärung nimmt der Zuwanderer „zur Kenntnis“, dass er der durch die Integrationsvereinbarung übernommenen Verpflichtung nach spätestens vier Jahren nachzukommen hat (Punkt 2), dass und unter welchen Voraussetzungen der Bund einen Teil der Kosten eines Deutsch-Integrationskurses übernimmt (Punkt 3 [nicht erwähnt wird in diesem Punkt, dass die Integrationsvereinbarung auch durch einen von einer zertifizierten Institution ausgestellten Sprachkenntnisnachweis erfüllt werden kann bzw. dass diese Vereinbarung durch den formlosen Nachweis der den Lebensumständen entsprechenden Sprachkenntnisse gegenstandslos wird]) und welche Sanktionen im Fall der Nichterfüllung drohen (Punkt 4 und 5).

⁴⁵ Letzteres trifft z. B. für Schweizer zu: Sie sind berechtigt, sich in Österreich ohne Niederlassungsbewilligung auf Dauer aufzuhalten und unterfallen schon deshalb nicht dem Tatbestand des § 50a Abs. 1 FrG. Assoziationsrechtsberechtigte türkische Staatsangehörige genießen dagegen in Österreich nur Niederlassungs-, nicht aber Sichtvermerksfreiheit, benötigen also für einen dauerhaften Aufenthalt eine Niederlassungsbewilligung. Ob der Anwendung des § 50a Abs. 1 FrG auf diese Personengruppe europarechtliche Vorschriften entgegen stehen, ist fraglich: Nimmt man an, dass das Abkommen zur Gründung einer Assoziation EWG – Türkei jede Diskriminierung türkischer Staatsangehöriger auf Grund ihrer Staatsangehörigkeit verbietet, dann wäre es bereits europarechtswidrig, sie zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung zu verpflichten, weil eine derartige Pflicht EWR-Bürger nicht trifft. Geht man hingegen davon aus, dass assoziationsrechtsberechtigte türkische Staatsangehörige nur vor Diskriminierungen geschützt sind, die ihren Zugang zum Arbeitsmarkt oder ihr Aufenthaltsrecht betreffen, wäre § 50a Abs. 1 FrG anwendbar, weil eine Spracherwerbspflicht für sich genommen keine solche Diskriminierung bewirkt. Meines Erachtens spricht für dieses Verständnis, dass sowohl Art. 37 des Zusatzprotokolls zum Abkommen zur Gründung einer Assoziation EWG – Türkei als auch Art. 10 Assoziationsratsbeschluss EWG – Türkei Nr. 1/80 die Staaten nur zu Vorkehrungen verpflichten, die Diskriminierungen in Bezug auf Arbeitsbedingungen und Entgelt verhindern (siehe allgemein *Feik*, Arbeits- und sozialrechtliche Diskriminierungsverbote in den Assoziationsabkommen, RdA 1999, 247).

⁴⁶ Diese Ausnahme wird in der RV 1172 BlgNR 21. GP, 33, mit primär- und sekundärrechtlichen Verpflichtungen des Gemeinschaftsrechts begründet. Die in § 50b Abs. 1 Z 1 FrG gebrauchte Formulierung „begünstigte Drittstaatsangehörige von EWR-Bürgern oder Österreichern“ meint Familienangehörige von EWR-Bürgern oder

Niederlassung in Österreich kürzer als 24 Monate dauert (Z 3),⁴⁷ Schlüsselkräfte und deren Familienangehörige in internationalen Konzernen oder internationalen Forschungseinrichtungen mit einer beabsichtigten Niederlassung von mehr als 24 Monaten, sofern an ihrer Niederlassung ein gesamtwirtschaftliches Interesse besteht (Z 4), Forschungskräfte⁴⁸ und deren Familienangehörige, deren Niederlassung in Österreich kürzer als 36 Monate dauert (Z 8),⁴⁹ weiters Drittstaatsangehörige, denen

Österreichern, die Staatsangehörige eines Drittstaates sind; ihr aufenthaltsrechtlicher Status ist in den §§ 47 und 49 FrG näher geregelt, auf die § 50b Abs. 1 Z 1 FrG verweist. Unklar ist, warum § 50b Abs. 1 Z 1 FrG darüber hinaus auch auf § 30 Abs. 2 FrG verweist; denn diese Bestimmung räumt Drittstaatsangehörigen, die auf Grund eines Staatsvertrages, eines Bundesgesetzes oder eines unmittelbar anwendbaren Rechtsaktes der Europäischen Union zwar Niederlassungsfreiheit, aber nicht Sichtvermerksfreiheit genießen, einen Anspruch auf Erteilung eines Einreise- oder Aufenthaltstitels nach Maßgabe dieser Rechtsakte ein. Diese Drittstaatsangehörigen sind also zwar in aufenthaltsrechtlicher Hinsicht „begünstigt“, sie sind deshalb aber nicht notwendig begünstigte Drittstaatsangehörige von EWR-Bürgern oder Österreichern, die § 50b Abs. 1 Z 1 FrG allein nennt. Der Verweis auf § 30 Abs. 2 FrG ist mit dem Wortlaut des § 50b Abs. 1 Z 1 FrG nur dann in Einklang zu bringen, wenn § 30 Abs. 2 FrG als Grundlage auch der §§ 47 und 49 FrG angesehen wird, auf die § 50b Abs. 1 Z 1 FrG freilich ohnedies schon verweist. So verzichtbar der Verweis auf § 30 Abs. 2 FrG einerseits erscheint, so schwer verständlich ist andererseits, dass in den Ausnahmetatbestand des § 50b Abs. 1 Z 1 FrG nicht auch Familienangehörige von Schweizern einbezogen worden sind, die den Familienangehörigen von EWR-Bürgern in derselben Novelle durch § 48a FrG in aufenthaltsrechtlicher Hinsicht gerade gleichgestellt wurden. Dass diese Personengruppe in § 50b Abs. 1 Z 1 FrG nicht genannt ist, dürfte allerdings eine planwidrige Lücke sein; sie ist wohl damit zu erklären, dass der Ausnahmetatbestand des § 50b Abs. 1 Z 1 FrG in dieser Form bereits im Ministerialentwurf vorgesehen war, während § 48a FrG erst in die RV aufgenommen wurde. An eine entsprechende Erweiterung auch des § 50b Abs. 1 Z 1 FrG wurde dabei wohl nicht mehr gedacht. Dieses Versehen lässt sich im Auslegungsweg beheben, indem § 50b Abs. 1 Z 1 FrG auf Familienangehörige von Schweizern analog angewendet wird, dies gestützt auf § 48a FrG, der diese Personengruppe den in § 50b Abs. 1 Z 1 FrG ausdrücklich genannten Familienangehörigen von EWR-Bürgern gleichstellt. In diesem Sinn wohl auch der vom BM für Inneres herausgegebene „Integrationsguide Fremden-gesetz-Novelle 2002 Integrationsvereinbarung“, 2003, 8, demzufolge begünstigte Drittstaatsangehörige von EWR-Bürgern, Österreichern oder Schweizern nicht verpflichtet sind, eine Integrationsvereinbarung einzugehen.

⁴⁷ Siehe zum Begriff der „Schlüsselkräfte“ bereits Fn. 35.

⁴⁸ Nämlich Drittstaatsangehörige, die nach § 1 Abs. 2 lit. i und j AuslBG vom Geltungsbereich dieses Gesetzes ausgenommen sind, das sind Honorarprofessoren, Gastprofessoren, Lektoren, Instruktoren, Lehrbeauftragte oder Vertragsassistenten an österreichischen Universitäten, an der Akademie der bildenden Künste oder an Kunsthochschulen sowie Ausländer, die im Rahmen von Aus- und Weiterbildungs- oder Forschungsprogrammen der Europäischen Union tätig sind.

⁴⁹ Die drei zuletzt genannten Ausnahmen gehen wohl auf Anregungen der Wirtschaftskammer, der Industriellenvereinigung, der Rechtsanwaltskammer, der BM für äußere Angelegenheiten und der BM für Bildung, Wissenschaft und Kultur zurück, die allesamt geltend gemacht haben, dass dem Wirtschafts- und Forschungsstandort Österreich ein beträchtlicher Schaden zugefügt würde, wenn man den genannten Personen die Eingehung einer Integrationsvereinbarung abverlangte: vgl. die Stellungnah-

auf Grund ihres hohen Alters oder Gesundheitszustandes die Erfüllung der Integrationsvereinbarung nicht zugemutet werden kann (Z 5). Keine Integrationsvereinbarung haben schließlich auch Personen einzugehen, die den Zweck dieser Vereinbarung bereits erreicht haben oder doch sicher erreichen werden, also Kinder und Schulpflichtige (Z 2), Drittstaatsangehörige, die mittels Sprachdiplom nachweisen, dass sie zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich befähigt sind (Z 6)⁵⁰ oder die unter Bedachtnahme auf ihre Lebensumstände entsprechende Kenntnisse der deutschen Sprache nachweisen (Z 7).⁵¹ Die Zahl jener Personen, die verpflichtet sind, eine Integrationsvereinbarung abzuschließen, wird in den Materialien mit jährlich 5950 veranschlagt,⁵² das ist knapp 1 % der in Österreich lebenden Drittstaatsangehörigen.⁵³

Treten erst nach dem Abschluss einer Integrationsvereinbarung Umstände ein, die eine Ausnahme i. S. d. § 50b Abs. 1 Z 1, 4, 5 oder 7 FrG begründen,⁵⁴ wird die Integrationsvereinbarung nach § 50b Abs. 2 FrG

men der Wirtschaftskammer, 2, 7; der Rechtsanwaltskammer, 10; der Industriellenvereinigung, 3 f.; der BM für äußere Angelegenheiten, 3, sowie der BM für Bildung, Wissenschaft und Kultur, 10, jeweils zum Ministerialentwurf.

⁵⁰ Dieses „Sprachdiplom“ entspricht dem „Sprachkenntnisnachweis“ i. S. d. § 3 Abs. 2 IV–V; es muss mindestens Deutschkenntnisse auf dem Niveau A 1 bestätigen; ein Zuwanderer, der einen höherwertigen Sprachkenntnisnachweis (etwa auf dem Niveau A 2) vorlegt, unterfällt dem Ausnahmetatbestand des § 50b Abs. 1 Z 6 FrG selbstverständlich auch: siehe schon AB 1244 BlgNR 21. GP, 4.

⁵¹ Unter diese Bestimmung müssen erst recht Zuwanderer fallen, die darüber hinausgehende Sprachkenntnisse nachweisen, etwa Angehörige deutschsprachiger Enklaven in Brasilien oder Rumänien, Absolventen von Deutschkursen an den weltweit bestehenden Goethe-Instituten oder Absolventen deutschsprachiger Schulen im Ausland. Zu Folge RV 1172 BlgNR 21. GP, 34, soll diese Ausnahmebestimmung der Behörde ermöglichen, Zuwanderer, die die in § 50b Abs. 1 Z 7 FrG beschriebenen Sprachkenntnisse nachweisen, von der Verpflichtung zu befreien, eine Integrationsvereinbarung einzugehen. Demgegenüber soll es in der Praxis durchaus schon vorgekommen sein, dass Drittstaatsangehörige, die im Ausland ein Germanistikstudium betrieben haben, von der Behörde zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung angehalten worden sind. Eine solche Vereinbarung wäre wohl unwirksam; wenn eine Integrationsvereinbarung nämlich nach § 50b Abs. 2 FrG gegenstandslos wird, sobald ein Zuwanderer seinen Lebensumständen entsprechende Deutschkenntnisse nachweist (siehe schon oben II.1.a.), dann kann ein Zuwanderer, der über solche Kenntnisse bereits verfügt, eine Integrationsvereinbarung wohl überhaupt nicht wirksam eingehen.

⁵² RV 1172 BlgNR 21. GP, 22. Nur für das Jahr 2003 wurde mit 29.551 vereinbarungspflichtigen Personen gerechnet, dies in der Annahme, dass in diesem Jahr auch alle Altzuwanderer eine Integrationsvereinbarung abschließen werden.

⁵³ Einen Überblick über die demographische Entwicklung in Österreich unter dem Aspekt der Migration gibt *Matzka*, Integration in Österreich, Österreichisches Jahrbuch für Politik 2001, 2002, 83, 84 f.

⁵⁴ Dies ist der Fall, wenn ein Zuwanderer (etwa durch Eheschließung oder Adoption) zu einem begünstigten Drittstaatsangehörigen eines EWR-Bürgers oder Österreicher wird, zu einer Schlüsselkraft aufsteigt, an deren Niederlassung ein gesamtwirt-

„zum Zeitpunkt des Eintritts dieses Ereignisses gegenstandslos“⁵⁵. Der Zuwanderer hat in einem solchen Fall also nicht die Wahl, die Integrationsvereinbarung zu lösen oder aufrechtzuerhalten, ihre Gegenstandslosigkeit tritt vielmehr *ex lege* und damit unabhängig von seinem Willen ein. Mit der Auflösung dieser Vereinbarung entfällt auch der vom Bund zu entrichtende Kostenbeitrag für einen Deutsch-Integrationskurs, an dem der Zuwanderer im Einzelfall durchaus weiter interessiert sein kann. Ist der Zuwanderer in einem solchen Fall schon nicht in der Lage, an einer bereits eingegangenen Integrationsvereinbarung festzuhalten, dann muss angenommen werden, dass er eine solche Vereinbarung erst recht nicht eingehen kann, wenn ein Ausnahmetatbestand des § 50b Abs. 1 FrG schon von allem Anfang an vorliegt. Das FrG verpflichtet damit nicht nur bestimmte Personengruppen zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung; es schließt umgekehrt auch alle Personen, die eine solche Pflicht nicht trifft, von einer derartigen Vereinbarung und damit auch von einer – wenn auch niedrigen – Sprachförderung aus.

e. Konsequenzen der Nichterfüllung

aa. Fristen

Die Frist zur Erfüllung der Integrationsvereinbarung beginnt nach § 50a Abs. 1 FrG mit der Erteilung jener Niederlassungsbewilligung, aus deren Anlass sie eingegangen worden ist. Zuzufolge § 50c Abs. 1 FrG hat der Zuwanderer die Erfüllung der Integrationsvereinbarung spätestens vier Jahre nach diesem Zeitpunkt nachzuweisen.⁵⁶ Ungeachtet dessen

schaftliches Interesse besteht, wenn ihm die Erfüllung der Integrationsvereinbarung auf Grund seines Gesundheitszustandes oder seines hohen Alters nicht mehr zumutbar ist oder wenn er seinen Lebensumständen entsprechende Deutschkenntnisse nachweist.

⁵⁵ Die Vorlage eines Sprachdiploms i.S.d. § 50b Abs. 1 Z 6 FrG macht eine Integrationsvereinbarung nach § 50b Abs. 2 FrG nicht gegenstandslos; dies weist darauf hin, dass nicht nur § 3 Abs. 2 IV–V, sondern auch der Gesetzgeber sie als Erfüllung der Integrationsvereinbarung akzeptiert.

⁵⁶ Nach § 50c Abs. 1 letzter Satz FrG haben „Fremde, die von der Integrationsvereinbarung ausgenommen sind (§ 50b), [...] dies bis zum selben Zeitpunkt nachzuweisen.“ Diese Bestimmung ist wohl überschießend formuliert: Sie dürfte sich nicht auf Zuwanderer beziehen, die einem Ausnahmetatbestand des § 50b Abs. 1 FrG unterfallen und daher keine Integrationsvereinbarung eingegangen sind. Ob eine solche Ausnahme vorliegt, hat die Behörde nämlich bereits anlässlich der Erteilung der Niederlassungsbewilligung zu prüfen (§ 12 Abs. 1a FrG). Warum der Zuwanderer diese Ausnahme vier Jahre später noch einmal nachweisen sollte, ist nicht erkennbar. Sinn macht der in § 50c Abs. 1 letzter Satz FrG geforderte Nachweis wohl nur für Zuwanderer, die erst *nach* dem Abschluss der Integrationsvereinbarung die Voraussetzungen des § 50b Abs. 1 Z 1, 4, 5 oder 7 FrG erfüllen, sodass ihre Integrationsvereinbarung zufolge § 50b Abs. 2 FrG gegenstandslos geworden ist. Wenn im Folgenden vom Nachweis der Erfüllung der Integrationsvereinbarung gesprochen wird, ist der in § 50c Abs. 1 letzter Satz FrG geforderte Nachweis ihrer Gegenstandslosigkeit sinngemäß mitgemeint.

wird er im Fall der Nichterfüllung schon nach einem Jahr schriftlich ermahnt und auf die Folgen der Nichterfüllung hingewiesen (§ 14 Abs. 3b FrG);⁵⁷ zudem wird ihm anlässlich der Erteilung der weiteren Niederlassungsbewilligung eine „Nachfrist“ von sechs Monaten gesetzt.⁵⁸ Dass nach dem ersten Viertel einer noch offenen Frist eine Nachfrist gesetzt werden kann, die ihrerseits lange vor dem Ende der ursprünglich gesetzten Frist abläuft, ist nicht nur verwunderlich, sondern zwingt auch zu dem Schluss, dass die Einräumung der vierjährigen Frist in § 50c Abs. 1 FrG nicht ernst genommen werden kann.⁵⁹ Tatsächlich beträgt die Frist zur Erfüllung der Integrationsvereinbarung bloß ein Jahr.

bb. Kostenbeitrag

Für Zuwanderer, die die Integrationsvereinbarung innerhalb dieses ersten Jahres oder innerhalb der ihnen gesetzten Nachfrist von sechs Monaten erfüllen, übernimmt der Bund 50 % der Kosten eines Deutsch-Integrationskurses bzw. eines Sprachkenntnisnachweises. Erfüllt der Zuwanderer die Integrationsvereinbarung aber erst im darauf folgenden Halbjahr, also zwischen dem 18. und dem 24. Monat, so reduziert sich dieser Kostenbeitrag bereits auf 25 %. Ab dem dritten Jahr hat der Zuwanderer die Kosten allein zu tragen, sofern ihm nicht auf Grund seiner

⁵⁷ § 14 Abs. 3b FrG verweist hinsichtlich der Folgen der Nichterfüllung in einem Klammerausdruck auf § 24, § 34 Abs. 2a und 2b FrG, § 108 FrG und weiters auf § 50b FrG; der Sinn dieses letzten Verweises ist unklar, weil § 50b FrG nur regelt, wer nicht verpflichtet ist, eine Integrationsvereinbarung einzugehen, und unter welchen Voraussetzungen eine einmal eingegangene Integrationsvereinbarung gegenstandslos werden kann. Auf diesen Umstand hat bereits die Niederösterreichische Landesregierung in einer Stellungnahme zum Ministerialentwurf, 4, hingewiesen.

⁵⁸ Diese Nachfristsetzung wird bei Neuzuwanderern i. d. R. zeitlich mit der Erteilung der weiteren Niederlassungsbewilligung zusammenfallen, weil eine Erstniederlassungsbewilligung nach § 19 Abs. 6 FrG mit einem Jahr befristet ist. Altwanderern darf jedoch nach § 23 Abs. 4 FrG eine weitere Niederlassungsbewilligung mit einer Gültigkeitsdauer von zwei Jahren erteilt werden. Ist dies geschehen und erfüllt der Zuwanderer die Integrationsvereinbarung im ersten Jahr nicht, so kann ihm eine Nachfrist nach dem Wortlaut des § 14 Abs. 3b FrG erst anlässlich der Erteilung der weiteren Niederlassungsbewilligung, also erst nach zwei Jahren gesetzt werden. Ob der Gesetzgeber eine solche Ungleichbehandlung von Neu- und Altwanderern tatsächlich beabsichtigt hat, ist allerdings fraglich. Nach den Materialien RV 1172 BlgNR 21. GP, 29, ist dem § 14 Abs. 3b FrG zufolge „jenen Fremden, die die Integrationsvereinbarung eingegangen sind und sie nicht ein Jahr nach Eingehen dieser Vereinbarung erfüllt haben, eine Nachfrist von sechs Monaten zur Erfüllung zu setzen und sind sie schriftlich zu ermahnen.“ Dem Willen des Gesetzgebers dürfte es demnach eher entsprechen, die Nachfrist abweichend vom Wortlaut des § 14 Abs. 3b FrG jedenfalls nach einem Jahr zu setzen und dies mit einer weiteren Niederlassungsbewilligung zu verbinden, sofern eine solche zugleich erteilt wird.

⁵⁹ Auf den Widerspruch zwischen der in § 50c Abs. 1 FrG eingeräumten Vierjahresfrist und der Möglichkeit, schon vor Ablauf dieser Frist Sanktionen zu verhängen (siehe zu diesen noch II.1.e.cc. und II.1.e.dd.), wurde bereits in der Stellungnahme des BM für Justiz zum Ministerialentwurf, 8, hingewiesen.

persönlichen Lebensumstände ein Aufschub gewährt worden ist (§ 50c Abs. 3 und 4 FrG).⁶⁰ Gerät der Zuwanderer mit der Erfüllung der Integrationsvereinbarung in „Verzug“, so wird die Kostenbeteiligung des Bundes also zunächst reduziert und dann ganz eingestellt.

cc. Verwaltungsstrafe

Während der Bund nach dem zweiten Jahr „leistungsfrei“ wird, bleibt die Leistungspflicht des Zuwanderers aber voll bestehen und ihre Erfüllung kann ab diesem Zeitpunkt auch mit den Mitteln des öffentlichen Rechts erzwungen werden: Hat der Zuwanderer nämlich mit der Erfüllung der Integrationsvereinbarung aus Gründen, die ausschließlich in seinem Einflussbereich liegen, nach zwei Jahren nicht begonnen, so kann über ihn eine Verwaltungsstrafe in der Höhe von EUR 100 verhängt werden (§ 108 Abs. 1b FrG). Hat er die Integrationsvereinbarung aus solchen Gründen nach drei Jahren nicht erfüllt, so droht ihm eine weitere Geldstrafe in der Höhe von EUR 200 (§ 108 Abs. 1a FrG).⁶¹ Nur ein Auf-

⁶⁰ Persönliche Lebensumstände, die nach § 50c Abs. 2 FrG die Gewährung eines Aufschubes ermöglichen, liegen nach den Materialien z. B. bei einer Mutter mit einem Säugling vor (RV 1172 BlgNR 21. GP, 34); in der vom BM für Inneres herausgegebenen *Presse-Information* betreffend Änderungen im Fremden- und Ausländerbeschäftigungsgesetz vom 4. März 2002, 8, wurden als weitere Beispiele Schwangerschaft und Krankheit angeführt. Ein derartiger Aufschub darf nach § 50c Abs. 2 FrG die Dauer von zwei Jahren allerdings nicht überschreiten, was schwer verständlich ist, weil persönliche Lebensumstände, die dem Fremden die Erfüllung der Integrationsvereinbarung unmöglich oder unzumutbar machen, auch länger als zwei Jahre dauern können. In welcher Höhe der Bund sich im Fall eines Aufschubes an den Kosten eines Deutsch-Integrationskurses oder Sprachkenntnisnachweises beteiligt, lässt § 50c Abs. 3 und 4 FrG offen; er bestimmt nur, dass der Zuwanderer diesfalls nicht 100 % der Kosten zu entrichten hat (kritisch dazu auch die Stellungnahme des Präsidenten des VwGH zum Ministerialentwurf, 5 f.). Anzunehmen ist aber wohl, dass die Dauer, für die ein Aufschub gewährt wird, in die Fristen des § 50c Abs. 3 und 4 FrG nicht einzurechnen ist. Wird einem Fremden also z. B. sechs Monate nach Erteilung der Erstniederlassungsbewilligung ein Aufschub für ein Jahr gewährt, so müsste der Bund nach Ablauf dieses Jahres 50 % der Kosten übernehmen, wenn der Zuwanderer die Integrationsvereinbarung innerhalb der folgenden 12 Monate (also 2,5 Jahre nach Erteilung der Erstniederlassungsbewilligung) erfüllt.

⁶¹ Wann Gründe vorliegen, die ausschließlich im Einflussbereich des Zuwanderers liegen, wird weder im FrG noch in den Materialien näher erläutert. Anzunehmen ist aber wohl, dass im Einflussbereich eines Menschen alles liegt, was er aus eigener Kraft bewerkstelligen kann; außerhalb seines Einflussbereiches liegt einerseits ein fremdes Verhalten, das er nicht erzwingen kann, andererseits aber auch ein eigenes Verhalten, das zu setzen er auch unter Anstrengung nicht in das Lage ist. Nach dem Formular, mit dem die Integrationsvereinbarung eingegangen wird (Fn. 44), nimmt der Zuwanderer in Punkt 4 nur „zur Kenntnis“, dass eine Verwaltungsstrafe droht, wenn er mit der Erfüllung der Integrationsvereinbarung nach zwei Jahren noch nicht begonnen oder sie nach drei Jahren nicht abgeschlossen hat. Dass dies zudem aus Gründen geschehen sein muss, die ausschließlich im Einflussbereich des Zuwanderers liegen, wird in dem Formular nicht erwähnt; diese unvollständige Information des Zuwanderers kann freilich nichts daran ändern, dass eine Verwaltungsstrafe nur verhängt werden darf, wenn derartige Gründe vorliegen.

schub nach § 50c Abs. 2 FrG steht einer solchen Verwaltungsstrafe entgegen.

dd. Ausweisung

Ein Neuzuwanderer, der nach drei Jahren mit der Erfüllung der Integrationsvereinbarung aus Gründen, die ausschließlich von ihm zu vertreten sind, noch nicht begonnen hat, muss überdies mit einer Ausweisung rechnen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass er nicht bereit ist, die Befähigung zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich zu erwerben (§ 34 Abs. 2b FrG). Auszuweisen ist unter diesen Voraussetzungen schließlich auch ein Neuzuwanderer, der die Erfüllung der Integrationsvereinbarung nach vier Jahren nicht nachweist (§ 34 Abs. 2a FrG).⁶² In beiden Fällen ist der Schutz des Privat- und Familienlebens zu berücksichtigen.

Wann Gründe vorliegen, die ausschließlich der Zuwanderer zu vertreten hat, wird im FrG nicht erläutert und auch den Materialien ist hiezu keine nähere Erklärung zu entnehmen. In Ansehung der gravierenden Rechtsfolge, die § 34 Abs. 2a und 2b FrG androht, wird bei der Auslegung dieses Tatbestandsmerkmals aber eine großzügiger Maßstab anzulegen sein. Ob ihm auch Gründe unterfallen, die die Gewährung eines Aufschubes i. S. d. § 50c Abs. 2 FrG ermöglichen, ist fraglich; ein Aufschub steht nämlich nach § 108 Abs. 1a und 1b FrG zwar einer Verwaltungsstrafe entgegen, als Ausweisungshindernis wird er in § 34 Abs. 2a und 2b FrG jedoch nicht genannt. Dass ein Aufschub drei Jahre nach dem Eingehen der Integrationsvereinbarung (also dem frühestmöglichen Zeitpunkt einer Ausweisung) jedenfalls endet, ist wohl nicht anzunehmen. Denn nach § 50c Abs. 2 FrG darf ein solcher Aufschub zwar die Dauer von zwei Jahren nicht überschreiten; dass er nur in den ersten 12 Monaten nach Abschluss der Integrationsvereinbarung bewilligt werden kann, ist dieser Bestimmung aber nicht zu entnehmen. Soll dem Gesetzgeber nicht unterstellt werden, dass er mit der einen Hand einen Aufschub gewähren, ihm mit der anderen Hand aber im prekärsten Fall jeden Sinn nehmen wollte, so ist anzunehmen, dass Gründe, die einen Aufschub ermöglichen, vom Zuwanderer i. S. d. § 34 Abs. 2a und 2b FrG auch nicht ausschließlich zu vertreten sind.

Welche Tatsachen i. S. d. § 34 Abs. 2a und 2b FrG die Annahme rechtfertigen können, dass ein Zuwanderer „nicht bereit [ist], die Befähigung zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen

⁶² Die Ausweisung betrifft nach § 34 Abs. 2a und 2b FrG nur Fremde, die die Integrationsvereinbarung innerhalb von vier bzw. drei Jahren „nach Erteilung der Erstniederlassungsbewilligung“ nicht erfüllt bzw. mit ihrer Erfüllung nicht begonnen haben; für Altzuwanderer gilt die Ausweisungsdrohung des § 34 Abs. 2a und 2b FrG also nicht, weil sie die Integrationsvereinbarung erst bei Erteilung einer weiteren Niederlassungsbewilligung eingegangen sind (§ 50a Abs. 1 und § 50c Abs. 1 FrG).

Leben in Österreich zu erwerben“, wird im FrG selbst nicht erläutert. Den Materialien zufolge soll diese Bestimmung gewährleisten, „dass so genannte ‚Integrationsverweigerer‘, also Menschen, die die Integrationsvereinbarung eingegangen sind, sich jedoch trotz Ermahnung (§ 14 Abs. 3b) nachhaltig und konsequent weigern diese zu erfüllen, [...] ausgewiesen werden können“. ⁶³ Dass ein Zuwanderer aus Gründen, die ausschließlich von ihm zu vertreten sind, mit der Erfüllung der Integrationsvereinbarung im dritten Jahr noch nicht begonnen bzw. sie im vierten Jahr nicht abgeschlossen hat, kann für sich allein die Annahme einer „Integrationsverweigerung“ allerdings nicht begründen. Denn die mangelnde Bereitschaft, die Befähigung zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben zu erwerben, ist ein eigenständiges Tatbestandsmerkmal neben der Nichterfüllung der Integrationsvereinbarung. ⁶⁴ Sie läge wohl vor, wenn ein Zuwanderer, der die Integrationsvereinbarung nicht erfüllt hat, darüber hinaus ausdrücklich erklärt, sie auch in Zukunft nicht erfüllen zu wollen. Dass sich ein solcher Fall in der Praxis je ereignen wird, erscheint freilich zweifelhaft. ⁶⁵ Unter welchen Voraussetzungen die Ausweisungsanordnung des § 34 Abs. 2a und 2b FrG – von diesem wohl nur theoretischen Fall abgesehen – zur Anwendung kommen soll, bleibt unklar.

f. Konsequenzen der Erfüllung

Nicht nur die Spät- oder Nichterfüllung der Integrationsvereinbarung, auch ihre Erfüllung hat nach dem FrG Konsequenzen. Zunächst ist ein Neuzuwanderer ab diesem Zeitpunkt nach § 23 Abs. 4 FrG nicht mehr auf Niederlassungsbewilligungen mit einer Gültigkeitsdauer von höchstens einem Jahr beschränkt; vielmehr kann ihm nun auch eine Niederlassungsbewilligung für höchstens zwei Jahre erteilt werden. ⁶⁶ Vor dem Inkrafttreten der FrG-Novelle 2002 konnte er eine weitere Niederlassungsbewilligung für diese Dauer freilich auch ohne Integrationsnach-

⁶³ RV 1172 BlgNR 21. GP, 32.

⁶⁴ Nach dem Formular, mit dem die Integrationsvereinbarung eingegangen wird (Fn. 44), nimmt der Zuwanderer in Punkt 5 „zur Kenntnis“, dass er ausgewiesen wird, wenn er die Integrationsvereinbarung aus Gründen, die ausschließlich von ihm zu vertreten sind, nach vier Jahren nicht erfüllt oder mit ihrer Erfüllung nach drei Jahren noch nicht begonnen hat. Dass zudem Tatsachen vorliegen müssen, die die Annahme einer „Integrationsverweigerung“ rechtfertigen, bleibt in diesem Formular unerwähnt; die unvollständige Information des Zuwanderers macht dieses Tatbestandsmerkmal für eine Ausweisung nach § 34 Abs. 2a und 2b FrG freilich nicht obsolet.

⁶⁵ Nach der Stellungnahme der Kärntner Landesregierung zum Ministerialentwurf, 6, ist eine Ausweisung i. S. d. § 34 Abs. 2a und 2b FrG „wohl eher nur von theoretischer Natur“.

⁶⁶ Altzuwanderern darf nach § 23 Abs. 4 FrG schon vor der Erfüllung der Integrationsvereinbarung eine maximal zweijährige Niederlassungsbewilligung gewährt werden.

weis erlangen; im Vergleich zur früheren Rechtslage hat sich seine aufenthaltsrechtliche Situation in dieser Hinsicht also verschlechtert.

Die Erfüllung der Integrationsvereinbarung ist weiters eine Voraussetzung für die Erlangung eines sog. „Niederlassungsnachweises“, das ist eine unbefristete Aufenthaltsberechtigung, die dem Zuwanderer auch freien Zugang zum Arbeitsmarkt verschafft (§ 24 FrG, § 17 AuslBG).⁶⁷ Erteilt werden kann ein Niederlassungsnachweis allerdings erst nach einem fünfjährigen Aufenthalt in Österreich; außerdem muss der Zuwanderer über ein regelmäßiges Einkommen aus erlaubter Erwerbstätigkeit verfügen (§ 24 Abs. 1 Z 1 FrG) oder doch der Ehegatte oder das minderjährige Kind eines solchen Zuwanderers sein und mit ihm in gemeinsamem Haushalt leben (§ 24 Abs. 1 Z 2 FrG).⁶⁸ Vor der FrG-Novelle 2002 konnte einem Zuwanderer, der über ein regelmäßiges Einkommen aus erlaubter Erwerbstätigkeit verfügt, nach fünf Jahren ohne weiteren Integrationsnachweis eine unbefristete Niederlassungsbewilligung erteilt werden, die allerdings nicht mit einem Beschäftigungsrecht verbunden war; dem im gemeinsamen Haushalt lebenden Ehegatten und den minderjährigen Kindern eines solchen Zuwanderers war eine unbefristete

⁶⁷ § 24 wurde durch die FrG-Novelle 2002 eingefügt, um den Intentionen des Vorschlages der Kommission für eine Richtlinie des Rates betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, KOM/2001/0127endg, ABl Nr. C 240/2001, 79, Rechnung zu tragen (RV 1172 BlgNR 21. GP, 31). Zuzufolge Art. 5 Abs. 1 und Art. 6 dieses RL-Vorschlages ist einem Drittstaatsangehörigen, der sich seit fünf Jahren ununterbrochen rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates aufhält und der feste Einkünfte sowie eine alle Risiken abdeckende Krankenversicherung nachweist, der Status eines langfristig Aufenthaltsberechtigten zu erteilen. Dieser Status kann ihm nur versagt werden, wenn sein persönliches Verhalten eine gegenwärtige Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit darstellt. Die Tatsache einer strafrechtlichen Verurteilung genügt für sich allein nicht, um automatisch eine Versagungsentscheidung zu begründen. Zu wirtschaftlichen Zwecken darf der Status eines langfristigen Aufenthaltsberechtigten keinesfalls versagt werden (Art. 7 RL-Vorschlag). Sollte die genannte RL in dieser Form verabschiedet werden, stünde § 24 Abs. 1 FrG mit ihr insoweit in Widerspruch, als er die Erteilung eines Niederlassungsnachweises von der Erfüllung der Integrationsvereinbarung abhängig macht. Denn die Nichterfüllung einer Integrationsvereinbarung stellt gewiss keine gegenwärtige Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit dar: Wenn nämlich die langfristige Aufenthaltsberechtigung schon wegen einer strafrechtlichen Verurteilung nicht automatisch und keinesfalls aus wirtschaftlichen Gründen versagt werden darf, dann darf sie dies erst recht nicht, wenn ein Zuwanderer sich keine Grundkenntnisse der deutschen Sprache verschafft.

⁶⁸ Daneben kann ein Niederlassungsnachweis auch Zuwanderern erteilt werden, die seit fünf Jahren in Österreich niedergelassen sind und in Österreich schulpflichtig waren oder sind (§ 24 Abs. 1 Z 3 FrG); diese Personengruppe ist von der Pflicht, eine Integrationsvereinbarung einzugehen, aber nach § 50b Abs. 1 Z 2 FrG ausgenommen, kann also im vorliegenden Zusammenhang vernachlässigt werden. Gleiches gilt wegen § 50b Abs. 1 Z 1 FrG für begünstigte Drittstaatsangehörige eines EWR-Bürgers oder eines Österreicher, denen ein Niederlassungsnachweis schon erteilt werden kann, wenn sie ihren Hauptwohnsitz seit zwei Jahren in Österreich haben (§ 24 Abs. 1 Z 4 FrG).

Niederlassungsbewilligung sogar schon zu erteilen, wenn sie ihren Hauptwohnsitz seit zwei Jahren im Bundesgebiet hatten. Durch die FrG-Novelle 2002 ist die Erlangung einer unbefristeten Aufenthaltsberechtigung also einerseits an zusätzliche Voraussetzungen geknüpft und damit erschwert worden. Dass der Zuwanderer mit dem Niederlassungsnachweis nun auch freien Zugang zum Arbeitsmarkt erhält, stellt aber andererseits eine Verbesserung seiner Situation dar.

Bis zur Erlangung eines Niederlassungsnachweises bedarf die Beschäftigung eines Zuwanderers im Regelfall einer eigenen Bewilligung nach dem AuslBG, die von zahlreichen Voraussetzungen abhängig ist und zunächst nur unter Berücksichtigung im Verordnungsweg festgelegter Bundes- und Landeshöchstzahlen erteilt werden kann. Ist die Bundeshöchstzahl erschöpft, dürfen Beschäftigungsbewilligungen nur mehr einzelnen Personengruppen gewährt werden; zu diesen begünstigten Personen zählen nach § 1 Z 1 der Bundeshöchstzahlenüberziehungsverordnung nun auch Zuwanderer, deren Beschäftigung aufgrund ihrer fortgeschrittenen Integration geboten ist.⁶⁹ Überdies sind Zuwanderer, die „die Integrationsvereinbarung (§ 50a FrG) bereits erfüllt haben und schon längere Zeit im Bundesgebiet niedergelassen, aber noch nicht aufenthaltsverfestigt sind“, nach den Materialien zum AuslBG als besonders integriert i.S.d. § 4 Abs. 6 Z 2 leg. cit. anzusehen.⁷⁰ Ihnen kann daher auch nach Überschreitung der Landeshöchstzahlen eine Beschäftigungsbewilligung ausgestellt werden, dies freilich nur, wenn auch alle anderen Bewilligungsvoraussetzungen gegeben sind (§ 4 Abs. 1 bis 3 AuslBG). Die Erfüllung der Integrationsvereinbarung verschafft dem Zuwanderer also nicht automatisch Zugang zum Arbeitsmarkt, sie erhöht allerdings seine Chancen, eine Beschäftigungsbewilligung zu erlangen.

2. Verfassungsrechtliche Bewertung

Die in das FrG eingefügten Regelungen über die Integrationsvereinbarung sind, wie die vorstehende Darstellung gezeigt hat, in hohem Maße unbestimmt, unklar und zum Teil auch in sich widersprüchlich.⁷¹ Es ist

⁶⁹ BGBl 1995/278 i.d.F. BGBl II 2003/249. Wie sich aus dem Verordnungsentwurf ergibt, ist die Erfüllung der Integrationsvereinbarung dabei als besonderes Integrationsmerkmal anzusehen; siehe auch *Schumacher*, 143.

⁷⁰ RV 1172 BlgNR 21. GP, 45.

⁷¹ Das beginnt bereits bei der Verwendung des Ausdrucks „Integrationsvereinbarung“, der den wahren Regelungsgehalt und auch die offenkundige Absicht des Gesetzgebers nicht trifft, und setzt sich in zahlreichen Einzelbestimmungen fort, siehe etwa den unklaren Verweis des § 50b Abs. 1 Z 1 FrG auf § 30 Abs. 2 FrG und die – wohl planwidrige – Nichterwähnung der Familienangehörigen von Schweizern in § 50b Abs. 1 Z 1 FrG (Fn. 46); siehe auch den unverständlichen Verweis auf § 50b FrG in § 14 Abs. 3b FrG (Fn. 57); siehe einerseits § 50c Abs. 1 FrG, der den Nachweis der Integrationsvereinbarung spätestens nach vier Jahren verlangt, andererseits § 14

einigermaßen verwunderlich, dass ein Gesetzgeber, der Zuwanderern den Erwerb der deutschen Sprache mit soviel Nachdruck anempfiehlt, selbst so wenig Sorgfalt im Umgang mit dieser Sprache walten lässt. Zweifellos erzeugt jedes Gesetz einen gewissen Auslegungsaufwand; das Programmierungsdefizit der Vorschriften über die Integrationsvereinbarung erreicht jedoch ein Maß, das außerhalb der Norm liegt und aus der Sicht des Legalitätsprinzips bedenklich ist⁷². Von diesen rechtsstaatlichen Aspekten abgesehen bedürfte wohl auch die kompetenzrechtliche Deckung der besprochenen Regelungen einer näheren Untersuchung, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit allerdings nicht geleistet werden kann.⁷³ Die folgenden Überlegungen loten daher nicht die Grenzen der dem Bund und der den Ländern überantworteten Kompetenzen aus; sie beschränken sich vielmehr auf die Frage, ob der Gesetzgeber bei der Regelung der Integrationsvereinbarung jene Grenzen beachtet hat, die ihm durch die Grundrechte gezogen sind.

a. Spracherwerbspflicht

Materiell betrachtet statuiert das FrG durch die Integrationsvereinbarung eine gesetzliche Spracherwerbspflicht, deren Erfüllung kaum mit

Abs. 3b FrG, der im Fall der Nichterfüllung bereits nach einem Jahr die Setzung einer „Nachfrist“ von sechs Monaten vorsieht (im Text bei Fn. 59); diese Nachfrist ist zufolge § 14 Abs. 3b FrG anlässlich der Erteilung der weiteren Niederlassungsbewilligung zu setzen, die aber bei Altzuwanderern wegen § 23 Abs. 4 FrG nicht schon nach einem, sondern erst nach zwei Jahren erforderlich werden kann (Fn. 58); siehe weiters § 50c Abs. 6 FrG, nach dem sich der Bund an den Kosten für den Nachweis der den Lebensumständen entsprechenden Deutschkenntnisse i. S. d. § 50b Abs. 1 Z 7 FrG beteiligt, ohne dass dem FrG oder der IV-V zu entnehmen wäre, worin diese Kosten bestehen sollen (II.1.c.); siehe auch § 34 Abs. 2a und 2b FrG, der eine Ausweisung davon abhängig macht, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen, der Zuwanderer sei nicht bereit, die Befähigung zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich zu erwerben, aber völlig unklar lässt, wann derartige Tatsachen vorliegen (II.1.e.dd.).

⁷² Auf das beträchtliche Programmierungsdefizit dieser Vorschriften hat bereits der Präsident des VwGH in seiner Stellungnahme zum Ministerialentwurf, 4 f., hingewiesen.

⁷³ Die für das Fremdenrecht an sich einschlägigen Kompetenztatbestände „Regelung und Überwachung des Eintrittes in das Bundesgebiet und des Austrittes aus ihm“, „Ein- und Auswanderungswesen“, „Passwesen“, „Abschiebung, Abschaffung, Ausweisung und Auslieferung sowie Durchlieferung“ (Art. 10 Abs. 1 Z 3 B-VG), „Strafrechtswesen“ (Art. 10 Abs. 1 Z 6 B-VG) sowie „Fremdenpolizei“ (Art. 10 Abs. 1 Z 7 B-VG) scheinen Regelungen nicht zu tragen, die – wie das Unterrichtsprogramm der Deutsch-Integrationskurse zeigt – aus pädagogischen bzw. erzieherischen Gründen eine Bildungspflicht vorsehen und bestimmen, in welchen Einrichtungen und mit welchem Unterrichtsprogramm diese Pflicht zu erfüllen ist. Es bedürfte einer genaueren Prüfung, ob die Statuierung einer solchen Pflicht bzw. die Regelung des dabei zu absolvierenden Unterrichtes nicht eher eine Angelegenheit des „Volksbildungswesens“ ist, die nach Art. VIII Abs. 1 der Schulverfassungsnovelle 1962, BGBl. 1962/215, nur durch übereinstimmende Gesetze des Bundes und der Länder geregelt werden darf.

Anreizen belohnt wird, deren Nichterfüllung hingegen mit scharfen Sanktionen bedroht ist. Es wäre nicht erforderlich gewesen, dies durch eine „Vereinbarung“ zu verschleiern, denn die Statuierung einer Sprach-erwerbspflicht begegnet an sich keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Es wurde bereits dargelegt, dass ein Zuwanderer, der eine neue Sprache erwirbt, sich von seiner eigensprachlich geprägten Identität ein Stück weit lösen und eine bilinguale Identität entwickeln muss.⁷⁴ Dieser Prozess ist allerdings nach der Judikatur des EGMR nicht als eine „Entpersönlichung“ anzusehen, die als Eingriff in das durch Art. 8 EMRK geschützte Privatleben des Betroffenen zu werten wäre.⁷⁵ Auch ein Eingriff in Art. 2 1. ZPEMRK liegt in einem solchen Fall nicht vor. Wenn Art. 2 1. ZPEMRK nämlich bestimmt, dass das Recht auf Bildung niemandem „verwehrt“ werden darf, dann soll dem Einzelnen damit nach der Judikatur das Recht zugesichert werden, von den staatlich eingerichteten Ausbildungsgängen Gebrauch zu machen.⁷⁶ Dieses Zugangsrecht wird durch eine Spracherwerbspflicht aber nicht beeinträchtigt. Bedenken gegen eine solche Pflicht könnten allenfalls aus gleichheitsrechtlicher Sicht bestehen, differenziert das FrG doch zwischen Zuwanderern, die über Grundkenntnisse der deutschen Sprache verfügen und Zuwanderern, denen derartige Kenntnisse fehlen.⁷⁷ Unterscheidungen nach dem Kriterium der Sprachkenntnis sind aber – anders als Unterscheidungen nach der Muttersprache – durch die Verfassung nicht grundsätzlich verpönt. Während die Muttersprache nämlich nicht mit nachteiligen Rechtsfolgen verknüpft werden darf, weil sie ein Merkmal ist, das der Einzelne nicht ablegen kann und das seine Identität entscheidend prägt,⁷⁸ steht die

⁷⁴ Siehe oben I.2.

⁷⁵ EGMR, Belgischer Sprachenfall, Serie A 6 = EuGRZ 1975, 298 (Z II.19).

⁷⁶ Siehe m.w.N. *Frowein/Peukert*, Europäische Menschenrechtskonvention, 2. Aufl., 1996, 829 f.

⁷⁷ Eine Ungleichbehandlung Fremder untereinander unterfällt zwar nicht dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 7 Abs. 1 Satz 1 B-VG, der sich nur auf Staatsbürger bezieht; Art. I Abs. 1 des Bundesverfassungsgesetzes vom 3. Juli 1973 zur Durchführung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung, BGBl 1973/390 (BVG Rassendiskriminierung), statuiert aber nach h. M. jedenfalls ein Recht auf Gleichbehandlung Fremder untereinander (siehe z. B. VfSlg. 14.191/1995, 14.694/1996, 14.996/1997, 16.160/2001); ob diese Bestimmung Fremde darüber hinaus auch vor einer unsachlichen Benachteiligung gegenüber Staatsbürgern schützt, ist strittig, im vorliegenden Zusammenhang aber bedeutungslos (dafür z. B. *Korinek*, Der gleichheitsrechtliche Gehalt des BVG gegen rassistische Diskriminierung, FS Rill, 1995, 183, 191 ff., dagegen z. B. *Mayer*, Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen des Fremdenrechts in Österreich, in: Österreichische Juristenkommission [Hrsg.], Rechtsstaat – Solidarität und Sicherheit, 1997, 87, 97 ff.).

⁷⁸ Die österreichische Verfassung verpönt Diskriminierungen/Differenzierungen auf Grund der Sprache unabhängig von der Staatsangehörigkeit nur in Art. 14 EMRK und in Art. 14 Abs. 6 B-VG, demzufolge öffentliche Schulen ohne Unterschied der Sprache zugänglich sind. Davon abgesehen sind nach Art. 66 Abs. 1 StV St. Germain nur öster-

Möglichkeit, sich Kenntnisse einer anderen Sprache zu verschaffen, prinzipiell jedem Menschen jederzeit offen; nach diesem Kriterium zu unterscheiden, ist dem Gesetzgeber daher nicht grundsätzlich verwehrt. Freilich darf eine derartige Differenzierung – wie jede andere Unterscheidung auch – nicht aus unsachlichen Gründen vorgenommen werden. Die Argumente, mit denen die dem Zuwanderer auferlegte Spracherwerbspflicht in der parlamentarischen Beratung gerechtfertigt wurden, sind zahlreich und sehr unterschiedlich: Zum Teil wurden dafür öffentliche Interessen ins Treffen geführt, so etwa das Ziel, Arbeitslosigkeit⁷⁹ oder

reichische Staatsangehörige ohne Unterschied der Rasse, der Sprache oder Religion vor dem Gesetz gleich und genießen dieselben politischen Rechte; keinem österreichischen Staatsangehörigen werden nach Art. 66 Abs. 3 StV St. Germain im freien Gebrauch irgendeiner Sprache Beschränkungen auferlegt. Zufolge Art. 66 Abs. 4 StV St. Germain sollen nichtdeutschsprechenden österreichischen Staatsangehörigen unbeschadet der Einführung einer Staatssprache angemessene Erleichterungen beim Gebrauch ihrer Sprache vor Gericht in Wort oder Schrift geboten werden. Nach Art. 67 StV St. Germain genießen österreichische Staatsangehörige, die einer Minderheit nach Rasse, Religion oder Sprache angehören, dieselbe Behandlung und dieselben Garantien, rechtlich und faktisch, wie die anderen österreichischen Staatsangehörigen. Art. 68 Abs. 1 StV St. Germain räumt diesen Minderheiten unter bestimmten Voraussetzungen ein Recht auf Unterricht in ihrer Muttersprache ein. Art. 7 Z 2 und 3 StV Wien gewährt österreichischen Staatsangehörigen der slowenischen und kroatischen Minderheiten besondere Sprachenrechte. In Art. 8 Abs. 2 B-VG bekennt sich die Republik schließlich zu ihrer gewachsenen sprachlichen und kulturellen Vielfalt, die in den autochthonen Volksgruppen zum Ausdruck kommt. Sprache und Kultur, Bestand und Erhaltung dieser Volksgruppen sind nach Art. 8 Abs. 2 B-VG zu achten, zu sichern und zu fördern. Sprachenrechte sind den österreichischen Minderheiten zudem in Art. 19 StGG eingeräumt, dessen Geltung allerdings im Hinblick auf die Art. 66 und 68 StV St. Germain umstritten ist. Alle diese Vorschriften begünstigen – von Art. 14 EMRK und Art. 14 Abs. 6 B-VG abgesehen – nur österreichische Staatsbürger. Die in ihnen zum Ausdruck kommende Achtung vor der Muttersprache eines Menschen muss aber als verfassungsrechtliche Wertung auch bei der Anwendung des BVG Rassendiskriminierung berücksichtigt werden. Diese Rücksichtnahme kann zwar nicht soweit gehen, dass die „Privilegierungen“, die die Verfassung österreichischen Minderheiten in sprachlicher Hinsicht gewährt, unterlaufen werden; Fremde können daher nicht unter Berufung auf das BVG Rassendiskriminierung verlangen, hinsichtlich der Förderung ihrer Muttersprache mit österreichischen Minderheiten gleichgestellt zu werden. Der Grundgedanke, der hinter dem Verbot der Diskriminierung auf Grund der Sprache steht, dass nämlich die Muttersprache eines Menschen unabänderlich und für seine Identität fundamental prägend ist, kann aber nicht bloß für Staatsbürger gelten, sondern trifft auf jeden Menschen gleichermaßen zu. Dies ist bei der Anwendung des Art. 1 Abs. 1 BVG Rassendiskriminierung zu berücksichtigen, sodass diese Bestimmung auch einer Regelung entgegensteht, die nur Fremde auf Grund ihrer Muttersprache benachteiligt.

⁷⁹ Siehe die Wortmeldung der Abg. *Partik-Pablé*, StenProt, 109. Sitzung, 21. GP, 72: „Ein Großteil der arbeitslosen Ausländer ist deshalb nicht vermittelbar, weil sie die deutsche Sprache nicht sprechen. Es ist also dringend notwendig, dass diese Leute mit Druck dazu veranlasst werden, Deutsch zu lernen.“; in diesem Sinn auch der Abg. *Mainoni*, StenProt, 109. Sitzung, 21. GP, 80.

„sozialen Missbrauch“ hintan zu halten,⁸⁰ dann aber auch der Umstand, dass eine gemeinsame Sprache ein harmonisches Zusammenleben zwischen Aufnahmegesellschaft und Zuwanderern erleichtere,⁸¹ bisweilen klingt an, dass der Spracherwerb vom Zuwanderer als eine Art Anpassungsleistung erwartet werde,⁸² und nicht zuletzt wurde mit dem „wohlverstandenen“ Interesse des Zuwanderers selbst argumentiert, der sich im Alltag, im Beruf und auch in der Gesellschaft besser zurechtfinden⁸³ und dem – soweit ihn Familienmitglieder sonst davon abhielten – ein „Anreiz“ geboten werden soll, Deutsch zu lernen.⁸⁴ Nicht alle diese Ar-

⁸⁰ Siehe die Ausführungen des Abg. *Westenthaler*, StenProt, 109. Sitzung, 21. GP, 52: „es [gibt] eine gewisse Zahl – Gott sei Dank eine kleine Zahl, eine Minderheit – von Zuwanderern in Österreich [...], die einfach nicht arbeiten wollen, nicht die Sprache lernen wollen, und die im Wesentlichen von dem engmaschigen österreichischen Sozialnetz leben oder profitieren wollen. Und das geht auf Dauer nicht!“; ähnlich auch der Abg. *Kiss*, StenProt, 109. Sitzung, 21. GP, 67. Auch nach der in Fn. 60 genannten *Presse-Information*, 6, soll die Integrationsvereinbarung einer „entsprechenden Verhinderung von sozialem Missbrauch [dienen]“.

⁸¹ In diesem Sinn wohl der Abg. *Kiss*, StenProt, 109. Sitzung, 21. GP, 67: „[...] Sprache [ist] der Schlüssel zum Mitmenschen [...]. Wir wollen daher, dass jene Menschen, die am Leben bei uns teilnehmen, die Kultursprache Deutsch [...] beherrschen, und zwar in den Grundzügen [...]. Ohne diese Voraussetzung wird es den Schlüssel zu ihren Mitmenschen – und das sind nun einmal die Österreicher, die hier leben – nicht geben können.“ Siehe auch die in Fn. 60 erwähnte *Presse-Information*, 1, derzufolge das Ziel der Integrationspolitik „ein Brückenbau zwischen allen in Österreich lebenden Menschen“ sei, „um ein friedliches und verständnisvolles Zusammenleben zu ermöglichen“.

⁸² Siehe z. B. die Äußerung des Abg. *Westenthaler*, StenProt, 109. Sitzung, 21. GP, 52: „Jawohl, wir wollen innerhalb von drei Jahren wissen, ob jemand, der in Österreich ist, der nach dem 1. Jänner 1998 gekommen ist, überhaupt willig und bereit ist, sich zu integrieren“; des BM für Inneres *Strasser*, StenProt, 109. Sitzung, 21. GP, 62: „Selbstverständlich [...] dürfen wir als Österreicher verlangen, dass jemand, der über lange Zeit hier in Österreich leben und arbeiten will, zumindest die Grundkenntnisse der deutschen Sprache kennt“; siehe auch Abg. *Kiss*, StenProt, 109. Sitzung, 21. GP, 67.

⁸³ Siehe z. B. BM für Inneres *Strasser*, StenProt, 109. Sitzung, 21. GP, 62: „Selbstverständlich ist es nicht zu viel verlangt, dass jemand, wenn er krank ist, dem Arzt auch sagen kann, wo es ihm wehtut, und selbstverständlich ist es nicht zu viel verlangt, dass jemand 10 Deka Wurst oder einen Liter Milch einkaufen kann.“; ähnlich auch der Abg. *Kiss*, StenProt, 109. Sitzung, 21. GP, 67. Siehe auch § 50a Abs. 2 FrG sowie Anlage A der IV-V, wonach die Teilnehmer eines Deutsch-Integrationskurses in die Lage versetzt werden sollen, „sich sprachlich in ihrem neuen Lebens- und Arbeitsraum rasch und friktionsfrei zurecht[zufinden]“ (I.2.) bzw. „ihre Lebenssituation in Österreich einzuschätzen, das heißt, sich in Alltags-, Berufswelt und der österreichischen Gesellschaft zurechtzufinden“ (I.6.).

⁸⁴ Siehe die Wortmeldung des Abg. *Khol*, StenProt, 109. Sitzung, 21. GP, 60 f: „Der Integrationsvertrag hat eine ähnliche Funktion [wie die Schulpflicht]. Die ‚Zuzüger‘, die hier dauernd bleiben wollen, sollen die Kulturtechnik des Lesens und Schreibens lernen. Damit der Ehemann nicht seine Frau zu Hause an den Herd zwingt und sagt, du brauchst nicht Deutsch zu lernen, ich lerne Deutsch genug [...], damit Leute, die hier sind, einen Anreiz haben, Deutsch zu lernen, machen wir diesen Integrationsvertrag mit einer äußerst maßvollen Treppe der Anreize, denn mehr ist es nicht.“ Siehe auch die Abg. *Partik-Pablé*, StenProt, 109. Sitzung, 21. GP, 71, und zuvor schon im In-

gumente können restlos überzeugen, insbesondere müsste erst der Nachweis erbracht werden, dass mangelnde Sprachkenntnisse und sozialer Missbrauch in einem ursächlichen Zusammenhang stehen.⁸⁵ Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang auch, dass Arbeitslosengeld und Notstandshilfe nur von Personen bezogen werden können, die während ihrer Erwerbstätigkeit entsprechende Beiträge für diesen Versicherungsfall entrichtet haben und die u. a. bereit sind, sich zum Zwecke beruflicher Ausbildung nach- und umschulen zu lassen.⁸⁶ Dass die Inanspruchnahme dieser gesetzlich gewährten und durch eigene Beiträge mitfinanzierten Leistungen einen sozialen Missbrauch darstellen soll, ist nicht recht verständlich.⁸⁷ Auch wird man die Statuierung einer Spracherwerbspflicht, deren Nichterfüllung mit Sanktionen bis hin zur Ausweisung bedroht ist, schwerlich bloß als „Anreiz“ bezeichnen können.⁸⁸ Dass eine gemeinsame Sprache aber der Integration förderlich ist, weil durch sie einerseits bestehende Barrieren zwischen Aufnahmegesellschaft und Zuwanderern abgebaut werden können,⁸⁹ und weil sie es dem Zuwanderer andererseits ermöglicht oder doch erleichtert, sich in dieser Gesellschaft besser zurechtzufinden und in ihr sozial aufzusteigen, wird man durch-

nenausschuss den Abg. *Miedl* (Parlamentskorrespondenz vom 3. Juli 2002, 2), die die Spracherwerbspflicht als notwendig erachten, weil türkische Männer ihre Frauen ohne eine solche Pflicht am Besuch eines Deutschkurses hindern würden.

⁸⁵ Dies zumal Mittellosigkeit nach dem FrG ein Versagungsgrund für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung ist (§ 10 Abs. 2 Z 1 und 2 sowie § 34 Abs. 1 Z 2 FrG) und auch (ebenso wie unter bestimmten Umständen die Arbeitslosigkeit) eine Ausweisung und ein Aufenthaltsverbot begründen kann (§ 34 Abs. 2 und Abs. 3 Z 2 FrG, § 36 Abs. 2 Z 7 FrG), sodass ein Zuwanderer sich durch die Inanspruchnahme von Sozialhilfe u. U. sogar der Gefahr einer Aufenthaltsbeendigung aussetzt; ganz abgesehen davon, dass die Mehrheit der von den Ländern erlassenen Sozialhilfegesetze Sozialhilfe vorrangig österreichischen Staatsbürgern gewährt; auch vom geförderten Wohnungsmarkt sind Drittstaatsangehörige zum Teil ausgeschlossen, siehe näher *U. Davy/Çinar*, Österreich, in: *U. Davy* (Hrsg.), *Die Integration von Einwanderern*, 2001, 567, 621 ff.

⁸⁶ Siehe §§ 7, 9 und 33 ArbeitslosenversicherungsG 1977, BGBl 1977/609 i. d. F. BGBl I 2002/89; siehe auch *U. Davy/Çinar*, *Die Integration von Einwanderern*, 606 ff., die ebd., 615 ff., darauf hinweisen, dass gerade Drittstaatsangehörige in der Arbeitslosenversicherung zum Teil schlechter behandelt werden als Staatsbürger; siehe weiters die Erkenntnisse VfSlg. 15.129/1998 und 15.506/1999, wonach die österreichische Staatsbürgerschaft oder eine stärkere oder schwächere Verbundenheit mit Österreich eine Unterscheidung für die Gewährleistung einer durch Beiträge aller Versicherten finanzierten Versicherungsleistung sachlich nicht rechtfertigen kann; siehe schon zuvor in diesem Sinn *EGMR*, *Gaygusuz/Österreich*, Reports 1996-IV.

⁸⁷ Sollte die Befürchtung bestehen, dass derartige Leistungen *contra legem* bezogen werden, wäre die Vollziehung aufgerufen, besser für die Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen zu sorgen. Sollte die Rechtslage selbst als unbefriedigend angesehen werden, so wäre sie zu ändern.

⁸⁸ Siehe zum Unterschied zwischen Motivation durch Anreiz und durch Sanktion bereits oben I.2.

⁸⁹ Siehe dazu bereits oben I.1.

aus annehmen können.⁹⁰ Die Statuierung einer Spracherwerbspflicht ist zur Erreichung dieser Ziele kein ungeeignetes Mittel, und sie ist wohl auch erforderlich, wenn sichergestellt werden soll, dass auch marginalisierte Gruppen sich Sprachkenntnisse verschaffen. Schließlich wiegt diese Pflicht nicht unverhältnismäßig schwer, wenn man bedenkt, dass sie dem Zuwanderer nur Grundkenntnisse der deutschen Sprache auf einem niedrigen Niveau abverlangt. Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen daher nicht, wenn Zuwanderer dazu verpflichtet werden, sich derartige Sprachkenntnisse zu verschaffen.

b. Kostenfolge

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist auch grundsätzlich nichts dagegen einzuwenden, dass der Zuwanderer sich an den Kosten dieses Spracherwerbs beteiligen muss. Man kann geteilter Meinung darüber sein, ob die Kostenfolge der Spracherwerbspflicht überhaupt in das Grundrecht auf Eigentum eingreift;⁹¹ auch wenn man dies bejaht, lassen sich dafür aber rechtfertigende Gründe finden: Zunächst kommt der Spracherwerb dem Zuwanderer selbst zugute; dann kann eine Kostenbeteiligung auch das Bewusstsein schaffen, dass Sprache etwas wert ist. Schließlich kann sie auch die Motivation des Zuwanderers erhöhen, die selbst getätigten Investitionen nicht nutzlos werden zu lassen, an einem einmal bezahlten Sprachkurs also auch tatsächlich teilzunehmen.

c. Folgepflichten des Gesetzgebers

Wenn der Gesetzgeber sich aber dazu entschließt, eine Spracherwerbspflicht mit Kostenfolge zu statuieren, dann muss er aus gleichheitsrechtlichen Gründen auch Vorkehrungen dafür treffen, dass die Erfüllung die-

⁹⁰ Es ist zugegebenermaßen paternalistisch, wenn ein Staat bestimmt, was gut für den Rechtsunterworfenen ist und ihm dies dann anordnet, aber nicht jeder Paternalismus ist illegitim (siehe zu den Voraussetzungen eines „benign paternalism“ *Bauböck, Identity and Integration. Migrants in Western Europe*, 46) und noch weniger ist er verfassungsrechtlich per se bedenklich. Wer dies ablehnt, sei jedenfalls für den vorliegenden Zusammenhang darauf verwiesen, dass das (mutmaßliche) Interesse des Zuwanderers, sich in der Gesellschaft, im Alltag und am Arbeitsmarkt besser zurechtzufinden, sich ebenso gut als ein öffentliches Interesse fassen lässt, sei es, weil auch der Allgemeinheit am sozialen Aufstieg der Zuwanderer gelegen sein kann, sei es, weil sie die Kosten einer nicht gelungenen Integration vermeiden will.

⁹¹ Nach in Österreich h.M. stellt jedenfalls die Vorschreibung von Geldleistungen einen Eingriff in das Grundrecht auf Eigentum dar (siehe dazu m. w. N. *Korinek*, Art. 5 StGG, in: *Korinek u. a. (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Loseblatt, 5. Lieferung, 2002, Rz 18*; siehe zu dieser Frage für Deutschland z. B. *Deppenheuer*, Art. 14 GG, in: *von Mangoldt u. a. (Hrsg.), Bonner Grundgesetz, Bd. 1, 4. Aufl., 1999, Rz 164 ff.*). Die Pflicht, sich Grundkenntnisse der deutschen Sprache zu verschaffen, verlangt dem Zuwanderer zwar keine Geldleistung ab, ihre Erfüllung ist für ihn aber zumindest im Regelfall mit finanziellen Aufwendungen verbunden, die ihn im Ergebnis gleich belasten wie die unmittelbare Vorschreibung einer Geldleistung in gleicher Höhe.

ser Pflicht allen Zuwanderern möglich ist. Dies ist im FrG aber in mehrfacher Hinsicht nicht geschehen.

aa. Der Kostenbeitrag des Bundes

Gleichheitsrechtlich bedenklich erscheint zunächst, dass der Beitrag des Bundes zu den Kosten eines Deutsch-Integrationskurses unabhängig von der Einkommenssituation des Zuwanderers auf maximal EUR 182 beschränkt ist.⁹² Der Ordnungsgeber ging bei der Fixierung dieses Betrages offensichtlich in Übereinstimmung mit den Materialien zum FrG davon aus, dass jene Institutionen, die zur Abhaltung eines Deutsch-Integrationskurses zertifiziert sind, diesen Kurs um rund EUR 364 anbieten würden.⁹³ Weder im FrG noch in der IV-V wurde aber sichergestellt, dass sich diese Erwartung auch erfüllen wird; tatsächlich hat sie sich als falsch erwiesen: Humanitäre und/oder geförderte Institutionen veranstalten solche Deutsch-Integrationskurse zwar tatsächlich für etwa EUR 360 und zum Teil sogar zu einem niedrigeren Preis; bei gewinnorientierten Sprachkursveranstaltern liegen die Kosten eines solchen Kurses aber deutlich höher, nämlich zwischen EUR 450 und 560.⁹⁴ Der Preis, den die IV-V für einen Deutsch-Integrationskurs zu Grunde legt, ist also nicht an wirtschaftlichen Kriterien orientiert; er setzt vielmehr voraus, dass Dritte (etwa das Land, die Arbeiterkammer oder sonstige Einrichtungen) einen Teil der Kurskosten übernehmen. Derartige Förderungen werden aber auf freiwilliger Basis und auch nicht überall in Österreich erbracht; fallen sie weg oder fehlen sie von Anfang an, so muss ein Zuwanderer für einen Deutsch-Integrationskurs durchschnittliche Kosten von EUR 450 aufbringen. Das ist kein unerheblicher Betrag, der in einem Haushalt auch mehrfach anfallen kann⁹⁵ und den der Zuwanderer grundsätzlich zu-

⁹² § 9 Abs. 1 IV-V. Dass unselbständige Schlüsselkräfte nur einen Beitrag von maximal EUR 182 von ihrem Arbeitgeber erhalten können (§ 50c Abs. 5 FrG), ist in Ansehung ihrer Einkommenssituation (Fn. 35) nicht bedenklich.

⁹³ Siehe bereits oben Fn. 36.

⁹⁴ Beim Verband österreichischer Volkshochschulen hält man es für ein „Ding der Unmöglichkeit“, Kurse um EUR 364 kostendeckend anzubieten; man rechnet dort mit einem marktwirtschaftlichen Preis von EUR 450 bis 500. Im Verband Wiener Volkshildung werden die Kosten mit rund EUR 560 beziffert; deutlich niedrigere Preise seien nur mit Förderungen möglich oder würden nicht auf einer Kostenwahrheit bei der Kalkulation beruhen. Das Rote Kreuz und in manchen Bundesländern auch die Volkshochschule bieten Deutsch-Integrationskurse dennoch aus „moralischen Gründen“ um etwa EUR 370 an (siehe Sprachkurse für Migranten teurer als geplant, <www.der-standard.at> (16. März 2003)). Flächendeckend ist dieses Angebot aber keineswegs.

⁹⁵ Nämlich dann, wenn mehr als eine Person verpflichtet ist, eine Integrationsvereinbarung zu erfüllen, wie dies in Familien regelmäßig der Fall sein wird. Siehe auch das Erkenntnis VfGH, 7. Dezember 2002, G 85/02, in dem eine steuerliche (hier: die Unfallrenten betreffende) Maßnahme, durch die das Einkommen bereits ab einer Höhe von 15.000 S (= EUR 1090) um 10 % netto absinkt, als ein intensiver Eingriff gewertet wurde. Die Kosten, die der Zuwanderer für einen Deutsch-Integrationskurs in einem aufzubringen hat, können merklich über diesem Betrag liegen.

nächst zur Gänze allein zu tragen hat, weil er den Beitrag des Bundes erst lukrieren kann, wenn er den Kurs innerhalb von 18 bzw. 24 Monaten beendet und bestanden hat.⁹⁶ Diese Kostenbelastung trifft zwar alle Zuwanderer formal gleich; die zwischen ihnen bestehenden Einkommensunterschiede haben aber zur Folge, dass die Finanzierung eines Deutsch-Integrationskurses für eine nicht unerhebliche Zahl von Zuwanderern zu einer Beeinträchtigung ihres notwendigen Unterhaltes führen kann.⁹⁷

Die österreichische Rechtsordnung nimmt in vielen Zusammenhängen auf die Einkommenssituation der Rechtsunterworfenen Bedacht, um zu verhindern, dass die Erfüllung gesetzlicher Pflichten für sie mit einer sozialen Härte verbunden ist.⁹⁸ Offensichtlich sieht der Gesetzgeber sozial Bedürftige und andere Personen jedenfalls dann als wesentlich verschieden an, wenn sie von Gesetzes wegen zur Erbringung finanzieller Leistungen verpflichtet sind. Warum ein derartiger Unterschied nicht beste-

⁹⁶ In der Praxis wird Zuwanderern anlässlich der Erteilung der Niederlassungsbewilligung ein „Gutschein“ ausgehändigt, den sie beim Kursveranstalter einlösen können. Der „Wert“ dieses Gutscheins bestimmt sich nach dem Zeitpunkt des Kursabschlusses: Er beträgt also innerhalb der ersten 18 Monate EUR 182 und zwischen dem 18. und dem 24. Monat EUR 91. Die Dauer eines allenfalls gewährten Aufschubes ist in diese Fristen nicht einzurechnen (siehe dazu bereits oben Fn. 60). Es gibt Kursveranstalter, die den Gutschein schon zu Beginn des Kurses als Teil der Bezahlung akzeptieren, sie kreditieren dem Zuwanderer dann allerdings (ohne dazu verpflichtet zu sein) einen Betrag von EUR 182 bzw. EUR 91, weil sich erst am Ende des Kurses herausstellen kann, ob dieser Betrag wirklich vom Bund zu tragen ist.

⁹⁷ Auf die angespannte finanzielle Situation vieler Zuwanderer wurde im Begutachtungsverfahren zur FrG-Novelle mehrfach hingewiesen, siehe etwa die Stellungnahmen der Tiroler Landesregierung, 4, und der Caritas, 4, zum Ministerialentwurf; ebenso *verbal* – Österreichischer Verband für angewandte Linguistik, Stellungnahme im Rahmen des Begutachtungsverfahrens zum Bundesgesetz, mit dem das Fremden-gesetz 1997 (FrG-Novelle 2002) und das Asylgesetz 1997 (AsylG-Novelle 2002) und das Ausländerbeschäftigungsgesetz geändert werden, 2 f.

⁹⁸ Dementsprechend belässt etwa das Einkommenssteuerrecht das Existenzminimum steuerfrei (§ 33 Abs. 1 und 3 EStG) und auch das Exekutionsrecht stellt bei der Lohnpfändung einen solchen Mindestbetrag pfändungsfrei (§ 290a ff. EO), Arbeitslos werden eine Beschäftigung außerhalb des Wohn- oder Aufenthaltsortes nicht zugemutet, wenn hier durch die Versorgung ihrer Familienangehörigen, zu deren Unterhalt sie verpflichtet sind, gefährdet würde (§ 9 Abs. 3 Arbeitslosenversicherungsg); würde der Lebensunterhalt einer Person durch die Kosten einer notwendigen Verteidigung gefährdet, so wird ihr Verfahrenshilfe gewährt (§ 63 ff. ZPO, § 41 StPO, § 35 VerfGG, § 61 VwGG, § 51a VStG); in vielerlei Hinsicht erhalten sozial Bedürftige darüber hinaus auch öffentliche Zuwendungen, so etwa Sozialhilfe, Wohnbauförderung, Studienförderung, eine Ausgleichszulage im Pensionsrecht; siehe z. B. den Überblick bei *Opitz*, Landesbericht Österreich, in: Hofmann u. a. (Hrsg.), Armut und Verfassung, 1998, 161 ff.; *U. Davy/Čmar*, Die Integration von Einwanderern, 618 ff. Siehe auch VfSlg. 16.289/2001 und VfGH, 29. Juni 2002, G 275/01, der davon ausgeht, dass der Verpflichtung des Einzelnen zur Leistung des Wehrdienstes oder Wehersatzdienstes in Gestalt des Zivildienstes die Verpflichtung des Staates gegenübersteht, für die Dauer dieses Dienstes die Deckung der notwendigen Lebensbedürfnisse zu gewährleisten.

hen sollte, wenn dem Zuwanderer eine Pflicht auferlegt wird, deren Erfüllung ihm durchschnittliche Kosten in der Höhe von EUR 450 bzw. 900⁹⁹ verursacht, von denen er mindestens EUR 268 bzw. 536 endgültig selbst zu tragen hat, ist nicht ersichtlich. Die fehlende Bedachtnahme auf diese Einkommensunterschiede kann auch nicht damit gerechtfertigt werden, dass die Integrationsvereinbarung nicht nur durch den Besuch eines Deutsch-Integrationskurses, sondern auch durch die Vorlage eines wesentlich günstigeren Sprachkenntnisnachweises erfüllt oder durch einen formlosen Sprachnachweis vor der Behörde gegenstandslos werden kann. Denn auch in einem solchen Fall muss sich der Zuwanderer die nachgewiesenen Deutschkenntnisse vorher verschaffen; dies wird ihm regelmäßig nur durch den Besuch eines alternativen (nicht zertifizierten) Sprachunterrichts möglich sein, an dessen Kosten sich der Bund jedoch überhaupt nicht beteiligt. Für manche Zuwanderer kann dieser Weg zwar dennoch finanziell attraktiver sein, nämlich dann, wenn ein solcher Sprachkurs aus Landes- oder Gemeindemitteln gefördert wird.¹⁰⁰ Tatsächlich gibt es Bundesländer und Gemeinden, die eine solche Sprachförderung erbringen, oft ist dies aber auch nicht der Fall. Vor allem aber kann eine unbegründete Benachteiligung einkommensschwacher Zuwanderer nicht dadurch gerechtfertigt werden, dass Dritte die in der Norm wurzelnde Gleichheitswidrigkeit aus moralischen Gründen kompensieren.¹⁰¹ Das Grundproblem bleibt also bestehen: Es wird Zuwanderer geben, die die Integrationsvereinbarung nur deshalb nicht erfüllen können, weil ihnen die dafür erforderlichen finanziellen Mittel fehlen.¹⁰² Derartige Fälle werden sich nicht nur in atypischen Konstellationen, sondern regelmäßig ereignen, denn Zuwanderer gehören nicht nur ausnahmsweise, sondern sogar besonders häufig unteren Einkommenschichten an.¹⁰³ Die Benachteiligung dieser Personengruppe kann daher

⁹⁹ In einem Alleinverdienerhaushalt mit zwei „integrationspflichtigen“ Personen.

¹⁰⁰ Nach § 50d Abs. 3 FrG ist bei der Zertifizierung von Kursen auf „die Bereitschaft der Länder und Gemeinden, die schon vor In-Kraft-Treten dieses Bundesgesetzes Kurse im Sinne des Abs. 1 durchgeführt und finanziert haben und sich bereit erklären, diese weiterhin durchzuführen“, Bedacht zu nehmen. Kostenbeteiligungen der Länder und Gemeinden vermindern nach dieser Bestimmung den Beitrag des Bundes bzw. Arbeitgebers nach § 50c FrG nicht. Institutionen der Erwachsenenbildung, die aus Mitteln des Bundes, des Landes oder der Gemeinde gefördert werden, können nach § 1 Abs. 1 Z 3 IV–V als Kursträger für Deutsch-Integrationskurse zertifiziert werden.

¹⁰¹ Siehe auch VfSlg. 16.289/2001, wonach aus verfassungsrechtlicher Sicht ein Rechtsanspruch (in concreto auf Versorgung während der Dauer des Zivildienstes) nicht dadurch obsolet wird, dass auf freiwilliger Basis bzw. allenfalls auf Grundlage moralischer Verpflichtungen von dritter Seite „Zuschüsse“, „Härteausgleichsregelungen“ oder sonstige Zuwendungen gewährt werden.

¹⁰² Ein Aufschieb nach § 50c Abs. 2 FrG hilft einem Zuwanderer, der vom Existenzminimum lebt, in dieser Situation nicht.

¹⁰³ Siehe zur Einkommenssituation von Zuwanderern auch *Vogl*, Österreichisches Jahrbuch für Politik 2001, 62.

nicht als ein seltener Härtefall abgetan und vernachlässigt werden, sie ist in der undifferenziert niedrigen Kostenbeteiligung des Bundes vielmehr strukturell angelegt¹⁰⁴ und führt im Ergebnis dazu, dass einem Teil der Zuwanderer in gleichheitswidriger Weise eine Pflicht auferlegt wird, deren Erfüllung ihnen nicht zumutbar ist.

bb. Deutsch-Integrationskurs

Gleichheitsrechtlich bedenklich ist auch die Ausgestaltung der Deutsch-Integrationskurse, die zur Erfüllung der Integrationsvereinbarung besucht werden können. Über den Unterrichtsinhalt eines solchen Kurses trifft das FrG selbst nur sehr allgemeine Vorgaben: Nach § 50d Abs. 1 FrG hat ein Deutsch-Integrationskurs jedenfalls einfache Grundkenntnisse der deutschen Sprache zur Kommunikation und zum Lesen einfacher Texte zu vermitteln, weiters Themen des Alltags mit landes- und staatsbürgerlichen Elementen und schließlich Themen, die europäische, demokratische Grundwerte vermitteln. Die Festlegung dieser Inhalte in Bezug auf Lernziele, Lernmethode und Qualifikation des Lehrpersonals, die Anzahl der Unterrichtseinheiten sowie Form und Inhalt der Kursbestätigung obliegt nach § 50d Abs. 4 FrG dem BM für Inneres im Verordnungsweg.¹⁰⁵ In Durchführung dieser Ermächtigung erklärt § 3 Abs. 1 IV–V die „Erreichung von A 1-Niveau des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprache“¹⁰⁶ zum Ziel des Deutsch-Integrationskurses. Dieses Niveau bezeichnet nach dem erwähnten Referenzrahmen das

¹⁰⁴ Siehe z. B. das Erkenntnis VfSlg. 14.095/1995, in dem es der VfGH als gleichheitswidrig ansah, dass dem Empfänger von Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe die Rückzahlung bereits verbrauchter Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung auch dann aufgebürdet wurde, wenn er die Ungebührlichkeit der Leistung nicht vorhersehen konnte; die nachteiligen Auswirkungen dieser Regelung waren nicht nur die zufällige Folge einer an sich sachlichen Bestimmung, sondern in dieser geradezu angelegt und daher gleichheitswidrig; siehe auch das Erkenntnis VfSlg. 12.638/1991, in dem es zwar grundsätzlich gebilligt wurde, dass die Leistungen eines Verfahrenshelfers nur pauschal abgegolten werden; als gleichheitswidrig wurde diese Form der Abgeltung aber angesehen, wenn die Vertretungspflicht für einen Rechtsanwalt mit einer weit überdurchschnittlichen Belastung verbunden ist, die sich für ihn existenzbedrohend auswirken kann. Selbst unter Berücksichtigung des Umstandes, dass derartige Fälle selten vorkommen, konnten sie nicht als Härtefälle angesehen werden, die aus der Sicht des Gleichheitssatzes vernachlässigbar sind. Siehe allgemein auch VfSlg. 9901/1983, wonach Härtefälle nur dann in Kauf genommen werden können, wenn die Regelung an sich gleichheitssatzgemäß ist und der Gesetzgeber lediglich aus praktischen Gründen bei der notwendigen Abstraktion des Gesetzes nicht auf alle denkbaren Einzelfälle Bedacht nehmen konnte.

¹⁰⁵ Gesetzlich determiniert ist diese Verordnungsermächtigung freilich bloß durch § 50a Abs. 2 FrG, der die Ziele der Integrationsvereinbarung festlegt, und durch § 50d Abs. 1 FrG, der die Inhalte des Deutsch-Integrationskurses nennt; kritisch zu dieser unbestimmten Programmierung schon die Stellungnahme des Präsidenten des VwGH zum Ministerialentwurf, 3.

¹⁰⁶ Gemeint ist damit, wie sich aus RV 1172 BlgNR 21. GP, 33, ergibt, die Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates Nr. R (82) vom 24. September 1982 und

niedrigste von sechs Niveaus der Sprachbeherrschung;¹⁰⁷ es wird in Punkt I.3. der Anlage A zur IV-V wie folgt beschrieben:

I.3.1. Globalskala: A 1: Kann vertraute, alltägliche Ausdrücke und ganz einfache Sätze verstehen und verwenden, die auf Befriedigung konkreter Bedürfnisse zielen. Kann sich und andere vorstellen und anderen Leuten Fragen zur Person stellen – z.B. wo sie wohnen, was für Leute sie kennen oder was für Dinge sie haben – und kann auf Fragen dieser Art Antwort geben. Kann sich auf einfache Art verständigen, wenn die Gesprächspartner langsam und deutlich sprechen und bereit sind zu helfen.

I.3.2. Qualitative Aspekte des mündlichen Sprachgebrauchs: A 1: Hat ein sehr begrenztes Repertoire an Wörtern und Wendungen, die sich auf Informationen zur Person und einzelne konkrete Situationen beziehen.

I.3.3. Leseverstehen allgemein: Kann sehr kurze, einfache Texte Satz für Satz lesen und verstehen, indem er bekannte Namen, Wörter und einfachste Wendungen herausucht und, wenn nötig, den Text mehrmals liest.

I.3.4. Hörverstehen: A 1: Kann verstehen, wenn sehr langsam und sorgfältig gesprochen wird und wenn lange Pausen Zeit lassen, den Sinn zu erfassen.

I.3.5. Schriftliche Produktion allgemein: Kann einfache, isolierte Wendungen und Sätze schreiben.

Neben diesen basalen Sprachkenntnissen werden in einem Deutsch-Integrationskurs der Vorgabe des § 50d Abs. 1 FrG entsprechend auch noch andere Themen vermittelt, die nach dem in Anlage A der IV-V festgelegten „Rahmencurriculum“¹⁰⁸ in drei Teilbereiche („Module“) zu gliedern sind: Das erste Modul betrifft Themen des Alltags,¹⁰⁹ das zweite Modul ist dem Thema Verwaltung gewidmet und wird in der IV-V durch die Schlagworte „Bürokratiebewältigung“, „Sozialsystem in Österreich“ und „Verträge“ näher beschrieben. Im dritten Modul soll schließlich Landes- und Staatsbürgerschaftskunde vermittelt werden; sie umfasst nach dem Rahmencurriculum Informationen über Bundeslän-

Nr. R (98) 6 vom 17. März 1998 betreffend „modern Languages“; siehe auch *Europa-rat*, Gemeinsamer Referenzrahmen für Sprachen: lernen, lehren, beurteilen, 2001.

¹⁰⁷ Diese Niveaus werden mit A 1, A 2, B 1, B 2, C 1, C 2 gekennzeichnet; die zuletzt genannte Stufe entspricht beinahe muttersprachlichen Kenntnissen.

¹⁰⁸ Dieses Rahmencurriculum dient nach der IV-V „als Leitlinie für Anhaltspunkte und Orientierungen inhaltlicher und methodischer Vorgaben zur Vermittlung von ‚Deutsch als Fremdsprache‘ (DaF) für Deutsch-Integrationskurse.“ Es bleibt zu hoffen, dass das Lehrpersonal über so viel Erfahrung mit Deutsch als Fremdsprache verfügt, dass es diesen Satz versteht.

¹⁰⁹ Es umfasst nach dem Rahmencurriculum Wohnen (Wohnformen), Ernährung (Lebensmittel, alltägliche Versorgung, Geld), Gesundheit (Arztbesuch, Krankenhaus-aufenthalt), Verkehr (Verkehrsmittel, Orientierung), Ausbildung (Schule, Fortbil-dung), Arbeit und Beruf (Wirtschaft, spezifische Berufsbereiche) sowie Freizeit (kultu-relle Aktivitäten, Sport).

der, Grundwerte einer europäischen demokratischen Gesellschaft, Staatsform und politische Institutionen. Das Kursziel ist nach § 3 Abs. 1 IV–V zwar erreicht, wenn ein Zuwanderer Sprachkenntnisse auf dem A 1-Niveau erworben hat; eine Kursbestätigung ist daher auch auszustellen, wenn ein Kursteilnehmer die im Rahmencurriculum genannten Themen nicht beherrscht. Dennoch müssen diese Themen aber in einem Deutsch-Integrationskurs ebenso vermittelt werden wie die geschilderten Sprachkenntnisse. Das gesamte Pensum soll nach § 7 Abs. 1 IV–V grundsätzlich innerhalb von 100 Unterrichtseinheiten zu je 45 Minuten absolviert werden;¹¹⁰ für Lernende mit Vorkenntnissen oder Vorqualifikationen in der deutschen Sprache können auch Kurse mit einer geringeren Stundenanzahl angeboten werden, um das Kursziel zu erreichen. Eine Erhöhung der Kursdauer ist nicht vorgesehen.

Linguisten und Sprachpädagogen bezweifeln, dass das Sprachniveau A 1 in 100 Unterrichtseinheiten ohne Vorbildung erreicht werden kann;¹¹¹ dass Analphabeten bzw. in nicht-lateinischen Schriftsystemen alphabetisierte Menschen die Entwicklung einer Lesekompetenz auch auf einfachstem Niveau in 100 Unterrichtseinheiten erreichen, wird von sprachwissenschaftlicher Seite ausgeschlossen.¹¹² Als vollends illusorisch sehen es Fachleute schließlich an, dass auf einem derart niedrigen Sprachniveau,

¹¹⁰ Wie sich aus der „Berechnung der Kosten der Integrationsvereinbarung für den Bund 2003“ in der RV 1172 BlgNR 21. GP, 22, ergibt, ging bereits die Bundesregierung bei der Einbringung ihres Gesetzesvorschlages im Nationalrat von 100 Unterrichtseinheiten aus.

¹¹¹ *Österreichischer Verband Deutsch als Fremdsprache/Deutsch als Zweitsprache – ÖDaF*, Stellungnahme zum „Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Fremden-gesetz 1997, das Asylgesetz 1997 und das Ausländerbeschäftigungsgesetz geändert werden <www.univie.ac.at/oedaf/Stellung_OeDaF_20020328.html> (18. Dezember 2002), 4; *verbal*, Stellungnahme, 4; *Boeckmann/Eder/Furch/Plutzar*, Sprich Deutsch und Du gehört zu uns! Deutsch als Zweitsprache bei der Integration von MigrantInnen und in der Lehreraus- und -fortbildung, in: Busch u. a. (Hrsg.), Sprachenpolitik in Österreich. Eine Bestandsaufnahme, 2003, 3, 44 ff., die aus ihren Erfahrungen mit Sprachkursen für Flüchtlinge berichten, dass der Umfang von 600 Unterrichtseinheiten in 8 Monaten gerade ausreicht, um Lernende auf das Niveau A 2 des Europäischen Referenzrahmens zu bringen, einige Kursteilnehmer würden selbst dieses Niveau in der angegebenen Zeit nicht erreichen; siehe auch *Krumm*, Stellungnahme im Rahmen des Begutachtungsverfahrens zu dem Bundesgesetz, mit dem das Fremden-gesetz 1997 (FrG-Novelle 2002) und das Asylgesetz 1997 (AsylG-Novelle 2002) und das Ausländerbeschäftigungsgesetz geändert werden, 4. Auch dass nach 100 Unterrichtseinheiten bei jedem Zuwanderer sinnvoll abprüfbare Sprachkenntnisse erreicht werden können, wird von sprachpädagogischer Seite bezweifelt: siehe *Krumm*, Deutsch als Zweitsprache 2002 (2), 36 f.; *ÖDaF*, Stellungnahme, 4; *verbal*, Stellungnahme, 4.

¹¹² *Verbal*, Stellungnahme, 3; vgl. auch *Buttaroni/Plutzar*, Deutsch als Zweitsprache 2002 (3), 21 f. Aus derartigen Erwägungen wurde wohl auch in der Stellungnahme der BM für Bildung, Wissenschaft und Kultur zum Ministerialentwurf, 11, angeregt, dem Deutsch-Integrationskurs für nicht oder nicht in einem lateinischen Schriftsystem alphabetisierte Personen einen Alphabetisierungskurs vorzuschalten. Dem wurde allerdings ohne erkennbaren Grund nicht Rechnung getragen.

wie es in 100 Unterrichtseinheiten erreicht werden kann, auch noch Themen wie „Sozialsystem Österreich“, „Grundwerte einer europäischen demokratischen Gesellschaft“, „Staatsform“ oder „Politische Institutionen“ vermittelt werden können.¹¹³ Die Ausgestaltung der Deutsch-Integrationskurse leidet damit an einem ähnlichen Mangel wie der Kostenbeitrag des Bundes: FrG und IV-V behandeln alle Zuwanderer formal gleich, aber gerade das ist bedenklich, weil sich Zuwanderer hinsichtlich ihrer Sprachkompetenz beträchtlich voneinander unterscheiden. So wie ein Kostenbeitrag von EUR 182 für Zuwanderer nicht bloß ausnahmsweise, sondern häufig zu niedrig sein wird, orientiert sich auch das Unterrichtsprogramm der Deutsch-Integrationskurse an dem keineswegs typischen Fall eines lerngewohnten Zuwanderers mit indogermanischer Herkunftssprache.¹¹⁴ Er mag das Kursprogramm in 100 Unterrichtseinheiten bewältigen können; einem nicht unerheblichen Teil der Zuwanderer wird dies aber nicht gelingen. Die bisherigen Erfahrungen mit Sprachkursen für Zuwanderer zeigen, dass dieser Personenkreis verglichen mit anderen Sprachlernenden durch ein Höchstmaß an Heterogenität gekennzeichnet ist. Die Teilnehmer unterscheiden sich erheblich hinsichtlich Herkunft, Alter, Ausbildung, Vorwissen und Lerntempo sowie hinsichtlich ihrer sprachlichen Zielsetzungen.¹¹⁵ Diesen stark differierenden Sprachbiographien müsste für eine erfolgreiche Sprachförderung durch ein ebenso differenziertes Kursangebot Rechnung getragen werden,¹¹⁶ wofür jedoch weder im FrG noch in der IV-V zureichende Vorkehrungen getroffen worden sind. Nach § 2 Abs. 3

¹¹³ *Krumm*, Stellungnahme, 4; *ÖDaF*, Stellungnahme, 4; *verbal*, Stellungnahme, 3 f. Die Stellungnahme der BM für Bildung, Wissenschaft und Kultur zum Ministerialentwurf, 12, plädierte wohl aus ähnlichen Gründen für eine Streichung des § 50d Abs. 1 Z 3 FrG, der „Themen, die europäische, demokratische Grundwerte vermitteln“ zum Inhalt eines Deutsch-Integrationskurses erklärt. In der Praxis wird sich dieses Problem wohl nur entschärfen lassen, wenn die genannten Themen in der Muttersprache der Kursteilnehmer unterrichtet oder wenn ihnen entsprechende Informationen in dieser Sprache schriftlich zur Verfügung gestellt werden.

¹¹⁴ Siehe *Krumm*, Stellungnahme, 5, der darauf hinweist, dass die Niveaubeschreibungen des Europäischen Referenzrahmens für lerngewohnte europäische Erwachsene konzipiert sind. Dieser Referenzrahmen geht überdies davon aus, dass sich das Lehren und Lernen von Sprachen „an der Motivation, den Dispositionen und den Lernmöglichkeiten“ der Lernenden orientieren muss: *Europarat*, Gemeinsamer europäischer Referenzrahmen für Sprachen: lernen, lehren, beurteilen, 2001, 16.

¹¹⁵ *Krumm*, Deutsch als Zweitsprache 2002 (2), 35 f.; *Buttaroni/Plutzer*, Deutsch als Zweitsprache 2002 (3), 20; *Schumacher*, 115.

¹¹⁶ Dass das Erlernen einer Zweitsprache ein Prozess mit großen individuellen Unterschieden ist, wurde im Schrifttum schon oft betont, siehe etwa *Baur*, Statements, Deutsch als Zweitsprache 2002 (2), 20, 22; *Krumm*, Deutsch als Zweitsprache 2002 (2), 35 f., der die Notwendigkeit einer Sprachstandsdiagnose betont, die die Mehrsprachigkeit der Zuwanderer erfasst und die Grundlage für die Zuweisung zu einem differenzierten Kursangebot bildet oder zumindest den Lehrenden eine innere Differenzierung ermöglicht; siehe auch *Boeckmann/Eder/Furch/Plutzer*, Sprachenpolitik in Österreich, 45.

IV–V orientieren sich die Lehrenden zwar bei der Material- und Methodewahl im Unterricht an der zu unterrichtenden Gruppe und verpflichten sich, die im Rahmencurriculum entwickelten Inhalte im Unterricht in der ihnen geeignet erscheinenden Art und Weise vorzutragen und zu vermitteln. Auch nach § 4 Abs. 3 IV–V hat der Unterricht „durch seine Methodik der Vielfalt der Lerntypen gerecht zu werden und unter Bedachtnahme auf die Binnendifferenzierung Raum für die Lernenden zu schaffen, damit sich diese durch den Unterricht persönliche Interessenprofile und Handlungsspielräume erarbeiten können“. Schließlich wird in Punkt I.2. der Anlage A betont, dass die Inhomogenität der Kursteilnehmer „in der Planung in Hinblick auf größtmögliche Flexibilität bei der Auswahl der Inhalte und Erstellung der Kursmaterialien zu berücksichtigen“ ist. Die Flexibilität, die den Lehrenden dabei verbleibt, ist aber überaus bescheiden, denn an den in der IV–V vorgegebenen Kursinhalt, nämlich die Absolvierung der drei Module und die Vermittlung des mit dem A 1-Niveau festgelegten Kurszieles innerhalb von 100 Unterrichtseinheiten sind sie durch die IV–V jedenfalls gebunden. Dieses einheitliche Unterrichtsprogramm ist, wenn auch mit unterschiedlichen Methoden und Materialien, doch von allen Kursteilnehmern gleichermaßen zu absolvieren, also unabhängig davon, ob es sich dabei um lerngewohnte und gebildete Personen handelt oder um Zuwanderer, deren Herkunftssprache sich in Struktur und Schrift grundsätzlich von den indogermanischen Sprachen unterscheidet, oder gar um Zuwanderer, die überhaupt nicht alphabetisiert sind.

Sollten die Deutsch-Integrationskurse in der Praxis tatsächlich der IV–V gemäß durchgeführt werden, sollte Zuwanderern eine Kursbestätigung also nur dann ausgestellt werden, wenn sie nach 100 Unterrichtseinheiten das Sprachniveau A 1 erreichen, so wird eine nicht unbeträchtliche Zahl von Zuwanderern nicht in der Lage sein, die Integrationsvereinbarung allein durch den Besuch eines Deutsch-Integrationskurses zu erfüllen. Es ist zu hoffen, dass diese Zuwanderer in der Praxis eine entsprechende Beratung finden; der – vom FrG selbst anempfohlene – Besuch eines solchen Kurses ist für diese Personengruppe nämlich nicht nur ungeeignet, um die Integrationsvereinbarung zu erfüllen; die Kosten eines erfolglosen Kursbesuches hätten die Betroffenen auch endgültig allein zu tragen. Um dies zu vermeiden, müssten diese Zuwanderer zunächst einen Alphabetisierungskurs bzw. einen alternativen Sprachunterricht besuchen, der sie erst in die Lage versetzt, einen Deutsch-Integrationskurs zu absolvieren.¹¹⁷ Für die Kosten eines solchen zusätzlichen, ihrer Sprachbiographie adäquaten Unterrichts hätten die Zuwanderer freilich allein aufzukommen, was die bereits oben

¹¹⁷ Für die Dauer einer solchen Alphabetisierung bzw. eines alternativen Sprachunterrichts wäre Zuwanderern ein Aufschub nach § 50c Abs. 2 FrG zu gewähren.

konstatierte Benachteiligung sozial schwacher Personen noch weiter vertieft.¹¹⁸

cc. Kursangebot

Weder das FrG noch die IV-V haben schließlich Vorkehrungen dafür getroffen, dass ein Deutsch-Integrationskurs für jeden Zuwanderer mit einem zumutbaren Aufwand erreichbar ist.¹¹⁹ Die zertifizierten Sprachkursveranstalter müssen nach § 6 IV-V zwar bei der Festsetzung der Kurszeiten auf die Bedürfnisse der Lernenden Bedacht nehmen und dabei insbesondere die verkehrstechnische Erreichbarkeit sowie die Arbeitszeiten und familiären Verpflichtungen der Lernenden berücksichtigen. Und sie werden dies – schon um eine entsprechende Auslastung ihrer Kurse zu erzielen – regelmäßig auch tun. Da die zertifizierten Institutionen zur Abhaltung von Deutsch-Integrationskursen aber nur berechtigt und nicht auch verpflichtet sind, werden solche Kurse in der Praxis verständlicherweise nur dort angeboten, wo eine entsprechend hohe Nachfrage besteht, also vorwiegend in den Ballungszentren, nicht aber in Regionen, in denen die Nachfrage für die kostendeckende Abhaltung eines Sprachkurses zu niedrig ist. Zuwanderer, die in solchen Regionen leben, haben daher nicht die Möglichkeit, einen Deutsch-Integrationskurs zu besuchen.

d. Konsequenzen der Nichterfüllung

Zuwanderer mit einem niedrigen Einkommen, Personen mit einer „schwierigen“ Sprachbiographie, und auch Menschen, für die ein Kurs nicht erreichbar ist, werden also nicht in der Lage sein, die Integrationsvereinbarung innerhalb eines Jahres durch den Besuch eines Deutsch-Integrationskurses zu erfüllen. Soweit für sie auch ein alternativer Sprachunterricht nicht zugänglich oder finanzierbar ist, wird ihnen die Erfüllung der Integrationsvereinbarung überhaupt nicht möglich sein. Dass sie wegen ihrer mangelnden Sprachkenntnisse bestraft und ausgewiesen werden können, muss aber in verfassungskonformer Auslegung der einschlägigen Vorschriften verneint werden: Denn eine Verwaltungsstrafe kann nach § 108 Abs. 1a und 1b FrG nur dann verhängt werden, wenn ein Zuwanderer die Integrationsvereinbarung aus Gründen nicht erfüllt, die „ausschließlich in seinem Einflussbereich liegen“, und auch eine Ausweisung ist nach § 34 Abs. 2a und 2b FrG nur auszusprechen,

¹¹⁸ Dass sich im Einzelfall humanitäre Einrichtungen finden mögen, die diese zusätzlichen Kosten übernehmen, ändert an der fehlenden Unterstützung durch den Bund nichts; siehe schon oben bei Fn. 101.

¹¹⁹ Auf die Notwendigkeit, ein flächendeckendes bzw. auch dezentrales Kursangebot sicherzustellen, wurde im Begutachtungsverfahren mehrfach hingewiesen, siehe etwa die zum Ministerialentwurf erstatteten Stellungnahmen der Tiroler Landesregierung, 4; der Wirtschaftskammer, 8; der Caritas, 4; der Industriellenvereinigung, 5; siehe auch ÖDaF, Stellungnahme, 4.

wenn Zuwanderer diese Vereinbarung aus Gründen nicht erfüllt haben, die „ausschließlich von ihnen zu vertreten“ sind. In gleichheitskonformer Interpretation wird man annehmen müssen, dass ein niedriges Einkommen, eine „schwierige“ Sprachbiographie und ein nicht vorhandenes Kursangebot weder ausschließlich im Einflussbereich des Zuwanderers liegen noch von ihm ausschließlich zu vertreten sind, dass sie einer Strafe oder Ausweisung also im Wege stehen.

Ob eine Ausweisung von diesen Fällen abgesehen verfassungsrechtlich überhaupt zulässig ist, kann man mit gutem Grund bezweifeln. Denn eine Aufenthaltsbeendigung greift regelmäßig in das Recht des Zuwanderers auf Achtung des Privat- und Familienlebens ein und müsste daher zunächst nach Art. 8 Abs. 2 EMRK auf einer Regelung beruhen, die so bestimmt formuliert ist, dass der Rechtsunterworfenen die Umstände und Bedingungen des staatlichen Handelns voraussehen und die Konsequenzen seines eigenen Verhaltens absehen kann.¹²⁰ Dass § 34 Abs. 2a und 2b FrG diese Voraussetzungen erfüllt, erscheint zweifelhaft, bleibt doch letztlich unklar, wann „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass [Fremde] nicht bereit sind, die Befähigung zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich zu erwerben“.¹²¹ Davon abgesehen müsste ein Eingriff in das Privat- und Familienleben des Zuwanderers aber auch durch ein in Art. 8 Abs. 2 EMRK genanntes Eingriffsziel gerechtfertigt sein.¹²² Klar ist dabei, dass mangelnde Sprachkenntnisse nicht die nationale Sicherheit, die Gesundheit, die Moral oder die Rechte und Freiheiten anderer bedrohen, und auch dass die Ausweisung eines Zuwanderers, der nicht über Grundkenntnisse der deutschen Sprache verfügt, für die öffentliche Ruhe und Ordnung, zur Verteidigung der Ordnung¹²³ oder zur Verhinderung strafbarer Handlungen in einer demokratischen – ja auf Pluralismus angelegten – Gesellschaft wirklich notwendig ist, muss man mE verneinen. Denkbar wäre als legitimer Ausweisungsgrund, wenn überhaupt, dann nur das wirtschaftliche Wohl des Landes, auch dies aber nur, wenn die mangelnden Sprachkenntnisse im konkreten Fall dazu führen, dass der Zuwanderer in eine Notlage gerät, in der ihn der Staat unterstützen muss. Nun kann aber einerseits von mangelnden Sprachkenntnissen nicht automatisch auf eine soziale Notlage geschlossen werden, und andererseits stellt Mittellosigkeit nach dem FrG ohnedies einen Auswei-

¹²⁰ Zu Art. 8 EMRK näher *Wiederin*, Art. 8 EMRK, in: Korinek u. a. (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Loseblatt, 5. Lieferung, 2002, hier insbesondere Rz 19.

¹²¹ Siehe dazu schon oben II.1.e.dd.

¹²² Näher *Wiederin*, Art. 8 EMRK, Rz 22 ff.; siehe auch *Zeichen*, Zum Ausweisungsschutz für integrierte Fremde, ZÖR 2002, 413.

¹²³ „Ordnung“ ist dabei restriktiv zu verstehen, siehe z. B. *Berka*, Die Gesetzesvorbehalte der Europäischen Menschenrechtskonvention, ZÖR 1986, 71, 85 f.

sungsgrund dar,¹²⁴ sodass nicht ersichtlich ist, in welchem der Eingriffsziele des Art. 8 EMRK eine Ausweisung Deckung finden soll, die sich nur auf die Nichterfüllung der Integrationsvereinbarung stützt.¹²⁵ Da § 34 Abs. 2a und 2b FrG der Behörde ausdrücklich anordnet, auf das Privat- und Familienleben des Betroffenen Bedacht zu nehmen, wird sie von einer Ausweisung nach dieser Vorschrift wohl regelmäßig Abstand nehmen müssen, weil ein durch Art. 8 EMRK geschütztes Privat- und Familienleben nach einem drei- oder vierjährigen Aufenthalt praktisch immer besteht.

¹²⁴ Siehe dazu schon oben Fn. 85.

¹²⁵ Diese Überlegungen gelten in grundsätzlich gleicher Weise für § 12 Abs. 1a FrG, der die Versagung einer Niederlassungsbewilligung anordnet, wenn ein Zuwanderer sich nicht bereit erklärt, eine Integrationsvereinbarung einzugehen. ME wäre eine solche Versagung durch den Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 EMRK nicht gedeckt, soweit sie in das Recht des Bewilligungswerbers auf Achtung des Privat- und Familienlebens eingreift, wie dies bei Altzuwanderern regelmäßig der Fall sein wird. Die mangelnde Bereitschaft, eine Integrationsvereinbarung einzugehen, ist nach § 12 Abs. 1a FrG zwar ein zwingender Versagungsgrund; werden in einem Verfahren zur Erteilung eines weiteren Aufenthaltstitels aber Versagungsgründe bekannt, so hat die Behörde dem Zuwanderer nach § 15 Abs. 1 FrG mitzuteilen, dass eine Aufenthaltsbeendigung beabsichtigt ist und ihm darzulegen, warum dies unter Bedachtnahme auf den Schutz seines Privat- und Familienlebens zulässig erscheint. In einem sonach einzuleitenden Ausweisungsverfahren nach § 34 Abs. 1 Z 2 FrG wäre der Schutz des Privat- und Familienlebens des Betroffenen zu berücksichtigen (§ 37 Abs. 1 FrG). Sobald sich ergibt, dass eine Aufenthaltsbeendigung unzulässig ist, hätte die Behörde nach § 15 Abs. 2 FrG den weiteren Aufenthaltstitel zu erteilen. Einen noch stärkeren Schutz als Art. 8 EMRK gewährt der Assoziationsratsbeschluss EWG – Türkei Nr. 1/80 türkischen Staatsangehörigen: Soweit diese Personen ein assoziationsrechtliches Aufenthaltsrecht in Österreich genießen, dürfen sie nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit ausgewiesen werden (Art. 14 Abs. 1). Derartige Gründe liegen aber weder vor, wenn ein türkischer Staatsangehöriger eine Integrationsvereinbarung nicht erfüllt (in diesem Sinn auch die Stellungnahme der BM für äußere Angelegenheiten zum Ministerialentwurf, 6; ebenso *Schumacher*, 116) noch, wenn er sich nicht bereit erklärt, eine solche Vereinbarung einzugehen. Eine Ausweisung nach § 34 Abs. 2a und 2b FrG wäre daher ebenso unzulässig wie die Versagung einer Niederlassungsbewilligung nach § 12 Abs. 1a FrG. Sollte überdies der Vorschlag der RL des Rates betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, KOM/2001/0127endg, ABl Nr. C 240/2001, 79, in dieser Form verabschiedet werden, stünde auch sie der Ausweisung eines Drittstaatsangehörigen entgegen, der sich seit fünf Jahren ununterbrochen im Hoheitsgebiet aufhält, über feste Einkünfte über dem Betrag der Sozialhilfe bzw. der Mindestrente der Sozialversicherung und über eine Krankenversicherung verfügt, die sämtliche Risiken abdeckt. Denn nach Art. 13 des genannten RL-Vorschlages darf ein langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger nur dann ausgewiesen werden, wenn sein persönliches Verhalten eine gegenwärtige, hinreichend schwere Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit darstellt und ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt. Dies kann nun aber keinesfalls behauptet werden, wenn jemand sich nicht bereit erklärt, eine Integrationsvereinbarung einzugehen.

3. Rechtspolitische Bewertung

Die rigiden Sanktionen, die das FrG für den Fall der Nichterfüllung der Integrationsvereinbarung androht, werden bei verfassungskonformer Interpretation also in vielen Fällen nicht zur Anwendung kommen. Ist die Integrationsvereinbarung bei näherem Hinsehen also doch kein Wolf im Schafspelz, sondern viel eher ein Schaf im Wolfspelz? Verfassungsrechtlich mag man das vielleicht bejahen;¹²⁶ doch aus rechtspolitischer Sicht ist eine andere Bewertung angebracht. Dass die Integrationsvereinbarung in Wahrheit keine Vereinbarung ist, wurde bereits festgestellt; dass sie einen wesentlichen Beitrag zur Integration leisten wird, darf bezweifelt werden.

a. Der Beitrag des Bundes zur Integration

Die besondere Bedeutung der Sprache für die Integration wurde schon oft betont und, soweit ersichtlich, auch in der öffentlichen Diskussion der Integrationsvereinbarung von niemandem bestritten. Grundsätzlich ist es daher durchaus zu begrüßen, wenn der Gesetzgeber Maßnahmen ergreift, um den Spracherwerb der Zuwanderer zu forcieren. Tatsächlich mag die Integrationsvereinbarung auch dazu führen, dass sich mehr Zuwanderer Sprachkenntnisse auf dem Niveau A 1 verschaffen als dies vor der Geltung der FrG-Novelle 2002 der Fall war. Dass diese niedrigen Sprachkenntnisse den Zuwanderer aber schon in die Lage versetzen, am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich teilzunehmen, ist wohl nicht anzunehmen.¹²⁷ Für diese, vom Gesetzgeber in § 50a Abs. 2 FrG ausdrücklich angestrebte Teilnahmebefähigung wäre zweifellos ein höherer Beitrag des Staates zur Integration erforderlich gewesen: Auffallend niedrig ist zunächst schon die Kostenbeteiligung des Bundes in einer Höhe von maximal EUR 182,¹²⁸ und zwar auch im internationalen Vergleich: So wendet etwa Dänemark für Integrationsprogramme pro Zuwanderer bis zu EUR 16.452 auf, Schweden investiert in die Sprach- und sonstige Integrationsförderung pro Person bis zu EUR 14.962, die Niederlande EUR 5.950, in Deutschland sind Integrationskurse in Diskussion, für die ein Aufwand von EUR 1280 pro Zuwande-

¹²⁶ Damit soll keinesfalls gesagt werden, dass die die Integrationsvereinbarung betreffenden Regelungen in jeder Hinsicht verfassungskonform sind, sondern nur, dass ihnen im Wege der verfassungskonformen Interpretation einige „Spitzen“ genommen werden können; näher zu hinterfragen wäre u. a. ihre kompetenzrechtliche Deckung, auch das Programmierungsdefizit dieser Regelungen ist zum Teil beträchtlich und unter dem Gesichtspunkt des Legalitätsprinzips nicht unbedenklich.

¹²⁷ Siehe schon ÖDaF, Stellungnahme, 3 f.; siehe auch *verbal*, Stellungnahme, 3, 6.

¹²⁸ Die bei unselbständigen Schlüsselkräften zudem auf den Arbeitgeber abgewälzt wird: § 50c Abs. 5 FrG.

rer vorgesehen ist.¹²⁹ In Dänemark, Schweden und in den Niederlanden werden die Kosten der Integrationsförderung ausschließlich vom Staat getragen;¹³⁰ in Deutschland ist zwar eine Beteiligung des Zuwanderers geplant, von ihr ausgenommen wären jedoch Personen, die Arbeitslosenhilfe beziehen oder die ihren Unterhalt durch den Bezug von Sozialhilfe oder Grundsicherung decken oder doch bei Entrichtung des Kostenbeitrags decken müssten.¹³¹ Auch was den Umfang der Sprachkurse betrifft, fällt Österreich im internationalen Vergleich weit ab: Den in der IV-V vorgesehenen 100 Unterrichtseinheiten zu je 45 Minuten stehen Integrationskurse im Ausmaß von 600 Stunden in den Niederlanden, 525 Stunden in Schweden und geplanten 630 Stunden in Deutschland gegenüber, in Dänemark ist die Länge des Integrationsprogrammes individuell verschieden.¹³² In jedem dieser Länder soll vor dem Kursbeginn die Sprachkompetenz jedes einzelnen Zuwanderers erhoben und dann ein Lernprogramm zusammengestellt werden, das seinen individuellen Voraussetzungen entspricht.¹³³ Regelmäßig sind in diesen Ländern auch die Gemeinden in die Integrationsförderung eingebunden,¹³⁴ wodurch – anders als in Österreich – leichter sichergestellt werden kann, dass für jeden Zuwanderer ein Kurs mit zumutbarem Aufwand erreichbar ist.

¹²⁹ *Feik*, *migralex* 2003; siehe zur Sprachförderung in Schweden auch *Pupini*, *Deutsch als Zweitsprache* 2002 (2), 24; siehe für die Niederlande *Scheve*, *Mehr als Sprachförderung. Eine Studie zur Integration von Neu-Zuwanderern in den Niederlanden, 2000*; siehe für Deutschland den Entwurf einer Ausländerintegrationskursverordnung, 2, 15.

¹³⁰ *Feik*, *migralex* 2003; *Pupini*, *Deutsch als Zweitsprache* 2002 (2), 25; *Scheve*, 30.

¹³¹ Siehe § 7 Abs. 2 Entwurf der Ausländerintegrationskursverordnung.

¹³² *Feik*, *migralex* 2003; *Pupini*, *Deutsch als Zweitsprache* 2002 (2), 25; siehe für Deutschland den Entwurf der Ausländerintegrationskursverordnung, 2, 15, sowie dessen § 9 f.; siehe aber auch den anlässlich der Neuverhandlung des (vom BVerfG für nichtig erklärten) ZuwanderungsG 2002 eingebrachten Änderungsantrag der CDU/CSU-Fraktion vom 25. Jänner 2002, in dem ein Basissprachkurs im Umfang von 600 Stunden, ein Orientierungskurs von 30 Stunden und für Jugendliche bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres eine Aufbauförderung von weiteren 300 Stunden gefordert wird.

¹³³ Siehe *Feik*, *migralex* 2003; für Schweden auch *Pupini*, *Deutsch als Zweitsprache* 2002 (2), 25; für die Niederlande *Scheve*, 14 ff.; für Deutschland § 12 Entwurf der Ausländerintegrationskursverordnung, sowie die Erläuterungen zu § 1. Wenn ein Kursprogramm in solcher Weise den Bedürfnissen des Einzelnen angepasst wird, ist es auch gerechtfertigt, von einem „introduction contract“ zu sprechen, wie dies etwa in Dänemark der Fall ist.

¹³⁴ Siehe *Feik*, *migralex* 2003; *Scheve*, 16; *Pupini*, *Deutsch als Zweitsprache* 2002 (2), 25. Nach § 1 Abs. 2 Entwurf der Ausländerintegrationskursverordnung soll in Deutschland der Basissprachkurs und der Orientierungskurs vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge koordiniert und durchgeführt werden, den Aufbausprachkurs führt das Land durch, in dem der Kursteilnehmer seinen Hauptwohnsitz hat.

b. Signalwirkung

Der Beitrag, den der Staat in diesem Bereich zur Integration leistet, ist aber nicht nur überaus bescheiden. Eine Spracherwerbspflicht, deren Erfüllung so spärlich gefördert ist, dass sie für viele Zuwanderer zu einer Hürde wird, und deren Nichterfüllung zugleich mit rigiden Sanktionen bis hin zur Ausweisung bedroht ist, erzeugt auch eine negative Signalwirkung, die der Integration kaum dienlich sein kann: Sie bedeutet dem Zuwanderer nicht, dass er erwünscht ist, sondern dass er sich tunlichst anzupassen hat, weil er sonst seine Existenzberechtigung in diesem Land verliert. Umgekehrt erweckt eine solche Regelung bei der Aufnahmegesellschaft den Eindruck, Zuwanderer seien ohne Zwang keinesfalls bereit, Deutsch zu lernen. Das wird bestehende Barrieren zwischen Aufnahmegesellschaft und Zuwanderern gewiss nicht beseitigen, sondern eher befestigen,¹³⁵ und es entspricht auch nicht der Realität. Denn wie Sprachkursveranstalter und Sprachpädagogen berichten, sind Zuwanderer durchaus bereit, Deutsch zu lernen, sofern ihnen leistbare Kurse unter geeigneten Rahmenbedingungen angeboten werden.¹³⁶ Ob diese grundsätzlich vorhandene Motivation sich in dieser Form beibehalten lässt, wenn mangelnde Sprachkenntnisse mit derart dramatischen Sanktionen bedroht werden, ist fraglich. Sprachpädagogen haben jedenfalls darauf hingewiesen, dass auf diese Weise die Sprache selbst negativ, nämlich mit Angst besetzt und nicht mehr als Schlüssel zur Aufnahmegesellschaft empfunden wird, sondern als Barriere zu dieser.¹³⁷

c. Verwaltungsaufwand

In Zeiten, in denen Sparen zum Programm und eine schlanke Verwaltung zumindest zum Postulat geworden ist, muss schließlich auch bemerkt werden, dass die Vollziehung der Vorschriften über die Integra-

¹³⁵ Siehe demgegenüber die Äußerung des Abg. Kiss, StenProt, 109. Sitzung, 21. GP, 67: „Ich glaube, dass wir mit diesem Fremden-gesetz und mit diesem Ausländerbeschäftigungsgesetz genau jenen Weg gehen, den die heimische, die österreichische Bevölkerung von uns verlangt. Wir bauen Brücken, und wir reißen Mauern nieder in den Köpfen und in den Herzen der Menschen. Wir gehen mit dem Zug der Zeit, und mit uns geht die Zeit.“

¹³⁶ ÖDaF, Stellungnahme, 2; verbal, Stellungnahme, 2, 5 f.; Buttaroni/Plutzer, Deutsch als Zweitsprache 2002 (3), 21; Krumm, Deutsch als Zweitsprache 2002 (2), 32.

¹³⁷ Siehe ÖDaF, Stellungnahme, 2, wonach rigorose Sanktionen bei Lernversagen zu emotionaler Ablehnung der Zielsprache und der Zielkultur führen. Siehe weiters Krumm, Deutsch als Zweitsprache 2002 (2), 37, nach dem scharfe Sanktionen die für den Spracherwerb gerade erforderliche Risikobereitschaft, sich fehlerhaft auszudrücken, behindern. Dass der Spracherwerb nicht eine Chance, sondern eine Last ist, suggeriert auch das FrG selbst, wenn es den Abschluss einer Integrationsvereinbarung nur dem ermöglicht, der dazu verpflichtet ist (II.1.d.); gerade so, als wäre es von vornherein undenkbar, dass ein Zuwanderer die deutsche Sprache freiwillig lernen und hierfür den – wenn auch bescheidenen – Kostenbeitrag des Bundes in Anspruch nehmen will.

tionsvereinbarung mit einem beträchtlichen Aufwand verbunden sein wird: Die Behörden haben nicht nur die Anzahl der eingegangenen Integrationsvereinbarungen zu registrieren und halbjährlich dem BM für Inneres bekannt zu geben (§ 14 Abs. 3a FrG); sie müssen auch jeden Zuwanderer, der die Integrationsvereinbarung nach einem Jahr nicht erfüllt, schriftlich ermahnen, ihm eine Nachfrist setzen, ihn auf die Folgen der Nichterfüllung hinweisen und all dies nachvollziehbar dokumentieren (§ 14 Abs. 3b FrG). Weiters muss die Behörde bei der Erteilung jeder Erstniederlassungsbewilligung und auch bei der Verlängerung der Niederlassungsbewilligung eines Altzuwanderers prüfen, ob einer der Ausnahmetatbestände des § 50b Abs. 1 FrG verwirklicht ist, insbesondere hat sie von Amts wegen festzustellen, ob der Zuwanderer über Deutschkenntnisse verfügt, die seinen Lebensumständen entsprechen. Da die Verwirklichung eines Ausnahmetatbestandes nach dem Abschluss der Integrationsvereinbarung deren Gegenstandslosigkeit bewirken kann, wird es Verfahren zur Feststellung einer solchen Ausnahme geben, daneben werden nicht nur Verwaltungsstrafverfahren und Ausweisungsverfahren geführt werden, sondern auch Verfahren zur Gewährung eines Aufschubes nach § 50c Abs. 2 FrG. Viele dieser Verfahren werden wegen der unklaren Rechtslage und der hohen Eingriffsintensität der Maßnahmen nicht in der ersten Instanz entschieden werden können, sondern bis an die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts geführt werden müssen, deren Überlastung notorisch ist.¹³⁸ All dies ist mit beträchtlichen Kosten verbunden, die im Interesse der Integration zweifellos besser, nämlich in die Deutsch-Integrationskurse investiert hätten werden können.

III. Lässt sich Integration erzwingen?

Die eingangs aufgeworfene Frage, ob sich Integration erzwingen lässt, muss vor diesem Hintergrund mit einem zögerlichen „ja“ und einem deutlichen „aber“ beantwortet werden: Ja insofern, als eine Pflicht zum Erwerb der Sprache gerechtfertigt werden kann; es gibt zwar keine zwingenden, aber es gibt doch vertretbare Gründe, die für die Statuierung einer solchen Pflicht sprechen.¹³⁹ Wenn eine solche Pflicht aber statuiert

¹³⁸ Auf die Mehrbelastung, die dem VwGH durch die Vollziehung der Regelungen über die Integrationsvereinbarung entsteht, hat bereits der Präsident des VwGH in einer Stellungnahme zum Ministerialentwurf, 2, 4, hingewiesen.

¹³⁹ In den Niederlanden ist die Pflicht zur Teilnahme an Integrationskursen grundsätzlich für alle Zuwanderer vorgesehen, die sich erstmals und dauerhaft in den Niederlanden niederlassen, ausgenommen sind z. B. EWR-Bürger und türkische Arbeitnehmer, die bereits länger als ein Jahr in den Niederlanden aufenthaltsberechtigt sind (Scheve, 9 f.); in Schweden sind verpflichtende Integrationsprogramme nur für Sozialhilfeempfänger und Asylwerber vorgesehen (Feik, *migralex* 2003); in Deutschland ist

wird, wenn der Staat also fordert, dann muss er auch fördern¹⁴⁰ und zudem bedenken, dass die Einhaltung dieser Pflicht einerseits nur im Rahmen der Verfassung sanktioniert werden kann und dass andererseits nicht jede Sanktion, die verfassungsrechtlich zulässig ist, rechtspolitisch auch sinnvoll ist. Abzulehnen ist mE die Ausweisung, einerseits, weil sie der Integration des Betroffenen definitiv nicht dient, andererseits aber auch, weil sie in vielen Fällen verfassungsrechtlich ohnedies unzulässig ist und selbst als bloße Drohung für Ausnahmefälle ein integrationsfeindliches Signal aussendet.¹⁴¹ Rechtspolitisch problematisch ist mE auch die Verhängung von Verwaltungsstrafen, denn sie suggerieren, dass fehlende Sprachkenntnisse der Allgemeinheit schaden und führen damit weg von dem Bewusstsein, dass Sprachkenntnisse dem Zuwanderer nützlich sind.¹⁴² Eine Rechtsordnung, die dieses Bewusstsein schaffen will, wird primär Anreize setzen¹⁴³ und sich zunächst mit „weichen“ Sanktionen begnügen. Zweckmäßig wäre in diesem Sinn etwa, wie dies in Deutschland diskutiert wird, ein Beratungsgespräch, in dem dem Zuwanderer, der einen Integrationskurs nicht besucht, der Sinn der Sprachenerwerbspflicht vermittelt und erhoben wird, was ihn von der Teilnahme an einem solchen Kurs abhält.¹⁴⁴ Denkbar und vertretbar ist mE auch, dem Zuwanderer – im Rahmen seiner finanziellen Verhältnisse – eine Be-

geplant, Zuwanderer, die sich nicht auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen können, zur Teilnahme zu verpflichten, andere Zuwanderer sollen nach Maßgabe verfügbarer Kursplätze zur Teilnahme berechtigt sein (§§ 3 f. des Entwurfs einer Ausländerintegrationskursverordnung, §§ 44 f. des (neu zu verhandelnden) ZuwanderungsG 2002).

¹⁴⁰ Unter diesem Motto – „Fördern und Fordern“ – stehen die geplanten Integrationskurse in Deutschland, siehe den Entwurf der Ausländerintegrationskursverordnung, 14. Dass Sprachförderung teuer ist, sei dabei zugestanden; doch sie ist, wie *Bade*, Statements, Deutsch als Zweitsprache 2002 (2), 19, treffend festgestellt hat, zugleich auch eine „rentable“ Zukunftsinvestition: „denn die sozialen Folgekosten der Nichtintegration sind ungleich höher als rechtzeitig angebotene Integrationshilfen.“

¹⁴¹ Tatsächlich ist die Ausweisung als Sanktion, soweit ersichtlich, außer in Österreich nirgendwo vorgesehen. In Deutschland war allerdings geplant, die Nichtteilnahme an einem Integrationskurs bei der Entscheidung über die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis zu berücksichtigen: siehe § 8 Abs. 3 des (neu zu verhandelnden) ZuwanderungsG 2002.

¹⁴² Verwaltungsstrafen sind außer in Österreich nur in den Niederlanden vorgesehen, dort allerdings nur als ultima ratio, wenn alle anderen Versuche, den Zuwanderer zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten, fehlgeschlagen sind. In der Praxis werden derartige Strafen so gut wie nie verhängt (*Scheve*, 25).

¹⁴³ Den Anreiz des freien Zugangs zum Arbeitsmarkt und der unbefristeten Aufenthaltsberechtigung setzen etwa die Niederlande; auch in Dänemark ist die Absolvierung eines Integrationskurses Voraussetzung für eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis, Gleiches ist in Deutschland geplant: siehe *Feik*, *migralex* 2003.

¹⁴⁴ Siehe § 11 Entwurf der Ausländerintegrationskursverordnung; siehe auch *Krumm*, Deutsch als Zweitsprache 2002 (2), 32, nach dem Spracherwerb nur funktioniert, wenn Lernende wissen, zu welchen Zwecken, zur Erreichung welcher außersprachlichen Ziele die Sprache benötigt wird.

teilung an den Kurskosten abzuverlangen; dies nicht nur, um den Staatshaushalt zu entlasten, sondern auch, weil ein solcher Beitrag bewusst machen kann, dass Spracherwerb etwas wert ist. Auch gegen eine schrittweise Reduktion der Kostenbeteiligung des Staates ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Vertretbar und verfassungsrechtlich unbedenklich erscheint weiters eine Senkung sozialer Transferleistungen, weil hier ein echtes Austauschverhältnis zwischen Staat und Zuwanderer konstruiert werden kann: Wenn der Staat einen Zuwanderer unterstützt, der in eine Notlage geraten ist, dann darf er umgekehrt erwarten, dass der Zuwanderer alles unternimmt, um aus dieser Notlage wieder herauszufinden. Ist der Erwerb von Sprachkenntnissen dafür ein geeignetes Mittel, ein Zuwanderer aber nicht bereit, sich diese Kenntnisse zu verschaffen, dann muss dem Staat umgekehrt zugestanden werden, dass er seine Unterstützung reduziert.¹⁴⁵ Nicht oft genug betont werden kann aber in Ansehung der „Integrationsvereinbarung“, dass der Zuwanderer in jedem dieser Fälle tatsächlich in der Lage sein muss, sich Sprachkenntnisse zu verschaffen, dass also ein Kursangebot bestehen muss, das der Sprachkompetenz des Zuwanderers adäquat ist und seinen Bedürfnissen in finanzieller, räumlicher und zeitlicher Hinsicht entspricht. Solange dies nicht gewährleistet ist, wirkt eine Spracherwerbspflicht nur selektiv und grenzt Personen nach Kriterien aus, die mit deren „Integrationsbereitschaft“ in keinem Zusammenhang stehen. Dies ist nicht nur verfassungswidrig, sondern kann auch dem Ziel der Integration nicht förderlich sein.

¹⁴⁵ Eine Kürzung oder der Entzug von Sozialhilfeleistungen ist z. B. in den Niederlanden, in Schweden und in Dänemark vorgesehen, siehe *Feik*, *migralex* 2003; *Scheve*, 25.