

ZAR

www.zar.nomos.de
www.zar-online.info

Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik

Staatsangehörigkeit | Zuwanderung | Asyl und Flüchtlinge | Kultur
Einreise und Aufenthalt | Integration | Arbeit und Soziales | Europa

Herausgeber

PD. Dr. Jürgen Bast
Dr. Wolfgang Breidenbach
Marion Eckertz-Höfer
Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano
Jürgen Haberland
Prof. Dr. Kay Hailbronner
Prof. Barbara John
Prof. Dr. Winfried Kluth
Dr. Otto Mallmann
Dr. Reinhard Marx
Thomas Oberhäuser
Cornelia Rogall-Grothe
Prof. Dr. Daniel Thym

Aus dem Inhalt

Abhandlungen

Daniel Thym

Integration per Unterschrift? Vorzüge einer konsensualen Integrationssteuerung durch den Abschluss von Integrationsvereinbarungen

Eva Tov

Wann machen Integrationsvereinbarungen Sinn? Evaluationsergebnisse eines Schweizer Pilotprojektes zur Einführung von Integrationsvereinbarungen in fünf Kantonen

Stefan Hank

Integrationsvereinbarungen als Instrument individueller Zielplanung und einzelfallübergreifender Zusammenarbeit – Überblick über das Modellvorhaben in Deutschland

Magdalena Pöschl

Die österreichische „Integrationsvereinbarung“ – Rechtswissenschaftliche Einordnung und Beurteilung

Andrea Kirsch

„Integration – Partizipation – Assimilation? Gesellschaftspolitische Ansprüche im Migrationsrecht“

Rechtsprechung

Niederlassungserlaubnis, Sicherung des Lebensunterhalts, Bedarfsgemeinschaft, deutsche Familienangehörige

BVerwG, Urt. v. 19.10.2011, BVerwG 5 C 28.10

3/2012

Jahrgang 32 | Seiten 45–84
ISSN 0721-5746



Nomos

Univ.-Prof. Dr. Magdalena Pöschl, Graz*

Die österreichische „Integrationsvereinbarung“ – Rechtswissenschaftliche Einordnung und Beurteilung

Einführung

Unter dem wohlklingenden Namen „Integrationsvereinbarung“ hat der österreichische Gesetzgeber im Jahr 2002 Regelungen eingeführt, die Zuwanderer veranlassen sollen, Deutsch zu lernen. Doch ist bekanntlich nicht alles Gold, was glänzt. So gibt auch das zehnjährige Jubiläum der Integrationsvereinbarung wenig Grund zum Feiern; viel eher angezeigt sind kritische Nachfragen: Ist diese Vereinbarung wirklich so partnerschaftlich, wie ihr Name verspricht? Und welchen Beitrag hat sie bisher zur Integration geleistet? Beide Fragen lassen sich klarer beantworten, wenn man nicht nur die gegenwärtige Integrationsvereinbarung in den Blick nimmt, sondern auch ihren Werdegang: Die Integrationsvereinbarung wurde drei Jahre nach ihrer Einführung,¹ d.h. 2005 das erste Mal und 2011 ein weiteres Mal novelliert;² in jeder dieser Phasen hat sie ihren Charakter ein Stück weit verändert oder – wenn man so will – weiterentwickelt. Ein Gesamttrend ist nun aber klar erkennbar.

1. Ist die „Integrationsvereinbarung“ eine Vereinbarung?

Wer im Jahr 2002, also der Geburtsstunde der Integrationsvereinbarung, das damals so genannte „Fremdengesetz“ zur Hand genommen und unbefangen die neu eingefügte Überschrift³ „Integrationsvereinbarung“ gelesen hat, sollte zunächst wohl Partnerschaftliches erwarten. Anders als der Ausdruck „Vereinba-

* Univ.-Prof. Dr. Magdalena Pöschl ist Universitätsprofessorin für Öffentliches Recht am Institut für Österreichisches, Europäisches und Vergleichendes Öffentliches Rechts, Politikwissenschaft und Verwaltungslehre an der Universität Graz.

1 Fremdengesetz 1997, BGBl I 1997/75 i.d.F. BGBl I 2002/126 (FrG); näher ausgeführt durch die Verordnung des Bundesministers für Inneres über die Integrationsvereinbarung, BGBl II 2002/338 (IV-V 2002).

2 Vgl. das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, BGBl I 2005/100 (NAG 2005), das das FrG ablöste, sowie die Novellierung des NAG 2005 durch BGBl I 2011/38 (NAG 2011). Flankierend wurde die IV-V mit BGBl II 2005/449 neu erlassen (IV-V 2005) und mit BGBl II 2011/205 novelliert (IV-V 2011).

3 Vgl. § 50a FrG.

nung“ vermuten ließ, ergab sich der Inhalt der Integrationsvereinbarung allerdings nicht aus Verhandlungen im Einzelfall, sondern direkt aus dem Gesetz: Wer eine Integrationsvereinbarung einging, verpflichtete sich, Deutsch zu lernen.⁴ Mit wem ein Zuwanderer diese Vereinbarung eingehen sollte, war dem Gesetz merkwürdigerweise nicht zu entnehmen.⁵ Noch erstaunlicher war, dass das Gesetz Zuwanderern den Abschluss einer Integrationsvereinbarung auch gar nicht freistellte: Sie waren vielmehr ex lege verpflichtet, eine solche Vereinbarung einzugehen.⁶ Unter diesen Bedingungen – es gibt keine Verhandlungen, es gibt keinen Vertragspartner und es gibt keine Freiwilligkeit – kann von einer „Vereinbarung“ nicht ernstlich gesprochen werden.⁷ Was der Gesetzgeber hier im Gewand einer „Integrationsvereinbarung“ eingeführt hat, erweist sich bei näherem Hinsehen als eine gesetzliche Spracherwerbspflicht. Das war dem Gesetzgeber offenbar auch durchaus bewusst: Denn schon 2002 verpflichtete er Zuwanderer nicht nur, eine Integrationsvereinbarung einzugehen, sondern auch dazu, sie zu erfüllen.⁸ Diese zweite Festlegung gesteht implizit zu, dass die Vereinbarung selbst nicht in der Lage ist, eine Erfüllungspflicht zu begründen.

Wenn die Erfüllungspflicht erst durch das Gesetz erzeugt wird, ist freilich nicht zu sehen, warum Zuwanderer zuvor zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung verpflichtet werden sollten. Das hat der Gesetzgeber 2005 auch selbst erkannt: Seither ordnet das Gesetz nur mehr an, dass die Integrationsvereinbarung zu erfüllen ist⁹ – und diese Pflicht resultiert, wie nun auch die Materialien feststellen,¹⁰ unmittelbar aus dem Gesetz. Der Ausdruck „Integrationsvereinbarung“ ist damit vollends unrichtig geworden.

Daran hat auch die Novelle aus 2011 nichts geändert: Nach ihr sind Ausländer nur mehr verpflichtet, einen Teil der Integrationsvereinbarung zu erfüllen, das sog Modul 1.¹¹ Das Modul 2 zu absolvieren, steht ihnen frei; wer es erfüllt, wird allerdings mit einer Verbesserung seines rechtlichen Status belohnt.¹² Materiell kann man darin zwar eine Art Austausch sehen – Sprachkenntnisse gegen Statusverbesserung; das macht das Modul 2 aber noch nicht zum Gegenstand einer Vereinbarung. Denn kein Ausländer verpflichtet sich im Vorhinein, das – inhaltlich übrigens weiterhin nicht verhandelbare – Modul 2 zu erfüllen; er erfüllt es einfach und verwirklicht damit die Tatbestandsvoraussetzung einer rechtlichen Vergünstigung, wie das auch sonst in der Rechtsordnung tagtäglich hundertfach geschieht.

Bei Licht besehen ist die sog. „Integrationsvereinbarung“ also hinsichtlich des Moduls 1 eine gesetzliche Spracherwerbspflicht und hinsichtlich des Moduls 2 eine Tatbestandsvoraussetzung für den Erwerb gewisser Rechte. Eine Vereinbarung oder gar ein verwaltungsrechtlicher Vertrag ist sie sicher nicht. Wenn die „Integrationsvereinbarung“ schon keine Vereinbarung ist, dient sie dann wenigstens der Integration?

2. Dient die Integrationsvereinbarung der Integration?

2.1. Phase 1: Integrationsvereinbarung als Papiertiger

Die Integrationsvereinbarung der ersten Generation¹³ verpflichtete Ausländer, Grundkenntnisse der deutschen Sprache zu er-

werben.¹⁴ Das konnten sie auf eigene Faust machen, oder indem sie einen sog Deutsch-Integrationskurs besuchen,¹⁵ den der Staat auch finanziell unterstützte: Wer einen solchen Kurs in 18 Monaten absolvierte, erhielt die Hälfte der Kurskosten refundiert, nach zwei Jahren bekam er noch ein Viertel.¹⁶ Diese staatliche Förderung hatte leider einen Haken: Deutsch-Integrationskurse vermittelten in 100 Unterrichtseinheiten Deutsch auf dem Niveau A1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen.¹⁷ Das sind zwar nur basale Grundkenntnisse einer Sprache; sie in 100 Unterrichtseinheiten ohne Vorbildung zu erreichen, ist nach Meinung von Experten für Lerngewohnte möglich, für Lernungewohnte aber schwierig und gänzlich ausgeschlossen für Personen, die nicht oder nicht in einem lateinischen Schriftsystem alphabetisiert sind.¹⁸ Wer bei diesem Kurs-

4 § 50a II FrG.

5 Anders noch der vom Bundesminister für Inneres am 5.3.2002 vorgelegte Gesetzesentwurf, 302/ME, GZ 76.201/617-V/1/b/02, nach dem der Bund mit Drittstaatsangehörigen eine Integrationsvereinbarung eingehen sollte.

6 § 50a I FrG.

7 Ebenso *Embacher/Lepschi*, Fremdenrecht 1997, 2003, S. 121; *Eberhard*, Der verwaltungsrechtliche Vertrag 2005 S. 13, 372, 415 f; *Schumacher*, Fremdenrecht, 4. Aufl. 2011, S. 138; a.A. anscheinend *Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2009, Rn. 1219.

8 Vgl. § 50a I FrG, wonach Drittstaatsangehörige „zum Eingehen und zur Erfüllung einer Integrationsvereinbarung verpflichtet“ sind.

9 § 14 III NAG: „Drittstaatsangehörige sind mit Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels zur Erfüllung einer Integrationsvereinbarung verpflichtet.“

10 Die 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.

11 § 14a I NAG 2011.

12 Näher unten Fn. 71-73.

13 Für Details *Pöschl*, Die Integrationsvereinbarung nach dem österreichischen Fremdenrecht – Lässt sich Integration erzwingen?, in *Sahlfeld u.a.* (Hrsg.), Integration und Recht, 43. Assistententagung Öffentliches Recht 2003, S. 197 ff; *dies*, Das österreichische Modell: Die Integrationsvereinbarung, in *Davy/Weber* (Hrsg.), Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen? 2005, S. 102 ff.

14 Vgl. Fn 4.

15 Nach § 50a II FrG bezweckte die Integrationsvereinbarung „den Erwerb von Grundkenntnissen der deutschen Sprache [...] zur Erlangung der Befähigung zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich. Diese Befähigung kann durch den Besuch eines Deutsch-Integrationskurses erworben werden.“ Diese Deutsch-Integrationskurse konnten nur von zertifizierten Institutionen abgehalten werden (§ 50d II FrG). Wer Sprachkenntnisse in anderen Kursen erworben hatte, musste zur Erfüllung der Integrationsvereinbarung einen „Sprachkenntnisnachweis“ vorlegen, mit dem ein zertifizierter Kursträger bestätigt, dass das Ziel eines Deutsch-Integrationskurses erreicht wurde (§ 3 Abs. 2 IV-V 2002).

16 § 50c III und IV FrG. Wenn es durch besondere Lebensumstände gerechtfertigt war, konnte ein Aufschub von maximal zwei Jahren gewährt werden, der die Frist entsprechend verlängerte: § 50c II FrG. Ausgehend von der Annahme des Gesetzgebers, dass ein Deutsch-Integrationskurs 363,36 € kostet (RV 1172 BlgNR 21. GP 22), hatte der Bund nach § 9 IV-V 2002 zu einem solchen Kurs maximal 182 € beizutragen.

17 § 3 Abs. 1 und § 7 Abs. 1 IV-V 2002. Darüber hinaus sollten in diesen Kursen nach § 50d I FrG auch Themen des Alltags mit landes- und staatsbürgerlichen Elementen und schließlich Themen unterrichtet werden, die europäische, demokratische Grundwerte vermitteln. Das Kursziel war nach § 3 Abs. 1 IV-V 2002 aber schon erreicht, wenn das Sprachniveau A1 erlangt wurde; die Kenntnis darüber hinausgehender Themen war für die Ausstellung einer Kursbestätigung daher nicht erforderlich.

18 Vgl. die Nachweise bei *Pöschl*, in *Sahlfeld* (Fn. 13) S. 230.

programm nicht mitkam, musste Deutsch in anderen Kursen lernen; die Kosten dafür übernahm der Staat aber nicht.¹⁹

Zur Erfüllung der Integrationsvereinbarung sollten Zuwanderer durch Anreize und Sanktionen motiviert werden. Die Erfüllung brachte den Betroffenen gewisse aufenthaltsrechtliche Vorteile, sie war insb. Voraussetzung für eine dauerhafte Aufenthaltsberechtigung, die auch freien Zugang zum Arbeitsmarkt verschaffte.²⁰ Wer die Erfüllung der Integrationsvereinbarung hingegen nicht rechtzeitig begonnen oder abgeschlossen hatte, dem drohten im Jahrestakt Verwaltungsstrafen²¹ bzw. die Ausweisung.²² Das klingt nach einem harten Konzept, doch trägt auch hier der Schein: Denn dass es je zu einer Sanktion kommen würde, weil jemand mit der Erfüllung der Integrationsvereinbarung nicht rechtzeitig begonnen hat, war von vornherein auszuschließen. Der Zuwanderer musste ja nur behaupten, dass er bereits Deutsch lernt, nur eben nicht in einem Deutsch-Integrationskurs, was ihm ja freistand. Die Sanktionen bei Nichterfüllung der Integrationsvereinbarung wiederum waren durch Zusatzbedingungen abgedeckt: Sie durften erstens nur verhängt werden, wenn die Nichterfüllung der Integrationsvereinbarung ausschließlich im Einflussbereich des Ausländers lag²³ – damit ließen sich z.B. Personen sanktionslos halten, die sich einen Sprachkurs nicht leisten oder ihn aufgrund ihrer Sprachbiographie nicht fristgerecht bestehen konnten. Eine Ausweisung war zweitens nur erlaubt, wenn es an der Bereitschaft, Deutsch zu lernen fehlt²⁴ (was eine Behörde einem Zuwanderer erst einmal nachweisen muss), und wenn das Privat- und Familienleben des Betroffenen nicht schwerer wiegt als die mangelnden Deutschkenntnisse²⁵ (was oft der Fall ist).²⁶

Dass der Kreis der erfüllungspflichtigen Personen denkbar eng gezogen war, entschärfte die Integrationsvereinbarung noch weiter: Betroffen waren von vornherein nur Drittstaatsangehörige, die für einen dauerhaften Aufenthalt in Österreich einer Niederlassungsbewilligung bedürfen,²⁷ und auch für sie gab es zahlreiche Ausnahmen: So mussten insb. höher qualifizierte Ausländer²⁸ und die große Gruppe der Familienangehörigen von Österreichern und EWR-Bürgern keine Integrationsvereinbarung erfüllen.²⁹ Auf dieser Grundlage wurden zwischen 2003 und 2005 nur 18.412 Personen integrationspflichtig,³⁰ das sind ca. 3% der derzeit in Österreich lebenden Drittstaatsangehörigen.³¹

Erstaunlich niedrig war in diesem Zeitraum auch die Zahl der Erfüllungen: Von 2003 bis 2005 haben nur 3.715 Personen die Integrationsvereinbarung mit Erfolg absolviert,³² das ist ca. ein Fünftel der Verpflichteten. Alle anderen haben die Integrationsvereinbarung also nicht erfüllt, Sanktionen wurden über sie aber – nach dem Gesagten wenig überraschend – nicht verhängt.³³

Angesichts dieser Zahlen wurde dem Innenminister in einer parlamentarischen Anfrage vorgehalten, dass die Integrationsvereinbarung ein Flop sei.³⁴ Ganz fern lag diese Einschätzung auch nicht: Der Kreis der Verpflichteten war eng, das verlangte Sprachniveau am unteren Limit, die staatliche Förderung schon an sich gering, für viele Verpflichtete zudem praktisch unerreichbar, und Nichtverpflichtete waren von vornherein von jeder Sprachförderung ausgeschlossen. So gesehen hat die sog.

„Integrationsvereinbarung“ für die Integration wohl tatsächlich wenig gebracht. Hocheffizient war sie aber in anderer Hinsicht: Sie war ein deutliches Signal an jene Teile der Bevölkerung, die hören wollen, dass der Staat von Ausländern Anpassung verlangt. Indem die Integrationsvereinbarung Ausländern drohte, beruhigte sie also besorgte Inländer; indem sie es bei bloßen Drohungen beließ, besänftigte sie zugleich Kritiker. Das erklärt nun auch den *double bind* der Integrationsvereinbarung. Es erklärt, warum der Gesetzgeber von einer Vereinbarung spricht, obwohl es an allen Voraussetzungen dafür fehlt, und warum er zunächst scharfe Sanktionen androht, die dann aber kaum vollstreckbar sind und die tatsächlich auch nie verhängt wurden. Die Integrationsvereinbarung der ersten Generation war weder ein Wolf im Schafspelz noch ein Schaf im Wolfspelz, sie war ein Papiertiger, der die Zähne fletschen, aber nicht beißen soll, ein

19 Der Bund beteiligte sich in diesem Fall nur am Sprachkenntnisnachweis (§ 50c VI FrG), also an den Kosten für die Prüfung, mit der ein Zuwanderer nachweisen musste, dass er das im Deutsch-Integrationskurs vermittelte Sprachniveau (auf anderen Wegen) erreicht hat. Wurde dieser Sprachkenntnisnachweis nach 18 Monaten vorgelegt, beteiligte sich der Bund an den Kosten mit maximal 22 €, nach zwei Jahren mit maximal 11 € (§ 9 Abs. 1 IV-V 2002).

20 § 24 FrG, § 17 Ausländerbeschäftigungsgesetz – AuslBG, BGBl 1975/218 i.d.F. BGBl I 2002/126; näher Pöschl, in Sahlfeld (Fn. 13) S. 216 ff.

21 Wer mit der Erfüllung nach zwei Jahren nicht begonnen hatte, dem drohte eine Verwaltungsstrafe von 100 € (§ 108 Ib FrG); wer die Integrationsvereinbarung nach drei Jahren nicht erfüllt hatte, musste mit einer Verwaltungsstrafe von 200 € rechnen (§ 108 Ia FrG).

22 Die Ausweisung drohte Neuzuwanderern bei Nichtbeginn nach drei Jahren (§ 34 IIb FrG) und bei Nichterfüllung nach vier Jahren (§ 34 IIa FrG).

23 § 108 Ia und b FrG; gleichbedeutend wohl § 34 IIa und b FrG, wonach eine Ausweisung nur zu verhängen war, wenn jemand die Erfüllung aus Gründen nicht begonnen oder abgeschlossen hatte, die ausschließlich von ihm zu vertreten sind.

24 Wörtlich verlangte § 34 IIa und b FrG, dass der Zuwanderer nicht bereit ist, die Befähigung zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich zu erwerben; eben diese Befähigung sollte nach § 50a II FrG durch den Besuch eines Deutsch-Integrationskurses erworben werden (vgl. Fn. 15).

25 § 34 IIa und b FrG.

26 Näher zu den Möglichkeiten, die Sanktionsdrohungen verfassungskonform eng auszulegen, Pöschl, in Sahlfeld (Fn. 13) S. 233 ff.

27 § 50a I FrG.

28 Namentlich sog. Schlüsselkräfte und deren Familienangehörige in internationalen Konzernen oder internationalen Forschungseinrichtungen mit einer beabsichtigten Niederlassung von mehr als 24 Monaten, sofern an ihrer Niederlassung ein gesamtwirtschaftliches Interesse besteht (§ 50b I Z 4 FrG); ausgenommen waren ferner sonstige Schlüsselkräfte und deren Familienangehörige, deren Niederlassung in Österreich kürzer als 24 Monate dauert (§ 50b I Z 3 FrG), sowie Forscher und deren Familienangehörige, deren Niederlassung in Österreich kürzer als 36 Monate dauert (§ 50b I Z 8 FrG).

29 § 50b I Z 1 FrG. Im Auslegungsweg waren hier wohl auch Familienangehörige von Schweizer Bürgern einzubeziehen, deren Nennung in § 50b I Z 1 FrG anscheinend planwidrig vergessen wurde, näher Pöschl, in Sahlfeld (Fn. 13) S. 210, Fn. 46.

30 Vgl. die Nachweise bei Pöschl, Integrationsvereinbarung alt und neu, *migralex* 2006, 42 (46).

31 Der Anteil ausländischer Staatangehöriger an der österreichischen Wohnbevölkerung lag am 1.1.2011 bei 927.612 Personen, davon waren 559.674 Drittstaatsangehörige, vgl. Statistik Austria u.a. (Hrsg.), *migration & integration* 2011, 37, online unter: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Service/STS/Web_Jahrbuch_72dpi.pdf.

32 So jedenfalls die Angaben des Bundesministers für Inneres in der parlamentarischen Anfragebeantwortung 6514/AB 24. GP 6. Höhere Zahlen, nämlich 5.168 Erfüllungen, gab noch der Österreichische Integrationsfonds in seinen Jahresberichten 2003 bis 2005 an; vgl. die Nachweise bei Pöschl (Fn. 30), S. 47.

33 Vgl. die vom Bundesministerium für Inneres herausgegebenen Fremdenstatistiken 2003-2005.

34 Vgl. die parlamentarische Anfrage 707/J vom 10.7.2003, 22. GP, 3.

reiner Sprechakt also, der einen innenpolitischen Dauerkonflikt moderiert.

2.2. Phase 2: Integrationsvereinbarung als Selektionskommunikation

2006 änderte die Integrationsvereinbarung ihren Charakter:³⁵ Der Gesetzgeber weitete zunächst den Kreis der Verpflichteten aus: Viele Ausländer, die vorher ausgenommen waren, wurden nun einbezogen, insb. die große Gruppe der Familienangehörigen von Österreichern³⁶ und höher qualifizierte Ausländer.³⁷ Von diesen qualifizierten Personen und ihren Familienangehörigen vermutete der Gesetzgeber aber schon zwei Absätze, nachdem er sie in die Integrationsvereinbarung eingezogen hatte, unwiderleglich, dass sie diese Vereinbarung erfüllen.³⁸ Er kommunizierte also weiterhin doppelt: Alle müssen die Integrationsvereinbarung erfüllen – Qualifizierte tun es aber automatisch.

Am anderen Ende dieser Qualifikations-Skala stehen typischerweise Analphabeten, die, wie oft kritisiert wurde, keine Chance hatten, einen Deutsch-Integrationskurs zu bestehen.³⁹ Der Gesetzgeber reagierte darauf, indem er die Integrationsvereinbarung 2005 in zwei Module teilte: Im Modul 1 wurde die Alphabetisierung im lateinischen Schriftsystem verlangt und durch einen Kurs im Umfang von 75 Unterrichtseinheiten unterstützt.⁴⁰ Wer diesen Kurs in einem Jahr mit Erfolg abschloss, erhielt die Kurskosten refundiert.⁴¹ Diese großzügige Förderung hatte nur einen Pferdefuß: Dass eine Alphabetisierung in nur 75 Unterrichtseinheiten gelingt, war nach Meinung von Experten bei der Mehrheit der Adressaten völlig unrealistisch.⁴² Auch darin kann man eine doppelte Kommunikation sehen: Der Staat unterstützt Analphabeten, aber er tut es in einer Weise, die ihnen letztlich nur ihr Scheitern demonstriert.

Im Modul 2 wurden nun Sprachkenntnisse auf dem Niveau A2 verlangt, die in Deutsch-Integrationskursen in 300 Unterrichtseinheiten erworben werden konnten.⁴³ Wie die Deutsch-Integrationskurse der ersten Generation waren auch diese Kurse für lerngewohnte Zuwanderer mit indogermischer Herkunftssprache passend, für andere Zuwanderer aber kaum zu bestehen.⁴⁴ Mit der dreimal so langen Kursdauer stiegen auch die Kurskosten beträchtlich; die finanzielle Unterstützung durch den Bund wurde deshalb aber nicht etwa ausgebaut, sondern im Gegenteil verengt. Die Hälfte der Kurskosten bekam nur mehr ersetzt, wer den Deutsch-Integrationskurs binnen drei Jahren abgeschlossen hatte und wer zudem Familienangehöriger eines Österreichers, EWR-Bürgers, Schweizer Bürgers oder aufenthaltsverfestigten Drittstaatsangehörigen war;⁴⁵ alle anderen Ausländer mussten die Kurskosten von immerhin 1.500 € alleine tragen.

Weiterhin brachte die Erfüllung der Integrationsvereinbarung rechtliche Vorteile, die Nichterfüllung hingegen Sanktionen. Die Erfüllung war eine Voraussetzung für gewisse aufenthaltsrechtliche Vergünstigungen, insb. für den Erwerb eines Daueraufenthaltsrechts, das auch freien Zugang zum Arbeitsmarkt verschaffen konnte,⁴⁶ ferner für den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft.⁴⁷ Wer nach einem Jahr nicht alphabetisiert war, mit der Erfüllung des Moduls 2 nach drei Jahren nicht begonnen

oder es nach fünf Jahren nicht abgeschlossen hatte, dem drohte die Ausweisung,⁴⁸ und im letzten Fall zudem eine Verwaltungsstrafe;⁴⁹ wie bisher waren diese Sanktionen i.d.R. durch Zusatzbedingungen abgedeckt.⁵⁰

Seit Einführung der Integrationsvereinbarung zweiter Generation sind fast sechs Jahre vergangen, sodass die ersten zwei Kohorten (2006 und 2007) ihre Spracherwerbspflicht schon erfüllt haben müssten. Verpflichtet wurden in diesen zwei Jahren insgesamt 40.049 Personen,⁵¹ erfüllt haben die Integrationsvereinbarung von 2006 bis 2010 insgesamt 27.995 Personen.⁵² Das ist gemessen an der niedrigen Erfüllungsquote bei der Integrationsvereinbarung der ersten Generation eine beachtliche Zahl, die stutzig machen muss, sind doch in der zweiten Generation alle Anforderungen (Sprachniveau, Kursdauer und Kurskosten) deutlich gestiegen. Tatsächlich ist die Erfolgsquote bei näherem Hinsehen auch niedriger, als sie erscheint. Denn zum einen erfüllen höher qualifizierte Ausländer die Integrationsvereinbarung

35 Diese Integrationsvereinbarung der zweiten Generation wurde durch das NAG 2005 (Fn. 2) geschaffen, das nach § 82 leg. cit. am 1.1.2006 in Kraft trat; Details dieser Regelung bei Pöschl (Fn. 30), S. 48 ff; *dies.*, in Davy/Weber (Fn. 13) S. 116 ff.

36 Diese Personengruppe war jedenfalls typischerweise einbezogen: Das NAG 2005 befreite von der Integrationspflicht nämlich nur Familienangehörige von EWR-Bürgern, Schweizer Bürgern und Österreichern, sofern diese Ankerpersonen „ihr Recht auf Freizügigkeit in Anspruch nehmen“ (§ 51 i.V.m. § 54 I NAG 2005). Kam einer Ankerperson „das Recht auf Freizügigkeit nicht [zu]“, so waren ihre Familienangehörigen integrationspflichtig (§ 47 II NAG 2005); letzteres ist – wie auch die Materialien (RV 952 BlgNR 22. GP 139) feststellen – bei Familienangehörigen von Österreichern regelmäßig, bei Angehörigen von EWR-Bürgern und Schweizer Bürgern nur ausnahmsweise der Fall, nämlich dann, wenn sie in Österreich aufgewachsen, beheimatet und nicht erst unter Inanspruchnahme ihrer Freizügigkeit zugewandert sind.

37 Von der Integrationsvereinbarung erfasst waren nach § 14 III NAG 2005 alle Drittstaatsangehörigen, denen ein Aufenthaltstitel erteilt oder deren Aufenthaltstitel verlängert wurde. Explizit ausgenommen waren nur mehr Drittstaatsangehörige, deren Aufenthalt die Dauer von zwölf Monaten innerhalb von 24 Monaten nicht überschreiten soll (§ 14 III NAG 2005); denen auf Grund ihres hohen Alters oder ihres Gesundheitszustandes die Erfüllung der Integrationsvereinbarung nicht zugemutet werden kann (§ 14 IV Z 2 NAG 2005), und Kinder, die das 9. Lebensjahr noch nicht vollendet haben (§ 14 IV Z 1 NAG 2005 i.V.m. RV 952 BlgNR 22. GP 125).

38 § 14 V Z 8 i.V.m. § 14 V letzter Satz NAG 2005; zur Unwiderleglichkeit dieser Vermutung RV 952 BlgNR 22. GP 126.

39 Vgl. die Nachweise in Fn 18.

40 § 14 II Z 1 NAG 2005, §§ 6 f IV-V 2005.

41 § 15 I NAG 2005 i.V.m. § 10 Abs. 1 IV-V 2005.

42 Vgl. die Nachweise bei Pöschl (Fn. 30) S. 50, Fn. 90.

43 § 14 II Z 2, § 14 V Z 2, § 16 I Z 3 NAG 2005, §§ 6 und 8 IV-V 2005.

44 Nachweise bei Pöschl (Fn. 30) S. 50, Fn. 96.

45 § 15 II NAG 2005 i.V.m. § 10 Abs. 2 IV-V 2005.

46 § 45 I Z 2 NAG 2005 i.V.m. § 17 I Z 2 AuslBG, § 48 I Z 2 NAG 2005; zu weiteren aufenthaltsrechtlichen Vergünstigungen Pöschl (Fn. 30) S. 53.

47 § 10a I und IV Staatsbürgerschaftsgesetz, BGBl 1985/311 i.d.F. BGBl I 2006/37 (StbG); eingehend dazu Stern, Zwischen permanentem Aufenthalt und Staatsbürgerschaft, migraLex 2007, 91 (100 ff).

48 § 11 II Z 6 NAG 2005: Verweigerung eines weiteren Aufenthaltstitels bei Nichterfüllung zumindest eines Moduls in Jahresfrist; § 54 III und IV Fremdenpolizeigesetz, BGBl I 2005/100 (FPG): Ausweisung bei Nichtbeginn oder Nichterfüllung des Moduls 2.

49 § 77 I Z 4 NAG 2005.

50 § 77 I Z 4 NAG 2005 verlangte Gründe, die ausschließlich dem Ausländer zuzurechnen sind. § 54 III und IV FPG forderte Gründe, die ausschließlich der Ausländer zu vertreten hat. Nur bei der Verweigerung eines weiteren Aufenthaltstitels nach § 11 II Z 6 NAG 2005 wurde nicht auf solche Gründe abgestellt.

51 Parlamentarische Anfragebeantwortung der Bundesministerin für Inneres 675/AB 23. GP, 18 für 2006 und 3429/AB 23. GP, 8 für das Jahr 2007.

52 Parlamentarische Anfragebeantwortung der Bundesministerin für Inneres 7564/AB 24. GP, 5.

ja ex lege,⁵³ zum anderen rechnet das Innenministerium die Erfüllung des Moduls 1 und des Moduls 2 jeweils getrennt,⁵⁴ was die Erfüllungsquote abermals künstlich erhöht. Bereinigt um diese Faktoren, bleiben im Zeitraum zwischen 2007 und 2009 von den angegebenen 15.359 Erfüllungen nur mehr 4.168 „echte“ Erfüllungen durch Deutsch-Integrationskurse und Sprachkenntnisnachweise übrig;⁵⁵ Das ist eine weit weniger imposante Zahl, die ähnlich niedrig ist wie die Erfüllungsquote der Integrationsvereinbarung erster Generation. Nach wie vor gelingt es also sehr vielen Ausländern nicht, die Integrationsvereinbarung in der für einen Kostenzuschuss erforderlichen Zeit von drei Jahren zu erfüllen.⁵⁶ Die (bereinigten) Zahlen zeigen außerdem, dass viele Ausländer die Integrationsvereinbarung nicht einmal in den vorgegebenen fünf Jahren erfüllen. Tatsächlich wurden deshalb auch schon Ausweisungsverfahren eingeleitet; gemessen an den Nichterfüllungen aber in einer verschwindend geringen Zahl.⁵⁷ Deutlich häufiger wurden Verwaltungsverfahren eingeleitet: 2010 ist das in immerhin 61 Fällen geschehen;⁵⁸ ob alle diese Verfahren wirklich mit einer Strafe abgeschlossen wurden, ist unklar. Feststellbar war nur, dass bisher erst eine einzige Verwaltungsstrafe wegen Nichterfüllung der Integrationsvereinbarung bekämpft wurde.⁵⁹

Die Integrationsvereinbarung der zweiten Generation ist nach alldem mehr als bloß ein innenpolitisches Sprachspiel: Sie selektiert, und sie kommuniziert Selektion. Sie fordert und fördert nur den Spracherwerb bestimmter Zuwanderer, nämlich jener, die erstens lerngewohnt, zweitens im lateinischen Schriftsystem alphabetisiert, und die drittens auch sonst mit in Österreich integrierten Personen verwandt sind. Höher qualifizierte Ausländer betrachtet die Integrationsvereinbarung ex lege als integriert und unterstützt sie daher beim Spracherwerb nicht. Alle anderen Ausländer, vor allem die bildungsfernen und sozial Schwachen, werden – obwohl gerade ihre Integration erfahrungsgemäß die meisten Probleme bereitet – de facto nicht gefördert und bleiben so auf Dauer in einem zweifelhaften Zustand: Sie haben keinen freien Zugang zum Arbeitsmarkt, erreichen keine Aufenthaltsverfestigung und erst recht keine Staatsbürgerschaft. Dafür bekommen sie eine Verwaltungsstrafe, also Tadel, und die Drohung einer Ausweisung, die aber nicht wahrgemacht wird. Noch bleibt es also bei Sprechakten.

2.3. Phase 3: Integrationsvereinbarung als Selektion

Mit der Integrationsvereinbarung der dritten Generation⁶⁰ wird sich auch das ändern. Seit 2011 verlangt der Gesetzgeber nämlich von Drittstaatsangehörigen, die einen längerfristigen Aufenthalt in Österreich anstreben, Grundkenntnisse der deutschen Sprache in Wort und Schrift, also auch eine Alphabetisierung, schon vor dem Zuzug nach Österreich.⁶¹

Nur wer diese Sprachkenntnisse hat, darf, so das Grundkonzept,⁶² nach Österreich zuwandern, und erst dann setzt die Integrationsvereinbarung ein. Sie besteht weiterhin aus zwei Modulen, und wieder werden die Anforderungen gehoben: Sprachkenntnisse auf dem Niveau A2 sind jetzt bereits im Modul 1 zu erwerben,⁶³ und zwar in zwei statt bisher fünf Jahren.⁶⁴ Einen Kostenzuschuss gibt es nach wie vor nur für den Deutsch-Integ-

rationskurs, der weiterhin 300 Unterrichtseinheiten umfasst:⁶⁵ Sie müssen nun aber in 18 Monaten statt wie bisher in drei Jahren abgeschlossen sein, damit der Bund 50% der Kurskosten refundiert.⁶⁶ Trotz dieser Verschärfung wird die Erfüllungsquote aber präsentabel bleiben, denn qualifizierte Ausländer bleiben in die Integrationsvereinbarung einbezogen und erfüllen sie auch weiterhin ex lege.⁶⁷

Wer das Modul 1 nicht rechtzeitig erfüllt, dem droht die Ausweisung. Ob es auch hier bei der Drohung bleiben wird, ist zweifelhaft, denn die Nichterfüllung der Integrationsvereinbarung muss zwar weiterhin auf Gründen beruhen, die allein der Ausländer zu vertreten hat, und nach wie vor ist auch sein Privat- und Familienleben zu veranschlagen.⁶⁸ Durch die Verkürzung der Erfüllungsfrist auf zwei Jahre hat der Ausländer einer Aus-

53 Fn. 38.

54 Vgl. z.B. die Parlamentarischen Anfragebeantwortungen der Bundesministerin für Inneres 2707/AB 24. GP, 2 und 4128/AB 24 GP, 1, aus denen sich ergibt, dass die für das Jahr 2008 ausgewiesenen 4.655 Erfüllungen durch 604 Erfüllungen des Moduls 1, 1.292 absolvierte Deutsch-Integrationskurse, 157 Sprachkenntnisnachweise und 2.602 Erfüllungen auf sonstigem Weg (insb. durch ex lege Erfüllung) zustande kommen.

55 Vgl. die Parlamentarische Anfragebeantwortung der Bundesministerin für Inneres 4128/AB 24 GP, 1f. Für die anderen Zeiträume fehlen Daten, mit denen sich die Erfüllungsquote bereinigen ließe.

56 Für 2008 und das erste Halbjahr 2009 waren z.B. 55.325 Teilnehmer in Deutsch-Integrationskursen registriert; eine Kostenrefundierung erhielten im selben Zeitraum aber nur 5.588 Personen, also rund 10%; vgl. die Anfragebeantwortung der Bundesministerin für Inneres 2707/AB 24. GP 2 f.

57 Die ersten Ausweisungsverfahren wegen Nichterfüllung der Integrationsvereinbarung wurden nach den vom Bundesministerium für Inneres herausgegebenen Fremdenstatistiken im Jahr 2009 geführt, und zwar in drei Fällen (Fremdenstatistik 2009, S. 30, online unter: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/Fremde_Jahresstatistik_2009.pdf). Einer der Betroffenen reiste freiwillig aus, beim zweiten wurde das Ausweisungsverfahren eingestellt, nachdem er die Teilnahme an einem Deutsch-Integrationskurs betätigt hatte; der dritte Betroffene hat die Ausweisung mit Berufung bekämpft (Anfragebeantwortung der Bundesministerin für Inneres 4128/AB 24 GP 2). Eine weitere Ausweisung ist für das erste Halbjahr 2011 verzeichnet; auch hier ist der Betroffene freiwillig ausgereist (Parlamentarische Anfragebeantwortung der Bundesministerin für Inneres 8560/AB 24. GP, 2).

58 Parlamentarische Anfragebeantwortung der Bundesministerin für Inneres 8560/AB 24. GP, 1f.

59 Die Berufung blieb erfolglos: UVS Tirol 14.6.2010, 2010/23/1152-3.

60 Sie geht auf das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 zurück (Fn. 2).

61 § 21a I NAG 2011 verlangt „Kenntnisse der deutschen Sprache zumindest zur elementaren Sprachverwendung auf einfachstem Niveau“, diese Kenntnisse setzen nach den Materialien Lesen und Schreiben voraus (RV 1078 BlgNR 24. GP 10), und zwar, wie § 9b Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz-Durchführungsverordnung, BGBl II 2005/451 i.d.F. 2011/201, näher konkretisiert, auf dem Niveau A1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen.

62 Ausgenommen von der vorgelagerten Spracherwerbspflicht sind zum Zeitpunkt der Antragstellung Unmündige, Personen, denen der Sprachnachweis aufgrund ihrer physischen oder psychischen Gesundheitszustandes nicht zugemutet werden kann, und Familienangehörige von höher qualifizierten Ausländern (§ 21a IV NAG 2011). Auf Antrag kann die Behörde außerdem bei bestimmten Drittstaatsangehörigen (u.a. bei Familienangehörigen von Österreichern) von einem Sprachnachweis absehen, um das Wohl eines unbegleiteten Minderjährigen zu wahren oder das Privat- und Familienleben gem. Art 8 EMRK zu schützen (§ 21a V NAG 2011).

63 § 14 II Z1 NAG 2011 i.V.m. § 7 IV-V 2011.

64 § 14a II NAG 2011.

65 § 6 Abs. 1 IV-V 2011.

66 § 15 I NAG 2011; weiterhin wird der Kostenzuschuss nur Familienangehörigen von Österreichern, EWR-Bürgern, Schweizer Bürgern und aufenthaltsverfestigten Drittstaatsangehörigen gewährt.

67 § 14a IV Z 4 NAG 2011.

68 § 62 I Z 2 i.V.m. § 61 FPG 2011.

weisung aber eine deutlich schwächere Aufenthaltsverfestigung entgegen zu setzen als bisher. Wer wegen Nichterfüllung der Integrationsvereinbarung nicht ausgewiesen wird, kann dafür nach wie vor bestraft werden.⁶⁹

Das Modul 2 der Integrationsvereinbarung umfasst Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1, zu dessen Erfüllung Ausländer – und das ist neu – nicht mehr verpflichtet sind.⁷⁰ Die Erfüllung des Moduls 2 ist aber die Voraussetzung für wichtige Rechte, insb. für das Recht auf einen Daueraufenthalt,⁷¹ der zum Teil auch freien Zugang zum Arbeitsmarkt verschafft,⁷² und für die österreichische Staatsbürgerschaft.⁷³ Nachdem das Modul 2 nicht mehr verpflichtend ist, glaubte der Gesetzgeber auch die Förderung dafür streichen zu können.⁷⁴

So wird es ab 2011 noch wesentlich mehr Zuwanderer geben als bisher, die auf Dauer in einem unsicheren Zwischenstatus bleiben; und dieses Schicksal wird Ausländer umso eher ereilen, je weniger lerngewohnt sie sind und – durch die extreme Drosselung der Förderung im Modul 1 und den völligen Wegfall der Förderung im Modul 2 – je niedriger ihr Einkommen ist. Noch

schwerer wiegt, dass Zuwanderer, denen es nicht in kurzer Frist gelingt, Deutschkenntnisse auf dem Niveau A2 zu erwerben, nun auch ernsthaft Gefahr laufen, ihr Aufenthaltsrecht in Österreich zu verlieren. Wer über keine Grundkenntnisse der deutschen Sprache verfügt, hat ab jetzt grundsätzlich von vornherein kein Aufenthaltsrecht mehr zu erwarten. Die „Integrationsvereinbarung“ der dritten Generation ist also keine bloße Selektionskommunikation mehr, sie selektiert tatsächlich, und hat so mit Integration endgültig nicht mehr zu tun.

69 § 77 I Z 3 NAG 2011; dabei muss die Nichterfüllung weiterhin auf Gründen beruhen, die ausschließlich dem Ausländer zuzurechnen sind.

70 Vgl. § 14b I i.V.m. § 14a I NAG 2011; vgl. auch RV 1078 BlgNR 24. GP 11.

71 § 45 I Z 2, § 48 I Z 2 NAG 2011.

72 § 45 I Z 2 i.V.m. § 17 AuslBG i.d.F. BGBl I 2011/25.

73 § 10a I Z 1 und 4 Staatsbürgerschaftsgesetz, BGBl 1985/311 i.d.F. BGBl I 2011/38.

74 Vgl. in diesem Sinn auch die etwas gewundene Anfragebeantwortung der Bundesministerin für Inneres 8560/AB 24. GP 3: „Modul 2 ... ist nicht verpflichtend zu erfüllen und sind an das Nichterreichen des Niveaus B1 keine (repressiven) Sanktionen geknüpft. Im Rahmen des Moduls 2 sind keine Deutsch-Integrationskurse vorgesehen. Dementsprechend kann es auch keine Kostenbeteiligung des Bundes geben.“