

Integrationsvereinbarung alt und neu

Die sog Integrationsvereinbarung, die im Jahr 2003 unter großer Beachtung der Öffentlichkeit eingeführt wurde, hat durch das „Fremdenrechtspaket“ grundlegende Änderungen erfahren. Der vorliegende Beitrag rekapituliert die bisher geltende Regelung, berichtet über die Erfahrungen, die mit ihr in der Praxis gemacht wurden, und stellt die Neuerungen dar, die an der Integrationsvereinbarung nun vorgenommen worden sind.

Magdalena Pöschl

I. Vorbemerkung

Unter dem merkwürdigen Titel „Fremdenrechtspaket“ hat der Gesetzgeber vor kurzem eine grundlegende Neuordnung des Fremden- und Asylrechts vorgenommen, die mit 1. Jänner 2006 in Kraft getreten ist.¹⁾ Wurde das Fremdenpolizei- und das Aufenthaltsrecht noch 1997 in ein Gesetz zusammengeführt,²⁾ so werden beide Rechtsmaterien nun, nur neun Jahre später, wieder voneinander getrennt.³⁾ Die 1997 geschaffene Nomenklatur der Aufenthaltstitel war schon drei Jahre früher, im Jahr 2003, durch eine neue Einteilung ersetzt worden.⁴⁾ Das nunmehr beschlossene „Fremdenrechtspaket“ ändert die Nomenklatur des Aufenthaltsrechts ein weiteres Mal, benennt sämtliche Aufenthaltstitel um und grenzt sie anders gegeneinander ab.⁵⁾ In einem Punkt allerdings fand die Lust des Gesetzgebers an neuen Bezeichnungen ein Ende: Die sog „Integrationsvereinbarung“, die im Jahr 2003 unter großer Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit eingeführt wurde,⁶⁾ hat inhaltlich zwar Änderungen erfahren, ihren Namen aber behalten.⁷⁾ Im Folgenden soll zunächst dargestellt werden, wie diese Integrationsvereinbarung nach dem FrG ausgestaltet war (II.) und wie sie sich in der Praxis bewährt hat (III.). Dann wird gezeigt, wie der Gesetzgeber auf die Erfahrungen der Praxis reagiert, welche Änderungen er also an der Integrationsvereinbarung nun vorgenommen hat (IV.). Abschließend wird ein kurzes Resümee gezogen (V.)

II. Die Integrationsvereinbarung nach dem FrG⁸⁾

A. „Integrationsvereinbarung“

Dass die sog „Integrationsvereinbarung“ von allem Anfang an keine Vereinbarung war, ist in der Literatur schon mehrfach festgestellt worden⁹⁾ und muss hier nur mehr kurz begründet werden: Der Inhalt der Integrationsvereinbarung ergab sich erstens nicht aus Verhandlungen im Einzelfall, sondern unmittelbar aus dem Gesetz: Wer eine solche Vereinbarung einging, verpflichtete sich nach dem FrG dazu, Deutsch zu lernen.¹⁰⁾ Mit wem der Fremde diese Vereinbarung abschließen sollte, war dem FrG zweitens nicht zu entnehmen. Im Ministerialentwurf war zwar noch vorgesehen, dass der Bund mit dem

1) Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird, ein Asylgesetz 2005, ein Fremdenpolizeigesetz 2005 und ein Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz erlassen, das Bundesbetreuungsgesetz, das Personenstandsgesetz, das Bundesgesetz über den unabhängigen Bundesasylsenat, das Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen 1991, das Sicherheitspolizeigesetz, das Gebührengesetz 1957, das Familienlastenausgleichsgesetz 1967, das Kinderbetreuungsgeldgesetz und das Tilgungsgesetz 1972 geändert werden sowie das Fremdenrechtsgesetz 1997 aufgehoben wird (Fremdenrechtspaket 2005), BGBl I 2005/100.

2) Vgl das Bundesgesetz über die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Fremden (Fremdenrechtsgesetz 1997 – FrG), BGBl I 1997/75, das das vormals geltende AufenthaltsgG, BGBl 1992/466, und das FremdenG, BGBl 1992/838, abgelöst hat.

3) Vgl das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG) einerseits und das Fremdenpolizeigesetz 2005 (FPG) andererseits sowie die RV 952 BigNR 22. GP, 11, die die Trennung dieser beiden Rechtsmaterien als einen Schwerpunkt der Novelle ausweist. Kritisch zu dieser Trennung *Szymanski*, Fremdenrechtspaket 2005, *migraLex* 2005, 68 (71f); *Ramin*, Die Rechtsstellung der Unionsbürger nach dem Fremdenrechtspaket 2005, *migraLex* 2006, 13 (14, 24); diese Trennung begrüßend hingegen *Bruckner*, Das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG) – Die Neukodifikation des österreichischen Zuwanderungsrechts, *migraLex* 2006, 3 (12).

4) Vgl §§ 7, 8, 9 und 24 FrG 1997 idF der Novelle 2002, BGBl I 2002/126, die am 1. Jänner 2003 in Kraft getreten ist.

5) Dazu näher *Bruckner*, *migraLex* 2006, 5f.

6) FrG, BGBl I 1997/75 idF BGBl I 2002/126, näher ausgeführt durch die Verordnung des Bundesministers für Inneres über die Integrationsvereinbarung – IV-V, BGBl II 2002/338 (im Folgenden: IV-V aF).

7) Die Regelungen betreffend die Integrationsvereinbarung finden sich nunmehr im NAG, das durch die Verordnung der Bundesministerin für Inneres über die Integrationsvereinbarung (Integrationsvereinbarungs-Verordnung – IV-V), BGBl II 2005/449, näher ausgeführt wird, sowie im FPG.

8) Die folgenden Ausführungen geben nur einen groben Überblick über die alte Rechtslage, für Details s *Pöschl*, Die Integrationsvereinbarung nach dem österreichischen Fremdenrecht – Lässt sich Integration erzwingen? in *Sahlfeld ua* (Hrsg), Integration und Recht (2003) 197 (201ff).

9) Siehe zB *Schumacher*, Fremdenrecht (2003) 114; *Pöschl* (FN 8) 208; *Embacher/Lepschi*, Fremdenrecht 1997 (2003) 121; *Eberhard*, Der verwaltungsrechtliche Vertrag (2005) 13, 372, 415f.

10) 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 ließ diese Bestimmung offen, welche Pflicht ein Fremder durch eine Integrationsvereinbarung übernimmt, ob es insbesondere genügt, Deutschkenntnisse zu erwerben, oder ob für die Befähigung zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich noch zusätzliche Fähigkeiten nachgewiesen werden müssen. Nach § 50b Abs 2 iVm § 50b Abs 1 Z 7 FrG sollte die Integrationsvereinbarung aber gegenstandslos werden, wenn ein Fremder „unter Bedachtnahme auf [seine] Lebensumstände entsprechende Kenntnisse der deutschen

Fremden eine Integrationsvereinbarung eingeht.¹¹⁾ Bereits in der Regierungsvorlage war davon aber keine Rede mehr.¹²⁾ Ebenso wenig fand sich in der sodann beschlossenen Novelle zum FrG ein Hinweis darauf, wer der Vereinbarungspartner des Fremden sein soll. Drittens – und dies ist letztlich entscheidend – stellte der Gesetzgeber dem Fremden auch keineswegs frei, eine solche Vereinbarung einzugehen oder nicht. Fremde waren dazu vielmehr ex lege verpflichtet.¹³⁾ Wer dieser Pflicht nicht nachkam, dem wurde keine bzw keine weitere Aufenthaltsberechtigung mehr gewährt.¹⁴⁾ Unter diesen Bedingungen kann von einer „Vereinbarung“ nicht ernstlich gesprochen werden. In der Sache begründete die Integrationsvereinbarung unter falschem Namen eine gesetzliche Spracherwerbspflicht für Fremde, wie sie europaweit durchaus im Trend liegt.¹⁵⁾ Warum sich der Gesetzgeber diesem Trend im FrG so schamhaft, nämlich im Deckmantel einer „Vereinbarung“ angeschlossen hat, ist nicht recht verständlich. An sich begegnet die Statuierung einer Spracherwerbspflicht nämlich keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.¹⁶⁾

B. Der Kreis der Verpflichteten

Der Kreis der integrationspflichtigen Personen war durch das FrG noch relativ eng gezogen: Er umfasste von vornherein nur Drittstaatsangehörige, die sich nach dem 1. 1. 1998 mit Erstniederlassungsbewilligung in Österreich niedergelassen hatten (Altzuwanderer) oder die nach dem 1. 1. 2003 in Österreich um eine Erstniederlassungsbewilligung ansuchten (Neuzuwanderer) (§ 50a Abs 1 FrG).

Keiner Integrationspflicht unterlagen somit von vornherein EWR-Bürger und Drittstaatsangehörige, die in Österreich Niederlassungs- und Sichtvermerksfreiheit genießen.¹⁷⁾ Explizit ausgenommen waren aus gemeinschaftsrechtlichen Gründen weiters drittstaatsangehörige Familienmitglieder von EWR-Bürgern¹⁸⁾ und wohl aus gleichheitsrechtlichen Erwägungen auch drittstaatsangehörige Familienmitglieder von Österreichern (§ 50b Abs 1 Z 1 FrG).¹⁹⁾ Der zuletzt genannte Personenkreis macht mit Abstand den größten Anteil der jährlichen Zuwanderung nach Österreich aus.²⁰⁾

Wohl um den Forschungs- und Wirtschaftsstandort Österreich nicht zu schädigen, nahm der Gesetzgeber von der Integrationspflicht überdies Forschungskräfte und deren Familienangehörige aus, sofern sie sich kürzer als 36 Monate in Österreich niederlassen,²¹⁾ weiters Schlüsselkräfte und deren Familienangehörige, wenn ihre Niederlassung in Österreich kürzer als 24 Monate dauert²²⁾ oder wenn sie in internationalen Konzernen oder Forschungseinrichtungen beschäftigt sind und an ihrer Niederlassung ein gesamtwirtschaftliches Interesse besteht.²³⁾

Keine Integrationsvereinbarung mussten schließlich auch Personen eingehen, die den Zweck dieser Vereinbarung bereits erreicht hatten, die ihn sicher erreichen würden oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand erreichen können, also Drittstaatsangehörige,

die schon über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen,²⁴⁾ Kinder und Schulpflichtige²⁵⁾ und schließlich auch Drittstaatsangehörige, denen die Erfüllung der Integrationsvereinbarung auf Grund ihres hohen Alters oder ihres Gesundheitszustandes nicht zugemutet werden kann.²⁶⁾

Die Zahl der sodann noch verbleibenden Integrationspflichtigen wurde in den Materialien mit jährlich 5950 Personen veranschlagt, das ist etwa 1% der in Österreich lebenden Drittstaatsangehörigen.²⁷⁾ Nur für 2003 rechnete der Gesetzgeber mit 29.551 Personen, weil er annahm, dass in diesem Jahr auch alle Altzuwanderer anlässlich der Verlängerung ihrer Nie-

Sprache“ nachweist. Wer diesen Nachweis erbringt, war den Materialien zufolge „zum gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich (§ 50a Abs 2) befähigt“ (RV 1172 BlgNR 21. GP, 34). Der Gesetzgeber schien also anzunehmen, dass sich die Fähigkeit, am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich teilzunehmen, mit Deutschkenntnissen automatisch einstellt. Die Pflicht, die ein Fremder durch die Integrationsvereinbarung übernahm, konnte also nur darin bestehen, sich diese Deutschkenntnisse anzueignen.

11) § 50a Abs 1 Entwurf des BM für Inneres über ein Bundesgesetz, mit dem das Fremdengesetz 1997, das Asylgesetz 1997 und das Ausländerbeschäftigungsgesetz geändert werden, 302/ME 21. GP, GZ 76.201/617-V/1/b/02.

12) RV 1172 BlgNR 21. GP, 24f, 33f.

13) Siehe § 50a Abs 1 FrG: „Drittstaatsangehörige [...] sind zum Eingehen und zur Erfüllung einer Integrationsvereinbarung verpflichtet“.

14) Vgl § 12 Abs 1a FrG, wonach die Erteilung der Erstniederlassungsbewilligung oder einer weiteren Niederlassungsbewilligung zu versagen war, wenn sich ein Fremder nicht bereit erklärt, die Integrationsvereinbarung einzugehen.

15) Einen Überblick dazu gibt *Feik*, Verpflichtende Integrationskurse in der EU, *migraLex* 2003, 53.

16) Dazu näher *Pöschl* (FN 8) 220ff.

17) Letzteres trifft zB für Schweizer Bürger zu, nicht hingegen für assoziationsrechtsberechtigte türkische Staatsangehörige, zu diesen näher *Pöschl* (FN 8) 209 FN 45; *Akyürek*, Das Assoziationsabkommen EWG – Türkei (2005) 135ff.

18) Siehe dazu RV 1172 BlgNR 21. GP, 33.

19) Familienangehörige von Schweizer Bürgern waren von der Integrationsvereinbarung hingegen nicht explizit ausgenommen, dies aber wohl aufgrund eines legistischen Versehens, das sich im Auslegungsweg beseitigen ließ, s dazu *Pöschl* (FN 8) 210 FN 46.

20) Nach der vom BM für Inneres herausgegebenen Asyl- und Fremdenstatistik 2005, 74f wurde im Jahr 2005 655 Familienangehörigen von EWR-Bürgern, aber 23.444 Familienangehörigen von Österreichern eine (quotenfreie) Erstniederlassungsbewilligung erteilt; eine quotenpflichtige Niederlassungsbewilligung erhielten 30 Familienangehörige von selbstständigen Schlüsselkräften, 309 Familienangehörige von unselbstständigen Schlüsselkräften und 4902 Familienangehörige von anderen Fremden.

21) § 50b Abs 1 Z 8 FrG.

22) § 50b Abs 1 Z 3 FrG.

23) § 50b Abs 1 Z 4 FrG.

24) § 50b Abs 1 Z 6 und 7 FrG.

25) § 50b Abs 1 Z 2 FrG.

26) § 50b Abs 1 Z 5 FrG.

27) 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 (84f); s auch *BMI* (Hrsg), Asyl- und Fremdenstatistik 2005 (FN 20) 61.

derlassungsbewilligung eine Integrationsvereinbarung eingehen würden.²⁸⁾

C. Das Unterrichtsprogramm

Die Spracherwerbspflicht, die dieser Adressatenkreis mit einer Integrationsvereinbarung übernahm, konnte nach dem FrG auf verschiedenen Wegen erfüllt werden:

Vom Gesetzgeber offenbar präferiert war, dass der Fremde einen *Deutsch-Integrationskurs* besucht und positiv absolviert.²⁹⁾ Diese Kurse werden von Sprachkursveranstaltern angeboten, die der Österreichische Integrationsfonds (ÖIF) zuvor nach bestimmten Qualitätskriterien zertifiziert hat.³⁰⁾ Fremde sollten darin in 100 Unterrichtseinheiten Deutsch auf dem Niveau A 1 des Europäischen Referenzrahmens für Sprachen erlernen.³¹⁾ Dieses Niveau – das niedrigste von sechs Niveaus der Sprachbeherrschung³²⁾ – setzt zwar nur basale Grundkenntnisse einer Sprache voraus;³³⁾ dass es in 100 Unterrichtseinheiten durchwegs ohne Vorbildung erreicht werden kann, wurde von Experten im Vorfeld allerdings bezweifelt. Gänzlich ausgeschlossen wurde dies bei Personen, die nicht oder nicht in einem lateinischen Schriftsystem alphabetisiert sind.³⁴⁾

Wer dieses Kursprogramm aufgrund seiner Sprachbiographie nicht bewältigen konnte oder daran aus anderen Gründen nicht teilnehmen wollte, dem stand es frei, sich Deutschkenntnisse auf dem Niveau A 1 in anderer Weise, etwa in alternativen Kursen oder einfach im alltäglichen Leben anzueignen und dann eine Prüfung, den sog. *Sprachkenntnisnachweis*, abzulegen. Auch dadurch wurde die Integrationsvereinbarung erfüllt.³⁵⁾

Nicht erfüllt, wohl aber gegenstandslos wurde die Integrationsvereinbarung schließlich, wenn ein Fremder seinen *Lebensumständen entsprechende Deutschkenntnisse* nachwies;³⁶⁾ diese Kenntnisse konnten auch unter dem Niveau A 1 liegen, das in einem Deutsch-Integrationskurs erreicht bzw. mit einem Sprachkenntnisnachweis bestätigt werden sollte.³⁷⁾

D. Kosten

Die Kosten dieses Spracherwerbs hatte nach dem FrG grundsätzlich der Fremde zu tragen; wer einen Deutsch-Integrationskurs oder einen Sprachkenntnisnachweis rasch und erfolgreich absolvierte, wurde vom Bund allerdings finanziell unterstützt.³⁸⁾ Hatte er die Integrationsvereinbarung auf einem dieser beiden Wege nach 18 Monaten erfüllt, so erhielt er 50% der Kosten vom Bund ersetzt, im nächsten halben Jahr bekam er noch 25%, ab dann hatte der Fremde die Kosten allein zu tragen.³⁹⁾ Maximal beteiligte sich der Bund zufolge § 9 Abs 1 IV-V aF an einem Deutsch-Integrationskurs mit € 182,-, an einem Sprachkenntnisnachweis mit € 22,-.⁴⁰⁾ Die Gesamtkosten für den Spracherwerb lagen in der Praxis aber häufig über dem Doppelten dieser Beträge, im Schnitt waren für die Ablegung eines Sprachkenntnisnach-

weises etwa € 70,- und für Deutsch-Integrationskurse zwischen € 450,- und € 600,- zu bezahlen⁴¹⁾

28) RV 1172 BlgNR 21. GP, 22.

29) Siehe § 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 damit nicht bloß die Teilnahme an einem solchen Kurs, sondern auch dessen positiver Abschluss gemeint war, ergab sich schon aus dem Umstand, dass die Integrationsvereinbarung nach § 50a Abs 2 2. Satz FrG den „Erwerb“ von Grundkenntnissen der deutschen Sprache bezweckt; dementsprechend erklärte auch die IV-V aF in § 3 Abs 1 die Erreichung eines näher beschriebenen Sprachniveaus zum Ziel des Deutsch-Integrationskurses und bestimmte in § 8 Abs 1, dass eine Kursbestätigung nur auszustellen ist, wenn ein Teilnehmer „das Kursziel (§ 3) erreicht hat“.

30) Nach § 50d Abs 2 FrG wurden die Kurse mit einer Gültigkeitsdauer von drei Jahren zertifiziert; die Zertifizierung konnte auf Antrag um jeweils drei Jahre verlängert werden. Sie war 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 Kursträger, die für die Zertifizierung in Betracht kamen, traf § 1 IV-V aF.

31) § 3 IV-V aF. 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 aF festgelegten „Rahmencurriculum“ in drei Teilbereiche („Module“) zu gliedern waren: Das erste Modul betraf Themen des Alltags, das zweite war dem Thema Verwaltung gewidmet und wurde in der IV-V aF durch die Schlagworte „Bürokratiebewältigung“, „Sozialsystem in Österreich“ und „Verträge“ näher beschrieben. Im dritten Modul sollte schließlich Landes- und Staatsbürgerschaftskunde vermittelt werden; sie umfasste nach dem Rahmencurriculum Informationen über Bundesländer, Grundwerte einer europäischen demokratischen Gesellschaft, Staatsform und politische Institutionen. Das Kursziel war nach § 3 Abs 1 IV-V aF allerdings schon erreicht, wenn ein Teilnehmer Sprachkenntnisse auf dem A-1-Niveau erworben hat.

32) Diese Niveaus werden mit A 1, A 2, B 1, B 2, C 1, C 2 gekennzeichnet; die zuletzt genannte Stufe entspricht beinahe mütter-sprachlichen Kenntnissen; s. näher *Europarat*, Gemeinsamer Referenzrahmen für Sprachen: lernen, lehren, beurteilen (2001).

33) Dieses Niveau wurde in Punkt I.3. der Anlage A zur IV-V aF näher beschrieben.

34) Siehe die Nachweise bei *Pöschl* (FN 8) 230f.

35) Vgl. § 3 Abs 2 IV-V aF, wonach 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. Die gesetzliche Grundlage für diese Art der Erfüllung war im FrG nur auf Umwegen ausfindig zu machen, s. näher *Pöschl* (FN 8) 203f, 212 FN 55.

36) § 50b Abs 2 iVm § 50b Abs 1 Z 7 FrG.

37) Siehe dazu näher *Pöschl* (FN 8) 204f. Gegenstandslos wurde die Integrationsvereinbarung weiters, wenn nach ihrem Abschluss Umstände eintraten, die eine Ausnahme iSd § 50b Abs 1 Z 1, 4 oder 5 FrG begründeten, wenn ein Fremder also (etwa durch Ehe oder Adoption) zu einem begünstigten Drittstaatsangehörigen eines EWR-Bürgers oder Österreichers wurde, zu einer Schlüsselkraft aufstieg, an deren Niederlassung ein gesamtwirtschaftliches Interesse besteht, oder wenn ihm die Erfüllung der Integrationsvereinbarung auf Grund seines Gesundheitszustandes oder seines hohen Alters nicht mehr zumutbar war; s. zu diesen Ausnahmen schon oben II.B.

38) Für unselbstständig erwerbstätige Schlüsselkräfte übernahm den Kostenanteil des Bundes nach § 50c Abs 5 und 6 FrG der Arbeitgeber.

39) § 50c Abs 3 und 4 FrG. Anderes galt, wenn dem Fremden nach § 50c Abs 2 FrG aufgrund seiner persönlichen Lebensumstände ein Aufschub gewährt worden war; s. dazu näher *Pöschl* (FN 8) 214 FN 60.

40) Näher *Pöschl* (FN 8) 205f.

41) Beim Verband österreichischer Volkshochschulen hielt man es für ein „Ding der Unmöglichkeit“, Kurse um € 364 kostendeckend anzubieten; man rechnet dort mit einem marktwirtschaftlichen Preis von € 450 bis 500. Im Verband Wiener Volksbildung wurden die

– ein Betrag, den der Fremde zunächst allein zu tragen hatte, weil er den Beitrag des Bundes ja erst nach rechtzeitigem Kursabschluss lukrieren konnte.⁴²⁾

Die Erfüllung der Spracherwerbspflicht war demnach für Fremde mit einer spürbaren finanziellen Belastung verbunden, die umso größer wurde, je weniger ihre Sprachbiographie mit dem Programm eines Deutsch-Integrationskurses kompatibel war. Besonders hoch war die Belastung für Analphabeten, die sich zumindest einen Alphabetisierungskurs selbst finanzieren mussten. Hoch war die Belastung aber auch für alphabetisierte Fremde, die einen Deutsch-Integrationskurs aufgrund ihrer Sprachbiographie in der vorgegebenen Zeit nicht bewältigen konnten: Sie mussten einen Sprachkenntnisnachweis ablegen, zuvor aber idR alternative Sprachkurse besuchen, an deren Kosten sich der Bund nicht beteiligte. Finanziell belastend war die Erfüllung der Integrationsvereinbarung schließlich auch für Fremde, die zwar alphabetisiert und lerngewohnt waren, die aber – wie Fremde häufig – einer niedrigen Einkommensschicht angehörten:⁴³⁾ Ein Betrag von € 450,- bis 600,- fällt für sie durchaus ins Gewicht und konnte sogar noch vervielfacht werden, wenn in einem Einverdienerhaushalt mehrere Personen zugleich integrationspflichtig waren.

E. Fristen, Sanktionen und Anreize

1. Fristen

Die Frist zur Erfüllung der Spracherwerbspflicht begann nach § 50a Abs 1 FrG mit der Erteilung jener Niederlassungsbewilligung, aus deren Anlass die Integrationsvereinbarung eingegangen worden war. Zuzufolge § 50c Abs 1 FrG musste die Integrationsvereinbarung – wenn kein Aufschub gewährt wurde⁴⁴⁾ – spätestens vier Jahre nach diesem Zeitpunkt erfüllt sein. Merkwürdigerweise wurde der Fremde im Fall der Nichterfüllung aber schon nach *einem* Jahr schriftlich ermahnt und auf die Folgen der Nichterfüllung hingewiesen. Anlässlich der Erteilung der weiteren Niederlassungsbewilligung wurde ihm zudem eine „Nachfrist“ von sechs Monaten gesetzt (§ 14 Abs 3b FrG).⁴⁵⁾

2. Sanktionen

Abgesehen davon, dass der Bund seinen Kostenbeitrag nach 18 Monaten reduzierte und nach zwei Jahren ganz einstellte, wurden dem Fremden auch lange vor Ablauf der in § 50c Abs 1 FrG eingeräumten Vierjahresfrist Verwaltungsstrafen 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, betrug die Strafe bereits € 200,- (§ 108 Abs 1a FrG). Neuzuwanderern, die nach drei Jahren mit der Erfüllung der Integrationsvereinbarung noch nicht begonnen oder sie nach vier Jahren nicht beendet hatten, wurde überdies eine Ausweisung angedroht (§ 34 Abs 2a und 2b FrG).

Dass es je zu einer Verwaltungsstrafe oder Ausweisung kommen würde, weil jemand mit der Erfüllung der Integrationsvereinbarung nicht rechtzeitig *begonnen* hat, war allerdings von vornherein nicht zu erwarten. Denn der Fremde konnte ja ohne weiteres behaupten, dass er bereits Deutsch lernt, nur eben nicht in einem Deutsch-Integrationskurs, sondern zB im alltäglichen Leben. Diese Behauptung zu widerlegen, konnte einer Behörde kaum gelingen. Die Sanktionen wegen verspäteten Erfüllungsbegins waren damit praktisch nicht vollziehbar.

Auch dass ein Neuzuwanderer wegen Nichterfüllung der Integrationsvereinbarung *ausgewiesen* wird, war von Anfang an äußerst unwahrscheinlich. Denn eine solche Ausweisung war nur unter drei Voraussetzungen möglich: Erstens musste der Fremde die Integrationsvereinbarung aus Gründen nicht erfüllt haben, die „ausschließlich“ von ihm „zu vertreten“ sind.⁴⁶⁾ Zweitens mussten Tatsachen vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, dass ein Fremder „nicht bereit [ist], die Befähigung zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich zu erwerben“. Den Materialien zufolge sollte dies bei „Integrationsverweigerern“ der Fall sein, also bei „Menschen, die die Integrationsvereinbarung

Kosten mit rund € 560,- beziffert; deutlich niedrigere Preise seien nur mit Förderungen möglich oder würden nicht auf einer Kostenwahrheit bei der Kalkulation beruhen. Im Interview mit *Rieder*, Bildungs- und Integrationsexperte, über die Verbesserungsmöglichkeiten der „Integrationsvereinbarung“, abrufbar unter www.sprachenrechte.at, wird der Preis für einen Deutsch-Integrationskurs bei realistischer Kalkulation mit € 500,- bis 600,- veranschlagt; die durchschnittlichen Kosten eines Sprachkenntnisnachweises lägen bei € 70,-. Das Rote Kreuz und in manchen Bundesländern auch die Volkshochschule boten Deutsch-Integrationskurse dennoch aus „moralischen Gründen“ um etwa € 370,- an (s. Der Standard vom 16. 3. 2003, Sprachkurse für Migranten teuer als geplant). Flächendeckend war dieses Angebot aber keineswegs.

42) In der Praxis wurde Fremden anlässlich der Erteilung der Niederlassungsbewilligung ein „Gutschein“ ausgehändigt, den sie beim Kursveranstalter einlösen konnten. Der Wert dieses Gutscheins bestimmte sich nach dem Zeitpunkt des Kursabschlusses: Er betrug also innerhalb der ersten 18 Monate € 182,- und zwischen dem 18. und dem 24. Monat € 91,-. Analoges galt für den Sprachkenntnisnachweis. Es gab Kursveranstalter, die den Gutschein schon zu Beginn des Kurses als Teil der Bezahlung akzeptierten, sie kreditierten dem Fremden dann allerdings (ohne dazu verpflichtet zu sein) einen Betrag von € 182,- bzw € 91,-, weil sich erst am Ende des Kurses herausstellen konnte, ob dieser Betrag wirklich vom Bund zu tragen ist; s 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“.

43) Siehe zur Einkommenssituation von Fremden in Österreich zB *Vogl*, Integration in Österreich, Österreichisches Jahrbuch für Politik 2001 (2002) 51 (62).

44) Ein solcher Aufschub konnte auf Antrag unter Bedachtnahme auf die Lebensumstände des Fremden bewilligt werden; er durfte die Dauer von zwei Jahren nicht überschreiten (§ 50a Abs 2 FrG).

45) Neben dieser Widersprüchlichkeit war § 14 Abs 3b FrG noch mit weiteren Unklarheiten belastet, s dazu *Pöschl* (FN 8) 213 FN 57 und 58.

46) Welche Gründe dies waren, erläuterten weder das FrG noch die Materialien. Unklar war außerdem, ob unter diese Wendung auch Gründe fielen, die einen Aufschub iSd § 50c Abs 2 FrG ermöglichen. Die Gewährung eines Aufschubes stand nämlich zwar nach § 108 Abs 1a und 1b FrG einer Verwaltungsstrafe entgegen, wurde in § 34 Abs 2a und 2b FrG aber nicht als ein Ausweisungshindernis genannt, s dazu näher *Pöschl* (FN 8) 215.

eingegangen sind, sich jedoch trotz Ermahnung (§ 14 Abs 3b) nachhaltig und konsequent weigern diese zu erfüllen“.⁴⁷⁾ Eine solche Integrationsverweigerung läge wohl vor, wenn ein Fremder die Integrationsvereinbarung nicht erfüllt und *zudem* ausdrücklich erklärt, sie auch in Zukunft nicht erfüllen zu wollen.⁴⁸⁾ Dass sich ein solcher Fall in der Praxis je ereignen wird, durfte freilich von Anfang an bezweifelt werden. Selbst wenn er sich ereignet hätte, wäre bei einer Ausweisung aber drittens der Schutz des Privat- und Familienlebens zu berücksichtigen gewesen – ein derart schützenswertes Privat- und Familienleben wird nach vier Jahren aber praktisch immer bestehen und wohl auch schwerer wiegen als die Tatsache, dass ein Fremder noch keine Deutschkenntnisse erworben hat.⁴⁹⁾

Die einzig realistische Sanktion war folglich die Verwaltungsstrafe wegen Nichterfüllung nach drei Jahren, auch sie konnte aber nur verhängt werden, wenn der Fremde die Integrationsvereinbarung aus Gründen nicht erfüllt hatte, die „ausschließlich“ in seinem „Einflussbereich“ liegen (§ 108 Abs 1a FrG). Bei gleichheitskonformer Auslegung lag ein solcher Grund jedenfalls nicht vor, wenn ein Fremder sich einen Sprachkurs nicht ohne Unterhaltsgefährdung leisten oder wenn er ihn aufgrund seiner Sprachbiographie nicht in der vorgegebenen Zeit bewältigen konnte, wenn ein solcher Kurs für ihn nicht in zumutbarer Entfernung erreichbar war oder wenn er durch dienstliche oder familiäre Pflichten so in Anspruch genommen wurde, dass ihm der Besuch eines Sprachkurses nicht möglich war.⁵⁰⁾

3. Anreize

Neben diesen (mehr oder weniger effektiven) Sanktionen sah das FrG für die Erfüllung der Integrationsvereinbarung auch gewisse Anreize vor: Zunächst konnte Neuzuwanderern ab diesem Zeitpunkt eine Niederlassungsbewilligung nicht mehr nur für ein Jahr, sondern auch für zwei Jahre erteilt werden.⁵¹⁾ Weiters war die Erfüllung der Integrationsvereinbarung eine von mehreren Voraussetzungen für die Erlangung eines sog. „Niederlassungsnachweises“, also einer unbefristeten Aufenthaltsberechtigung nach fünfjährigem Aufenthalt, die dem Fremden auch freien Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichte (§ 24 FrG, § 17 AuslBG). Wer eine solche Aufenthaltsberechtigung nicht oder noch nicht erlangen konnte, dem verschaffte die Erfüllung der Integrationsvereinbarung immerhin gewisse Erleichterungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt: Ihm konnte – wenn auch alle anderen Voraussetzungen vorlagen – eine Beschäftigungsbewilligung trotz Erschöpfung der Bundeshöchstzahl bzw der Landeshöchstzahlen erteilt werden.⁵²⁾

III. Praktische Erfahrungen

Die Erwartungen, die der Gesetzgeber mit der Integrationsvereinbarung verbunden hat, haben sich nach den bisherigen Erfahrungen nicht vollständig erfüllt.

Teilweise bestätigt wurde hingegen die Kritik, die im Vorfeld am Konzept der Integrationsvereinbarung geübt wurde.

Zunächst hat sich die Schätzung der Regierungsvorlage, es werde im Jahr 2003 etwa 29.551 und in jedem Folgejahr etwa 5950 integrationspflichtige Fremde geben, als unrichtig erwiesen. Tatsächlich wurden in den Jahren 2003 bis 2005 nur 18.412 Fremde integrationspflichtig, also nicht einmal die Hälfte der erwarteten Zahl.⁵³⁾ Das hat wohl mehrere Gründe: Erstens wurde die Neuzuwanderung nach Österreich 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.⁵⁴⁾ Zweitens verfügten Altzuwanderer, also Fremde, die am 1. 1. 2003 in Österreich schon niedergelassen waren, zu einem hohen Prozentsatz bereits über die im FrG verlangten (niedrigen) Deutschkenntnisse und unterfielen daher der Integrationsvereinbarung von vornherein nicht.⁵⁵⁾ Zu bedenken ist schließlich drittens, dass es neben Zuwanderung immer auch Abwanderung gibt.⁵⁶⁾ Alle drei Faktoren

47) RV 1172 BlgNR 21. GP, 32.

48) Die Nichterfüllung der Integrationsvereinbarung allein ließ den Schluss auf eine fehlende Integrationsbereitschaft jedenfalls nicht zu, weil sie ein eigenes Tatbestandsmerkmal neben der Integrationsverweigerung war.

49) Siehe dazu näher *Pöschl* (FN 8) 234f.

50) Siehe dazu näher *Pöschl* (FN 8) 225ff, 233f.

51) Altzuwanderer konnten schon vor der Erfüllung der Integrationsvereinbarung eine maximal zweijährige Niederlassungsbewilligung erlangen (§ 23 Abs 4 FrG).

52) Siehe § 1 Z 1 Bundeshöchstzahlenüberziehungsv, BGBl 1995/278 idF BGBl II 2004/352 und § 4 Abs 6 Z 2 AuslBG, BGBl 1975/218 idF BGBl I 2002/126. Die dort geforderte „fortgeschrittene Integration“ weist ein Fremder nach den Materialien zum AuslBG auf, wenn er die Integrationsvereinbarung erfüllt hat und schon längere Zeit im Bundesgebiet niedergelassen, aber noch nicht aufenthaltsverfestigt ist: RV 1172 BlgNR 21. GP, 45.

53) Siehe *ÖIF*, Jahresbericht 2003 der Zertifizierungs- und Evaluierungsstelle des ÖIF – Integrationsvereinbarung, 2; *derselbe*, Jahresbericht 2004 der Zertifizierungs- und Evaluierungsstelle des ÖIF – Integrationsvereinbarung, 3 und 6; *derselbe*, Jahresbericht 2005 der Zertifizierungs- und Evaluierungsstelle des ÖIF – Integrationsvereinbarung, 3, wonach im Jahr 2003 9114 Personen, im Jahr 2004 5540 Personen und im Jahr 2005 3758 Personen eine Integrationsvereinbarung eingegangen sind.

54) Siehe auch *Schumacher*, 9 Monate Integrationsvereinbarung: Ein Zwischenbericht, ÖDaF-Mitteilungen 2/2003; sowie *ÖIF*, Jahresbericht 2003 (FN 53) 2f, und Jahresbericht 2004 (FN 53) 5, wonach in den Jahren 2003 und 2004 auf eine eingegangene Integrationsvereinbarung durchschnittlich neun Ausnahmen entfielen; dem Jahresbericht 2005 (FN 53) 3 zufolge waren von allen Bewilligungswerbern im Jahr 2005 46.383 Personen von der Integrationsvereinbarung ausgenommen; s auch Die Presse vom 8. 2. 2005, SPÖ: Kein „Herumdoktern“ beim Integrationsvertrag.

55) Siehe *ÖIF*, Jahresbericht 2003 (FN 53) 3; *derselbe*, Jahresbericht 2004 (FN 53) 4; *derselbe*, Jahresbericht 2005 (FN 53) 3.

56) So gab es zB im Jahr 2004 im Rahmen der Zuwanderungsquote einen Zugang von 5569 Personen, außerhalb dieser Quote sind nach Österreich 108.947 Personen zugezogen. Im selben Jahr ist aber auch ein Wegzug von 48.326 Ausländern zu verzeichnen, s mWn *Schumacher*, Fremden- und Asylrecht, Skriptum, Fachhochschule Campus Wien (2005) Rz 48.

zusammen dürften erklären, warum die Zahl der integrationspflichtigen Fremden deutlich unter den in der Regierungsvorlage prognostizierten Werten lag. Dass deshalb im Jahr 2003 zahlreiche Sprachkurse storniert werden mussten, notierte die Öffentlichkeit nicht ohne Häme.⁵⁷⁾

Die vorliegenden Zahlen zeigen aber auch, dass die Integrationsvereinbarung bisher überwiegend auf dem vom FrG präferierten Weg, also durch den Besuch eines Deutsch-Integrationskurses, erfüllt wurde; die Möglichkeit, einen Sprachkenntnisnachweis vorzulegen, wurde demgegenüber im Jahr 2003 nur zu etwa 13%, im Jahr 2004 zu etwa 4% und im Jahr 2005 zu etwa 15% in Anspruch genommen.⁵⁸⁾

Die Zahl derer, die ihre Integrationspflicht bisher überhaupt erfüllt haben, ist allerdings erstaunlich niedrig: Zwischen 2003 und 2005 waren dies nur 5168 Personen, das ist wenig mehr als ein Viertel der Verpflichteten.⁵⁹⁾ Der ÖIF stellt in seinem zweiten Jahresbericht zwar fest, dass „jede vierte Integrationsvereinbarung *bereits* im zweiten Jahr erfüllt“ wird.⁶⁰⁾ Als Erfolgsbilanz könnte dies jedoch nur gewertet werden, wenn Fremde für die Erfüllung der Integrationsvereinbarung tatsächlich vier Jahre Zeit hätten. Wie gezeigt, kann davon aber keine Rede sein. Da das FrG die Nichterfüllung der Integrationsvereinbarung bereits nach dem 18. Monat mit einer Beitragsreduktion sanktioniert hat, bedeutet der Befund des ÖIF aus umgekehrter Sicht: Etwa 70% der Fremden gelingt es anscheinend nicht, ihrer Integrationspflicht in jener Zeit nachzukommen, die der Gesetzgeber für ausreichend hielt.

Es mag sein, dass einem Teil dieser Fremden ein Aufschub bewilligt worden ist; es mag auch sein, dass manche Integrationsvereinbarungen gegenstandslos geworden sind, weil nach ihrem Abschluss Umstände eingetreten sind, die eine Ausnahme begründet haben.⁶¹⁾ Selbst wenn man dies berücksichtigt, ist die Erfüllungsquote aber niedrig. Welche Gründe dafür verantwortlich sind, darüber kann man spekulieren. Vielleicht wollen Fremde, wie der Gesetzgeber durch die Statuierung einer Spracherwerbspflicht ja zu unterstellen scheint,⁶²⁾ wirklich nicht Deutsch lernen. Dann hätte sich die Integrationsvereinbarung allerdings als ein wenig effizientes Mittel erwiesen, um daran etwas zu ändern. Denkbar ist aber auch, dass Fremde – wie von Kritikern schon im Vorfeld geltend gemacht wurde – zum Teil für den Spracherwerb keine geeigneten Rahmenbedingungen vorfinden. Insbesondere könnte ihnen ein Kursangebot fehlen, das ihrer Sprachkompetenz und ihren finanziellen Möglichkeiten entspricht. Dies gilt nicht nur, aber jedenfalls für Analphabeten, für die das Programm eines Deutsch-Integrationskurses nicht zu bewältigen war und die überdies meist in derart schlechten sozioökonomischen Verhältnissen leben, dass ihnen Ausgaben für Bildungsmaßnahmen – selbst nach einem Aufschub – nur schwer möglich sind.⁶³⁾ Auch alphabetisierte Fremde in unteren Ein-

kommenschichten treffen die Kurskosten aber schwer.⁶⁴⁾ Die niedrige Erfüllungsrate könnte schließlich noch einen dritten, viel banaleren Grund haben: Offenbar waren Fremde über ihre Integrationspflicht zum Teil nicht ausreichend informiert:⁶⁵⁾ Sie unterfertigten zwar ein Papier, in dem sie zunächst erklärten, eine Integrationsvereinbarung einzugehen⁶⁶⁾ und dann „zur Kenntnis“ nahmen, dass sie ihrer Integrationspflicht nach spätestens vier Jahren nachzukommen haben, dass und unter welchen Voraussetzungen der Bund einen Teil der Kosten eines Deutsch-Integrationskurses übernimmt und welche Sanktionen im Fall der Nichterfüllung drohen. Sieht man davon ab, dass dieser Text die rechtliche Lage nicht vollständig wiedergab,⁶⁷⁾ so musste den unter-

57) Siehe zB die parlamentarische Anfrage 707/J vom 10. 7. 2003, 22. GP, 3. Bezug nehmend auf einen Artikel der Zeitung „Kurier“ vom 9. 7. 2003, wonach die Deutsch-Integrationskurse schlecht besucht sind und das Rote Kreuz österreichweit nur sieben Kurse mit insgesamt 64 Teilnehmern veranstalte; s auch Der Standard vom 14. 6. 2003, Integrationsvertrag: Kaum Nachfrage nach Deutschkursen, und vom 8. 9. 2003, Verpflichtende Sprachkurse: Innenministerium dementiert „Flop“.

58) Im Jahr 2003 wurden 789 Integrationsvereinbarungen durch einen Deutsch-Integrationskurs und 118 durch einen Sprachkenntnisnachweis erfüllt (ÖIF, Jahresbericht 2005 [FN 53] 4). Im Jahr 2004 wurden 2482 Integrationsvereinbarungen durch einen Deutsch-Integrationskurs und 104 durch einen Sprachkenntnisnachweis erfüllt (ÖIF, Jahresbericht 2004 [FN 53] 6). Im Jahr 2005 absolvierten 1424 Personen einen Deutsch-Integrationskurs, 259 Personen legten einen Sprachkenntnisnachweis ab (ÖIF, Jahresbericht 2005 [FN 53] 3).

59) Im Jahr 2003 wurden 9114 Personen integrationspflichtig und 899 Integrationsvereinbarungen erfüllt (ÖIF, Jahresbericht 2005 [FN 53] 4). Im Jahr 2004 wurden 5540 Personen integrationspflichtig und 2586 Integrationsvereinbarungen erfüllt (ÖIF, Jahresbericht 2004 [FN 53] 7). 2005 wurden 3758 Personen integrationspflichtig und 1683 Integrationsvereinbarungen erfüllt (ÖIF, Jahresbericht 2005 [FN 53] 3).

60) ÖIF, Jahresbericht 2004 (FN 53) 7 (im Original Hervorhebung der ganzen Passage). Selbst zu diesem Befund gelangte der ÖIF jedoch erst, nachdem er zu den bereits erfüllten Integrationsvereinbarungen noch jene 837 Personen hinzurechnete, die am 31. Dezember 2004 einen Deutsch-Integrationskurs besucht (aber noch nicht abgeschlossen) hatten.

61) Siehe oben FN 37.

62) In diese Richtung gehen zB die Wortmeldungen 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.“ und des Abg Westentaler, 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!“

63) Siehe etwa ÖIF, Jahresbericht 2003 (FN 53) 4 sowie Strommer-Thier, Workshopbericht über die Annual Conference Intercultural Competence in Language Education vom 4.–6. 3. 2005, 4.

64) Siehe etwa Die Presse vom 29. 4. 2003, Integration: Erste „Verträge“ wurden bereits erfüllt, sowie Strommer-Thier, Workshopbericht (FN 63) 4.

65) Siehe dazu auch das Interview mit Rieder (FN 41).

66) Der erste Punkt dieses Textes lautet „Ich gehe hiermit die Integrationsvereinbarung ein.“

67) Nicht erwähnt wurde zB, dass die Integrationsvereinbarung neben einem Deutsch-Integrationskurs auch durch einen Sprachkenntnisnachweis erfüllt werden kann; dass eine Verwaltungsstrafe

fertigenden Fremden wohl auch verwirren, dass ihm für die Erfüllung der Integrationsvereinbarung zunächst vier Jahre Zeit gegeben wird, dann aber Sanktionen angedroht werden, die schon vor Ablauf dieser Frist eintreten. Dieses Bild konnte kaum klarer werden, als Fremde, die die Integrationsvereinbarung nach einem Jahr nicht erfüllt hatten, unter Setzung einer Nachfrist eine schriftliche „Mahnung“ bekamen (§ 14 Abs 3b FrG), in der neuerlich die gesetzlichen Bestimmungen aufgelistet waren. Diese Texte zu verstehen, wäre wohl auch vielen Österreichern nicht durchwegs leicht gefallen. Bei Fremden kommt aber erschwerend hinzu, dass sie häufig einen anderen Zugang zu Schriftlichkeit haben als wir: Eine schriftliche Mitteilung, zumal in juristischer Diktion wird von ihnen oft einfach nicht rezipiert.⁶⁸⁾ Beratungsgespräche hätten hier viel bewirken können, hätten aber auch Ressourcen erfordert, also eine entsprechende Ausbildung der Beamten, die Beziehung von Dolmetschern und nicht zuletzt ganz einfach Zeit. Diese Kosten wurden aber offenbar nicht investiert.⁶⁹⁾ So paradox dies klingt: Der Spracherwerb Fremder scheint damit letztlich auch an einem Kommunikationsproblem gescheitert zu sein.

Obwohl fast drei Viertel der Verpflichteten die Integrationsvereinbarung bisher nicht erfüllt haben, wurden derzeit – abgesehen von der Einstellung der Kostenbeiträge des Bundes – 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;⁷⁰⁾ sie konnte aber erst nach drei Jahren, dh frühestens ab Jänner 2006, verhängt werden. Genau zu diesem Zeitpunkt trat an die Stelle des FrG das Regime des NAG, das eine Verwaltungsstrafe wegen Nichterfüllung nach drei Jahren nicht mehr vorsieht.⁷¹⁾

Die Integrationsvereinbarung des FrG wies nach alldem eine ganze Reihe von Defiziten auf: Erstens verschleierte ihr Name den Inhalt der vom Gesetzgeber offenbar gewollten Spracherwerbspflicht. Zweitens wurden Fremde über ihre Integrationspflicht bzw über die Möglichkeiten, sie zu erfüllen, nicht ausreichend informiert. Drittens war das Unterrichtsprogramm der Deutsch-Integrationskurse für einen Teil der Fremden ungeeignet, sei es, dass diese Kurse für sie zu teuer, sei es, dass sie ihrer Sprachbiographie nicht angemessen waren. Viertens hatte das FrG zum Teil aktionistische Züge, weil es – abgesehen von eklatanten legislativen Schwächen – auch Sanktionen ankündigte, die de facto nicht vollziehbar waren. Politisch mochte den Gesetzgeber schließlich auch schmerzen, dass die Integrationsvereinbarung angesichts der niedrigen Zahl integrationspflichtiger Personen und der vielen stornierten Sprachkurse Gefahr lief, zu einem „offensichtliche[n] Flop“ zu werden.⁷²⁾

IV. Die Integrationsvereinbarung nach dem NAG

A. „Integrationsvereinbarung“

Anders als nach dem FrG sind Drittstaatsangehörige nach dem NAG nun nicht mehr verpflichtet, eine Integrationsvereinbarung einzugehen, sondern nur mehr dazu, sie zu *erfüllen*.⁷³⁾ Diese Erfüllungspflicht resultiert, wie auch die Materialien feststellen, unmittelbar aus dem Gesetz.⁷⁴⁾ Der Ausdruck „Integrationsvereinbarung“ ist damit vollends unrichtig geworden. Beibehalten wurde er im NAG gleichwohl.

B. Ausdehnung des Adressatenkreises

Das NAG weitet außerdem den Kreis der integrationspflichtigen Personen beträchtlich aus: Erfasst sind ab nun grundsätzlich alle Drittstaatsangehörigen, denen ein Aufenthaltstitel erteilt oder deren Aufenthaltstitel verlängert wird (§ 14 Abs 3 NAG),⁷⁵⁾

nur dann verhängt werden darf, wenn der verspätete Erfüllungsbeginn bzw die noch nicht erfolgte Erfüllung auf Gründen beruht, die ausschließlich im Einflussbereich des Fremden liegen. Nicht erwähnt wurde auch, dass eine Ausweisung nur zulässig ist, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass ein Fremder nicht bereit ist, die Befähigung zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich zu erwerben.

68) Siehe dazu die Stellungnahme 29/SN-266/ME 22. GP, 4 des Netzwerks SprachenRechte zu dem Entwurf des BM für Inneres über ein Bundesgesetz, mit dem das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz erlassen wird, sowie das Fremdengesetz 1997, das Gebührengesetz 1957, das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 und das Kinderbetreuungsgeldgesetz geändert werden, 266/ME 22. GP, GZ 76.201/1426-III/1/c/05 (im Folgenden: Ministerialentwurf 2005).

69) Siehe ÖIF, Jahresbericht 2003 (FN 53) 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 Fremde 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. Dass die Information über die Integrationsvereinbarung praktisch ausschließlich schriftlich erfolgt ist, zeigt auch die Anfragebeantwortung des BM für Inneres 150 AB 22. GP, 3.

70) Siehe oben II.E.2.

71) Dazu noch näher unter IV.E.2.

72) Siehe die parlamentarische Anfrage 707/J vom 10. 7. 2003, 22. GP, 3, die die Integrationsvereinbarung einen offensichtlichen Flop nennt, und dazu die Anfragebeantwortung des BM für Inneres 637/AB vom 2. 9. 2003, 22. GG, 3f: „Von einem ‚offensichtlichen Flop der gesetzlichen Bestimmungen‘ kann keinesfalls gesprochen werden.“

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

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

75) Hat ein Fremder am 1. 1. 2006 bereits eine Integrationsvereinbarung nach § 50a FrG erfüllt oder war er nach dem FrG von der Integrationspflicht ausgenommen, so gilt seine Integrationsvereinbarung auch nach dem NAG als erfüllt (§ 81 Abs 5 1. Satz NAG). Keine Anwendung finden die Vorschriften des NAG über die Integrationsvereinbarung auch auf Fremde, die vor dem 1. 1. 2006 mit der Erfüllung einer Integrationsvereinbarung nach dem FrG begonnen haben und sie bis zum 31. 12. 2006 beenden (§ 81 Abs 5 2. und 3. Satz NAG). Wird eine nach dem FrG eingegangene Integrationsvereinbarung hingegen im Jahr 2006 nicht beendet, so trifft den Fremden mit der nächsten Verlängerung seines Aufenthaltstitels eine Integrationspflicht nach dem NAG.

somit nicht mehr nur Personen, die sich längerfristig in Österreich niederlassen wollen, sondern auch Personen, die hier bloß einen vorübergehenden Aufenthalt anstreben (§ 8 Abs 1 NAG).

Explizit ausgenommen sind von der Integrationspflicht nach dem NAG nur mehr drei Personengruppen: Drittstaatsangehörige, die schriftlich erklären, dass ihr Aufenthalt die Dauer von zwölf Monaten innerhalb von 24 Monaten nicht überschreiten soll;⁷⁶⁾ Drittstaatsangehörige, denen auf Grund ihres hohen Alters oder ihres Gesundheitszustandes die Erfüllung der Integrationsvereinbarung nicht zugemutet werden kann,⁷⁷⁾ und schließlich Kinder, die das 9. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.⁷⁸⁾

Nicht integrationspflichtig sind nach dem NAG weiterhin EWR-Bürger und die ihnen nach § 57 NAG gleichgestellten Schweizer Bürger,⁷⁹⁾ dann aber auch Drittstaatsangehörige, die für einen Aufenthalt in Österreich keinen Aufenthaltstitel benötigen: Dies trifft auf enge Familienangehörige⁸⁰⁾ von EWR-Bürgern, Schweizer Bürgern und Österreichern zu, sofern diese Ankerpersonen „ihr Recht auf Freizügigkeit in Anspruch nehmen“.⁸¹⁾ Kommt einem in Österreich dauernd wohnhaften EWR-Bürger, Schweizer Bürger oder Österreicher hingegen „das Recht auf Freizügigkeit nicht [zu]“, so benötigen seine Familienangehörigen nach § 47 Abs 2 NAG einen Aufenthaltstitel und werden damit integrationspflichtig.⁸²⁾ Den Materialien zufolge wird dies bei Familienangehörigen von Österreichern regelmäßig der Fall sein, bei Angehörigen von EWR-Bürgern und Schweizer Bürgern nur, wenn diese in Österreich aufgewachsen, beheimatet und nicht erst unter Inanspruchnahme ihrer Freizügigkeit aus einem anderen EWR-Staat bzw der Schweiz zugewandert sind.⁸³⁾ Diese Regelung benachteiligt also Familienangehörige von Österreichern zumindest indirekt gegenüber Familienangehörigen von EWR-Bürgern und Schweizern. Eine Rechtfertigung für diese mittelbare Diskriminierung wird man, wenn überhaupt, dann nur in dem Ziel sehen können, möglichst viele Fremde zum Spracherwerb zu verhalten, Ausnahmen also nur dort zuzulassen, wo das Gemeinschaftsrecht dazu zwingt. Ob der VfGH dies als Rechtfertigung akzeptieren würde, ist in Ansehung seiner bisherigen Judikatur (VfSlg 14.863/1997, 15.214/2001) freilich fraglich.

Schlüsselkräfte und besondere Führungskräfte, die im FrG von der Integrationsvereinbarung noch großteils ausgenommen waren,⁸⁴⁾ sind ihr ab nun unterstellt, dies aber nur formal. Denn das NAG vermutet von diesen Personen und ihren Familienangehörigen – wie in den Materialien zu lesen ist: „unwiderleglich“⁸⁵⁾ –, dass sie die Integrationsvereinbarung erfüllen.⁸⁶⁾ Als erfüllt gilt die Integrationsvereinbarung weiters, wenn Drittstaatsangehörige über eine Lehrabschlussprüfung nach dem BerufsausbildungsG oder über einen Schulabschluss verfügen, der der allgemeinen Universitätsreife iSd § 64 Abs 1 UniversitätsG 2002 oder einem Abschluss in einer berufsbildenden mittleren Schule entspricht;⁸⁷⁾ Deutsch-

Kenntnisse scheinen dafür nicht zwingend erforderlich zu sein. Höher qualifizierte bzw gebildete Personen zählen damit zwar zum Kreis der integrationspflichtigen Personen; ihre Integrationspflicht wird aber ex lege als erfüllt angesehen.

Fremde, die bereits bei der Erteilung des Aufenthaltstitels über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen, waren bisher von vornherein von der Integrationspflicht ausgenommen.⁸⁸⁾ Ab nun sind sie der Integrationsvereinbarung unterstellt; sie erfüllen die daraus resultierende Pflicht aber, sobald sie einen Nachweis über ihre Sprachkenntnisse vorlegen (§ 14 Abs 5 Z 5 NAG).

Das NAG umschreibt den Kreis der integrationspflichtigen Personen zwar in legistisch fragwürdiger Weise, ein Ziel dürfte es damit aber erreichen: Die Statistiken werden ab nun eine beeindruckende Zahl integrationspflichtiger Personen ausweisen, und auch die Erfüllungsquote wird steigen: In die Integrationspflicht sind nun nämlich auch Personen einbezogen, die diese Pflicht (selbst bei fehlenden Sprachkenntnissen) ex lege erfüllen oder die sie (aufgrund bereits bestehender Sprachkenntnisse) de facto schon erfüllt haben. Außerdem zählt zum Kreis der integrationspflichtigen Personen nun auch die große Grup-

76) § 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.

77) § 14 Abs 4 Z 2 NAG; wer sich auf seinen Gesundheitszustand beruft, hat nach dieser Vorschrift ein amtsärztliches Gutachten vorzulegen.

78) § 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.

79) Schweizer Bürger gelten nicht als Drittstaatsangehörige iSd NAG, s auch *Bruckner, migralex* 2006, 5.

80) Dazu zählen der Ehegatte, Kinder bis zur Vollendung des 21. Lebensjahrs bzw darüber hinaus, wenn ihnen tatsächlich Unterhalt gewährt wird, und Verwandte in aufsteigender Linie, sofern ihnen tatsächlich Unterhalt gewährt wird (§ 54 Abs 1 iVm § 52 Z 1–3 und § 57 NAG).

81) § 51 Abs 1 iVm § 54 Abs 1 NAG. Das Niederlassungsrecht der genannten Familienangehörigen eines EWR-Bürgers resultiert diesfalls bereits aus dem Gemeinschaftsrecht, es muss daher nach § 54 Abs 1 NAG nur durch eine Daueraufenthaltskarte dokumentiert werden; einen „Aufenthaltstitel“ iSd § 14 Abs 3 NAG brauchen diese Familienangehörigen also nicht (s auch *Schumacher* [FN 56] Rz 50, 157, 163, 192; *Bruckner, migralex* 2006, 5). Diesen Familienangehörigen eines EWR-Bürgers, der sein Recht auf Freizügigkeit in Anspruch nimmt, sind nach § 57 NAG die Familienangehörigen von Schweizer Bürgern und Österreichern gleichgestellt, die „ihr Recht auf Freizügigkeit in Anspruch genommen haben“.

82) Siehe auch RV 952 BlgNR 22. GP, 140.

83) Siehe RV 952 BlgNR 22. GP, 139.

84) Siehe oben II.B.

85) RV 952 BlgNR 22. GP, 126.

86) Siehe § 14 Abs 5 Z 8 iVm § 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“.

87) § 14 Abs 5 Z 6 und 7 NAG. Als berufsbildende mittlere Schulen sind nach den Materialien auch Forstfachschulen und land- und forstwirtschaftliche Fachschulen einzustufen: RV 952 BlgNR 22. GP, 125.

88) Siehe oben II.B.

pe der Familienangehörigen von Österreichern, denen die geforderte Integration gerade wegen ihres familiären Umfeldes über kurz oder lang wohl gelingen wird.

C. Ausweitung des Lernprogramms

Das NAG dehnt nicht nur den Adressatenkreis der Integrationsvereinbarung aus, es erweitert auch das Lernprogramm für Fremde beträchtlich. 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), dies kann zB durch Schulzeugnisse, auch solche aus dem Heimatstaat des Fremden, geschehen.⁸⁹⁾ Wer die Fähigkeit des Lesens und Schreibens nicht besitzt, kann einen vom ÖIF zertifizierten Alphabetisierungskurs im Umfang von 75 Unterrichtseinheiten besuchen (§§ 6f IV-V). Dass eine Alphabetisierung in derart kurzer Zeit gelingt, wird von Experten allerdings für die Mehrheit der Zielgruppe als völlig unrealistisch eingeschätzt.⁹⁰⁾ Nicht oder nicht in einem lateinischen Schriftsystem alphabetisierte Fremde werden daher idR auf andere Kurse ausweichen müssen, um das Modul 1 zu erfüllen.

Das *Modul 2* dient nach § 14 Abs 2 Z 2 NAG „dem Erwerb von Kenntnissen der deutschen Sprache und der Befähigung zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich“. Diese Formulierung legt den Schluss nahe, dass im Rahmen des Moduls 2 zwei verschiedene Fähigkeiten erworben werden müssen, erstens Sprachkenntnisse und zweitens die Fähigkeit, am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich teilzunehmen. Dieser Schluss trägt jedoch bei näherem Hinsehen: Wie erwähnt, erfüllen nämlich Schlüsselkräfte und besondere Führungskräfte sowie deren Familienangehörige und auch Fremde mit höherer Ausbildung das Modul 2 automatisch, also auch dann, wenn sie nicht über Deutschkenntnisse verfügen.⁹¹⁾

Wenn überhaupt, dann werden die beiden in § 14 Abs 2 Z 2 NAG genannten Fähigkeiten zugleich nur in einem vom ÖIF zertifizierten *Deutsch-Integrationskurs* erworben, den der Gesetzgeber wohl weiterhin als den primären Weg ansieht, um das Modul 2 zu erfüllen.⁹²⁾ Das Unterrichtsprogramm dieses Kurses wurde aber inhaltlich und zeitlich ausgeweitet: Er vermittelt nun in 300 Unterrichtseinheiten Deutschkenntnisse auf dem Niveau A 2 des Europäischen Referenzrahmens und Kenntnisse über Alltag, Staat und Verwaltung.⁹³⁾ Abgeschlossen wird dieser Kurs ab jetzt mit einer Prüfung auf dem Niveau A 2, „die die Besonderheiten der Spracherlernung der Kursteilnehmer sowie deren spezifische Lernvoraussetzungen berücksichtigt“ (§ 8 Abs 2 IV-V).⁹⁴⁾ Dieser Passus soll wohl eine Kritik abwehren, die schon an der alten Rechtslage geübt wurde, dass nämlich das Einheitsprogramm der Deutsch-Integrationskurse auf

die überaus heterogenen Sprachbiographien Fremder in keiner Weise Bedacht nimmt.⁹⁵⁾ Diese Kritik gilt aber unvermindert auch für die neue Rechtslage: Denn nach wie vor ist ja in Deutsch-Integrationskursen von *allen* Kursteilnehmern in derselben Zeit *ein* (nun allerdings höheres) Sprachniveau zu erreichen, und auch die Abschlussprüfung ist auf diesem Niveau abzuhalten (§ 8 Abs 1 IV-V). Dass der Prüfer dabei die Lernvoraussetzungen des Geprüften berücksichtigt, vermag an dem Einheitsprogramm der Deutsch-Integrationskurse nichts zu ändern.

Glaubt man Linguisten und Sprachpädagogen, dann ist dieses Programm für Fremde mit wenig Lernerfahrung kaum zu bewältigen.⁹⁶⁾ Ein Teil der Fremden wird sich Deutschkenntnisse auf dem Niveau A 2 also nach wie vor in alternativen Kursen aneignen und darüber ein *allgemein anerkanntes Diplom oder Kurszeugnis* vorlegen müssen, um das Modul 2 zu erfüllen.⁹⁷⁾

89) RV 952 BgNR 22. GP, 125.

90) Siehe zB die zum Ministerialentwurf 2005 abgegebene Stellungnahme des Alfa-Zentrums für MigrantInnen, 8/SN-266/ME 22. GP, 2, wonach eine Alphabetisierung je nach Voraussetzung, Lebensumständen und Lernzielen für die Mehrzahl der Betroffenen 200 bis 400 Unterrichtseinheiten und einen Zeitraum von zwei bis vier Jahren erfordert; weiters die Stellungnahme des österreichischen Verbands für Deutsch als Fremdsprache/Zweitsprache, 30/SN-266/ME 22. GP, 2, wonach 75 Unterrichtseinheiten „mit Sicherheit nicht aus[reichen], um eine einigermaßen sichere Lese- und Schreibfähigkeit zu entwickeln, die dann die Basis für Sprachkurse sein kann.“; in dieselbe Richtung gehen die Stellungnahmen von Krumm zum Ministerialentwurf, 9/SN-266/ME 22. GP, 6, und des Netzwerks SprachenRechte (FN 68) 5f sowie die gemeinsame Stellungnahme des Netzwerks SprachenRechte und des Vereins Projekt Integrationshaus zum Entwurf der IV-V, 4; s auch Der Standard vom 10. 11. 2005, Interview: „Mit Integration hat das leider nichts zu tun“.

91) § 14 Abs 5 Z 6–8 NAG.

92) § 14 Abs 5 Z 2 NAG.

93) § 16 Abs 1 Z 3 NAG, §§ 6 und 8 IV-V. Die Alltagskenntnisse betreffen nach der Anlage B der IV-V zB Wohnen, Ernährung und Gesundheit; den Unterricht über Staat und Verwaltung umschreibt diese Anlage mit den Schlagworten Grundwerte einer europäischen demokratischen Gesellschaft, Staatsform, Politische Institutionen, Bundesländer, Bürokratiebewältigung, Sozialsystem in Österreich und Verträge.

94) Negative Prüfungen können innerhalb der Erfüllungsfrist wiederholt werden, ohne dass der gesamte Kurs noch einmal besucht werden muss: § 8 Abs 5 IV-V.

95) Siehe dazu mwN Pöschl (FN 8) 230ff.

96) Siehe die zum Ministerialentwurf 2005 abgegebenen Stellungnahmen des Netzwerks SprachenRechte (FN 68) 5f, 8; Alfa-Zentrum für MigrantInnen (FN 90) 3; Krumm (FN 90) 6; s weiters die gemeinsame Stellungnahme des Netzwerks SprachenRechte und des Vereins Projekt Integrationshaus zum Entwurf der IV-V, 5f; s auch Der Standard vom 10. 11. 2005, Interview: „Mit Integration hat das leider nichts zu tun“.

97) Vgl § 14 Abs 5 Z 5 NAG iVm § 9 IV-V. Zufolge § 14 Abs 5 Z 5 NAG muss der Fremde „einen Nachweis über ausreichende Deutschkenntnisse vorleg[en]“; dass er seine Deutschkenntnisse der Behörde formlos, etwa in einem Gespräch dartut, genügt daher wohl nicht. § 9 Abs 1 IV-V schränkt den in § 14 Abs 5 Z 5 NAG verlangten Nachweis auf allgemein anerkannte Sprachdiplome und Kurszeugnisse ein und zählt demonstrativ Einrichtungen auf, bei denen ein solcher Nachweis erworben werden kann. Deutschkenntnisse unter dem Niveau A 2 genügen nach § 9 Abs 2 und 3 IV-V nicht, und zwar auch dann nicht, wenn sie den Lebensumständen des jeweiligen Fremden entsprechen, s demgegenüber noch § 50b Abs 1 Z 7 FRG sowie oben II.C.aE.

Die in die Integrationspflicht neu einbezogenen Kinder ab dem 9. Lebensjahr können das Modul 2 überdies im Rahmen ihrer *Schulpflicht* erfüllen, wenn sie das Unterrichtsfach „Deutsch“ entweder in einer in- oder ausländischen Schule 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,⁹⁸⁾ so bleibt ihnen zur Erfüllung der Integrationsvereinbarung nur jener Weg, den das NAG für Erwachsene vorzeichnet: Sie müssen einen Deutsch-Integrationskurs besuchen und erfolgreich abschließen oder einen sonstigen Nachweis über ausreichende Deutschkenntnisse vorlegen.⁹⁹⁾

D. Anstieg der Kosten

Dass der Gesetzgeber von Fremden nun ein höheres Sprachniveau verlangt, führt zwangsläufig zu einem Anstieg der Kosten, die bei der Erfüllung der Integrationspflicht entstehen. In den Materialien zum NAG wird der Wert einer Kursstunde mit € 5,- beziffert,¹⁰⁰⁾ die Kosten für einen zertifizierten Alphabetisierungskurs betragen demnach € 375,-, jene für einen Deutsch-Integrationskurs € 1500,-. Nach dem Ministerialentwurf sollten diese Kosten nicht allein der Bund, sondern auch die Länder, bestimmte Bildungseinrichtungen und die Arbeitgeber unselbstständig erwerbstätiger Drittstaatsangehöriger tragen.¹⁰¹⁾ Die in Anspruch genommenen Stellen haben eine solche Beteiligung allerdings entschieden abgelehnt.¹⁰²⁾ Der ihnen zugedachte Kostenbeitrag wurde in der Folge nicht vom Bund übernommen. Er lastet ab nun vielmehr auf dem Fremden.

Der Bund ersetzt allerdings die Kosten für einen zertifizierten *Alphabetisierungskurs* bis zu einem Höchstsatz von € 375,-, wenn dieser Kurs spätestens ein Jahr nach Beginn der Erfüllungspflicht erfolgreich abgeschlossen worden ist.¹⁰³⁾ Die dem Bund dadurch entstehende Kostenbelastung wird sich in bescheidenen Grenzen halten, wenn die Prognose von Linguisten und Sprachpädagogen richtig ist, dass eine Alphabetisierung in 75 Unterrichtseinheiten realistischerweise kaum gelingen kann.¹⁰⁴⁾

Beim Besuch eines *Deutsch-Integrationskurses* werden nach dem NAG nur mehr Familienangehörige von Österreichern, EWR-Bürgern, Schweizer Bürgern und von aufenthaltsverfestigten Drittstaatsangehörigen unterstützt: Absolvieren sie einen solchen Kurs zwei Jahre nach Abschluss des Moduls 1, spätestens aber drei Jahre nach Beginn der Niederlassung, so bekommen sie die Hälfte der Kurskosten, maximal € 750,- vom Bund ersetzt.¹⁰⁵⁾ Auch dieser Beitrag wird das Budget des Bundes nicht allzu schwer belasten. Wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, ist nämlich schon der Abschluss eines Deutsch-Integrationskurses mit 100 Unterrichtseinheiten in zwei Jahren weit weniger als der Hälfte der Fremden gelungen.¹⁰⁶⁾ Umso niedriger wird dann die Zahl de-

rer sein, die in derselben Zeit einen dreimal so langen Kurs absolvieren und zudem dessen Kosten von € 1500,- zunächst alleine tragen können.

Die Kostenbelastung, die integrationspflichtige Fremde endgültig trifft, beträgt nach all dem selbst im günstigsten Fall noch immer € 750,-. Deutlich höher ist die Belastung für Fremde, die von vornherein nicht gefördert werden oder die aufgrund ihrer Sprachbiographie de facto nicht in den Genuss einer Förderung kommen: Ihnen können Kosten von über € 1875,- entstehen – ein Betrag, der keineswegs nur unterste Einkommensschichten empfindlich trifft.

Diese Kostenregelung ist gleichheitsrechtlich offenkundig bedenklich: Es steht dem Gesetzgeber zwar an sich frei, Fremde zum Erwerb der deutschen Sprache zu verpflichten. Wenn er dies tut, muss er aber sicherstellen, dass die Betroffenen diese Pflicht auch wirklich erfüllen können. Das setzt voraus, dass jeder Fremde beim Besuch eines geeigneten Sprachkurses zumindest insoweit unterstützt wird, als dies zur Erhaltung seines und des Unterhalts seiner Familienangehörigen erforderlich ist. Die im NAG getroffene Kostenregelung leistet dies offensichtlich nicht, denn sie beschränkt die finanzielle Förderung zum einen auf Alphabetisierungskurse, die für einen erheblichen Teil der Betroffenen nicht zu bewältigen sind, und gesteht eine Förderung für Deutsch-Inte-

98) Etwa, weil sie erst in der 7. Schulstufe einsteigen und dann nur mehr drei Jahre in der Schule verbringen.

99) Zur Fragwürdigkeit dieser Regelung aus sprachpädagogischer Sicht s die Stellungnahme Krumms zum Ministerialentwurf 2005 (FN 90) 2. GP, 2. Ob es abgesehen von den in § 14 Abs 5 NAG genannten Erfüllungswegen noch andere Möglichkeiten gibt, um die Module 1 und 2 zu erfüllen, ist unklar. Der Wortlaut dieser Bestimmung erweckt eher den Eindruck einer abschließenden Aufzählung („Die einzelnen Module der Integrationsvereinbarung sind erfüllt, wenn [...]“). Im Ministerialentwurf 2005 wurde diese Aufzählung noch mit dem Satz eingeleitet: „Die einzelnen Module der Integrationsvereinbarung sind jedenfalls erfüllt, wenn [...]“. Die RV hat den Ausdruck „jedenfalls“ im Gesetzestext aber gestrichen; dass § 14 Abs 5 NAG den Erl zufolge normieren soll, „wann die einzelnen Module *jedenfalls* erfüllt sind oder als erfüllt gelten“ (RV 952 BlgNR 22. GP, 125, Hervorhebung nicht im Original), scheint also nicht zuzutreffen.

100) RV 952 BlgNR 22. GP, 26.

101) Siehe § 15 NAG idF des Ministerialentwurfes 2005.

102) Siehe die zum Ministerialentwurf 2005 abgegebenen Stellungnahmen der Landesregierungen des Burgenlandes 38/SN-266/ME 22. GP, 3; von Kärnten 24/SN-266/ME 22. GP, 3; Niederösterreich 6/SN-266/ME 22. GP, 5; Salzburg 26/SN-266/ME 22. GP, 3; der Steiermark 25/SN-266/ME 22. GP, 2f; Tirol 3/SN-266/ME 22. GP, 3, und Vorarlberg 36/SN-266/ME 22. GP, 1; weiters die Stellungnahmen der Wirtschaftskammer Österreich 15/SN-266/ME 22. GP, 4f; der Industriellenvereinigung 17/SN-266/ME 22. GP, 2, und der Österreichischen Rektorenkonferenz 18/SN-266/ME 22. GP, 2; schließlich auch die Stellungnahme des Bundeskanzleramtes – Verfassungsdienst, 51/SN-259/ME 22. GP, 7, die die kompetenzrechtliche Grundlage für eine derartige Inanspruchnahme von Ländern und Bildungseinrichtungen vermisst und auch eine Erläuterung einmahnt, wie die Kostentragungspflicht von Bildungseinrichtungen und Arbeitgebern im Lichte ihres Grundrechts auf Eigentum gerechtfertigt werden kann.

103) § 15 Abs 1 NAG iVm § 10 Abs 1 IV-V.

104) Siehe oben FN 90.

105) § 15 Abs 2 NAG iVm § 10 Abs 2 IV-V.

106) Siehe oben III.

grationskurse zum anderen nur Fremden zu, die mit hinreichend aufenthaltsverfestigten Personen eng verwandt sind. Diese Verwandtschaft korreliert aber in keiner Weise mit der sozialen Bedürftigkeit des betroffenen Fremden. Weder kann angenommen werden, dass der von der Förderung ausgeschlossene Personenkreis keiner finanziellen Unterstützung bedarf. Noch steht für den geförderten Personenkreis fest, dass die gewährte Unterstützung in jedem Fall genügt. In Ansehung der beträchtlichen Kostenbelastung wird es vielmehr eine erhebliche Zahl von Fremden geben, denen die Erfüllung ihrer Spracherwerbspflicht schon aufgrund ihrer Einkommenssituation nicht zumutbar ist.

E. Fristen, Sanktionen und Anreize

1. Fristen

Die Frist zur Erfüllung der Integrationsvereinbarung beginnt nach § 14 Abs 8 NAG mit der Erteilung oder Verlängerung des Aufenthaltstitels und dauert – wenn kein Aufschub gewährt wird¹⁰⁷⁾ – ab diesem Zeitpunkt fünf Jahre. Anders als das FrG verzichtet das NAG nun darauf, Fremde schon vor Ablauf dieser Frist zu ermahnen und ihnen eine „Nachfrist“ zu setzen. Die Behörde hat dem Fremden aber anlässlich der Erteilung des Aufenthaltstitels „nachweislich zur Kenntnis zu bringen“, dass er die Integrationsvereinbarung zu erfüllen hat (§ 14 Abs 3 NAG). Den Materialien zufolge soll der Fremde dies mit seiner Unterschrift bestätigen. Der Gesetzgeber glaubt auf diese Weise sicherzustellen, dass sich der Fremde „auch wirklich zur Erfüllung verpflichtet fühlt“.¹⁰⁸⁾ Wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, wären dafür aber vor allem Beratungsgespräche erforderlich, die nun zwar tatsächlich vorgesehen sind. Allerdings muss die Behörde nicht, sondern sie *kann* mit dem Fremden nur „Orientierungsgespräche“ führen, um spezielle Integrationserfordernisse zu identifizieren und konkrete Schritte zur Integrationsverbesserung zu empfehlen (§ 14 Abs 7 NAG).¹⁰⁹⁾ Sinnvoll sind solche Gespräche freilich erst, wenn die zuständigen Organwalter auch entsprechend geschult werden.¹¹⁰⁾ Ob dies geschehen wird, bleibt abzuwarten.

2. Sanktionen

Wie bisher stellt der Bund auch nach dem NAG lange vor Ablauf der Erfüllungsfrist, nämlich spätestens nach dem dritten Jahr, seine finanzielle Unterstützung ein. Wer die Integrationsvereinbarung oder zumindest eines ihrer Module nach einem Jahr nicht erfüllt, dem soll nach § 11 Abs 2 Z 6 NAG zudem ein weiterer Aufenthaltstitel verwehrt werden. Dieser Versagungsgrund gilt allerdings, wie sich aus § 11 Abs 3 NAG ergibt, nicht absolut: Wenn es zur Aufrechterhaltung des Privat- und Familienlebens iSd Art 8 EMRK geboten ist, kann ein weiterer Aufenthaltstitel vielmehr auch ohne Erfüllung des Moduls 1 erteilt werden. Tatsächlich werden die Behörden von dieser Ermächtigung regelmäßig Gebrauch zu machen haben. Denn dass ein dringendes soziales Bedürfnis daran besteht, einen Fremden aus-

zuweisen und damit von seiner Familie zu trennen, nur weil ihm eine Alphabetisierung binnen Jahresfrist nicht gelingt, kann wohl nicht ernstlich vertreten werden.

Fremden, die mit der Erfüllung der Integrationsvereinbarung nach drei Jahren nicht begonnen oder sie nach fünf Jahren nicht vollständig abgeschlossen haben, droht das FPG überdies mit einer Ausweisung.¹¹¹⁾

107) Ein solcher Aufschub wird auf Antrag unter Bedachtnahme auf die Lebensumstände des Fremden bewilligt; er darf die Dauer von jeweils zwei Jahren nicht überschreiten (§ 14 Abs 8 NAG), kann den Materialien zufolge aber auch mehrmals hintereinander gewährt werden (RV 952 BlgNR 22. GP, 126). Nach § 14 Abs 8 letzter Satz NAG hemmt ein Aufschub den Fristenlauf nach § 15 NAG betreffend die Kostenbeteiligung des Bundes.

108) RV 952 BlgNR 22. GP, 125.

109) Befolgt der Fremde die Empfehlungen der Behörde nicht, so ist dies den Materialien zufolge „selbstverständlich sanktionslos“; eine Ladung iSd § 19 AVG nur für den Zweck eines solchen Gesprächs sei daher unzulässig (RV 952 BlgNR 22. GP, 126).

110) Dass eine solche Schulung bisher offenbar gefehlt hat oder nicht erfolgreich war, wurde bereits festgestellt, s oben FN 69.

111) § 54 Abs 3 und 4 FPG. Nach § 54 FPG gilt diese Ausweisungsdrohung nur für Fremde, die die Integrationsvereinbarung innerhalb von fünf Jahren „nach Erteilung des ersten Aufenthaltstitels“ nicht erfüllen (Abs 3) bzw die mit der Erfüllung innerhalb von drei Jahren „nach Erteilung der Erstniederlassungsbewilligung“ nicht begonnen haben (Abs 4). Fremde, die am 1. 1. 2006 bereits in Österreich aufhältig waren und erst mit der Verlängerung ihres Aufenthaltstitels nach dem NAG integrationspflichtig werden, können nach § 54 Abs 3 und 4 FPG also offenbar nicht ausgewiesen werden. Denn die fünfjährige Frist zur Erfüllung der Integrationsvereinbarung läuft für sie erst mit der *Verlängerung* des Aufenthaltstitels (§ 14 Abs 8 NAG). Warum § 54 FPG allerdings in Abs 3 an den „ersten Aufenthaltstitel“ und in Abs 4 an die „Erstniederlassungsbewilligung“ anknüpft, ist unklar, zumal die „Erstniederlassungsbewilligung“ ein Aufenthaltstitel nach dem FrG war (§ 8 Abs 2), den das NAG zumindest der Terminologie nach nicht übernommen hat. Vielleicht verwendet § 54 Abs 4 FPG den Ausdruck „Erstniederlassungsbewilligung“ untechnisch, also im Sinne einer – auch in der Terminologie des NAG vorhandenen – Niederlassungsbewilligung, die erstmals erteilt wird; dann wäre allerdings nicht einzusehen, warum die Ausweisungsdrohung des § 54 Abs 4 FPG nur für Fremde gilt, die eine Niederlassungsbewilligung erhalten, nicht aber auch für Fremde, denen ein anderer Aufenthaltstitel erteilt wird. Vielleicht liegt hier auch nur ein legislatives Versehen vor: Der Ministerialentwurf 2005 übernahm nämlich nahezu wörtlich die Ausweisungsdrohung des § 34 Abs 2a und 2b FrG und passte sie an die neue Rechtslage nur insoweit an, als er einen Verweis korrigierte und die Fristen für die Ausweisung um jeweils ein Jahr an hob (für die Nichterfüllung der Integrationsvereinbarung von vier auf fünf Jahre, für den Nichtbeginn der Erfüllung von drei auf vier Jahre). Erst in der RV wurde dann die Ausweisungsdrohung wegen Nichterfüllung der Integrationsvereinbarung an die neue Terminologie des NAG angepasst, allerdings nur sie. Möglicherweise hat man dabei auf eine entsprechende Anpassung auch der zweiten Ausweisungsdrohung bloß vergessen. Denkbar wäre aber auch, dass diese Anpassung bewusst unterlassen wurde: Die im Ministerialentwurf vorgenommene Fristanhebung wurde in der RV nämlich bei der zweiten Ausweisungsdrohung – und nur bei ihr – wieder rückgängig gemacht. Vielleicht wollte man auf diese Weise die in § 34 Abs 2b FrG ausgesprochene Ausweisungsdrohung im NAG aufrechterhalten, Fremden, die nach dem FrG aus Anlass einer Erstniederlassungsbewilligung integrationspflichtig geworden sind, also wie bisher mit einer Ausweisung drohen können, wenn sie mit der Erfüllung der Integrationsvereinbarung nach drei Jahren nicht begonnen haben. Wen auch immer der Gesetzgeber mit § 54 Abs 4 FPG treffen wollte, für die Effektivität dieser Bestimmung gilt, was bereits zu § 34 Abs 2b FrG gesagt wurde (II.E.2.): Dass ein Fremder ausgewiesen wird, weil er mit der Erfüllung der Integrationsvereinbarung nach drei Jahren nicht begonnen hat, ist wenig wahrscheinlich. Denn wie mit der Erfüllung der Integrationsvereinbarung zu beginnen ist, legte weder das FrG noch legt dies das NAG verbindlich fest. Es steht dem Fremden also frei, mit der Erfüllung der Integrationsvereinbarung zu beginnen, indem er Deutschkenntnisse im alltäglichen Leben erwirbt. Jedenfalls kann er behaupten, dies zu tun. Diese Behauptung zu widerlegen, wird einer Behörde kaum gelingen.

Weiterhin ist eine solche Ausweisung aber nur möglich, wenn die Integrationsvereinbarung aus Gründen nicht erfüllt bzw mit ihrer Erfüllung nicht begonnen wurde, die ausschließlich der Fremde zu vertreten hat, wenn ihm zudem eine Integrationsverweigerung nachgewiesen werden kann¹¹²⁾ 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.¹¹³⁾

Als einigermaßen realistische Sanktion ist hingegen die Verwaltungsstrafe anzusehen: Sie kann verhängt werden, wenn ein Fremder, der nach dem 1. 1. 2006 nach Österreich zugewandert ist, die Integrationspflicht nach fünf Jahren nicht erfüllt, und zwar aus Gründen, „die ausschließlich ihm zuzurechnen sind“, es sei denn, ihm wurde ein Aufschub gewährt (§ 77 Abs 1 Z 4 NAG).¹¹⁴⁾ Warum der Gesetzgeber in dieser Hinsicht die Terminologie gewechselt hat und anders als im FrG nicht mehr von Gründen spricht, die „ausschließlich im Einflussbereich“ des Fremden liegen,¹¹⁵⁾ ist den Materialien zwar nicht zu entnehmen. Auch die nunmehr gewählte Formulierung lässt aber eine gleichheitskonforme Auslegung zu: Nicht bestraft werden darf weiterhin ein Fremder, dem die Erfüllung der Integrationspflicht nicht zumutbar war, sei es, dass er sich einen Sprachkurs ohne Gefährdung seines oder des Unterhalts seiner Familienangehörigen nicht leisten konnte, sei es, dass er einen solchen Kurs aufgrund dienstlicher oder familiärer Pflichten nicht bewältigen konnte, sei es, dass ein geeigneter Kurs für ihn nicht in zumutbarer Entfernung erreichbar war oder dass es an einem Kursangebot fehlte, das mit seiner Sprachbiographie kompatibel war. Nicht in Betracht kommt eine Verwaltungsstrafe weiters für jene Kinder ab dem 9. Lebensjahr, die durch das NAG in die Integrationspflicht einbezogen worden sind. Auch sie sind zwar verpflichtet, die Integrationsvereinbarung innerhalb von 5 Jahren zu erfüllen. Eine Strafe wegen Nichterfüllung dieser Pflicht setzt nach § 4 VStG aber Strafmündigkeit zur Zeit der Tat, also während der gesamten fünfjährigen Erfüllungsfrist, voraus. Da die Strafmündigkeit erst mit Vollendung des 14. Lebensjahres einsetzt, kann ein Fremder vor Vollendung des 19. Lebensjahres nach § 77 Abs 1 Z 4 NAG nicht bestraft werden.

3. Anreize

Wie bisher hängen von der Erfüllung der Integrationspflicht bestimmte aufenthalts- und beschäftigungsrechtliche Vorteile ab, näherhin die Möglichkeit, seinen Aufenthaltsweg zu ändern,¹¹⁶⁾ eine Niederlassungsbewilligung aus humanitären Gründen zu erlangen,¹¹⁷⁾ gegebenenfalls die Möglichkeit, seine Familienangehörigen ins Land nachzuholen,¹¹⁸⁾ dann ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht nach fünfjähriger Niederlassung, das auch freien Zugang zum Arbeitsmarkt verschaffen kann,¹¹⁹⁾ und schließlich die Erlangung einer Beschäftigungsbewilligung nach Aus-

schöpfung der Bundeshöchstzahl oder der Landeshöchstzahlen.¹²⁰⁾

V. Resümee

Die Defizite, die die Integrationsvereinbarung nach dem FrG aufwies, wurden durch das „Fremdenrechtspaket“ nicht beseitigt, sondern im Gegenteil vertieft. Der Gesetzgeber hält weiterhin an der Bezeichnung „Integrationsvereinbarung“ fest, obwohl die Materialien selbst zugestehen, dass die Pflicht, diese angebliche Vereinbarung zu erfüllen, allein aus dem Gesetz resultiert. Man mag dies als ein nebensächliches Detail abtun; dieses Detail liegt aber auf einer Linie mit der Tendenz der gesamten Regelung, nicht klar zu sagen, was eigentlich gewollt ist:¹²¹⁾ Das beginnt, wenn der Gesetzgeber Schlüsselkräften und besonderen Führungskräften zunächst eine Integrationspflicht auferlegt, die er wenige Sätze später schon als erfüllt ansieht,¹²²⁾ wenn er als Zweck der Integrationsvereinbarung den Erwerb von Deutschkenntnissen angibt, die Integrationsvereinbarung aber in manchen Fällen als erfüllt ansieht, obwohl es an diesen Kenntnissen gerade fehlt,¹²³⁾ es setzt sich fort, wenn für die Erfüllung einer Pflicht zunächst fünf Jahre Zeit

112) Wie zuvor § 34 Abs 2a und 2b FrG verlangt nun auch § 54 Abs 3 und 4 FPG 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“.

113) Siehe schon oben II.E.2. Unklar ist weiterhin, ob die Gewährung eines Aufschubes ein Ausweisungshindernis begründet. Wie schon nach dem FrG soll ein Aufschub nämlich auch nach § 77 Abs 1 Z 4 NAG zwar einer Verwaltungsstrafe entgegenstehen, als Ausweisungshindernis wird er in § 54 Abs 3 und 4 FPG aber nicht genannt, s dazu schon oben FN 46.

114) Dass die Strafbestimmung des § 77 Abs 1 Z 4 NAG keine Anwendung auf Fremde findet, die bereits vor dem 1. 1. 2006 in Österreich niedergelassen waren, ergibt sich erst aus § 81 Abs 6 NAG. Keine Strafdrohung besteht nunmehr überdies, wenn Fremde nach einer bestimmten Frist noch nicht mit der Erfüllung der Integrationsvereinbarung begonnen haben.

115) § 108 Abs 1a und 1b FrG, s oben II.E.2.

116) § 26 iVm § 11 Abs 2 Z 6 NAG.

117) § 73 NAG.

118) § 46 Abs 4 Z 3 lit c NAG; s auch Art 7 Abs 2 der RL 2003/86/EG des Rates vom 22. 9. 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, ABI L 251/12 vom 3. 10. 2003.

119) § 45 Abs 1 Z 2 NAG (Aufenthaltsstitel „Daueraufenthalt – EG“ für Drittstaatsangehörige) iVm § 17 Abs 1 Z 2 AuslBG, § 48 Abs 1 Z 2 NAG (Aufenthaltsstitel „Daueraufenthalt – Familienangehöriger“ für Familienangehörige von Österreichern, EWR-Bürgern und Schweizer Bürgern, die in Österreich dauernd wohnhaft sind und denen das Recht auf Freizügigkeit nicht zukommt); s auch Art 5 Abs 2 der RL 2003/109/EG des Rates vom 25. 11. 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, ABI L 16/44 vom 23. 1. 2004.

120) Siehe schon oben FN 52.

121) Insofern setzt der Gesetzgeber fort, was er im FrG bereits begonnen hat: Auch die dort getroffenen Regelungen über die Integrationsvereinbarung waren in hohem Maß unbestimmt, unklar und zum Teil auch in sich widersprüchlich, s mwN *Pöschl* (FN 8) 218f.

122) Siehe oben IV.B. im Text bei FN 84.

123) Siehe oben IV.B im Text ab FN 84 und IV.C im Text bei FN 91.

gewährt, dann aber an die Nichterfüllung dieser Pflicht schon nach einem Jahr eine nachteilige Rechtsfolge geknüpft wird,¹²⁴⁾ und es endet damit, dass Sanktionen angedroht werden, die praktisch nicht vollziehbar oder deren Tatbestandsvoraussetzungen völlig unklar sind.¹²⁵⁾ Wenn der gewollte Inhalt einer Regelung derart achtlos formuliert oder schlicht verschleiert wird, dann kann es nicht wundernehmen, dass die Adressaten dieser Regelung nicht mehr verstehen, was von ihnen eigentlich erwartet wird. Den Betroffenen eine so unklare und zum Teil auch widersprüchliche Rechtslage zu vermitteln, wird den Behörden in Zukunft nicht leichter fallen als bisher. Die weiterhin zu erwartenden Informationsprobleme baut der Gesetzgeber aber nur halbherzig ab, wenn er „Orientierungsgespräche“ vorsieht, die die Behörde nur führen kann (was wohl keiner gesetzlichen Ermächtigung bedürfte), aber nicht führen muss.

Zumindest ebenso schwer wie diese gravierenden legislativen Schwächen wiegt aber, dass das NAG Fremden nach wie vor eine Spracherwerbspflicht auferlegt, ohne sicherzustellen, dass diese Pflicht auch tatsächlich erfüllt werden kann. Analphabeten, denen eine Erfüllung der Integrationspflicht bisher praktisch unmöglich war, wird nun kostenlos ein Alphabetisierungskurs angeboten, den sie nach Meinung ausgewiesener Experten nicht bestehen können. Auf andere, für sie geeignete Kurse auszuweichen, ist gerade diesen Personen aus finanziellen Gründen regelmäßig verwehrt. Sie werden die Integrationsvereinbarung daher ebenso wenig wie bisher erfüllen können, mit einem Unterschied: Wer nach einem Jahr nicht alphabetisiert ist, dem droht das NAG mit dem Verlust einer weiteren Aufenthaltsberechtigung; dass diese Drohung in der Praxis kaum realisierbar sein wird, steht auf einem anderen Blatt.

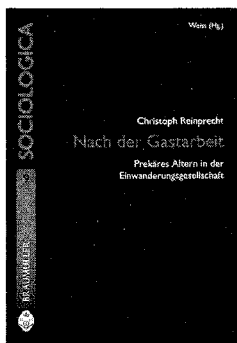
Alphabetisierten Fremden bietet der Gesetzgeber zwar finanzielle Unterstützung für einen Sprachkurs an, auch hier wird aber unterschieden: Nur bestimmte

Fremde werden unterstützt; wer in Österreich keinen aufenthaltsverfestigten Familienangehörigen hat, muss für die Kosten des Spracherwerbs alleine aufkommen. Aus dem geförderten Personenkreis werden weiters jene Fremden ausgesondert, die einen Deutsch-Integrationskurs in der vorgegebenen Zeit nicht bewältigen können, weil sie zu wenig lerngevoht sind oder weil ihre Sprachbiographie mit dem Einheitsprogramm dieses Kurses nicht kompatibel ist. Geht man von den Erfahrungen mit der Integrationsvereinbarung nach dem FRG aus, dann wird dies ein erheblicher Teil der Betroffenen sein. Ihnen und allen Fremden, die von vornherein keine finanzielle Unterstützung erhalten, wird nun aber eine dreimal so hohe Kostenbelastung auferlegt wie bisher.

Wer sich die Erfüllung der Integrationsvereinbarung nicht leisten oder sie aufgrund seiner Sprachbiographie nicht bewältigen kann, wird de facto zwar nicht ausgewiesen und bei gleichheitskonformer Auslegung auch nicht bestraft werden können; eine aufenthaltsrechtliche Verfestigung bleibt ihm aber auf Dauer verwehrt. Die Integrationsvereinbarung des NAG verstärkt nach alldem einen Effekt, den sie bereits nach dem FRG hatte, der nun aber viel deutlicher sichtbar geworden ist: Statt alle Fremden, die hier auf Dauer leben wollen, beim Spracherwerb gezielt zu unterstützen, grenzt sie diffus, aber erkennbar niedrige Einkommens- und Bildungsschichten aus. Die Gesamtheit dieser Regelungen „Integrationsvereinbarung“ zu nennen, ist damit in doppelter Hinsicht verfehlt: Die so genannte Integrationsvereinbarung ist weder eine Vereinbarung noch dient sie der Integration.

¹²⁴⁾ Siehe oben IV.E.1. und 2.

¹²⁵⁾ Siehe oben IV.E.2.



Christoph Reinprecht

Nach der Gastarbeit

Prekäres Altern in der Einwanderungsgesellschaft
Sociologica, Band 9. Herausgegeben von Hilde Weiss.

272 Seiten. ca. € 24,90. ISBN 3-7003-1541-4 (ISBN 978-3-7003-1541-4).

Altwerden in der Migration – ein Thema, das in der Alterns- und Migrationsforschung, aber auch von Politik und Verwaltung weitgehend vernachlässigt wird: Welche Erwartungen knüpfen MigrantInnen an die Zeit nach der Pensionierung? Welche Rahmenbedingungen prägen ihre Lebenssituation? Über welche Ressourcen verfügen sie im Alltag, bei Krankheit oder Pflegebedürftigkeit? Und wie tragfähig sind familiäre Netzwerke? Zwischen Assimilation und Marginalität, zwischen ethnischem Rückzug und transnationaler Mobilität wird nach der häufig mehrdeutigen Struktur kultureller Orientierung, Zugehörigkeit und Identität gefragt.

Erscheint im Sommer 2006



WILHELM BRAUMÜLLER

Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.

A-1092 Wien, Servitengasse 5; Telefon (+43 1) 319 11 59, Telefax (+43 1) 310 28 05

E-Mail: office@braumueller.at <http://www.braumueller.at>