

Ulrike Davy/Albrecht Weber (Hrsg.)

Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen?

Überlegungen zum neuen Zuwanderungsgesetz



Nomos

Das österreichische Modell: Die Integrationsvereinbarung

Gliederung

- 1 Vorbemerkung
- 2 Das Ausgangsmodell: 2003 - 2005
 - 2.1 Die sprachliche Oberfläche: „Integrationsvereinbarung“
 - 2.2 Unter der Oberfläche: Ein Wolf im Schafspelz?
 - 2.2.1 Gesetzliche Spracherwerbspflicht
 - 2.2.2 Rahmenbedingungen des Spracherwerbs
 - 2.2.2.1 Kosten
 - 2.2.2.2 Deutsch-Integrationskurse
 - 2.2.3 Motivation für den Spracherwerb
 - 2.2.3.1 Anreize
 - 2.2.3.2 Sanktionen
 - 2.3 Auf den dritten Blick: Ein Schaf im Wolfspelz?
 - 2.3.1 Kreis der Betroffenen
 - 2.3.2 Wattierung der Sanktionen
 - 2.3.3 Praktische Erfahrungen
 - 2.4 Die Integrationsvereinbarung — ein Flop?
- 3 Das neue Modell: ab 2006
 - 3.1 Ausdehnung des Adressatenkreises
 - 3.2 Ausweitung des Lernprogramms
 - 3.3 Anstieg der Kosten
 - 3.4 Anreize und Sanktionen
- 4 Resümee

1 Vorbemerkung

Verpflichtende Sprachkurse für Ausländer liegen im Trend. Es kommt nicht allzu häufig vor, dass Österreich einem Trend früher folgt als Deutschland, hier war dies aber der Fall. Das österreichische Modell, das seit 1. Januar 2003 in Geltung steht, ist allerdings ganz anders konzipiert als das deutsche, und es verfolgt, wie sich noch zeigen wird, auch ein anderes Ziel. Dieses Modell ist zunächst vielschichtig: Es hat eine sprachliche Oberfläche, die eine bestimmte Botschaft transportiert. Betrachtet man die Regelung genauer, so ändert sich diese Botschaft beträchtlich. Sieht man noch genauer hin, dann

ändert sie sich noch einmal, und zieht man schließlich in Betracht, wie diese Regelung in der Praxis funktioniert, so zeigt sich, welches Ziel sie eigentlich verfolgt. Dem österreichischen Modell muss man sich also nähern wie ein Archäologe, der gleichsam Schicht für Schicht freilegt, um zum Kern der Regelung und zu ihrer wirklichen Intention vorzudringen. Dies soll im Folgenden zunächst für das Ausgangsmodell geschehen, also für jene Regelungen des FrG und der IV-V,¹ die am 1. Januar 2003 in Geltung gesetzt wurden (2). Dann werden die Änderungen erläutert, die der Gesetzgeber vor kurzem an diesem Modell vorgenommen hat und die am 1. Januar 2006 in Kraft getreten sind (3).² Schließlich wird ein kurzes Resümee zu Sinn und Tendenzen der alten und der neuen Regelung gezogen (4).

2 Das Ausgangsmodell: 2003 - 2005³

2.1 Die sprachliche Oberfläche: „Integrationsvereinbarung“

An der sprachlichen Oberfläche ist das österreichische Modell liberal und freundlich, es firmiert unter dem Titel „Integrationsvereinbarung“,⁴ und das klingt gut: „Integration“ ist ein positiv besetzter Begriff,⁵ der im Allgemeinen einen zweiseitigen Prozess bezeichnet, in dem Aufnahmegesellschaft und Migranten aufeinander zugehen.⁶

¹ Fremden-gesetz 1997 – FrG, BGBl I 75/1997 in der Fassung BGBl I 126/2002, näher ausgeführt durch die Verordnung des Bundesministers für Inneres über die Integrationsvereinbarung – IV-V, BGBl II 338/2002.

² Dies geschah im Zuge einer Neuordnung des gesamten Fremden- und Asylrechts, die nicht nur im politischen Diskurs, sondern auch im BGBl I 100/2005 unter dem merkwürdigen Titel „Fremdenrechtspaket 2005“ mehrere Gesetze zusammenfasst, darunter auch das hier relevante Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG) sowie das Fremdenpolizeigesetz 2005 (FPG). Die gesetzlichen Vorschriften über die Integrationsvereinbarung wurden durch die Verordnung der Bundesministerin für Inneres über die Integrationsvereinbarung (Integrationsvereinbarungs-Verordnung – IV-V), BGBl II 449/2005, näher ausgeführt.

³ Die nachfolgenden Ausführungen geben einen Überblick über die Rechtslage; für Details vgl. *Pöschl*, Die Integrationsvereinbarung nach dem österreichischen Fremden-gesetz – Lässt sich Integration erzwingen? in: Sahlfeld u.a. (Hg.), *Integration und Recht* (2003) 197 ff.

⁴ § 50a ff. FrG.

⁵ Der freilich auch vielschichtig und dessen Bedeutung im Detail unklar ist, vgl. dazu nur *Denninger*, *Integration und Identität*, *Kritische Justiz* 2001, 442.

⁶ Vgl. zu diesem Verständnis von Integration z.B. *Bauböck*, *Gleichheit, Vielfalt und Zusammenhalt – Grundsätze für die Integration von Einwanderern*, in: *Volf* u.a.

In die gleiche Richtung weist auch der Ausdruck „Vereinbarung“: Er lässt an zwei Personen denken, die sich auf Augenhöhe begegnen und zum beiderseitigen Vorteil austauschen. Anders als der Ausdruck „Vereinbarung“ vermuten lässt, ergibt sich der Inhalt der Integrationsvereinbarung aber nicht aus Verhandlungen im Einzelfall, sondern direkt aus dem Gesetz: Wer eine Integrationsvereinbarung eingeht, verpflichtete sich nach dem FrG dazu, Deutsch zu lernen.⁷ Er konnte diese Pflicht auf zwei Wegen einlösen: Entweder indem er einen Deutsch-Integrationskurs besucht und positiv absolviert,⁸ oder indem er sich Deutschkenntnisse auf andere Weise, etwa in alternativen Kursen oder im alltäglichen Leben, aneignet und über die erworbenen Kenntnisse eine Prüfung, den sog. Sprachkenntnisnachweis, ablegt.⁹

(Hg.), *Wege zur Integration* (2001) 11 (14); *Lefringhausen*, *Integration – eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe?* Deutsch als Zweitsprache 2/2002, 30; *Krumm*, „One sprachen konten wir uns nicht ferstandigen. Ferstendingung ist wichtig“, *Entwicklung und Tendenzen in der Sprachlehrforschung im Bereich der Migration und Integration*, Deutsch als Zweitsprache 2/2002, 32 (34, 39); vgl. auch die RV 952 BlgNR 22. GP, 124 zum NAG, wonach Integration ein „zweiseitiger und nachhaltiger Prozess“ ist.

⁷ Nach § 50a Abs. 2 1. und 2. Satz FrG „dient [die Integrationsvereinbarung] der Integration auf Dauer niedergelassener Fremder. Sie bezweckt den Erwerb von Grundkenntnissen der deutschen Sprache (§ 10a StBG) zur Erlangung der Befähigung zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich.“ Für sich genommen lässt diese Bestimmung offen, welche Pflicht ein Zuwanderer durch eine Integrationsvereinbarung übernimmt. Nach § 50b Abs. 2 i.V.m. § 50b Abs. 1 Z. 7 FrG soll diese Vereinbarung aber gegenstandslos werden, wenn ein Zuwanderer „unter Bedachtnahme auf [seine] Lebensumstände entsprechende Kenntnisse der deutschen Sprache“ nachweist. Wer diesen Nachweis erbringt, ist den Materialien zufolge „zum gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich (§ 50a Abs. 2) befähigt“ (RV 1172 BlgNR 21. GP, 34). Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers stellt sich die Fähigkeit, am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben teilzunehmen, also mit den Deutschkenntnissen automatisch ein. Die durch eine Integrationsvereinbarung übernommene Pflicht kann daher nur darin bestehen, sich diese Deutschkenntnisse anzueignen.

⁸ Vgl. § 50a Abs. 2 3. Satz FrG, wonach die Befähigung zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich durch den „Besuch“ eines Deutsch-Integrationskurses erworben werden kann. Dass die bloße Teilnahme an einem solchen Kurs nicht genügt, ergibt sich einerseits aus teleologischen Erwägungen, andererseits aus der IV-V, die in § 3 Abs. 1 die Erreichung eines näher beschriebenen Sprachniveaus zum Ziel des Deutsch-Integrationskurses erklärt und in § 8 Abs. 1 bestimmt, dass einem Zuwanderer eine Kursbestätigung nur auszustellen ist, wenn er „das Kursziel (§ 3) erreicht hat“.

⁹ Vgl. § 3 Abs. 2 IV-V, wonach die Erreichung des Zieles eines Deutsch-Integrationskurses nicht nur durch eine Kursbestätigung dokumentiert werden kann, son-

Der Inhalt der Integrationsvereinbarung ergab sich also unmittelbar aus dem FrG. Mit *wem* der Zuwanderer diese Vereinbarung einging, ergab sich aus dem Gesetz merkwürdigerweise nicht.¹⁰ Noch erstaunlicher war aber, dass das FrG dem Zuwanderer den Abschluss einer solchen Vereinbarung auch gar nicht freistellte, der Zuwanderer war dazu vielmehr schon *ex lege* verpflichtet.¹¹ Wer diese Pflicht nicht erfüllte, also keine Integrationsvereinbarung einging, dem war nach § 12 Abs. 1a FrG die „Erteilung der Erstniederlassungsbewilligung oder der weiteren Niederlassungsbewilligung . . . zu versagen“. Unter diesen Bedingungen musste sich kein Zuwanderer lange überlegen, ob er eine Integrationsvereinbarung eingehen soll oder nicht — er ging sie ein, weil er sich in einer Zwangslage befand, die ihm eine andere Wahl nicht ließ.

2.2 Unter der Oberfläche: Ein Wolf im Schafspelz?

2.2.1 Gesetzliche Spracherwerbspflicht

Was das FrG im Schafspelz einer „Integrationsvereinbarung“ eingeführt hat, entpuppt sich also bei näherem Hinsehen als eine gesetzliche Spracherwerbspflicht,¹² und diese Pflicht ist Pflicht allein: Ein *Recht*, einen Deutsch-Integrationskurs zu besuchen, räumte das FrG nicht ein.¹³ Damit ist — beim

den auch durch einen Sprachkenntnisnachweis, der von einem zertifizierten Kurs-träger in Form eines Diploms ausgestellt wird.

¹⁰ Im Ministerialentwurf war noch vorgesehen, dass der Bund mit dem Zuwanderer eine Integrationsvereinbarung eingeht (§ 50a Abs. 1 Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Fremden-gesetz 1997, das Asyl-gesetz 1997 und das Ausländerbeschäftigungsgesetz geändert werden, 302/ME, GZ. 76.201/617-V/1/b/02). In der Regierungsvorlage, die dann ins Parlament eingebracht wurde, war davon aber keine Rede mehr (RV 1172 BlgNR 21. GP, 24 f., 33 f.).

¹¹ Vgl. § 50a Abs. 1 FrG: „Drittstaatsangehörige . . . sind zum Eingehen und zur Erfüllung einer Integrationsvereinbarung verpflichtet“; zum Kreis der Verpflichteten vgl. noch unten Pkt. 2.3.1.

¹² Dass hier in Wahrheit keine Vereinbarung vorliegt, wurde in der Literatur schon mehrfach festgestellt, vgl. z.B. *Schumacher*, Fremdenrecht (2003) 114; *Pöschl* (Fn. 3) 208; *Embacher/Lepschi*, Fremden-gesetz 1997 (2003) 121; *Eberhard*, Der verwaltungsrechtliche Vertrag (2005) 13, 372, 415 f.

¹³ Traten nach Abschluss einer Integrationsvereinbarung Umstände ein, die eine Ausnahme von der Abschlusspflicht begründen, wurde die Integrationsvereinbarung nach § 50b Abs. 2 FrG „zum Zeitpunkt des Eintrittes dieses Ereignisses gegenstandslos“. Der Zuwanderer war in einem solchen Fall also nicht in der Lage, an einer

zweiten Hinsehen — die Botschaft des österreichischen Modells aber eine ganz andere als die des deutschen:¹⁴ Der Zuwanderer, so meint offenbar der Gesetzgeber, hat kein eigenes Interesse, Deutsch zu lernen, er muss dazu erst gezwungen werden, und selbst wenn er am Spracherwerb ein Interesse haben sollte, so ist dieses Interesse dem Gesetzgeber den Adel eines subjektiven Rechts nicht wert. Wenn er den Zuwanderer dazu verpflichtet, Deutsch zu lernen, dann also offenbar, weil er von ihm eine Art „Anpassungsleistung“ an die Allgemeinheit, näherhin: an die Aufnahmegesellschaft, verlangt.¹⁵

2.2.2 Rahmenbedingungen des Spracherwerbs

2.2.2.1 Kosten

Die Kosten dieses Spracherwerbs trägt in Österreich — anders als in Deutschland — nicht grundsätzlich der Staat, dem der Zuwanderer dazu einen Beitrag leistet. Die Kosten trägt vielmehr der Zuwanderer, der Staat leistet ihm dazu bloß einen Beitrag, und auch das nur, wenn der Zuwanderer rasch und erfolgreich ist:¹⁶

bereits eingegangenen Integrationsvereinbarung festzuhalten; umso weniger konnte er eine solche Vereinbarung eingehen, wenn ein Ausnahmetatbestand des § 50b Abs. 1 FrG schon von Anfang an vorlag. Das FrG verpflichtete also nicht nur bestimmte Personengruppen zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung; es schloss umgekehrt auch alle Personen, die eine solche Pflicht nicht traf, von einer derartigen Vereinbarung aus.

¹⁴ Zum deutschen Modell vgl. *Groß*, Integration durch Sprache – der deutsche Kompromiss, in diesem Band.

¹⁵ In diese Richtung geht z.B. die Äußerung des Abg. *Westentaler*, 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“. Eine lesenswerte Analyse der politischen Hintergründe, vor denen die Integrationsvereinbarung entstanden ist, liefert *Rohsman*, Die „Integrationsvereinbarung“ der FremdenGesetzNovelle 2002 – Integrationsförderung durch Sprach(kurs)zwang? Diplomarbeit, Wien (2003).

¹⁶ Für unselbständig erwerbstätige „Schlüsselkräfte“ übernahm den Kostenanteil nach § 50c Abs. 5 und 6 FrG der Arbeitgeber. „Schlüsselkräfte“ sind nach § 2 Abs. 5 Ausländerbeschäftigungsg (AuslBG) Ausländer, die über eine besondere, am inländischen Arbeitsmarkt nachgefragte Ausbildung oder über spezielle Kenntnisse

Wer die Integrationsvereinbarung nach 18 Monaten erfüllt hat, erhielt nach dem FrG 50% der Kosten vom Bund ersetzt, im nächsten halben Jahr bekam er noch 25%, ab dann hatte er die Kosten allein zu tragen (§ 50c Abs. 3 und 4 FrG).¹⁷ Maximal beteiligte sich der Bund an einem Deutsch-Integrationskurs mit 182 €, an einem Sprachkenntnisnachweis mit 22 € (§ 9 IV-V). In der Praxis lagen die Gesamtkosten für den Spracherwerb allerdings häufig über dem Doppelten dieser Beträge, für Deutsch-Integrationskurse waren im Schnitt zwischen 450 € und 560 € zu bezahlen.¹⁸ Diesen Betrag hatte der Zuwanderer bis zum rechtzeitigen Abschluss des Kurses alleine zu tragen,¹⁹ gegebenenfalls nicht nur für sich, sondern auch für andere Familienangehörige, die integrationspflichtig geworden waren. Wer sich das nicht leisten konnte, hatte Pech gehabt. Eine Unterstützung für einkommensschwache Zuwanderer war im FrG nicht vorgesehen.

und Fertigkeiten mit entsprechender beruflicher Erfahrung verfügen und die für die beabsichtigte Beschäftigung eine monatliche Bruttoentlohnung erhalten, die durchwegs mindestens 60 vH der Höchstbeitragsgrundlage gemäß § 108 Abs. 3 des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG) (für das Jahr 2005: 2.178 €) 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.

¹⁷ Anderes galt, wenn dem Zuwanderer nach § 50c Abs. 2 FrG aufgrund seiner persönlichen Lebensumstände ein Aufschub gewährt worden ist; vgl. dazu näher *Pöschl* (Fn. 3) 214 Fn. 60.

¹⁸ Vgl. m.w.N. *Pöschl* (Fn. 3) 225.

¹⁹ 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 nach dem FrG innerhalb der ersten 18 Monate 182 € und zwischen dem 18. und dem 24. Monat 91 €. 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 182 € bzw. 91 €, weil sich erst am Ende des Kurses herausstellen kann, ob dieser Betrag wirklich vom Bund zu tragen ist; vgl. zur Handhabung der Gutscheine in der Praxis auch die Anfragebeantwortung des BM für Inneres 150/AB 22. GP, 2, sowie *Die Presse* vom 29. 1. 2003, Deutschkurse für Ausländer: „Teufel steckt im Detail“.

2.2.2.2 Deutsch-Integrationskurse

Die Deutsch-Integrationskurse werden in Österreich von Sprachkursveranstaltern angeboten, die der Österreichische Integrationsfonds (ÖIF) zuvor nach bestimmten Qualitätskriterien zertifiziert.²⁰ In diesen Kursen sollten Zuwanderer nach dem FrG in 100 Unterrichtseinheiten Deutsch auf dem Niveau A 1 des Europäischen Referenzrahmens für Sprache erwerben (§ 3 IV-V).²¹ Das Niveau A 1 — das niedrigste von sechs Niveaus der Sprachbeherrschung — setzt zwar nur basale Grundkenntnisse einer Sprache voraus;²² dass es in 100 Unterrichtseinheiten ohne Vorbildung erreicht werden

²⁰ Nach § 50d Abs. 2 FrG werden die Kurse 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 Kurs-träger trifft § 1 IV-V.

²¹ Neben diesen Sprachkenntnissen wurden 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“ in drei Teilbereiche („Module“) zu gliedern sind: Das erste Modul betrifft Themen des Alltags, das zweite 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 Staatsbürger-schaftskunde vermittelt werden; sie umfasst nach dem Rahmencurriculum Informationen über Bundesländer, Grundwerte einer europäischen demokratischen Gesellschaft, Staatsform und politische Institutionen. Das Kursziel war nach § 3 Abs. 1 IV-V allerdings schon erreicht, wenn ein Zuwanderer Sprachkenntnisse auf dem A 1-Niveau erworben hat.

²² Dieses Niveau 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 – zB 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 Gesprächspartnerinnen oder 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 A1: Kann sehr kurze, einfache Texte Satz für Satz lesen und verstehen, indem er/sie 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

kann, wurde von Experten im Vorfeld allerdings bezweifelt. Gänzlich ausgeschlossen wurde dies bei Personen, die nicht oder nicht in einem lateinischen Schriftsystem alphabetisiert sind.²³ Wer dieses Kursprogramm aufgrund seiner Sprachbiographie nicht bewältigen konnte, hatte Pech gehabt. Er musste Deutsch dann auf alternativen Wegen lernen, die Kosten *dafür* übernahm der Bund nach dem FrG aber nicht. Er beteiligte sich in einem solchen Fall nur an den Kosten des Sprachkenntnisnachweises — mit einer stolzen Summe von 22 € (§ 9 IV-V).

2.2.3 Motivation für den Spracherwerb

2.2.3.1 Anreize

Die Erfüllung der Integrationsvereinbarung brachte dem Zuwanderer nach dem FrG zunächst gewisse aufenthaltsrechtliche Vorteile: Erstens konnte ihm ab diesem Zeitpunkt eine Niederlassungsbewilligung nicht mehr nur für ein Jahr, sondern auch für zwei Jahre erteilt werden.²⁴ Zweitens war die Erfüllung der Integrationsvereinbarung eine Voraussetzung für die Erlangung eines sog. „Niederlassungsnachweises“, also einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis nach fünfjährigem Aufenthalt, die dem Zuwanderer auch einen freien Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichte (§ 24 FrG, § 17 AuslBG). Wer eine solche Aufenthaltserlaubnis nicht oder noch nicht erlangen konnte, dem verschaffte die Erfüllung der Integrationsvereinbarung immerhin gewisse Erleichterungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt.²⁵

2.2.3.2 Sanktionen

Gravierender als diese Vorteile waren aber die Nachteile, die dem Zuwanderer nach dem FrG drohten, wenn er die Integrationsvereinbarung nicht erfüllte. Abgesehen davon, dass der Bund in diesem Fall nach zwei Jahren

Pausen Zeit lassen, den Sinn zu erfassen. I.3.5. Schriftliche Produktion allgemein A 1: Kann einfache, isolierte Wendungen und Sätze schreiben.“

²³ Vgl. m.w.N. Pöschl (Fn. 3) 230 f.

²⁴ Zuwanderern, die sich nach dem 1. Januar 1998 und vor dem 1. Januar 2003 in Österreich niedergelassen hatten, konnte schon vor der Erfüllung der Integrationsvereinbarung eine maximal zweijährige Niederlassungsbewilligung gewährt werden (§ 23 Abs. 4 FrG).

²⁵ Vgl. dazu näher Pöschl (Fn. 3) 218.

seinen Kostenbeitrag einstellte,²⁶ wurde dem Zuwanderer zunächst auch eine Verwaltungsstrafe angedroht: Hatte er mit der Erfüllung der Integrationsvereinbarung nach zwei Jahren nicht begonnen, so betrug diese Strafe 100 € (§ 108 Abs. 1b FrG). Hatte er die Integrationsvereinbarung nach drei Jahren nicht erfüllt, so konnte über ihn gegebenenfalls eine Geldstrafe von 200 € verhängt werden (§ 108 Abs. 1a FrG).

Wer sich nach dem 1. Januar 2003 in Österreich niedergelassen und drei Jahre später mit der Erfüllung der Integrationsvereinbarung noch nicht begonnen hatte, dem drohte unter bestimmten Voraussetzungen überdies eine Ausweisung. Gleiches galt für diese Neuzuwanderer, wenn sie die Integrationsvereinbarung nach vier Jahren nicht erfüllt hatten (§ 34 Abs. 2a und 2b FrG).

2.3 *Auf den dritten Blick: Ein Schaf im Wolfspelz?*

Das FrG statuierte also eine gesetzliche Spracherwerbspflicht, deren Erfüllung mit einem spärlichen Kostenbeitrag unterstützt und mit gewissen Aufenthaltserleichterungen belohnt wurde, deren Nichterfüllung aber mit scharfen Sanktionen bedroht war. Sieht man noch näher hin — und das ist die dritte Schicht, die freizulegen ist — dann zeigt sich, dass dieses harte Konzept gesetzlich noch einmal bei 90 Grad weichgespült worden ist.

2.3.1 *Kreis der Betroffenen*

Von der Pflicht, eine Integrationsvereinbarung einzugehen, bestanden nämlich zunächst zahlreiche Ausnahmen: Sie traf von vornherein nur Drittstaatsangehörige, die sich nach dem 1. Januar 1998 mit Erstniederlassungsbewilligung in Österreich niedergelassen hatten (Altzuwanderer) oder denen ab 1. Januar 2003 eine Erstniederlassungsbewilligung erteilt worden war (Neuzuwanderer), nicht aber auch EWR-Bürger sowie Drittstaatsangehörige, die in Österreich Niederlassungs- und Sichtvermerksfreiheit genießen²⁷ (§ 50a Abs. 1 FrG). Ausgenommen waren von dieser Pflicht aber auch drittstaatsangehörige Familienmitglieder von EWR-Bürgern und Österreichern;

²⁶ Vgl. oben Pkt. 2.2.2.1.

²⁷ Letzteres trifft z.B. für Schweizer Bürger zu, nicht hingegen für assoziationsrechtsberechtigte türkische Staatsangehörige, vgl. zu diesen näher *Pöschl* (Fn. 3) 209 Anm. 45; *Akyürek*, Das Assoziationsabkommen EWG-Türkei (2005) 135 ff.

weiter Schlüsselkräfte²⁸ und deren Familienangehörige, soweit ihre Niederlassung in Österreich kürzer als 24 Monate dauerte; Schlüsselkräfte und deren Familienangehörige in internationalen Konzernen oder internationalen Forschungseinrichtungen zeitlich unbegrenzt, sofern an ihrer Niederlassung ein gesamtwirtschaftliches Interesse bestand; weiter Forschungskräfte und deren Familienangehörige, die sich kürzer als 36 Monate in Österreich niederließen. Keine Integrationsvereinbarung hatten auch Drittstaatsangehörige einzugehen, denen aufgrund ihres hohen Alters oder Gesundheitszustandes die Erfüllung der Integrationsvereinbarung nicht zugemutet werden konnte, weiter Kinder und Schulpflichtige und schließlich auch Drittstaatsangehörige, die bereits über Deutschkenntnisse auf dem Niveau A 1 verfügten oder doch über Deutschkenntnisse, die ihren Lebensumständen entsprachen (§ 50b Abs. 1 FrG). Die Zahl jener Personen, die verpflichtet sind, eine Integrationsvereinbarung einzugehen, wurde in den Materialien für das Jahr 2003 mit 29.551 veranschlagt, für jedes weitere Jahr mit 5.950,²⁹ die zuletzt genannte Zahl entspricht knapp 1% der in Österreich lebenden Drittstaatsangehörigen.³⁰

2.3.2 *Wattierung der Sanktionen*

Diesem — kleinen — Personenkreis drohten zwar Sanktionen, diese Sanktionen waren jedoch in Watte gepackt: Dass es je zu einer Verwaltungsstrafe oder Ausweisung kommen würde, weil jemand mit der Erfüllung der Integrationsvereinbarung nicht rechtzeitig *begonnen* hat, war von vornherein nicht zu erwarten. Denn der Zuwanderer musste ja nur behaupten, dass er bereits Deutsch lernt, nur eben nicht in einem Deutsch-Integrationskurs, sondern z.B. im alltäglichen Leben, was ihm nach dem FrG ja freistand. Diese Behauptung zu widerlegen, konnte einer Behörde kaum gelingen. Damit war die Sanktion aber praktisch nicht vollziehbar.

Auch dass ein Neuzuwanderer wegen Nichterfüllung der Integrationsvereinbarung ausgewiesen wird, war von Anfang an äußerst unwahrscheinlich.

²⁸ Siehe zu diesem Begriff bereits Fn. 16.

²⁹ RV 1172 BlgNR 21. GP, 22. Für das Jahr 2003 wurde mit einer höheren Zahl gerechnet, weil man annahm, dass in diesem Jahr auch alle Altzuwanderer anlässlich der Verlängerung ihrer Aufenthaltsberechtigung eine Integrationsvereinbarung abschließen werden.

³⁰ 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.).

Denn eine solche Ausweisung war nur unter drei Voraussetzungen möglich: Erstens musste der Zuwanderer die Integrationsvereinbarung aus Gründen nicht erfüllt haben, die „ausschließlich“ von ihm „zu vertreten“ waren (§ 34 Abs. 2a FrG). Zweitens musste ihm eine fehlende Integrationsbereitschaft nachgewiesen werden können, was der Behörde kaum gelingen konnte.³¹ Selbst wenn ihr dies gelungen wäre, hätte sie bei einer Ausweisung drittens den Schutz des Privat- und Familienlebens zu berücksichtigen gehabt (§ 34 Abs. 2a letzter Satz FrG) — ein derart schützenswertes Privat- und Familienleben wird nach vier Jahren aber praktisch immer bestehen und bei vernünftiger Abwägung wohl auch schwerer wiegen als die Tatsache, dass ein Fremder noch keine Deutschkenntnisse erworben hat.³²

Blieb als einzig realistische Sanktion also nur die Verwaltungsstrafe wegen Nichterfüllung der Integrationsvereinbarung nach drei Jahren, auch sie war aber nur möglich, wenn die Gründe der Nichterfüllung „ausschließlich [im] Einflussbereich“ des Zuwanderers liegen (§ 108 Abs. 1a FrG). Das nachzuweisen ist möglich, schwierig bleibt es aber doch.

2.3.3 *Praktische Erfahrungen*

Die bisherigen Erfahrungen mit der Integrationsvereinbarung relativieren die Schärfe ihres Konzepts — und damit kommen wir zum Kern der Sache — noch ein Stück weiter. Zunächst hat sich die Schätzung, es werde im Jahr 2003 etwa 30.000 und in jedem Folgejahr etwa 6.000 integrationspflichtige Zuwanderer geben, als falsch herausgestellt. Tatsächlich wurden in den Jahren 2003 und 2004 nur etwa 14.700 Zuwanderer integrationspflichtig, also weniger als die Hälfte der erwarteten Zahl.³³ Das hat zumindest drei Grün-

³¹ Wörtlich verlangt § 34 Abs. 2a FrG für die Ausweisung Fremder, dass „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie nicht bereit sind, die Befähigung zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich zu erwerben“. Welche Tatsachen dies sein sollen, erläutert das FrG nicht näher. Den Materialien zufolge soll diese Bestimmung „Integrationsverweigerer“ treffen, „also Menschen, die die Integrationsvereinbarung eingegangen sind, sich jedoch trotz Ermahnung (§ 14 Abs. 3b) nachhaltig und konsequent weigern diese zu erfüllen“ (RV 1172 BlgNR 21. GP, 32). Eine solche Integrationsverweigerung 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 zweifelhaft.

³² Vgl. dazu näher *Pöschl* (Fn. 3) 234.

³³ Vgl. *Österreichischer Integrationsfonds*, Jahresbericht 2003 der Zertifizierungs- und Evaluierungsstelle des ÖIF – Integrationsvereinbarung, 2 sowie Jahresbericht 2004

de: Zunächst wurde die Möglichkeit, nach Österreich zuzuwandern parallel mit der Integrationsvereinbarung sehr stark restringiert und im Wesentlichen auf Schlüsselkräfte und auf den Familiennachzug beschränkt — dieser Personenkreis war nach dem FrG aber zum Großteil von der Integrationsvereinbarung ausgenommen.³⁴ Migranten, die schon vor dem 1. Januar 2003 nach Österreich zugezogen waren, verfügten außerdem zu einem hohen Prozentsatz bereits über die erforderlichen Deutschkenntnisse und unterfiele deshalb der Integrationsvereinbarung von vornherein nicht.³⁵ Und zuletzt gibt es, auch wenn Staaten das nicht wahrhaben wollen, neben Zuwanderung immer auch Abwanderung.³⁶

Die Zahl der integrationspflichtigen Zuwanderer ist also viel geringer als erwartet; erstaunlich niedrig ist aber auch die Zahl derer, die die Integrationsvereinbarung bisher erfüllt haben: In den Jahren 2003 und 2004 waren dies nur 3.485 Personen, das ist etwa ein Viertel der Verpflichteten.³⁷ Woran

der Zertifizierungs- und Evaluierungsstelle des ÖIF – Integrationsvereinbarung, 3 und 6, wonach im Jahr 2003 9.114 Personen und im Jahr 2004 5.540 Personen eine Integrationsvereinbarung eingegangen sind. Der Jahresbericht für 2005 liegt noch nicht vor.

³⁴ Vgl. *Schumacher*, 9 Monate Integrationsvereinbarung: Ein Zwischenbericht, ÖDaF-Mitteilungen 2/2003; *Österreichischer Integrationsfonds*, Jahresbericht 2003, 2 f.; Jahresbericht 2004, 5, wonach in den Jahren 2003 und 2004 auf eine eingegangene Integrationsvereinbarung durchschnittlich neun Ausnahmen entfielen; vgl. auch *Die Presse* vom 8. Februar 2005, SPÖ: Kein „Herumdoktern“ beim Integrationsvertrag.

³⁵ Vgl. *Österreichischer Integrationsfonds*, Jahresbericht 2003, 3; Jahresbericht 2004, 4.

³⁶ Im Jahr 2004 gab es im Rahmen der Zuwanderungsquote einen Zuzug von 5.569 Personen, außerhalb dieser Quote betrug der Zuzug 108.947 Personen. Im selben Jahr ist aber auch ein Wegzug von 48.326 Ausländern zu verzeichnen; vgl. m.w.N. *Schumacher*, Fremden- und Asylrecht, Fachhochschule Campus Wien (2005) Rn. 48.

³⁷ Im Jahr 2003 wurden 9.114 Personen integrationspflichtig und 951 Integrationsvereinbarungen erfüllt (833 durch Deutsch-Integrationskurs, 118 durch einen Sprachkenntnisnachweis), 684 Personen nahmen am Stichtag 31. Dezember 2003 an einem Deutsch-Integrationskurs teil (*Österreichischer Integrationsfonds* Jahresbericht 2003, 3). Im Jahr 2004 wurden 5.540 Personen integrationspflichtig und 2.586 Integrationsvereinbarungen erfüllt (2.482 durch einen Deutsch-Integrationskurs, 104 durch einen Sprachkenntnisnachweis), 837 Personen nahmen am Stichtag 31. Dezember 2004 noch an einem Deutsch-Integrationskurs teil. Zwischen 1. Januar 2003 und 31. Dezember 2004 sind somit 14.654 Personen eine Integrationsvereinbarung eingegangen, mit Stichtag vom 31. Dezember 2004 wurden dem ÖIF 3.263 erfolgreiche Abschlüsse eines Deutsch-Integrationskurses und 222 Sprachkenntnisnachweise gemeldet, vgl. *Österreichischer Integrationsfonds*, Jahresbericht 2004, 6 f. Der ÖIF rechnet in diesem Jahresbericht zu den 3.485 bereits erfüllten Integrationsvereinbarungen noch jene 837 Personen hinzu, die am 31. Dezember 2004 einen Deutsch-Integra-

das liegt, darüber kann man spekulieren. Entweder Zuwanderer wollen, wie der Gesetzgeber ja zu unterstellen scheint, wirklich nicht Deutsch lernen, oder die Rahmenbedingungen sind so schlecht, dass sie dazu nicht in der Lage sind,³⁸ oder sie sind über ihre Integrationspflicht nicht ausreichend informiert. Vielleicht ist bei manchen dieser, bei anderen jener Grund ausschlaggebend, die dritte Erklärung dürfte aber besonders häufig zutreffen: Zuwanderer wurden über ihre Integrationspflicht zwar informiert, dies aber auf einem Kommunikationskanal, der sie nicht ohne weiteres erreicht hat: Sie unterschrieben zunächst ein Papier, in dem sie erklärten, dass sie eine Integrationsvereinbarung eingehen. Dieser Text gab im Wesentlichen die gesetzlichen Bestimmungen wieder.³⁹ Hatte ein Zuwanderer die Integrationsvereinbarung nach einem Jahr nicht erfüllt, so bekam er zudem eine schriftliche „Mahnung“ (§ 14 Abs. 3b FrG), in der neuerlich die gesetzlichen Bestimmungen aufgelistet waren; diese Texte zu verstehen, wäre wohl auch vielen Österreichern nicht leicht gefallen. Bei Zuwanderern kommt aber noch erschwerend hinzu, dass sie häufig einen anderen Zugang zu Schriftlichkeit haben als wir: Eine schriftliche Mitteilung, zumal in juristischer Dik-

tionskurs besucht (aber noch nicht abgeschlossen) haben und kommt selbst dann zu dem Ergebnis, „dass jede vierte Integrationsvereinbarung bereits im zweiten Jahr erfüllt wird.“

³⁸ Vgl. etwa *Österreichischer Integrationsfonds*, Jahresbericht 2003, 4, wonach Analphabeten meist in derart schlechten sozioökonomischen Verhältnissen leben, dass ihnen Ausgaben für Bildungsmaßnahmen – trotz eines Aufschubes – nur schwer möglich sind. Auch alphabetisierte Migranten treffen die Kurskosten aber z.T. schwer, vgl. *Die Presse* vom 29. April 2003, Integration: Erste „Verträge“ wurden bereits erfüllt.

³⁹ Der erste Punkt dieses Textes 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 Sprachkenntnisnachweis erfüllt werden kann]) und welche Sanktionen im Fall der Nichterfüllung drohen (Punkt 4 und 5 [nicht erwähnt wird dabei, dass eine Verwaltungsstrafe nur dann verhängt werden kann, wenn der verspätete Erfüllungsbeginn bzw. die noch nicht erfolgte Erfüllung auf Gründen beruht, die ausschließlich im Einflussbereich des Zuwanderers liegen. Nicht erwähnt wird auch, dass eine Ausweisung nur zulässig ist, wenn Tatsachen vorliegen, die die Annahme einer „Integrationsverweigerung“ rechtfertigen.]) Sieht man davon ab, dass der Text die rechtliche Lage nicht vollständig wiedergab, so musste den Leser auch verwirren, dass ihm für die Erfüllung der Integrationsvereinbarung zunächst in Punkt 2 vier Jahre Zeit gegeben, dann aber in Punkt 4 und 5 Sanktionen angedroht werden, die schon vor Ablauf dieser Frist eintreten.

tion, wird von ihnen oft einfach nicht rezipiert.⁴⁰ Ein Beratungsgespräch hätte hier viel bewirken können, hätte aber auch Ressourcen erfordert, also eine entsprechende Ausbildung der Beamten, die Beiziehung von Dolmetschern und nicht zuletzt ganz einfach Zeit. Diese Kosten wurden aber nicht investiert.⁴¹ So paradox dies klingt: Der Spracherwerb scheint damit letztlich auch an einem Kommunikationsproblem gescheitert zu sein.

Obwohl drei Viertel der Verpflichteten die Integrationsvereinbarung bisher nicht erfüllt haben, wurden derzeit, abgesehen von der Einstellung der Kostenbeiträge, soweit ersichtlich, noch keine Sanktionen verhängt. Das ist nicht weiter verwunderlich, denn die einzig vollziehbare Sanktion des FrG war die Verwaltungsstrafe wegen Nichterfüllung der Integrationsvereinbarung; sie konnte aber erst nach drei Jahren, d.h. frühestens ab Januar 2006 verhängt werden. Genau zu diesem Zeitpunkt trat aber an die Stelle des FrG das Regime des NAG, das eine Verwaltungsstrafe wegen Nichterfüllung nach drei Jahren nicht mehr vorsieht.

2.4 Die Integrationsvereinbarung — ein Flop?

Im politischen Diskurs war und ist die Integrationsvereinbarung nach wie vor lebhaft umstritten, ihren Kritikern gilt sie als ein feindseliger Akt, der Zuwanderer nicht fördert, sondern schikaniert.⁴² Dass der Integrationsvereinbarung tatsächlich viel weniger Zuwanderer unterfallen sind als erwartet, dass deshalb etliche Sprachkurse storniert werden mussten,⁴³ notiert und

⁴⁰ Vgl. dazu auch *Netzwerk SprachenRechte*, Stellungnahme zum Ministerialentwurf, GZ. 76.201/1426-III/1/c/05, 29/SN-266/ME, 4.

⁴¹ Vgl. *Österreichischer Integrationsfonds*, Jahresbericht 2003, 4, wonach beim ÖIF Beschwerden über schlecht geschulte Beamte eingegangen sind; mehrmals seien Gutscheine an Personen mit offensichtlich ausreichenden Sprachkenntnissen ausgestellt worden, auch hätten die Beamten Zuwanderer über die Handhabung der Gutscheine zu wenig aufgeklärt. Die Zertifizierungsstelle hat in der Folge mehrsprachiges Informationsmaterial (Poster und Folder) erstellt und dieses Ende 2003 den Behörden und Kursträgern übermittelt. Vgl. weiter die Anfragebeantwortung des Bundesministers für Inneres 150 AB 22. GP, 3, die zeigt, dass die Information über die Integrationsvereinbarung praktisch ausschließlich schriftlich erfolgt ist.

⁴² Vgl. etwa den Initiativantrag 20/A 22. GP; die Anfrage 707/J vom 10. Juli 2003, 22. GP; die abweichende persönliche Stellungnahme der Abgeordneten Stoisits zum sog. „Fremdenrechtspaket“, 1055 BlgNR 22. GP, sowie die Stellungnahmen und Hinweise unter www.sprachenrechte.at.

⁴³ Eine Entwicklung, die vorhersehbar war, vgl. etwa *Schumacher* (Fn. 34) ÖDaF-Mitteilungen 2/2003.

kommentiert die Opposition mit Häme.⁴⁴ Eine parlamentarische Anfrage aus dem Jahr 2003 bezeichnet die Integrationsvereinbarung gar als einen „offensichtlichen Flop“⁴⁵ — ein Vorwurf, den der damals amtierende Bundesminister für Inneres zurückgewiesen hat,⁴⁶ und zwar mit Recht: Die Integrationsvereinbarung ist kein Flop, sie ist — und war offenbar auch nie anders gedacht — als ein populistisches Signal an jene Teile der Bevölkerung, die hören wollen, dass der Staat von Zuwanderern Anpassung verlangt, und zwar mit Nachdruck. Das ganze Regelungskonstrukt der Integrationsvereinbarung scheint damit vorwiegend einem Ziel zu dienen: Den einen zu drohen, um die anderen zu beruhigen — eine billige Botschaft im doppelten Sinn, denn Kosten für eine Beratung wurden nicht investiert und auch die Beiträge des Bundes zu den Kurskosten hielten sich in überschaubaren Grenzen, weil die Zahl derer, die die Integrationsvereinbarung rechtzeitig erfüllt hatten, ja ziemlich gering war. Die Integrationsvereinbarung nach dem FrG ist also kein Wolf im Schafspelz und kein Schaf im Wolfspelz: Sie ist ein Papiertiger, der die Zähne fletschen, aber nicht beißen soll.⁴⁷

3 *Das neue Modell: ab 2006*

3.1 *Ausdehnung des Adressatenkreises*

Ab 2006 könnte sich dies allerdings ändern. Denn der Gesetzgeber hat vor kurzem an der Integrationsvereinbarung zahlreiche Änderungen vorgenommen, die mit 1. Januar 2006 in Kraft getreten sind.⁴⁸ Diese Neuregelung weitet zunächst den Kreis der integrationspflichtigen Personen beträchtlich

⁴⁴ Vgl. z.B. die Anfrage 707/J vom 10. Juli 2003, 22. GP, 3, beziehend auf einen Artikel der Zeitung „Kurier“ vom 9. Juli 2003, wonach die Deutsch-Integrationskurse schlecht besucht sind und das Rote Kreuz österreichweit nur sieben Kurse mit insgesamt 64 Teilnehmern veranstalte.

⁴⁵ Vgl. die Anfrage 707/J vom 10. Juli 2003, 22. GP, 3.

⁴⁶ Vgl. die Anfragebeantwortung 637/AB vom 2. September 2003, 22. GP, 3 f.: „Von einem ‚offensichtlichen Flop der gesetzlichen Bestimmungen‘ kann keinesfalls gesprochen werden.“ Eine Evaluierung habe vielmehr ergeben, dass Regelung und Zielsetzung der Integrationsvereinbarung generell anerkannt werden; ihre Ausgewogenheit werde von den Betroffenen weit positiver bewertet als von ihren Kritikern.

⁴⁷ Vgl. auch Schumacher (Fn. 12) Rn. 236.

⁴⁸ Vgl. schon oben Fn. 2.

aus, sie erfasst ab nun grundsätzlich alle Drittstaatsangehörigen, denen ein Aufenthaltstitel erteilt oder deren Aufenthaltstitel verlängert wird (§ 14 Abs. 3 NAG). Anders als nach dem FrG sind diese Personen nun nicht mehr verpflichtet, eine Integrationsvereinbarung einzugehen, sondern nur mehr dazu, sie zu erfüllen.⁴⁹ Diese Erfüllungspflicht resultiert, wie auch die Materialien feststellen, unmittelbar aus dem Gesetz;⁵⁰ der Ausdruck „Integrationsvereinbarung“ ist damit vollends unrichtig geworden, beibehalten wurde er im NAG gleichwohl. Die Behörde hat dem Zuwanderer weiterhin „nachweislich zur Kenntnis zu bringen“, dass er die Integrationsvereinbarung zu erfüllen hat (§ 14 Abs. 3 NAG), der Gesetzgeber glaubt auf diese Weise sicherzustellen, dass sich der Zuwanderer „auch wirklich zur Erfüllung verpflichtet fühlt (psychologisches Element)“.⁵¹ Wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, wären dafür aber vor allem Beratungsgespräche erforderlich, die nun auch tatsächlich vorgesehen sind. Allerdings muss die Behörde nicht, sondern sie *kann* nur „Orientierungsgespräche“ führen, um spezielle Integrationsanforderungen zu identifizieren und konkrete Schritte zur Integrationsverbesserung zu empfehlen (§ 14 Abs. 7 NAG). Sinnvoll sind solche Gespräche freilich erst, wenn die zuständigen Personen auch entsprechend geschult werden;⁵² ob dies geschehen wird, bleibt abzuwarten.

Explizit ausgenommen sind von der Integrationspflicht nach dem NAG nur mehr drei Personengruppen: Erstens Drittstaatsangehörige, die schriftlich erklären, dass ihr Aufenthalt die Dauer von 12 Monaten innerhalb von 24 Monaten nicht überschreiten soll;⁵³ zweitens Kinder, die das 9. Lebensjahr noch nicht vollendet haben;⁵⁴ und schließlich Drittstaatsangehörige, denen

⁴⁹ Vgl. § 14 Abs. 3 NAG: „Drittstaatsangehörige sind mit Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels zur Erfüllung einer Integrationsvereinbarung verpflichtet.“

⁵⁰ RV 952 BlgNR 22. GP, 125 spricht von einer öffentlich-rechtlichen Verpflichtung, die nicht eingegangen werden muss, sondern bei Vorliegen der Voraussetzungen ex lege besteht.

⁵¹ RV 952 BlgNR 22. GP, 125.

⁵² Dass eine solche Schulung bisher offenbar gefehlt hat oder nicht erfolgreich war, wurde bereits festgestellt, vgl. oben Fn. 41.

⁵³ § 14 Abs. 3 NAG; problematischerweise verzichtet der Fremde mit einer solchen Erklärung nach § 14 Abs. 3 letzter Satz NAG auch darauf, einen Verlängerungsantrag zu stellen.

⁵⁴ § 14 Abs. 4 Z. 1 NAG umschreibt diesen Personenkreis als Drittstaatsangehörige, „die zum Zeitpunkt der Erfüllungspflicht (Abs. 8) unmündig sind oder sein werden.“ Wie sich aus den Materialien ergibt, sind damit Kinder gemeint, die das 9. Lebensjahr noch nicht vollendet haben: RV 952 BlgNR 22. GP, 125.

aufgrund ihres hohen Alters oder Gesundheitszustandes die Erfüllung der Integrationsvereinbarung nicht zugemutet werden kann.⁵⁵

Implizit ausgenommen sind von der Integrationspflicht weiterhin Familienangehörige von EWR-Bürgern und Schweizer Bürgern. Die große Gruppe der Familienangehörigen von Österreichern soll der Integrationsvereinbarung ab nun hingegen unterfallen. Wohl um die darin liegende Inländerdiskriminierung nicht allzu deutlich werden zu lassen, knüpft das NAG die Integrationspflicht nicht an die Staatsangehörigkeit des „Zusammenführenden“, sondern — scheinbar neutral — daran, dass der Zusammenführende von seinem Freizügigkeitsrecht nicht Gebrauch gemacht hat: Familienangehörige von EWR-Bürgern, Schweizer Bürgern und Österreichern, „die in Österreich dauernd wohnhaft sind und denen das Recht auf Freizügigkeit nicht zukommt“, benötigen nach § 47 NAG einen Aufenthaltstitel und werden damit integrationspflichtig.⁵⁶ Wann Österreicher einen Freizügigkeitssachverhalt in diesem Sinn verwirklichen, lässt das NAG dabei offen, ebenso, wann EWR-Bürger und Schweizer Bürger einen solchen Freizügigkeitssachverhalt nicht verwirklichen. Klar ist aber, dass in Österreich niedergelassene EWR-Bürger und Schweizer Bürger typischerweise von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch gemacht haben, Österreicher hingegen nicht. Familienangehörige der zuerst genannten Personengruppe benötigen daher — im Unterschied zu Familienangehörigen von Österreichern — typischerweise keinen Aufenthaltstitel und unterfallen folglich auch der Integrationsvereinbarung nicht.

⁵⁵ § 14 Abs. 4 Z. 2 NAG; wer sich auf seinen Gesundheitszustand beruft, hat nach dieser Vorschrift ein amtsärztliches Gutachten vorzulegen.

⁵⁶ Umgekehrt sind Familienangehörige von EWR-Bürgern, die ihr Recht auf Freizügigkeit in Anspruch nehmen, schon durch das Gemeinschaftsrecht zum Aufenthalt und zur Niederlassung in Österreich berechtigt; die für sie geltenden Vorschriften trifft das NAG daher in einem eigenen (dem 4.) Hauptstück unter dem Titel „Gemeinschaftsrechtliches Niederlassungsrecht“. Dieses Niederlassungsrecht muss nach § 54 Abs. 1 NAG nur durch eine Daueraufenthaltskarte dokumentiert werden; die Erteilung eines „Aufenthaltstitels“ im Sinne des § 14 Abs. 3 NAG ist für diesen Personenkreis daher nicht erforderlich, vgl. auch *Schumacher* (Fn. 36) Rn. 50, 157, 163, 192. Familienangehörige von Schweizer Bürgern und Österreichern, die ihr Recht auf Freizügigkeit in Anspruch genommen haben, werden nach § 57 NAG gleich behandelt wie Familienangehörige von EWR-Bürgern, auch sie unterfallen daher dem Integrationsstatbestand des § 14 Abs. 3 NAG nicht. Zum Kreis der solcherart begünstigten Familienangehörigen zählen Ehegatten, Kinder bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres bzw. darüber hinaus, wenn ihnen tatsächlich Unterhalt gewährt wird und Verwandte in aufsteigender Linie, wenn ihnen tatsächlich Unterhalt gewährt wird (§ 52 Z. 1 bis 3 NAG).

Diese plumpe Regelung mag dem NAG den Vorwurf einer unmittelbaren Inländerdiskriminierung ersparen; dass sie Inländer und ihre Familienangehörigen mittelbar diskriminiert, liegt aber auf der Hand.

Anders als bisher sind nun auch Kinder ab dem 9. Lebensjahr integrationspflichtig; sie können die Integrationsvereinbarung zwar im Rahmen ihrer Schulpflicht erfüllen, dies aber nur, wenn sie das Unterrichtsfach „Deutsch“ auf dem Niveau der 9. Schulstufe oder nach einem mindestens fünfjährigen Pflichtschulbesuch in Österreich auf der zuletzt besuchten Schulstufe positiv abschließen (§ 14 Abs. 5 Z. 3 und 4 NAG). Gelingt ihnen das nicht, so bleibt ihnen zur Erfüllung der Integrationsvereinbarung nur der Weg, den das NAG für Erwachsene vorzeichnet: Sie müssen einen Deutsch-Integrationskurs besuchen und erfolgreich abschließen (§ 14 Abs. 5 Z. 2 NAG) oder einen sonstigen Nachweis über ausreichende Deutschkenntnisse vorlegen (§ 14 Abs. 5 Z. 5 NAG).⁵⁷

Schlüsselkräfte und besondere Führungskräfte, die der Integrationsvereinbarung nach dem FrG großteils noch nicht unterfielen,⁵⁸ sind ab nun zwar integrationspflichtig, dies aber nur formal; denn das NAG vermutet von diesen Personen und ihren Familienangehörigen — wie in den Materialien zu lesen ist: „unwiderleglich“⁵⁹ —, dass sie die Integrationsvereinbarung erfüllen.⁶⁰ Als erfüllt gilt die Integrationsvereinbarung weiter, wenn Drittstaatsangehörige über eine Lehrabschlussprüfung nach dem BerufsausbildungsG oder über einen Schulabschluss verfügen, der der allgemeinen Universitätsreife im Sinne des § 64 Abs. 1 UniversitätsG 2002 oder einem Abschluss in einer berufsbildenden mittleren Schule entspricht (§ 14 Abs. 5 Z. 6 und 7 NAG). Materiell sind höher qualifizierte bzw. gebildete Personen damit von der Integrationspflicht ausgenommen.

So fragwürdig die im NAG getroffene Festlegung der integrationspflichtigen Personen legislativ ist, so sehr dürfte der Gesetzgeber mit ihr ein Ziel erreichen: Die Statistiken werden ab nun eine beeindruckende Zahl integrationspflichtiger Personen ausweisen und auch die Zahl der Personen, die die In-

⁵⁷ Zur Fragwürdigkeit dieser Regelung aus sprachpädagogischer Sicht vgl. die Stellungnahme *Krumms* zum Ministerialentwurf, 9/SN-266/ME, 2.

⁵⁸ Vgl. oben Pkt. 2.3.1.

⁵⁹ RV 952 BlgNR 22. GP, 126.

⁶⁰ Vgl. § 14 Abs. 5 Z. 8 i.V.m. § 14 Abs. 5 letzter Satz NAG, wonach die Integrationsvereinbarung erfüllt ist, wenn der Drittstaatsangehörige „eine ‚Niederlassungsbewilligung – Schlüsselkraft‘ (§ 41) besitzt oder eine besondere Führungskraft im Sinne des § 2 Abs. 5a AuslBG ist; dies gilt auch für seine Familienangehörigen“.

Integrationsvereinbarung rechtzeitig erfüllen, wird steigen: Das Gros der Betroffenen sind nun nämlich zum einen Personen, die die Integrationsvereinbarung *ex lege* erfüllen und zum anderen Familienangehörige von Österreichern, denen die Erfüllung gerade wegen ihres familiären Umfeldes wohl gelingen wird. Diese Zahlen mögen diejenigen beruhigen, die immer schärfere Maßnahmen fordern, aber auch diejenigen ruhigstellen, die bisher ein zu scharfes Vorgehen beklagt haben.

3.2 Ausweitung des Lernprogramms

Zu erfüllen ist die Integrationsvereinbarung ab nun in zwei Modulen:

In *Modul 1* muss die Fertigkeit des Lesens und Schreibens nachgewiesen werden (§ 14 Abs. 2 Z. 1 NAG). Zuwanderern, denen diese Fähigkeit fehlt, wird ein Alphabetisierungskurs im Umfang von 75 Unterrichtseinheiten angeboten (§§ 6 f IV-V).

Das *Modul 2* dient dem Erwerb von Kenntnissen der deutschen Sprache und der Befähigung zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich (§ 14 Abs. 2 Z. 2 NAG). Der Nachweis dieser Kenntnisse kann weiterhin durch die Absolvierung eines Deutsch-Integrationskurses erbracht werden, dessen Unterrichtsprogramm inhaltlich und zeitlich allerdings ausgeweitet wurde: Vermittelt werden nun in 300 Unterrichtseinheiten u.a. Deutschkenntnisse auf dem Niveau A 2 des Europäischen Referenzrahmens.⁶¹ Wie bisher kann sich der Zuwanderer die erforderlichen Deutschkenntnisse aber auch in alternativen Kursen aneignen und der Behörde darüber ein allgemein anerkanntes Sprachdiplom oder Kurszeugnis vorlegen (§ 9 IV-V).

Die Integrationsvereinbarung ist ab nun binnen fünf Jahren zu erfüllen (§ 14 Abs. 8 NAG). Das Modul 1 muss allerdings bereits im ersten Jahr abgeschlossen werden (§ 11 Abs. 2 Z. 6 NAG). Auf Antrag kann dem Zuwanderer aber unter Bedachtnahme auf seine Lebensumstände ein Aufschub gewährt werden, der die Dauer von jeweils zwei Jahren nicht überschreiten darf (§ 14 Abs. 8 NAG).

⁶¹ § 6 und § 8 Abs. 1 IV-V. Neben Deutschkenntnissen sollen den Kursteilnehmern überdies Kenntnisse über den Alltag (Wohnen, Ernährung, Gesundheit etc.) und über Staat und Verwaltung (u.a. Grundwerte einer europäischen demokratischen Gesellschaft, Staatsform, Bürokratiebewältigung, Sozialsystem in Österreich, Verträge) vermittelt werden, vgl. dazu näher Anlage B der IV-V.

3.3 Anstieg der Kosten

Mit der Anhebung des geforderten Sprachniveaus steigen zwangsläufig auch die finanziellen Aufwendungen, die mit der Erfüllung der Integrationsvereinbarung verbunden sind. In den Materialien zum NAG wird der Wert einer Kursstunde mit 5 € beziffert,⁶² die Kosten für einen Alphabetisierungskurs betragen demnach 375 €, jene für einen Deutsch-Integrationskurs 1.500 €. Zur Tragung dieser beträchtlichen Kosten sollten nach dem Ministerialentwurf neben dem Bund auch die Länder, diverse Bildungseinrichtungen und die Arbeitgeber unselbständig erwerbstätiger Drittstaatsangehöriger herangezogen werden.⁶³ Die in Anspruch genommenen Stellen haben eine solche Beteiligung allerdings entschieden abgelehnt;⁶⁴ der auf sie entfallende Kostenbeitrag lastet folglich auf dem Zuwanderer.

Der Bund ersetzt nach der nunmehr geltenden Regelung die Kosten für einen Alphabetisierungskurs bis zu einem Höchstsatz von 375 €, wenn dieser Kurs spätestens ein Jahr nach Beginn der Erfüllungspflicht abgeschlossen worden ist (§ 15 Abs. 1 NAG i.V.m. § 10 Abs. 1 IV-V). Die dem Bund dadurch entstehende Kostenbelastung wird sich in bescheidenen Grenzen halten, wenn die Prognose von Linguisten und Sprachpädagogen richtig ist, dass nämlich eine Alphabetisierung in 75 Unterrichtseinheiten realistischerweise kaum gelingen kann.⁶⁵ Dem Zuwanderer steht freilich offen, zur Erfüllung des Moduls 1 einen alternativen Alphabetisierungskurs zu besuchen;⁶⁶ an den Kosten dafür beteiligt sich der Bund allerdings nicht.

⁶² RV 952 BlgNR 22. GP, 26.

⁶³ Vgl. § 15 NAG in der Fassung des Ministerialentwurfes, 266/ME 22. GP.

⁶⁴ Vgl. die zum Ministerialentwurf abgegebenen Stellungnahmen der Landesregierungen des Burgenlandes 38/SN-266/ME, 3; von Kärnten 24/SN-266/ME, 3; Niederösterreich 6/SN-266/ME, 5; Salzburg 26/SN-266/ME, 3; Steiermark 25/SN-266/ME, 2 f.; Tirol 3/SN-266/ME, 3, und Vorarlberg 36/SN-266/ME, 1; weiter die Stellungnahmen der Wirtschaftskammer Österreich 15/SN-266/ME, 4 f.; der Industriellenvereinigung 17/SN-266/ME, 2, und der Österreichischen Rektorenkonferenz 18/SN-266/ME, 2.

⁶⁵ Vgl. z.B. die zum Ministerialentwurf abgegebenen Stellungnahmen des *Netzwerks SprachenRechte* (Fn. 40) 5 f.; *Krumm* (Fn. 57) 6; *AlfaZentrum für MigrantInnen*, 2; die Stellungnahme des Netzwerks SprachenRechte und des Vereins Projekt Integrationshaus zum Entwurf der IV-V, 4; vgl. auch *Der Standard* vom 10. November 2005, Interview: „Mit Integration hat das leider nichts zu tun“.

⁶⁶ § 14 Abs. 5 Z. 1 NAG verlangt für die Erfüllung des Moduls 1 nur „einen Nachweis über Kenntnisse des Lesens und Schreibens“; vgl. RV 952 BlgNR 22. GP, 125.

Nachgezogene Familienangehörige werden vom Bund außerdem beim Besuch eines Deutsch-Integrationskurses unterstützt: Wer einen solchen Kurs spätestens am Ende des dritten Jahres absolviert, bekommt die Hälfte der Kurskosten, maximal 750 € vom Bund ersetzt (§ 15 Abs. 2 NAG i.V.m. § 10 Abs. 2 IV-V). Glaubt man Linguisten und Sprachpädagogen, dann wird auch dieser Beitrag das Budget des Bundes nicht allzu schwer belasten, denn das Programm des Deutsch-Integrationskurses dürfte zumindest für Migranten mit wenig Lernerfahrung kaum zu bewältigen sein.⁶⁷ Die bisherigen Erfahrungen mit der Integrationsvereinbarung weisen in dieselbe Richtung: Wenn der Abschluss eines 100-stündigen Deutsch-Integrationskurses in zwei Jahren nur etwa einem Viertel der Zuwanderer gelingt,⁶⁸ dann wird ein dreimal so langer Kurs mit einer Kostenbelastung von 1.500 € in zwei Jahren wiederum nur von einer Minderheit zu bewältigen sein.

Wer kein nachgezogener Familienangehöriger ist und daher nicht zum Kreis der geförderten Personen gehört oder wer das Programm eines Deutsch-Integrationskurses aufgrund seiner Sprachbiographie nicht bewältigen kann, dem steht es frei, alternative Sprachkurse zu besuchen und ein allgemein anerkanntes Sprachdiplom oder Kurszeugnis vorzulegen. An den dabei anfallenden Kosten beteiligt sich der Bund aber nicht mehr.

Selbst im günstigsten Fall beträgt die Kostenbelastung, die der Zuwanderer endgültig alleine zu tragen hat, also 750 €, sie kann aber auch erheblich höher liegen, nämlich bei 1.500 € und für Analphabeten sogar bei 1.875 €. Wie bisher muss der Zuwanderer diese Kosten zunächst selbst bezahlen, der Beitrag des Bundes steht ihm erst zu, wenn er einen geförderten Kurs rechtzeitig abgeschlossen hat.

3.4 Anreize und Sanktionen

Wer die Integrationsvereinbarung erfüllt, dem winken auch nach dem NAG gewisse aufenthaltsrechtliche Vergünstigungen: Er kann — wenn auch alle anderen Voraussetzungen vorliegen — den Zweck seines Aufenthalts ändern,⁶⁹ eine Niederlassungsbewilligung aus humanitären Gründen erlan-

⁶⁷ Vgl. die zum Ministerialentwurf abgegebenen Stellungnahmen des *Netzwerks SprachenRechte* (Fn. 40) 5 f., 8; *AlfaZentrum für MigrantInnen*, 3; *Krumm* (Fn. 57) 6; vgl. weiter die gemeinsame Stellungnahme des *Netzwerks SprachenRechte* und des *Vereins Projekt Integrationshaus* zum Entwurf der IV-V, 5 f.; vgl. auch *Der Standard* vom 10. November 2005, Interview: „Mit Integration hat das leider nichts zu tun“.

⁶⁸ Vgl. oben Pkt. 2.3.3.

⁶⁹ § 26 i.V.m. § 11 Abs. 2 Z. 6 NAG.

gen,⁷⁰ seine Familienangehörigen ins Land nachholen,⁷¹ und nach fünfjähriger Niederlassung ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht erlangen, das ihm auch freien Zugang zum Arbeitsmarkt verschaffen kann.⁷²

Wer die Integrationsvereinbarung oder eines ihrer Module *nach einem Jahr* nicht erfüllt hat, dem wird keine weitere Niederlassungsbewilligung mehr gewährt (§ 11 Abs. 2 Z. 6 NAG). Zumindest die Alphabetisierung muss dem Zuwanderer also im ersten Jahr gelingen, wenn er den Aufenthalt in Österreich fortsetzen will. Wer mit der Erfüllung der Integrationsvereinbarung *nach drei Jahren* noch nicht begonnen hat, dem droht eine Ausweisung (§ 54 Abs. 4 FPG). Gleiches gilt, wenn die Erfüllung der Integrationsvereinbarung *nach fünf Jahren* nicht abgeschlossen ist (§ 54 Abs. 3 FPG). Wie bisher ist eine solche Ausweisung aber nur möglich, wenn die Integrationsvereinbarung aus Gründen nicht erfüllt bzw. mit ihrer Erfüllung nicht begonnen wurde, die ausschließlich der Zuwanderer zu vertreten hat, wenn ihm weiter eine Integrationsverweigerung nachgewiesen werden kann und wenn schließlich der Schutz seines Privat- und Familienlebens einer Ausweisung nicht entgegensteht. Dass es unter diesen Bedingungen je zu einer Ausweisung kommen wird, ist so unwahrscheinlich wie bisher. Als realistische Sanktion ist damit weiterhin einzig die Verwaltungsstrafe anzusehen, die Zuwanderern nach dem NAG droht, wenn sie die Integrationsvereinbarung nach fünf Jahren nicht erfüllt haben, und zwar aus Gründen, die ausschließlich ihnen zuzurechnen sind (§ 77 Abs. 1 Z. 4 NAG).⁷³

4 Resümee

Man kann geteilter Meinung darüber sein, ob Sprachkurse für Zuwanderer besser verpflichtend angeordnet oder nur auf freiwilliger Basis zur Verfügung gestellt werden sollen. In Europa ist hier dieses, dort jenes Konzept verwirklicht, für beide Varianten lassen sich Gründe finden. Wenn sich ein

⁷⁰ § 73 NAG.

⁷¹ § 46 Abs. 4 Z. 3 lit. c NAG.

⁷² § 45 Abs. 1 Z. 2 NAG (Aufenthaltsstitel „Daueraufenthalt – EG“ für Drittstaatsangehörige) i.V.m. § 17 Abs. 1 Z. 2 AuslBG, § 48 Abs. 1 Z. 2 NAG (Aufenthaltsstitel „Daueraufenthalt – Familienangehöriger“ für die Familienangehörigen von Österreichern, EWR-Bürgern und Schweizer Bürgern, die in Österreich dauernd wohnhaft sind und denen das Recht auf Freizügigkeit nicht zukommt).

⁷³ Keine Strafdrohung besteht nunmehr, wenn der Zuwanderer nach einer bestimmten Frist noch nicht mit der Erfüllung der Integrationsvereinbarung begonnen hat.

Staat aber dazu entschließt, verpflichtende Sprachkurse für Zuwanderer einzuführen, wenn er also fordert, dann muss er auch fördern, um sicherzustellen, dass jeder Migrant, der diese Pflicht erfüllen *will*, dies auch tatsächlich kann. Die nunmehr geltenden Regelungen über die Integrationsvereinbarung erfüllen diesen Anspruch nicht, sie verstärken vielmehr eine Tendenz, die die Integrationsvereinbarung von Anfang an hatte, die nun aber viel deutlicher sichtbar geworden ist: Statt alle Migranten, die hier auf Dauer leben wollen, beim Spracherwerb gezielt zu unterstützen, benachteiligt die Integrationsvereinbarung diffus, aber erkennbar niedrige Einkommens- und Bildungsschichten. Besonders schroff verfährt der Gesetzgeber mit Analphabeten, denen er schon nach einem Jahr eine weitere Aufenthaltsberechtigung verweigern will. Alle anderen Personen, die sich die Erfüllung der Integrationsvereinbarung nicht leisten oder sie aufgrund ihrer Sprachbiographie nicht bewältigen können, werden *de facto* zwar nicht ausgewiesen und bei gleichheitskonformer Auslegung auch nicht bestraft werden; wohl aber bleibt ihnen eine aufenthaltsrechtliche Verfestigung auf Dauer verwehrt. Die Integrationsvereinbarung grenzt damit — entgegen ihrer Ankündigung — Personen aus der Gesellschaft aus, und zwar nach Kriterien, die mit deren Integrationsbereitschaft in keinem Zusammenhang stehen. Von dieser verfehlten Zielrichtung abgesehen nimmt die Integrationsvereinbarung mehr und mehr aktionistische Züge an. Als „Integrationskonzept“ kann sie keinesfalls ernst genommen werden.

Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat

In Verbindung mit

Dieter Grimm, Eric Hilgendorf, Joachim Hruschka,
Hermann Klenner, Ernst-Joachim Lampe, Stefan Oeter,
Manfred Rehbinder, Johannes Roggenhofer,
Hubert Rottleuthner, Rüdiger Schott

herausgegeben von

Werner Maihofer, Gerhard Sprenger und Winfried Brugger

Band 41