

Das aktuelle Thema

Thomas Groß Integration durch Sprache – der deutsche Kompromiss¹

I. Einleitung

Eine der wenigen wesentlichen Neuerungen des Zuwanderungsgesetzes ist die Aufnahme eines Kapitels über die Förderung der Integration. Zum ersten Mal wird der bisher rein ordnungsrechtliche Charakter des Ausländerrechts durch eine sozialstaatliche Komponente ergänzt. Der Erwerb deutscher Sprachkenntnisse, die als unabdingbare Voraussetzung für die wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Integration angesehen werden, erhält dabei eine zentrale Bedeutung zugewiesen. Dadurch wird die Förderung der Integration als staatliche Aufgabe definiert, die mit der Migration verbunden ist, und nicht mehr allein den Betroffenen und der Gesellschaft überlassen.² Bisher hat sich die Rechtsordnung darauf beschränkt, integrationsbezogene Voraussetzungen für die Verbesserung des Rechtsstatus des Ausländer zu definieren. Die Deutschkenntnisse waren vor allem bei der Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis (§ 24 I Nr. 4 AuslG) und bei der Einbürgerung (§ 86 Nr. 1 AuslG) relevant. Mit der Anerkennung einer aktiven Förderpflicht des Staates, deren Schwerpunkt auf dem Spracherwerb liegt, und ihrer Verknüpfung mit rechtlichen Vorteilen und Sanktionen verschieben sich die Akzente zu einer staatlichen Verantwortung für die Integration.³

Zu den staatsphilosophischen und gesellschaftstheoretischen Annahmen dieses Integrationskonzeptes gibt es schon erste Untersuchungen.⁴ Bei den folgenden Überlegungen stehen konkrete Rechtsprobleme bei der Anwendung der neuen Vorschriften im Vordergrund. Zunächst ist eine genauere Analyse der Grundnorm des § 43 I AufenthG notwendig, um zu klären, wer für die neue Staatsaufgabe Integrationsförderung zuständig ist (II.). In einem zweiten Schritt werden die Regelungen über die Integrationskurse kurz dargestellt (III.), bevor die praktisch besonders relevante Frage erörtert wird, welche Rechtsfolgen an die (Nicht-)Teilnahme geknüpft werden können (IV.). In der Gesamtschau erweist sich die Neuregelung als problematischer Kompromiss (V.).

¹ Überarbeitete Fassung eines Vortrags am 18.11.2005 auf der Tagung »Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen« am Zentrum für interdisziplinäre Forschung, Bielefeld.

² Bade, ZAR 2005, S. 217 ff., 218.

³ Schmid-Drüner, ZAR 2005, S. 93 ff., 99, moniert aber die diffusen Zielvorstellungen des Gesetzgebers.

⁴ Vgl. Davy, in: Barwig/Davy (Hrsg.), Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit?, 2004, S. 83 ff., die von einem »Element substanzhafter Gleichheit« spricht (S. 89); zu den unterschiedlichen Integrationskonzepten in Europa aufschlussreich Groenendijk, ebd., S. 50 ff.; allgemein auch Britz, Kulturelle Rechte und Verfassung, 2000, S. 220 ff.; Denninger, KJ 2001, S. 442 ff.

Auffällig ist, dass § 43 I AufenthG eine subjektlose Passivkonstruktion wählt, um die Integrationsaufgabe zu benennen. In der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es, dass ein »Grundsatz der Integration« im Aufenthaltsrecht aufgestellt werde.⁵ Aus den folgenden Vorschriften über die Integrationskurse sowie das nach § 45 AufenthG aufzustellende Integrationsprogramm wird indessen deutlich, dass es sich nicht nur um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz handelt, sondern dass damit konkrete Handlungspflichten staatlicher Behörden verbunden sind. Die Integration selbst kann nur als ein gesellschaftlicher Prozess funktionieren, ihre Förderung jedoch wird zur Staatsaufgabe erklärt.⁶ Zwar gab es auch vorher schon auf verschiedenen staatlichen Ebenen entsprechende Aktivitäten vielfältiger Art. Durch die neue allgemeine gesetzliche Grundlage verlieren diese jedoch ihren Charakter als freiwillige Leistung, über deren Erfüllung die jeweilige Behörde nach von ihr selbst gewählten Kriterien entscheidet.

Wer sind nun die Adressaten dieser Norm, wer ist für die Integrationsförderung zuständig? Hier ist eine differenzierte Antwort notwendig. Nur ein Teil der Aufgaben wird vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge selbst wahrgenommen. Im Übrigen sind die Länder zuständig, insbesondere die mit dem Vollzug des Aufenthaltsgesetzes betrauten Ausländerbehörden. Daneben ist die Integrationsförderung auch (weiterhin) eine Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung. Allerdings wird die soziale Integration von Ausländern nur in § 25 IV GO Bbg als Aufgabenbereich, für den in den Gemeinden ein Beauftragter bestellt werden kann, ausdrücklich genannt. Sie gehört aber implizit auch zu den Funktionen der gewählten Ausländerbeiräte. Bei einer Querschnittsaufgabe, die Kreativität und zielgruppenspezifische Angebote benötigt, ist die durch diese Aufgabenverteilung ermöglichte Vielfalt nicht unbedingt negativ zu bewerten.⁷

Die Zuständigkeiten des Bundesamtes sind in § 75 AufenthG aufgezählt, denn seine Verwaltungskompetenzen als Bundesoberbehörde bedürfen nach Art. 87 III 1 GG einer gesetzlichen Grundlage. Für die Integrationsförderung relevant sind die Aufgabe der Entwicklung und Durchführung des Integrationskurses (§ 75 Nr. 2 AufenthG), die fachliche Zuarbeit für die Bundesregierung und die Erstellung von Informationsmaterial über Integrationsangebote (Nr. 3) sowie die Durchführung der Migrationsberatung (Nr. 9). Da die Kurse wie die Beratung sinnvoll nur vor Ort stattfinden können, darf sich das Bundesamt zu ihrer Durchführung privater und öffentlicher Träger bedienen. Die Bundeszuständigkeit ist in erster Linie aus finanziellen Gründen gewählt worden, da die Länder nicht bereit waren, die Kosten zu übernehmen.⁸ Sie ermöglicht eine bundeseinheitliche Konzeption der Kurse, deren Qualität durch das Erfordernis der Zulassung von Kursträgern gesichert werden soll.⁹

Ebenfalls an das Bundesamt hat das Bundesinnenministerium die Aufgabe delegiert, ein bundesweites Integrationsprogramm aufzustellen (§ 45 AufenthG). An seiner Erarbeitung sind Länder, Kommunen, Ausländerbeauftragte, der Ausiedlerbeauftragte der Bundesregierung sowie verschiedene gesellschaftliche

⁵ BT-Drs. 15/420, S. 86.

⁶ Vgl. Nr. 43.1.1 der Vorläufigen Anwendungshinweise des Bundesministerium des Innern zum Aufenthaltsgesetz vom 22.12.2004.

⁷ Kritisch jedoch *Hauschild*, in: Barwig/Davy (Fn. 4), S. 96 ff., 96 f.: »gewachsene Unübersichtlichkeit«.

⁸ *Storr*, in: Storr/Wenger/Eberle/Albrecht/Zimmermann-Kreher, Kommentar zum Zuwanderungsgesetz, 2005, § 43 AufenthG Rn. 14.

⁹ Dazu *Hauschild*, ZAR 2005, S. 56 ff., 60.

Verbände zu beteiligen. Hierbei handelt es sich allerdings nur um eine Koordination der Programmentwicklung, während für seine Durchführung keine rechtlichen Instrumente genannt werden.¹⁰ Ob auf diesem Weg eine einheitliche Konzeption durchgesetzt werden kann, ist eher fraglich, sie wäre aber auch nicht unbedingt wünschenswert.

Auch wenn das Gesetz den Erwerb der deutschen Sprache durch die Integrationskurse in den Mittelpunkt stellt, erschöpft sich die Integrationsförderung darin nicht. Andere Maßnahmen sind allerdings nicht konkret geregelt, sondern sollen im Rahmen des Integrationsprogramms entwickelt werden. Für ihre Durchführung sind nach dem allgemeinen Grundsatz des Art. 83 GG die Länder zuständig. Der Bund könnte allerdings Vorgaben durch den Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften nach Art. 84 II GG machen, denen der Bundesrat zustimmen müsste. Die Vorläufigen Anwendungshinweise des Bundesinnenministeriums enthalten keine Ausführungen zu anderen Fördermaßnahmen, sondern bezeichnen diese in Nr. 45.2. lediglich als »freiwillige Leistungen«. Diese Klassifikation ist jedoch nicht zutreffend, da sie den Verpflichtungsgehalt des § 43 I AufenthG nicht ernst nimmt. Die Länder dürfen im Bereich der Integrationsförderung nicht völlig untätig bleiben. Lediglich bei der Wahl der Mittel steht ihnen ein großer Spielraum zu. Die Durchführung entsprechender Maßnahmen erfolgt aufgrund des örtlichen Bezugs sinnvoller Weise in erster Linie durch die Kommunen.¹¹

Daneben hat die Normierung des Grundsatzes der Integrationsförderung aber noch eine weitere Folge, die bisher wenig beachtet wurde. Er wendet sich nämlich auch an die Ausländerbehörden, die mit dem Vollzug des Aufenthaltsrechtes befasst sind. Soweit ihnen dabei Auslegungs- oder Ermessensspielräume zustehen, ist die Pflicht zur Förderung der Integration in die Entscheidungsfindung einzubeziehen. Aufenthaltsbezogene Verwaltungsentscheidungen können nicht mehr allein nach ordnungsrechtlichen Kriterien getroffen werden, sondern müssen ebenfalls auf den Integrationszweck des Gesetzes, der auch in § 1 I 4 AufenthG genannt ist, ausgerichtet werden. Dies gilt nicht nur für die Normen, die an den Besuch der Integrationskurse anknüpfen, wie z.B. § 8 III AufenthG, sondern für alle Regelungen, deren Anwendung sich auf die Integration der betroffenen Person auswirken kann. Ein Anwendungsfall könnten z.B. die Bedingungen und Auflagen nach § 12 II AufenthG sein. So wird man etwa räumliche Aufenthaltsbeschränkungen schwerlich als integrationsfördernd ansehen können.¹²

III. Die Integrationskurse

Im Zentrum der gesetzlichen Integrationskonzeption stehen die Integrationskurse, deren Durchführung näher in der Integrationskursverordnung (IntV) des Bundesinnenministeriums vom 13.12.2004 geregelt ist (BGBl. I S. 3370). Sie werden in § 43 II 1 AufenthG als ein Grundangebot zur Unterstützung der Eingliederungsbemühungen von Ausländern bezeichnet. Dem liegt die zutreffende Erkenntnis zugrunde, dass die Integration ein zweiseitiges Geschehen ist, das ohne eine entsprechende Bereitschaft der Migranten nicht zum Erfolg führen kann. Die Einführung einer sanktionsbewehrten Mitwirkungspflicht für beson-

¹⁰ Vgl. Storr (Fn. 8), § 45 AufenthG Rn. 5; kritisch Schmid-Drüner, ZAR 2005, S. 93 ff., 94; Schliesky, ZAR 2005, S. 106 ff., 112.

¹¹ Dazu näher Schliesky, ZAR 2005, S. 106 ff., 112 ff.; s.a. Bade, ZAR 2005, S. 217 ff., 221.

¹² Zu ihrer Zulässigkeit vgl. Renner, Ausländerrecht, 8. Aufl. 2005, § 12 AufenthG Rn. 6 ff.

ders Integrationsbedürftige relativiert dieses Kooperationskonzept allerdings in einer durchaus problematischen Weise.

5

1. Der Inhalt des Kurses

Der Integrationskurs umfasst 630 Unterrichtsstunden, wobei mit 600 Stunden für einen Basis- und Aufbausprachkurs der Erwerb der deutschen Sprache den eindeutigen Schwerpunkt bildet, während die verbleibenden 30 Stunden auf einen Orientierungskurs entfallen, in dem die Teilnehmer mit den Grundwerten der Staats- und Verfassungsordnung sowie der deutschen Geschichte und Kultur vertraut gemacht werden sollen.¹³ Die Einstufung in den Sprachkurs richtet sich nach dem jeweiligen Sprachniveau, das in der Regel durch einen Test ermittelt wird. Für spezielle Zielgruppen können besondere Kurse vorgesehen werden. Am Ende des Integrationskurses findet ein Abschluss test statt, der aus einer Sprachprüfung und einem Test zum Orientierungskurs besteht.

Das Kursziel wird in § 43 III 1 AufenthG als »Erlangung ausreichender Sprachkenntnisse« definiert. In § 3 II IntV wird dies näher dadurch umschrieben, dass sich ein Kursteilnehmer im täglichen Leben in seiner Umgebung selbstständig sprachlich zurechtfinden und entsprechend seinem Alter und Bildungsstand ein Gespräch führen und sich schriftlich ausdrücken kann. In der Vorschrift über den Abschluss test (§ 17 I 2 Nr. 1 IntV) wird dies mit dem Niveau B 1 des Zertifikates Deutsch gleichgesetzt, wodurch Bezug auf den Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen genommen wird.¹⁴ Dies wird kritisiert, da dadurch ein höheres sprachliches Niveau verlangt werde als ein erheblicher Teil der Deutschen es aufweise.¹⁵ Problematisch ist jedenfalls, dass das Anforderungsprofil nicht auf die besonderen Verhältnisse von Migranten eingeht. Nach einer Pressemitteilung des Bundesinnenministeriums vom 23.9.2005 haben von den ersten 2000 Absolventen immerhin 80 % den Abschluss test bestanden.

Das Bundesamt determiniert die Durchführung der Integrationskurse weitgehend. Es legt die Lerninhalte und Lernziele für die einzelnen Kursabschnitte des Sprachkurses sowie den Orientierungskurs fest (§ 10 II IntV). Es bestimmt die Anforderungen an die Lehrkräfte (§ 15 IntV) und lässt die Lehr- und Lernmittel zu (§ 16 IntV). Zudem ist eine Zulassung der Kursträger erforderlich, die ihre Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit sowie die Anwendung eines Verfahrens zur Qualitätssicherung nachweisen müssen (§ 18 IntV). Die Zulassung wird für längstens drei Jahre erteilt und kann auch vorzeitig widerrufen werden (§ 20 IV IntV). Angesichts dieser Steuerungsmittel kann die Durchführung durch private Kursträger nicht als Aufgabenprivatisierung,¹⁶ sondern allenfalls als funktionale Privatisierung bewertet werden, durch welche die Leistungsverantwortung des Staates nicht berührt wird.¹⁷

2. Berechtigung und Verpflichtung zur Teilnahme

Die gesetzliche Regelung unterscheidet drei Personenkreise: Ausländer mit Teilnahmeanspruch (§ 44 I AufenthG), Ausländer mit Teilnahmepflicht (§ 44a I

¹³ Vgl. dazu das Konzept für einen bundesweiten Integrationskurs, abrufbar über www.bamf.de; s.a. *Haus schild*, ZAR 2005, S. 56 ff.

¹⁴ Vgl. *Haus schild*, ZAR 2005, S. 56 ff., 58.

¹⁵ Gutmann, InfAusR 2005, S. 45 ff., 47; kritisch auch unter Hinweis auf den Umfang des Schulunterrichts in Fremdsprachen Baur, DaZ 2002, 20 ff.

¹⁶ So aber *Haus schild*, ZAR 2005, S. 56 ff., 60.

¹⁷ Vgl. Burgi, Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe, 1999, S. 145 ff.

AufenthG) sowie sonstige Ausländer, die im Rahmen verfügbarer Kursplätze nach Ermessen zugelassen werden können (§ 44 IV AufenthG). Alle Teilnehmer mit Ausnahme der Spätaussiedler und ihrer ausländischen Familienangehörigen müssen einen Kostenbeitrag von einem Euro pro Unterrichtsstunde leisten, Empfänger von Leistungen nach Sozialgesetzbuch II oder XII können allerdings auf Antrag befreit werden (vgl. § 9 IntV). Die verbleibenden Kosten trägt der Bundeshaushalt.

Teilnahmeberechtigt ist, wer erstmals eine Aufenthaltsberechtigung zu einem dauerhaften Zweck erhält, d.h. zu Erwerbszwecken, im Rahmen des Familiennachzugs oder aus humanitären Gründen. Außerdem wird der seltene Fall der sofortigen Niederlassungserlaubnis aus besonderen politischen Gründen erfasst. Der Bezug auf die Erstzuwanderung wird durch § 44 II AufenthG bestätigt, wonach der Anspruch zwei Jahre nach Erteilung des Aufenthaltstitels oder dessen Wegfall erlischt. Der Anspruch besteht nicht bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die in eine Schule gehen, bei erkennbar geringem Integrationsbedarf oder wenn der Ausländer bereits über ausreichende Sprachkenntnisse verfügt, wobei dann allerdings die Teilnahme allein am Orientierungskurs möglich bleibt. Das Recht auf Teilnahme ist durch die zuständige Ausländerbehörde zu bestätigen (§ 6 I IntV). Daneben sind auch Spätaussiedler und ihre Familienangehörigen aufgrund einer Regelung im Bundesvertriebenengesetz teilnahmeberechtigt. Dagegen sind schon länger in Deutschland lebende Ausländer, die ihre Sprachkenntnisse verbessern wollen, auf die nach Ermessen vergebenen Plätze verwiesen, eine offensichtlich finanzpolitisch motivierte Ausgrenzung.

Da § 1 II Nr. 1 AufenthG Unionsbürger generell aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes ausschließt, ist die Frage aufgeworfen worden, ob der fehlende Anspruch auf Teilnahme an den staatlich geförderten Sprachkursen, die für Spätaussiedler und ihre Familienangehörigen nach § 9 I 1 BVFG sogar kostenfrei sind, einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 12 EGV darstellt.¹⁸ In der Tat können auch bei Unionsbürgern Sprachdefizite bestehen, die sie motivieren, an einem solchen Kurs teilzunehmen. Im Anwendungsbereich des EG-Vertrages befindet man sich, weil die Freizügigkeit betroffen ist und durch die Berechtigung von Spätaussiedlern mit deutscher Staatsangehörigkeit auch keine Regelung vorliegt, die nur auf Drittstaatsangehörige bezogen ist. Allerdings sieht § 11 I 1 FreizügG/EU vor, dass § 44 IV AufenthG entsprechend auf Unionsbürger anwendbar ist, so dass sie in die Gruppe der nach Kapazität und Ermessen Teilnahmeberechtigten fallen. Die Gleichbehandlungsanforderungen des Art. 12 EGV sind folglich im Rahmen der Ermessensausübung zu berücksichtigen, so dass regelmäßig eine Teilnahme zu ermöglichen ist. Ohnehin wird die Zahl der Teilnahmeberechtigten kleiner als ursprünglich geplant sein, da die Verbindung mit der erstmaligen Aufenthaltsberechtigung eine geringere Bedeutung hat, nachdem die von der Bundesregierung angestrebte teilweise Öffnung für die Arbeitsmigration nicht durchgesetzt werden konnte.

Die Teilnahmeverpflichtung knüpft an einen an die Teilnahmeberechtigung an, sofern der Ausländer nicht in der Lage ist, sich auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich zu verständigen. Zum anderen kann auch bei schon länger in Deutschland sich aufhaltenden Personen die Ausländerbehörde eine Aufforderung zur Teilnahme aussprechen, sofern dies die Stelle anregt, die einem Ausländer Leistungen nach SGB II bewilligt, oder er in besonderer Weise inte-

¹⁸ So Gutmann, InfAuslR 2005, S. 45 ff., 47; wohl auch Renner (Fn. 12), § 44a AufenthG Rn. 15.

grationsbedürftig ist. In diesem Fall muss zudem ein Kursplatz verfügbar und in zumutbarer Nähe zu erreichen sein (§ 4 III IntV). Von der Pflicht ausgenommen sind Ausländer, die sich in einer beruflichen oder sonstigen Ausbildung befinden, die Teilnahme an vergleichbaren Bildungsangeboten nachweisen können oder deren Teilnahme auf Dauer unmöglich oder unzumutbar ist.

Die Teilnahmeverpflichtung wird von der Ausländerbehörde durch Verwaltungsakt festgestellt.¹⁹ Der Ausländer hat sich dann unverzüglich bei einem Kursträger anzumelden (§ 7 II IntV). Der Kursträger wiederum hat der Ausländerbehörde nach jedem Kursabschnitt zu melden, welche Ausländer wann ihrer Teilnahmepflicht nicht nachgekommen sind (§ 8 IV 1 IntV).

IV. Die Rechtsfolgen

Die Regelungen über die Integrationsförderung sind Ausdruck der von der Zuwanderungskommission aufgestellten Leitlinie »fördern und fordern«.²⁰ Deshalb sind mit der erfolgreichen Teilnahme an einem Integrationskurs positive Rechtsfolgen verbunden, während die Nichterfüllung der Teilnahmepflicht mit negativen Sanktionen belegt werden kann. Insbesondere diese nachteiligen Rechtsfolgen sind allerdings einer Reihe von Einschränkungen unterworfen.

1. Positive Rechtsfolgen

Der erfolgreiche Abschluss eines Integrationskurses führt zu Erleichterungen bei der Niederlassungserlaubnis sowie bei der Einbürgerung. Die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis setzt u.a. voraus, dass ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache und Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet vorliegen. Diese Voraussetzungen sind durch den erfolgreichen Abschluss des Integrationskurses nachgewiesen (§ 9 II 2 AufenthG). Wer bereits über ausreichende Sprachkenntnisse verfügt, kann den Abschlusstest auch ohne Teilnahme am Sprachkurs ablegen (§ 4 I 3 IntV). Allerdings ist dies nicht die einzige Möglichkeit zum Nachweis der integrationsbezogenen Voraussetzungen, denn bei einer Krankheit oder Behinderung, die ihre Erfüllung unmöglich macht, und zur Vermeidung von Härten kann davon abgesehen werden.

Gegenüber der alten Regelung, die für eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis nur verlangte, dass man sich auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen kann (§ 24 I Nr. 4 AufenthG), stellt diese Anforderung eine Verschärfung dar.²¹ Ein Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes liegt allerdings nicht vor, da § 104 I 1 AufenthG eine Übergangsregelung zugunsten der Personen enthält, die vor dem 1.1.2005 bereits im Besitz einer Aufenthalts Erlaubnis oder einer Aufenthaltsbefugnis waren. Die niedrigeren Sprachanforderungen gelten außerdem für Personen, die wegen erkennbar geringem Integrationsbedarf keinen Anspruch auf Teilnahme am Integrationskurs haben oder die wegen Unmöglichkeit bzw. Unzumutbarkeit nicht verpflichtet werden können (§ 9 II 5 AufenthG). Außerdem ist der Wunsch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis als Ermessenskriterium zu berücksichtigen, wenn über die

¹⁹ Storr (Fn. 8), § 44 AufenthG Rn. 3.

²⁰ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission »Zuwanderung« vom 4.7.2001, S. 201, abrufbar unter www.bmi.bund.de; s.a. Bade, ZAR 2005, S. 217 ff., 219.

²¹ Gutmann, InfAuslR 2005, S. 45 ff., 46.

Zulassung zu einem Sprachkurs entschieden wird und kein Anspruch vorliegt (§ 5 III 2 IntV).

Während bei der Aufenthaltsverfestigung also nur der Nachweis einzelner Anforderungen erleichtert wird, diese aber materiell für alle gleich sind, ist im Staatsangehörigkeitsrecht eine echte Verbesserung eingeführt worden. Bei Ausländern, die eine Bescheinigung über die erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationskurs vorweisen können, verkürzt sich die Einbürgerungsfrist von acht auf sieben Jahre (§ 10 III StAG). Auch in diesem Fall bleibt es aber möglich, die nach § 11 I Nr. 1 StAG generell erforderlichen ausreichenden Kenntnisse der deutschen Sprache auf andere Weise nachzuweisen. Das Ziel der Einbürgerung ist ebenfalls ein Vorrangkriterium, wenn die Zulassung zum Integrationskurs nach Ermessen erfolgt.

2. Negative Rechtsfolgen

Dass die Integrationskurse nicht nur ein Angebot an eingliederungswillige Ausländer sind, sondern die Teilnahme bei besonderer Integrationsbedürftigkeit auch gegen ihren Willen durchgesetzt werden soll, wird durch ihre Sanktionierung verdeutlicht. Unmittelbare Rechtsfolgen wie eine zwangsweise Vollstreckung der Teilnahmepflicht oder ein Bußgeld bei einem Verstoß, wie es in Österreich möglich ist,²² sind in Deutschland zwar nicht vorgesehen. Zunächst soll vielmehr die Ausländerbehörde auf die Folgen einer Verletzung der Teilnahmepflicht hinweisen (§ 44a III 1 AufenthG). Die eigentlichen Sanktionen sind im Aufenthaltsrecht sowie im Sozialrecht angesiedelt worden. Schon im Regierungsentwurf war vorgesehen, dass die Verletzung der Pflicht zur ordnungsgemäßen Teilnahme bei der Entscheidung über die Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis zu berücksichtigen ist (§ 8 III AufenthG). Im Vermittlungsverfahren wurde zusätzlich die Möglichkeit eingefügt, Leistungen nach dem SGB II um bis zu zehn Prozent zu kürzen (§ 44a III 2 AufenthG). Beide Arten von Rechtsfolgen werfen allerdings eine Fülle von Rechtsproblemen auf, die noch nicht vollständig geklärt sind. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Einschränkungen möglicher Sanktionen, die sich aus Grundrechten ergeben, und solchen, die Folge europa- oder völkerrechtlicher Verpflichtungen der Bundesrepublik sind.

Die grundrechtlichen Bezüge sind komplex. Als Ausgangspunkt ist das Recht auf den Gebrauch der selbstgewählten Sprache, regelmäßig also der eigenen Muttersprache, zu nennen, das auch als Sprachenfreiheit bezeichnet wird. Es ist im Grundgesetz zwar nicht ausdrücklich genannt, aber als ein zentrales Element der Identitätsbildung durch das allgemeine Persönlichkeitsrecht geschützt.²³ Auch wenn die Pflicht, eine weitere Sprache zu erlernen, das Recht auf den Gebrauch der eigenen Sprache nur wenig beeinträchtigt, stellt sie wegen des engen Bezugs zwischen persönlicher Identität und Sprache einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar,²⁴ jedenfalls aber in die Handlungsfreiheit. Folglich bedarf sie nicht nur einer gesetzlichen Grundlage, die durch § 44a AufenthG geschaffen wurde, sondern sie muss auch verhältnismäßig sein. Nicht überzeugend ist es, den legitimen Zweck aus dem objektivrechtlichen Gehalt

²² Schmid-Drüner, ZAR 2005, S. 93 ff., 96.

²³ Dazu demnächst Kahl, VVDStRL 65 (2006), II.1. (i.E.); s.a. P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2, 3. Aufl. 2004, § 20 Rn. 114, der Art. 3 III GG als Grundlage nennt; aus sprachwissenschaftlicher Sicht Krumm, Info DaF 2003, S. 413 ff.

²⁴ Anders in Bezug auf Art. 8 EMRK EGMR, EuGRZ 1975, 298, 304 (Belgischer Sprachenfall), allerdings ohne nähere Begründung.

eines Grundrechts der Migranten auf Integration und Bildung abzuleiten.²⁵ Jedenfalls dann, wenn staatliche Pflichten begründet werden, die unabhängig vom Willen der einzelnen Grundrechtsträger gelten, können sie nicht auf deren Grundrechte gestützt werden, da dadurch ihr Freiheitsgehalt in sein Gegenteil verkehrt wird.²⁶ Vielmehr findet sich die Rechtfertigung im Sozialstaatsprinzip, das einen Auftrag zur gesellschaftlichen Integration enthält, womit auch die Sprachförderung erfasst wird.²⁷ Dass der Spracherwerb positiv mit der Integration korreliert ist, wird auch von denjenigen nicht bestritten, die der Neuregelung kritisch gegenüberstehen.²⁸ Die Teilnahmepflicht als solche ist folglich nicht als Grundrechtsverstoß zu qualifizieren.

Nunmehr müssen aber die beiden Sanktionen näher untersucht werden. Bereits der Gesetzgeber hat erkannt, dass bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis verschiedene Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind. Zunächst ergibt sich aus § 8 III 2 AufenthG, dass ein Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis immer Vorrang hat. Dies ist z.B. der Fall bei einem Familiennachzug zu Deutschen (§ 28 I 1 AufenthG), so dass hier Art. 6 I GG bereits berücksichtigt ist. In § 8 III 3 AufenthG sind im Übrigen die Dauer des rechtmäßigen Aufenthalts, schutzwürdige Bindungen an das Bundesgebiet sowie die Folgen für die rechtmäßig im Bundesgebiet lebenden Familienangehörigen des Ausländers als ermessensleitende Kriterien genannt. Während die Berücksichtigung der ersten beiden Gesichtspunkte eine Frage der im Rechtsstaatsprinzip verankerten Verhältnismäßigkeit ist,²⁹ folgt das dritte Kriterium aus dem Schutz der Familie.

In allen Fällen ist Ausgangspunkt die vom Bundesverfassungsgericht getroffene Aussage, dass der Ermessensspielraum bei der Entscheidung über die Verlängerung eines Aufenthaltes geringer ist als bei der Einreise.³⁰ Je länger der Aufenthalt dauert und je intensiver die Bindungen an die Bundesrepublik sind, desto schwerwiegender müssen die Gründe sein, die für die Beendigung des Aufenthalts sprechen.³¹ Mit den Ausweisungsgründen aus dem Bereich der Gefahrenabwehr kann die Nichtteilnahme an einem Integrationskurs aber nicht auf eine Stufe gestellt werden.³² Folglich wird eine Berücksichtigung zulasten eines Ausländers nur bei einem kurzen, noch kaum verfestigten Aufenthalt möglich sein, also in den Fällen, in denen die Teilnahme an die erstmalige Aufenthaltsberechtigung anknüpft.

Ein besonderes Gewicht kommt dem Schutz der Familie nach Art. 6 I GG zu. Zwar schützt dieses Grundrecht ausländische Ehepartner nicht schlechthin vor Abschiebung.³³ Wie es auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte verlangt, ist vielmehr eine Interessenabwägung vorzunehmen.³⁴ Da das Grundrecht aus Art. 6 I GG vorbehaltlos gewährleistet ist, ist eine Rechtfertigung durch kollidierendes Verfassungsrecht erforderlich. Zwar besteht mit der Verankerung der Pflicht zum Spracherwerb im Sozialstaatsprinzip eine derartige ver-

²⁵ So Kahl, VVDStRL 65 (2006), III.4 (i.E.); P. Kirchhof (Fn. 23), § 20 Rn. 122, geht ohne nähere Begründung von einer Anpassungspflicht derjenigen aus, die kein Deutsch können.

²⁶ In anderem Zusammenhang bereits Groß, NVwZ 2004, S. 1393 ff., 1396.

²⁷ Gubelt, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Bd. 1, 5. Aufl. 2000, Art. 3 Rn. 98; Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 1, 2. Aufl. 2004, Art. 3 Rn. 129; Storr (Fn. 8), § 43 AufenthG Rn. 2.

²⁸ Davy, in: Barwig/Davy (Fn. 4), S. 83 ff., 93 f.; Huber, ZAR 2004, S. 86 ff., 86; Bade, ZAR 2005, S. 217 ff., 220.

²⁹ Dazu auch Huber, ZAR 2004, S. 86 ff., 92.

³⁰ BVerfGE 49, 168, 184.

³¹ Gutmann, InfAusR 2005, S. 45 ff., 46.

³² Davy, ZAR 2002, S. 171 ff., 179.

³³ BVerfGE 35, 382, 408; 51, 386, 397.

³⁴ Meyer-Ladewig, EMRK, 2003, Art. 8 Rn. 25.

fassungsrechtliche Norm. Sie hat aber nicht ausreichend Gewicht, um den Schutz der Familie zu überwiegen.³⁵

Des Weiteren könnten die Sanktionen einen Verstoß gegen Art. 3 III 1 GG darstellen, wenn darin eine Ungleichbehandlung wegen der Sprache liegt.³⁶ Da die Rechtsfolgen allerdings nicht an den Sprachkenntnissen, sondern an der Teilnahmeverweigerung anknüpfen, ist fraglich, ob die Kausalitätsanforderungen des strengen Differenzierungsverbotes erfüllt sind. Hierzu bestehen unterschiedliche Ansichten, insbesondere im Hinblick darauf, ob indirekte Diskriminierungen einzubeziehen sind.³⁷ Im Ergebnis wird aber die Förderung der deutschen Sprachkompetenz als sozialstaatliche Integrationsmaßnahme nicht als unzulässig anzusehen sein.³⁸

Europarechtlich sind verschiedene Richtlinien zu beachten, die differenzierte Anforderungen für einzelne Gruppen von Ausländern aus Drittstaaten aufstellen.³⁹ Sie sind durch das Zuwanderungsgesetz überwiegend schon berücksichtigt. Eine besonders gesicherte Rechtsposition ergibt sich aus der noch nicht umgesetzten Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Ausländer aus Drittstaaten.⁴⁰ Art. 5 II der Richtlinie lässt allerdings zu, dass die Mitgliedstaaten als Voraussetzung für diesen Status verlangen, dass Integrationsanforderungen erfüllt werden. In Art. 15 III der Richtlinie ist ausdrücklich geregelt, dass die Teilnahme an Sprachkursen verlangt werden kann. Diese Bestimmungen sind u.a. von der deutschen Regierung in die Beratungen eingebracht worden, um die geplante Regelung im Zuwanderungsgesetz abzusichern.⁴¹

Es ist umstritten, ob die Sanktionen auf türkische Staatsangehörige anwendbar sind, die zu den Berechtigten des Beschlusses 1/80 des Assoziationsrates EG-Türkei gehören. Eindeutig ist allerdings, dass die Verweigerung der Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis wegen der daraus folgenden Ausreisepflicht unzulässig ist.⁴² Dies wird auch in Ziff. 44a.3.2 der Vorläufigen Anwendungshinweise anerkannt. Dort wird dagegen eine lediglich verkürzte Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis für zulässig gehalten, da es sich hierbei nicht um Verschlechterungen beim Arbeitsmarktzugang handele. Die Kürzung des Arbeitslosengeldes II fällt hingegen unter die Ausnahmeklausel für die Sozialhilfe, da es ebenfalls steuerfinanziert ist.⁴³ Deshalb liegt in dieser Sanktion keine unzulässige Diskriminierung bei der Arbeitsvermittlung.⁴⁴

Schließlich ist eingewendet worden, dass die Kürzung von Leistungen für Arbeitslose einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot in Art. 6 des Übereinkommens Nr. 97 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 1. Juli 1949 über Wanderarbeiter (BGBl. II 1959, S. 87) darstelle.⁴⁵ Allerdings handelt es sich bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II nicht um eine Versicherungsleistung, da sie ausschließlich steuerfinanziert wird. Damit fällt sie unter den Vorbehalt in Art. 6 I b) ii) des Übereinkommens für ausschließlich aus

³⁵ Ähnlich *Huber*, ZAR 2004, S. 86 ff., 90, zu Art. 8 EMRK.

³⁶ So *Huber*, ZAR 2004, S. 86 ff., 91.

³⁷ Vgl. z.B. *Heun* (Fn. 27), Art. 3 Rn. 119 ff.

³⁸ Vgl. *Eckertz-Höfer*, AK-GG, 3. Aufl., Art. 3 Abs. 2, 3 Rn. 118; *Starck*, in: v. *Mangoldt/Klein/Starck*, GG, Bd. 1, 5. Aufl. 2005, Art. 3 Rn. 382; anders *Davy*, ZAR 2002, S. 171 ff., 179, und *Huber*, ZAR 2004, S. 86 ff., 90, die einen Verstoß gegen Art. 3 GG annehmen.

³⁹ Vgl. dazu näher *Groß*, European Journal of Migration and Law 7 (2005), S. 141 ff.

⁴⁰ Richtlinie 2003/109/EG vom 25. November 2003, ABl. EG 2004, L 16/44.

⁴¹ Vgl. *Halleškov*, European Journal of Migration and Law 7 (2005), S. 181 ff., 186.

⁴² *Huber*, ZAR 2004, S. 86 ff., 92.

⁴³ *Waltermann*, Sozialrecht, 5. Aufl. 2005, Rn. 453c.

⁴⁴ So aber *Gutmann*, InfAuslR 2005, S. 45 ff., 48.

⁴⁵ *Gutmann*, InfAuslR 2005, S. 45 ff., 48.

V. Fazit

Das Integrationskonzept des Zuwanderungsgesetzes stellt die Stärkung der deutschen Sprachkompetenz in den Mittelpunkt. Die sprachliche Eingliederung steht bei den Integrationskursen quantitativ eindeutig im Vordergrund und wird mit bürokratischer Gründlichkeit bis in die Einzelheiten reguliert. Die vorgesehenen Sanktionen werden allerdings wegen verschiedener rechtlicher Gegenpositionen nur eine geringe Rolle spielen. Sie symbolisieren jedoch eine eher paternalistische Grundhaltung, die dem Staat zumindest eine Mitverantwortung für die Eingliederung der Migranten einräumt, die auch gegen deren Willen durchgesetzt werden soll. Deutschlernen als Ausdruck eines Assimilationszwangs wird aber nicht erfolgreich sein.⁴⁷ Allein mit den Kursen wird man auch kaum patriarchalische Familienverhältnisse aushebeln können. Warum hat man nicht abgewartet, wie sich ein ausschließlich auf freiwillige Anreize setzendes Fördersystem auswirkt? Allerdings sind auch Konzepte mit erheblich strengeren Anforderungen an die Migranten denkbar, wie die Planungen in den Niederlanden zeigen.⁴⁸

Andere Integrationsmaßnahmen sind zwar nach dem Gesetz auch erwünscht, doch fehlen zu den Instrumenten nähere Vorgaben. In der Anwendung des übergeordneten Integrationszieles auf das gesamte Aufenthaltsrecht liegt jedoch ein Potential zu dessen sozialstaatlicher Umorientierung, das nicht unterschätzt werden sollte. Wenn man allerdings Integration als ergebnisoffenen Prozess ansieht,⁴⁹ so muss man gegenüber allzu großen Erwartungen an die Auswirkungen der neuen Staatsaufgabe Integration skeptisch sein. Mindestens genauso wichtig ist die rechtliche Absicherung der Migranten im Sinne einer schrittweisen Herstellung der Rechtsgleichheit,⁵⁰ ein Bereich, in dem das Zuwanderungsgesetz nur wenige Fortschritte gebracht hat.

Entscheidend ist letztlich die Bereitschaft der deutschen Bevölkerung, kulturelle Pluralität und insbesondere binationale Identifikationen, die heute für die Mehrheit der Migranten prägend sind,⁵¹ zu akzeptieren. Die Förderung des gegenseitigen Aufeinanderzugehens ist eine Aufgabe, die gesellschaftliche Veränderungsprozesse voraussetzt, die auf gewandelte Überzeugungen gestützt werden müssen.⁵² Auch hierzu können staatliche Stellen durchaus beitragen, etwa indem politische Funktionsträger ihren Einfluss auf die Bildung der öffentlichen Meinung nutzen. Von der Einrichtung detailgenau durch Verordnung geregelter Kurse mit Teilnahmepflicht für besonders integrationsbedürftige Deutsche muss aber abgeraten werden.

⁴⁶ Vgl. *Wollenschläger*, FS H.J. Hahn, 1997, S. 573 ff., 586, zu Leistungen nach dem Vorgänger BSHG.

⁴⁷ *Krumm*, Info DaF 2003, S. 413 ff., 417.

⁴⁸ Dazu *Schmid-Drüner*, ZAR 2005, S. 93 ff., 97 f.

⁴⁹ *Denninger*, KJ 2001, S. 442 ff., 447.

⁵⁰ Vgl. *Sieveking*, in: *Barwig* (Hrsg.), Neue Regierung – neue Ausländerpolitik?, 1999, S. 375 ff.; *Groß*, KJ 2001, S. 100 ff.; *Davy*, in: *Barwig/Davy* (Fn. 4), S. 83 ff., 85 ff.

⁵¹ Vgl. *Glatzer/Krätschmer-Hahn*, Integration und Partizipation junger Ausländer vor dem Hintergrund ethnischer und kultureller Identifikation, 2004, S. 103.

⁵² Ähnlich *Schmid-Drüner*, ZAR 2005, S. 93 ff., 93; *Schliesky*, ZAR 2005, S. 106 ff., 113; *Bade*, ZAR 2005, S. 217 ff., 221; zu integrationshemmenden Entwicklungen vgl. die Hinweise bei *Kraus*, ZAR 2005, S. 259 ff., 264 ff.