

Aus der Beratungspraxis

Erfolgreiche Integration durch staatliche Kurse?

Prof. Dr. Holger Hoffmann, Bielefeld

Das Aufenthaltsgesetz in der Fassung von 2005 hatte gemäß seines § 1 Abs. 1 S. 4 unter anderem den Zweck, die Förderung der Integration zu regeln. Seit 2007 heißt es an derselben Stelle nur noch, die Integration werde geregelt. Waren die Erfolge inzwischen so groß, dass auf ein Förderungskonzept bereits verzichtet werden kann? Wie stellen sich die Bundesregierung und das Bundesamt als der Hauptträger von Integrationsangeboten staatlicher Art vor, dass Integration zukünftig funktionieren soll, nachdem man von 2005 bis 2007 Erfahrungen mit der Durchführung von »Integrationskursen« hat sammeln können? Diesen Fragen soll der folgende Text nachgehen.

Der erste Ausländerbeauftragte einer Bundesregierung, Heinz Kühn, hatte bereits 1973 gefordert, der Staat müsse Integrationsangebote für die in Deutschland lebenden Ausländer machen. Erst ca. 30 Jahre später reagierte die Regierung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Zuwanderungsgesetz 2004 auf diese Forderung – nicht zuletzt, nachdem spätestens seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre die Wohlfahrtsverbände wiederholt und intensiv durch Stellungnahmen ihrer Bundesarbeitsgemeinschaft gefordert hatten, Integrationsbegleitung müsse als staatliches Angebot erfolgen und gesetzlich verankert werden.¹ Dazu bedürfe es eines differenzierten Konzepts der Integrationsförderung. Die §§ 43–45 AufenthG sowie die Integrationskursverordnung (IntV) vom 13.12.2004² verankern seitdem gesetzlich, dass solche Kurse stattfinden. Im Vorfeld der Erörterungen zum 2. Änderungsgesetz wurde die Kursdurchführung »kritisch durchleuchtet«. Insbesondere erstattete im Auftrage des Bundesinnenministeriums 2006 die Unternehmensberatung »Rambøll-Management« ein Gutachten zum Verlauf der Kurse 2006.³ Es enthält zahlreiche Vorschläge zur Verbesserung der Effektivität und »Zielgenauigkeit« der Kurse. Was aber wurde aus diesen Erkenntnissen mit der Änderung von Gesetz und Verordnung 2007 als Konsequenz gezogen, was wurde umgestaltet und welche Perspektiven ergeben sich daraus?

I. Statistische Befunde

Das Bundesamt hat in einer »Integrationskursbilanz für das Jahr 2007« vom 31.3.2008 einen detaillierten Überblick über den Verlauf der Integrations- und Orientierungskurse von Januar 2005 bis Dezember 2007 vorgelegt.⁴ In diesem Zeitraum waren insgesamt 500 638 Personen berechtigt, an einem Integrationskurs teilzunehmen. 363 047 (72,5 %) haben von diesem Angebot Gebrauch gemacht. Abgeschlossen hatten den Kurs bis zum Jahresende 2007 174 931 Personen. Die Abschlussprüfung bestanden haben während der

drei Jahre 78 294 Personen, d. h. bezogen auf die Gesamtzahl der Berechtigten ca. 16 %. Legt man die Zahl jener, die den Kurs bis Ende 2007 absolviert hatten (174 931) zugrunde und berücksichtigt weiter, dass von ihnen nur 112 287 an der Prüfung teilgenommen haben, betrug die »Erfolgsquote« ca. 45 %.

Bei Einführung des neuen Rechts war sehr umstritten, ob die Verpflichtung zum Integrationskurs ausschließlich für neue Zuwanderer gelten solle oder auch »Bestandsausländer«/»Altzuwanderer« teilnehmen dürften. Inzwischen bilden »Altzuwanderer« und Unionsbürger mit ca. 54 % den größten Anteil der Kursteilnehmer. Der Anteil von »Neuzuwanderern« betrug 38,4 % (43 895 Personen). Spätaussiedler stellten 2007 nur noch ca. 4,4 % der Teilnehmer (ca. 5000), »Deutsche mit besonderem Integrationsbedarf« ca. 3,2 % (3662); da diese Gruppe erst seit August 2007 teilnahmeberechtigt ist, sind diese Zahlen noch nicht aussagekräftig.

Frauen sind weiterhin deutlich in der Mehrheit bei den neuen Teilnehmern (67,9 %) und den erfolgreichen Absolventen (67,1 %). Die meisten Absolventen sind türkische Staatsangehörige (ca. 20 %), gefolgt von russischen.

II. Wesentliche Inhalte und Änderungen der Integrationskursverordnung

Im Folgenden sollen die wichtigsten Regelungen im Zusammenhang mit Integrationskursen kurz dargestellt werden. Dabei stehen die Änderungen der Integrationskursverordnung im Vordergrund.

1. Ziel und Ablauf des Integrationskurses

Die erste Fassung von § 3 IntV definierte als Ziel des Kurses, er diene dem Erwerb ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache. In der Neufassung wird formuliert: »Der Kurs dient der *erfolgreichen Vermittlung von ausreichenden Kenntnissen der deutschen Sprache* ...« (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 IntV). Eine ordnungsgemäße Kursteilnahme umfasst seitdem auch die Teilnahme am Abschlusstest.

¹ Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege »Integrationsbegleitung gesetzlich verankern« vom Januar 2002.

² Leider ist in den Textausgaben (Deutsches Ausländerrecht beck/dtv, 21. Aufl. 2008 oder Hailbronner, Ausländer- und Asylrecht – Vorschriften-sammlung, 3. Aufl. 2008) nur die erste Fassung der Verordnung vom 13.12.2004 abgedruckt, nicht jedoch die inzwischen geltende, geänderte Fassung vom 5.12.2007 (BGBl. I, S. 2787). Diese kann bei www.gesetze-im-internet.de und www.asyl.net heruntergeladen werden.

³ Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz, Dezember 2006, www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Themen/ZuwanderungIntegration/DatenundFakten/Evaluation_Integrationskurse_de,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Evaluation_Integrationskurse_de.pdf.

⁴ Einzusehen unter www.integration-in-deutschland.de > Akteure > Integrationskurse > Zahlen und Fakten.

§ 44 AufenthG Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs

(1) Einen Anspruch auf die einmalige Teilnahme an einem Integrationskurs hat ein Ausländer, der sich dauerhaft im Bundesgebiet aufhält, wenn ihm

1. erstmals eine Aufenthaltserlaubnis
 - a) zu Erwerbszwecken (§§ 18, 21),
 - b) zum Zweck des Familiennachzugs (§§ 28, 29, 30, 32, 36),
 - c) aus humanitären Gründen nach § 25 Abs. 1 oder Abs. 2,
 - d) als langfristig Aufenthaltsberechtigter nach § 38a oder
2. ein Aufenthaltstitel nach § 23 Abs. 2

erteilt wird. Von einem dauerhaften Aufenthalt ist in der Regel auszugehen, wenn der Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis von mehr als einem Jahr erhält oder seit über 18 Monaten eine Aufenthaltserlaubnis besitzt, es sei denn, der Aufenthalt ist vorübergehender Natur.

(2) Der Teilnahmeanspruch nach Absatz 1 erlischt zwei Jahre nach Erteilung des den Anspruch begründenden Aufenthaltstitels oder

bei dessen Wegfall.

(3) Der Anspruch auf Teilnahme am Integrationskurs besteht nicht,

1. bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die eine schulische Ausbildung aufnehmen oder ihre bisherige Schullaufbahn in der Bundesrepublik Deutschland fortsetzen,
2. bei erkennbar geringem Integrationsbedarf oder
3. wenn der Ausländer bereits über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt.

Die Berechtigung zur Teilnahme am Orientierungskurs bleibt im Falle des Satzes 1 Nr. 3 hiervon unberührt.

(4) Ein Ausländer, der einen Teilnahmeanspruch nicht oder nicht mehr besitzt, kann im Rahmen verfügbarer Kursplätze zur Teilnahme zugelassen werden. Diese Regelung findet entsprechend auf deutsche Staatsangehörige Anwendung, wenn sie nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen und in besonderer Weise integrationsbedürftig sind.

Der Integrationskurs umfasst inzwischen in der Regel 645 Unterrichtsstunden. 600 davon entfallen auf den Sprachkurs, der wiederum in einen Basis- und einen Aufbau Sprachkurs unterteilt ist (§ 10 Abs. 1 und § 11 Abs. 1 IntV), weitere 45 Stunden (früher: 30) sind für den Orientierungskurs vorgesehen. Gemäß § 11 Abs. 2 IntV sind die jeweiligen Kursträger verpflichtet, vor Beginn eines Sprachkurses einen Test durchzuführen, um die Teilnehmer für den Sprachkurs einzustufen und so eine Zusammensetzung der Kursgruppe sicherzustellen, die bedarfsgerecht und an die Lernvoraussetzungen und speziellen Bedürfnisse der Teilnehmer angepasst ist. Die Kosten dafür übernimmt das BAMF. Bei dieser Einstufung ist auch zu ermitteln, ob eine Teilnahme an einem Integrationskurs für spezielle Zielgruppen gemäß § 13 IntV zu empfehlen ist (z. B. »Jugendintegrationskurs«, Eltern- bzw. Frauenintegrationskurs, Alphabetisierungskurs, sprachpädagogischer Förderkurs). Für diese Kurse kann ein Stundenkontingent von bis zu 900 Unterrichtsstunden im Sprachkurs vorgesehen werden. Daneben sollen so genannte »Intensivkurse« besonders qualifizierten Teilnehmerinnen und Teilnehmern ermöglichen, das Ziel in nur 430 Unterrichtsstunden zu erreichen (z. B. wenn bereits Deutschkenntnisse in Wort und Schrift vorliegen). Eine Differenzierung war – mit Ausnahme der Gruppe mit besonderem sprachpädagogischem Förderbedarf sowie der Intensivkurse – auch schon in der früheren Fassung des § 13 IntV enthalten, jedoch fehlte es bis Ende 2007 an Kursen, die entsprechend auf die besonderen Bedürfnisse eingingen.

Der Inhalt der Sprachprüfung wird von den Kriterien des »Zertifikat Deutsch, Stufe B1« vorgegeben. Ab 2009 soll ein so genannter »skaliertes Test« eingesetzt werden, der differenziert das erreichte Sprachniveau von A2 bis B1 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens nachweist. Der Inhalt des Abschlussstes des Orientierungskurses soll bis Ende 2008 vom jeweiligen Kursträger vorgegeben werden. Ab 2009 soll dieser Test bundeseinheitlich festgelegt werden.

Organisatorisch zuständige Behörde für die Durchführung bleibt damit das BAMF. Gemäß § 10 Abs. 2 IntV legt es Lerninhalte und -ziele für die einzelnen Kursabschnitte von

Sprach- und Orientierungskurs fest unter Berücksichtigung der methodischen und didaktischen Erkenntnisse und Erfahrungen bei der Vermittlung von Deutsch als Zweitsprache. Die so genannten »Regionalstellen« des BAMF führen Qualitätskontrollen bei den einzelnen Kursträgern durch. Beim BAMF müssen die jeweiligen (gewerblichen oder gemeinnützigen) Träger auch ihre Zulassung als Kursträger beantragen. Ende 2007 waren 1919 Kursträger zugelassen (565 Volkshochschulen, 255 Bildungswerke, 346 Sprach- oder Fachschulen), die an über 6000 Kursstätten 8428 Kurse durchführten.⁵ Während früher maximal 25 Personen an einem Kurs teilnehmen durften (§ 14 Abs. 1 Satz 1 IntV a. F.), darf nach der Neufassung eine Gruppe 20 Personen nicht überschreiten (§ 14 Abs. 2 Satz 1 IntV). Festgelegt wird in der Neufassung ferner, dass der Kurs in der Regel als ganztägiger Unterricht angeboten wird (§ 14 Abs. 1 Satz 1 IntV). Die Möglichkeit, nach Abschluss eines Kursabschnitts oder auch während eines Kurses den Kursträger zu wechseln, regelt § 14 Abs. 3 IntV.

2. Teilnahmeberechtigung und -möglichkeit

Die einzelnen Voraussetzungen einer Teilnahmeberechtigung ergeben sich aus § 44 AufenthG, jene für eine Verpflichtung zur Teilnahme aus § 44a AufenthG. Gemäß § 5 IntV erfolgt die Zulassung zum Integrationskurs, die schriftlich vom Teilnehmer beantragt werden muss, durch das BAMF, auch wenn die Ausländerbehörde eine Person zur Teilnahme am Integrationskurs auffordert. Ein Antrag zur Kursteilnahme kann auch über einen zugelassenen Kursträger gestellt werden. Zugleich kann Befreiung von den Kurskosten beantragt werden (§ 5 Abs. 1 IntV).

Teilnahmevoraussetzung für den Kurs ist in jedem Falle, dass der zukünftige Aufenthalt in Deutschland auf Dauer angelegt und nicht von vornherein befristet ist. Von einem Daueraufenthalt wird in der Regel ausgegangen, wenn die Aufenthaltserlaubnis für mehr als ein Jahr erteilt wurde. Jedoch kann auch ein Anspruch auf Teilnahme am Integrationskurs bestehen, wenn die Aufenthaltserlaubnis zwar nur

⁵ BAMF: Integrationskursbilanz (Fn. 4).

§ 44 a AufenthG Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs

(1) Ein Ausländer ist zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet, wenn

1. er nach § 44 einen Anspruch auf Teilnahme hat und
 - a) sich nicht zumindest auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen kann oder
 - b) zum Zeitpunkt der Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 23 Abs. 2, § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder § 30 nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt oder
2. er Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch bezieht und die Teilnahme am Integrationskurs in einer Eingliederungsvereinbarung nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch vorgesehen ist oder
3. er in besonderer Weise integrationsbedürftig ist und die Ausländerbehörde ihn zur Teilnahme am Integrationskurs auffordert.

In den Fällen des Satzes 1 Nr. 1 stellt die Ausländerbehörde bei der Erteilung des Aufenthaltstitels fest, dass der Ausländer zur Teilnahme verpflichtet ist. In den Fällen des Satzes 1 Nr. 2 ist der Ausländer auch zur Teilnahme verpflichtet, wenn der Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende ihn zur Teilnahme auffordert. Der Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende soll in den Fällen des Satzes 1 Nr. 1 und 3 beim Bezug von Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch für die Maßnahmen nach § 15 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch der Verpflichtung durch die Ausländerbehörde im Regelfall folgen. Sofern der Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Einzelfall eine abweichende Entscheidung trifft, hat er dies der Ausländerbehörde mitzuteilen, die die Verpflichtung

widerruft. Die Verpflichtung ist zu widerrufen, wenn einem Ausländer neben seiner Erwerbstätigkeit eine Teilnahme auch an einem Teilzeitkurs nicht zuzumuten ist.

- (2) Von der Teilnahmeverpflichtung ausgenommen sind Ausländer,
1. die sich im Bundesgebiet in einer beruflichen oder sonstigen Ausbildung befinden,
 2. die die Teilnahme an vergleichbaren Bildungsangeboten im Bundesgebiet nachweisen oder
 3. deren Teilnahme auf Dauer unmöglich oder unzumutbar ist.

(2a) Von der Verpflichtung zur Teilnahme am Orientierungskurs sind Ausländer ausgenommen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 38 a besitzen, wenn sie nachweisen, dass sie bereits in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union zur Erlangung ihrer Rechtsstellung als langfristig Aufenthaltsberechtigte an Integrationsmaßnahmen teilgenommen haben.

(3) Kommt ein Ausländer seiner Teilnahmepflicht aus von ihm zu vertretenden Gründen nicht nach oder legt er den Abschlusstest nicht erfolgreich ab, weist ihn die zuständige Ausländerbehörde vor der Verlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis auf die möglichen Auswirkungen seines Handelns (§ 8 Abs. 3, § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 und 8 dieses Gesetzes, § 10 Abs. 3 des Staatsangehörigkeitsgesetzes) hin. Die Ausländerbehörde kann den Ausländer mit Mitteln des Verwaltungszwangs zur Erfüllung seiner Teilnahmepflicht anhalten. Bei Verletzung der Teilnahmepflicht kann der voraussichtliche Kostenbeitrag auch vorab in einer Summe durch Gebührenbescheid erhoben werden.

für ein Jahr erteilt wurde, aber feststeht, dass sie bei weiteren Vorliegen der Erteilungsvoraussetzungen verlängert werden wird. Es wäre nicht zu rechtfertigen, eine Person zunächst in eine einjährige »Warteschleife« gehen zu lassen, obwohl absehbar ist, dass die Aufenthaltserlaubnis verlängert wird.

§ 44 Abs. 3 AufenthG legt fest, unter welchen Voraussetzungen ein Teilnahmeanspruch nicht besteht. Der in § 44 Abs. 3 Nr. 2 AufenthG angesprochene »erkennbar geringe Integrationsbedarf« liegt gemäß § 4 Abs. 2 IntV in der Regel vor, wenn

1. ein Ausländer
 - a) einen Hochschul- oder Fachhochschulabschluss oder eine entsprechende Qualifikation besitzt, es sei denn, er kann wegen mangelnder Sprachkenntnisse innerhalb eines angemessenen Zeitraums keine seiner Qualifikation entsprechende Erwerbstätigkeit im Bundesgebiet erlauben aufnehmen, oder
 - b) eine Erwerbstätigkeit ausübt, die regelmäßig eine Qualifikation nach a) erfordert und
2. die Annahme gerechtfertigt ist, dass sich der Ausländer ohne staatliche Hilfe in das wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Leben der Bundesrepublik Deutschland integrieren wird.

Besteht kein Teilnahmeanspruch, kann trotzdem gemäß § 44 Abs. 4 AufenthG die Kursteilnahme beantragt werden. Verteilt wird dann im Rahmen verfügbarer Plätze. § 5 Abs. 3 IntV legt dazu folgende Rangfolge fest:

1. Ausländer, die an einem Integrationskurs teilnehmen möchten, um die erforderlichen Kenntnisse für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG oder für eine Einbürgerung zu erwerben,

2. Ausländer, die einen gesetzlichen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs hatten, aber aus Gründen, die sie nicht zu vertreten hatten, an einer Teilnahme gehindert waren,
3. Inhaber eines Aufenthaltstitels nach § 23 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 104 a Abs. 1 Satz 2 oder nach § 104 a Abs. 1 Satz 1 AufenthG, d. h. Personen, die von ministeriellen Bleiberechtsregelungen oder der gesetzlichen Altfallregelung erfasst werden,
4. Deutsche Staatsangehörige sowie Unionsbürger und deren Familienangehörige, die nicht über ausreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügen und denen es bisher nicht gelungen ist, sich ohne staatliche Hilfe in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben der Bundesrepublik Deutschland zu integrieren (§ 5 Abs. 3 IntV).

Seit August 2007 können gemäß § 44 Abs. 4 Satz 2 AufenthG auch deutsche Staatsangehörige die Teilnahme am Integrationskurs beantragen. Voraussetzung dafür ist, dass sie nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen und in besonderer Weise integrationsbedürftig sind. Adressaten sind zuwandernde Nachkommen jener Deutschen, die selbst im 20. Jahrhundert nicht in Deutschland gelebt haben, aber ihre Sprachkenntnisse und die deutsche Staatsangehörigkeit an ihre Kinder und Enkel weitergegeben haben. Nicht gemeint sind Spätaussiedler. Die Teilnahmeberechtigung von Spätaussiedlern ergibt sich aus § 4 Abs. 1 Nr. 2 IntV. Im Unterschied zu den Spätaussiedlern sind Deutsche, die Interesse am Integrationskurs haben, verpflichtet, die Teilnahmegebühren selbst zu tragen, soweit dies finanziell zumutbar ist. Dasselbe gilt für Fahrtkosten. Zu Recht weist Frings darauf hin, dass für diese Ungleich-

behandlung keine Rechtfertigung ersichtlich sei.⁶ Sie empfiehlt daher Zugehörigen dieser Gruppe – aus Sicht des Verfassers zu Recht –, Kostenbefreiung zu beantragen und erforderlichenfalls eine gerichtliche Entscheidung herbeizuführen.

3. Teilnahmeverpflichtung

Die Voraussetzungen für eine Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs ergeben sich aus § 44 a Abs. 1, Ausnahmen sind in Abs. 2 geregelt. § 44 a Abs. 1 Nr. 3 AufenthG verpflichtet einen Ausländer zur Teilnahme, wenn er in besonderer Weise integrationsbedürftig ist und die Ausländerbehörde ihn zur Teilnahme auffordert. Besondere Integrationsbedürftigkeit liegt gemäß § 4 Abs. 3 IntV vor, wenn sich der Ausländer als Inhaber der Personensorge für ein in Deutschland lebendes minderjähriges Kind nicht auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen kann und es ihm deshalb bisher nicht gelungen ist, sich ohne staatliche Hilfe in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben der Bundesrepublik Deutschland zu integrieren.

Gemäß § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthG ist Voraussetzung für den Ehegattennachzug, dass der nachziehende Ehegatte sich zumindest auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen kann. Dies lässt jedoch die Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs nicht entfallen. Vielmehr bestimmt § 44 a Abs. 1 Nr. 1 Bst. b AufenthG, dass zu einem Kurs verpflichtet ist, wer zum Zeitpunkt der Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 30 AufenthG nicht über *ausreichende* Deutschkenntnis verfügt. Auch Ehegatten, die bereits einfache Deutschkenntnisse im Ausland erworben haben, müssen daher am Integrationskurs teilnehmen, um ausreichende Kenntnisse zu erwerben.

Eine Teilnahmeverpflichtung wird von der Ausländerbehörde als Verwaltungsakt ausgesprochen, d. h. es besteht grundsätzlich die Möglichkeit, dagegen Widerspruch einzulegen. Eine Verpflichtung ergeht zwar gleichzeitig mit der Ausstellung des Aufenthaltstitels (§ 44 a Abs. 1 Satz 2 AufenthG), dennoch handelt es sich um zwei unterschiedliche Regelungen, die entsprechend auch unterschiedlich angefochten werden können. Nach erfolglosem Widerspruch besteht die Möglichkeit, Anfechtungsklage zu erheben. Zuständig ist – wie in allen Streitsachen im Zusammenhang mit Integrationskursen – das VG Ansbach als Verwaltungsgericht, das für den Sitz des Bundesamtes örtlich zuständig ist (§ 52 Nr. 2 VwGO). Berufungsinstanz ist dementsprechend der BayVGH.

Erhält ein Ausländer Leistungen nach dem SGB II (»Hartz 4«) und wurde gemäß § 15 SGB II in einer Eingliederungsvereinbarung eine Teilnahmeverpflichtung am Integrationskurs festgelegt, besteht auch ausländerrechtlich eine Verpflichtung zum Kursbesuch. Allerdings liegt insoweit die Entscheidungskompetenz nicht bei der Ausländerbehörde. Vielmehr verpflichtet der Leistungsträger der SGB II-Leistung, in der Regel also die Agentur für Arbeit, die Betroffenen unmittelbar (§ 44 a Abs. 1 Nr. 2 AufenthG). Dieser Leis-

tungsträger ist gemäß § 6 Abs. 4 IntV zugleich verpflichtet, die Teilnahmerechtigten in einem Merkblatt in einer für sie verständlichen Sprache über die Ziele und Inhalte des Integrationskurses, über die Kursangebote der zugelassenen Träger, über die Modalitäten der Anmeldung und Teilnahme sowie über mögliche Folgen der Nichtteilnahme zu informieren.

4. Kurskosten

Der Stundensatz wird pro Teilnehmer mit 2,35 Euro angesetzt (früher: 2,05 Euro). Diesen Betrag müssen jene Personen zahlen, die wegen erkennbar geringen Integrationsbedarfs keinen Teilnahmeanspruch haben. Alle übrigen Teilnehmer werden mit einem Betrag von 1 Euro pro Unterrichtsstunde an den Kosten beteiligt. Selbstzahlende Teilnehmerinnen/Teilnehmer müssen zusätzlich 15,00 Euro für den Einstufungstest, 78,65 Euro für den Abschlusstest des Sprachkurses und 5,00 Euro für den Abschlusstest des Orientierungskurses bezahlen. Der Kursträger erhält zusätzlich pro Teilnehmer eine einmalige Pauschale von 7,00 Euro.⁷

Gemäß § 9 Abs. 2 IntV befreit das Bundesamt auf Antrag Teilnahmerechtigste, die Leistungen nach SGB II oder Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII beziehen, gegen Vorlage eines aktuellen Nachweises von ihrer Pflicht, einen Kostenbeitrag zu leisten. Darüber hinaus kann das Bundesamt auch andere Teilnahmerechtigste auf Antrag von der Pflicht, einen Kostenbeitrag zu leisten, befreien, wenn diese für den Teilnahmerechtigsten unter Berücksichtigung seiner persönlichen Umstände und seiner wirtschaftlichen Situation eine unzumutbare Härte darstellen würde (§ 9 Abs. 2 Satz 2 IntV). Dies wird immer dann der Fall sein, wenn das erzielte Einkommen unterhalb des Bedarfssatzes gemäß SGB II liegt.

Eine »Vergünstigung«, die motivierend wirkend soll, wurde neu in § 9 Abs. 6 IntV eingeführt: Das Bundesamt kann im Rahmen seines Ermessens Teilnahmerechtigsten, die innerhalb von zwei Jahren nach Ausstellung der Teilnahmerechtigung die erfolgreiche Teilnahme an Sprach- und Orientierungskurs nachweisen, die Hälfte des Kostenbeitrages erstatten.

In der Vergangenheit war ein häufiges Problem für die regelmäßige Teilnahme an den Kursen die Frage, wer die Fahrtkosten zu den Kursorten zu tragen hat. Im Rahmen der Neuregelungen wurde nunmehr in § 4 Abs. 4 IntV festgelegt, dass Ausländern, die nach § 44 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 oder Satz 3 AufenthG zur Teilnahme verpflichtet worden sind, sowie Teilnahmerechtigsten, die von der Kostenbeitragspflicht befreit wurden, bei ordnungsgemäßer Teilnahme vom Bundesamt die notwendigen Fahrtkosten erstattet werden. Ferner kann im Rahmen einer Ermessensregelung das Bundesamt Ausländern, die nach § 44 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 3 AufenthG zur Teilnahme verpflichtet worden

⁶ Frings, Sozialrecht für Zuwanderer, Baden-Baden 2008, S. 35, Rn. 23.

⁷ BAMF, Integrationsportal, Abrechnungsbogen Integrationskurs.

sind, einen Fahrtkostenzuschuss gewähren (§ 4 Abs. 4 Satz 2 IntV). Einzelheiten zu diesen Zuschüssen sind vom Bundesamt in einer Verwaltungsvorschrift zu regeln.

In seiner »Integrationskursbilanz« stellt das Bundesamt fest, dass 2007 insgesamt 6682 Anträge auf Fahrtkostenzuschuss gestellt und 3481 davon gebilligt wurden (Gesamtausgaben 571 857 Euro). Da nach der Novellierung der Verordnung die durch Grundsicherungsstellen verpflichteten ausländischen SGB II-Leistungsbezieher sowie alle vom Kostenbeitrag befreiten Teilnahmeberechtigten Anspruch auf Erstattung der Fahrtkosten durch das BAMF haben, werden solche Anträge und damit auch diese Kosten absehbar zukünftig erheblich ansteigen.

Integrationskurse für Spätaussiedler (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 IntV) sind kostenfrei. Sie haben ferner einen Anspruch auf Fahrtkostenzuschuss, wenn der Sprachkurs sonst nicht zumutbar erreicht werden kann (§ 9 Abs. 1 BVFG). Diese Kostenbefreiung wird auch auf Unionsbürger und deren Familienangehörigen angewandt. Dies ist zwar nicht ausdrücklich in der IntV geregelt. Aus dem für Unionsbürger gemäß Art. 12 EG-Vertrag geltenden Diskriminierungsverbot ergibt sich jedoch unmittelbar der Anspruch auf Gleichstellung mit deutschen Teilnehmern an den Kursen.⁸

5. Ordnungsgemäße Teilnahme

Gemäß § 14 Abs. 5 Satz 2 IntV ist nur dann eine Teilnahme ordnungsgemäß, wenn ein Teilnehmer so regelmäßig am Kurs teilnimmt, dass ein Kurserfolg möglich ist und der Lernerfolg insbesondere nicht durch Kursabbruch oder häufige Nichtteilnahme gefährdet ist, und er am Abschlusstest teilnimmt. Gemäß § 8 Abs. 3 IntV hat der Kursträger die zuständige Ausländerbehörde oder den zuständigen Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II-Träger) zu unterrichten, wenn er feststellt, dass einzelne teilnahmeverpflichtete Ausländer nicht ordnungsgemäß am Integrationskurs teilnehmen.

Eine ordnungsgemäße Teilnahme ist auch Voraussetzung für die Erstattung von Fahrtkosten und die Zulassung zur Wiederholung des Aufbausprachkurses durch das Bundesamt. Der Aufbausprachkurs (300 Unterrichtsstunden) kann wiederholt werden, wenn Teilnehmer in der Prüfung das Sprachniveau B1 nicht erreicht haben. Eine Zulassung zur Wiederholung setzt einen schriftlichen Antrag beim BAMF voraus.

6. Sanktionen

Die früher bestehende Möglichkeit, Leistungen nach SGB II zu kürzen, wenn die Teilnahmeverpflichtung nicht eingehalten wird, wurde im Rahmen des zweiten Änderungsgesetzes abgeschafft. Grund hierfür war, dass es zu einer Überschneidung mit den Sanktionsvorschriften in § 31 SGB II kam bei Verstößen gegen die Verpflichtungen aus der Eingliederungsvereinbarung. Eingeführt wurde jedoch in das Aufenthaltsgesetz die Bestimmung, dass Verstöße ge-

gen die Teilnahmeverpflichtung eine Ordnungswidrigkeit darstellen (§ 98 Abs. 2 Nr. 4 AufenthG), die mit einer Geldbuße bis zu 1000 Euro geahndet werden kann (§ 98 Abs. 5 AufenthG).

Kommt ein Verpflichteter aus Gründen, die er zu vertreten hat, seiner Verpflichtung nicht nach oder legt den Abschlusstest nicht erfolgreich ab, weist ihn die zuständige Ausländerbehörde vor der Verlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis auf mögliche Auswirkungen seines Handelns hin (§ 44 a Abs. 3 Satz 1 i. V. m. § 8 Abs. 3, § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 und 8 AufenthG, § 10 Abs. 3 StAG).

Gemäß § 44 Abs. 3 Satz 2 AufenthG kann die Ausländerbehörde auch mit Mitteln des Verwaltungszwangs den Ausländer zur Erfüllung seiner Teilnahmeverpflichtung anhalten. Bei Verletzung der Teilnahmeverpflichtung kann gemäß § 44 a Abs. 3 Satz 3 AufenthG der voraussichtlich entstehende Kostenbeitrag vorab in einer Summe durch Gebührenbescheid erhoben werden. Mittel des Verwaltungszwanges sind gemäß Verwaltungsvollstreckungsgesetz Ersatzvornahme, unmittelbarer Zwang und Zwangsgeld. Da eine Ersatzvornahme (d. h. stellvertretende Teilnahme) ausscheidet und die Ausübung unmittelbaren Zwanges kaum realistisch ist (z. B. Polizeieskorte oder Einsatz des Schlagstocks, um die Kursteilnahme zu erzwingen), bleibt nur, ein Zwangsgeld zu verhängen. Realistischerweise wird es zwar kaum dazu kommen, jedoch verdeutlicht diese neu in das Gesetz eingeführte Möglichkeit die Tendenz, vermittels Ordnungswidrigkeitenrecht, Verwaltungszwang und Androhung von negativen Sanktionen »ordnungsgemäße Teilnahme« durchzusetzen und die Betroffenen so zu disziplinieren.

Eine Verletzung der Teilnahmeverpflichtung kann auch aufenthaltsrechtliche Folgen haben. § 8 Abs. 3 S. 1 AufenthG sieht vor, dass Verletzungen der Teilnahmeverpflichtung bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis zu berücksichtigen sind. Konkreter werden die folgenden Sätze des § 8 Abs. 3 AufenthG. Besteht kein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, soll die Verlängerung abgelehnt werden, wenn der Ausländer wiederholt und gröblich gegen seine Teilnahmeverpflichtung verstoßen hat. Das bedeutet, dass die Ausländerbehörde in solchen Fällen nur bei Vorliegen atypischer Umstände die Aufenthaltserlaubnis verlängern kann. Besteht ein Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nur nach dem Aufenthaltsgesetz, kann die Verlängerung auf dem Ermessenswege abgelehnt werden, es sei denn, der Ausländer weist nach, dass er sich anderweitig integriert hat.

Ausdrücklich ist darauf hinzuweisen, dass solche Sanktionsmöglichkeiten nicht bestehen gegenüber Asylberechtigten, anerkannten Flüchtlingen oder Personen mit subsidiärem Schutzstatus, denen ein Rechtsanspruch auf

⁸ So auch Frings, Sozialrecht für Zuwanderer, S. 38, Rn. 28. Frings teilt zugleich mit, dass in der Praxis auch Unionsbürger und ihre drittstaatsangehörigen Familienangehörigen Gebührenrechnungen erhielten und es sich daher empfehle, beim BAMF zu beantragen, dass eine Gebührenbefreiung festgestellt wird.

einen Aufenthaltstitel aus Art. 24 Qualifikationsrichtlinie erwächst. Bei Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3 oder Abs. 4 a AufenthG besitzen, hängt die Verlängerung einer solchen Erlaubnis nicht davon ab, dass sie am Integrationskurs (erfolgreich) teilnehmen.

Auch türkische Staatsangehörige dürfen nicht aufenthaltsrechtlich sanktioniert werden, weil sie an einem Integrationskurs nicht teilgenommen haben: Art. 13 ARB 1/80 und Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls zum Assoziationsabkommen EWG/Türkei enthalten eine so genannte »Stillhalteklausele«, welche nachteilige Veränderungen in der Rechtslage für türkische Staatsangehörige verbietet.⁹ Besitzen türkische Staatsangehörige ein Aufenthaltsrecht nach dem Assoziationsratsbeschluss Nr. 1/80, insbesondere Art. 6 und 7, hat ihre Aufenthaltserlaubnis nur deklaratorische Bedeutung (§ 4 Abs. 5 AufenthG). Eine Ablehnung, diese Erlaubnis zu verlängern, kann daher nicht mit der Verweigerung der Teilnahme an oder Misserfolg bei dem Integrationskurs begründet werden.

Bei Familienangehörigen von Deutschen ergibt sich ein Schutz ihrer aufenthaltsrechtlichen Position unmittelbar aus Art. 6 Abs. 1 GG. Familienangehörige von Ausländern können die Vorschrift des Art. 8 EMRK (Recht auf Familienleben) für sich in Anspruch nehmen, sofern ein Familienleben rechtmäßig in Deutschland zuvor begründet wurde. Ein Eingriff in dieses Recht allein mit der Begründung, der Integrationskurs sei nicht oder nicht erfolgreich besucht worden, wäre unverhältnismäßig.¹⁰

Positive Folge des erfolgreich absolvierten Integrationskurses ist, dass für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis (§ 9 Abs. 2 AufenthG) oder der Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG (§ 9 a AufenthG) ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache sowie Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet als nachgewiesen gelten. Ferner führt der Nachweis einer erfolgreichen Teilnahme am Integrationskurs gemäß § 10 Abs. 3 StAG zur Verkürzung der Mindestaufenthaltsdauer für die Einbürgerung von 8 auf 7 Jahren (§ 10 Abs. 1 Nr. 6 i, Abs. 4 StAG).

III. Kritische Würdigung

Und wo bleibt das Positive? Soll man wirklich noch als positiv hervorheben, dass ein Integrationsangebot in Form von Kursen staatlicherseits überhaupt gemacht wird? Positiv ist wohl, dass die Kurse seit 2008 in differenzierterer Form angeboten werden und dass zahlreiche »Altzuwanderer« an diesen Angeboten teilnehmen können, sogar mehr als Neuzuwanderer – betrachtet man die empirischen Ergebnisse – und damit »nachholende Integration« stattfindet. Unter den Neuregelungen ist besonders hervorzuheben, dass es mit der Fahrkostenerstattung für die Betroffenen sicherlich leichter wird, die Kurse auch durchzuhalten. Positiv zu vermerken ist ferner, dass insbesondere Frauen die Kursangebote für sich nutzen. Dies auch und gerade im Hinblick darauf, dass die von ihnen erworbenen Sprachkenntnisse auch

ihren Kindern zugute kommen werden. Auch Kinderbetreuung als Bestandteil der Kursangebote dürfte zu den Ertragschaften gehören und gerade Müttern von Kleinkindern eine Kursteilnahme erleichtern. Positiv ist wohl auch, dass seit 2008 eine stärkere Differenzierung der Kurse stattfindet und Wiederholungsmöglichkeiten bestehen, so dass nicht »zwanghaft« Integration sich in 630 Schulstunden abspielt, sondern zwischen 430 und 1245 Stunden Angebote gemacht werden können.

Nicht zu übersehen ist jedoch zugleich, dass die »Erfolge« nach mehr als drei Jahren mit Integrationskursen trotz Aufwendung erheblicher Mittel aus dem Bundesetat (z. B. für 2007 ca. 155 Mio. Euro) eher bescheiden geblieben sind. Immerhin haben inzwischen offenbar die Ergebnisse des Gutachtens der Unternehmensberatung Rambøll die oftmals sehr beratungsresistente Verwaltung in Bundesinnenministerium und BAMF zu der Erkenntnis geführt, dass die seit Jahrzehnten erhobene Forderung von Wohlfahrtsverbänden, staatliche Integrationsförderung müsse differenziert erfolgen, stärker als in der Vergangenheit befolgt wird. Dass das BAMF, bis vor wenigen Jahren noch vor allem bekannt als Amt für die Ablehnung von Flüchtlingen, nun zu einem »Kompetenzzentrum für Integration« geworden ist, das Curricula für Sprachkurse festlegt, Qualifikationen von Sprachkursträgern und -lehrern überprüft und sich auch sonst in vielfältiger Weise pädagogisch-organisatorisch betätigt, mutet zumindest merkwürdig an. Interessanter erscheint, dass zwar im Rahmen der »Integrationsrhetorik« immer wieder die enorme Wichtigkeit von Sprachkenntnis und Spracherwerb betont wird – was ja auch nicht zu bestreiten ist –, jedoch auch nach drei Jahren Versuchen und erheblichen aufgewendeten Mitteln offensichtlich bislang immer noch unklar ist, welche Maßnahmen Wirkstoffe und welche nur die »weiße Salbe« der rhetorischen Floskel enthalten. Dass »Integrationserfolge« nicht durch Zwang zu erzielen sind, weiß die Pädagogik seit Jahrzehnten. Der Gesetzgeber des Zweiten Änderungsgesetzes hat es offenbar erneut vergessen und setzt deswegen stärker als noch 2005 auf Disziplinierung, Bußgeld und Zwangsmaßnahmen. Sinnvoll wäre stattdessen, positive Anreize zu setzen. Deutlich zu erkennen ist, dass man sich bei Konstruktion und Durchführung der Kurse weiterhin in einem Experimentierstadium befindet. Zu wünschen wäre, dass das Experiment für Berechtigte und Verpflichtete stärker als in der Vergangenheit positiv Früchte tragen wird.

⁹ So auch Frings, Sozialrecht für Zuwanderer, S. 39, Rn. 29.

¹⁰ Frings, Sozialrecht für Zuwanderer, S. 39, Rn. 29, unter Hinweis auf Breitzkreuz u. a., ZAR 2007, 381, 385.