

Bernd Runge

Das Zuwanderungsgesetz

Was ist neu am Förderkonzept des Bundes?

Bei Redaktionsschluss lag das Zuwanderungsgesetz zur Prüfung beim Bundespräsidenten. Unabhängig von dessen weiterer Entscheidung zeichnen sich aber auf Bundes- und Länderebene sehr konkrete Regelungen und Verfahren ab, die bis in die letzten Tage hinein nicht ganz unstrittig sind. Die wichtigsten werden hier zusammengetragen – leider immer noch ohne Gewähr.

Grundzüge des Zuwanderungsgesetzes

Der vollständige Titel des Gesetzes: „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ zeigt bereits an, dass es sich um ein Artikelgesetz handelt, das

- den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern regelt (Artikel 1: Aufenthaltsgesetz), in diesem Gesetzesteil mehrere Vorläufergesetze bündelt, die damit aufgehoben werden, die Aufenthaltstitel zusammenfasst und im Verfahren vereinfacht,
- den Aufenthalt und die Niederlassung von Bürgerinnen und Bürgern der Europäischen Union regelt (Artikel 2: Freizügigkeitsgesetz/EU),
- eine Menge weiterer Gesetze und Verordnungen ändert, darunter das Bundesvertriebenengesetz und das Sozialgesetzbuch III.

Für unseren Zusammenhang ist von Bedeutung, dass im Kapitel 3 des Aufenthaltsgesetzes (§§ 43 – 45 Förderung der Integration) erstmals eine Berechtigung zur Teilnahme an Integrationskursen, aber auch eine Verpflichtung zur Teilnahme festgeschrieben wird. Der Kreis der Berechtigten wird über die bisher durch Einzelprogramme erreichten Gruppen hinaus auf alle ausgeweitet, die ein Aufenthalts- bzw. Niederlassungsrecht auf Dauer erworben haben. Das durch dieses Gesetz definierte Grundangebot zur Integration, bestehend aus einem Basis- und einem Aufbausprachkurs von jeweils gleicher Dauer sowie einem Orientierungskurs zur Vermittlung von Kenntnissen der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte in Deutschland, gilt durch die Änderung des Bundesvertriebenengesetzes gleichermaßen für Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler und deren „Ehegatten oder Abkömmlinge“. Änderungen im Sozialgesetzbuch III dienen unter anderem einer entsprechenden Anpassung.

Soweit scheint der ursprünglichen Forderung nach Gleichbehandlung von AussiedlerInnen und AusländerInnen Genüge getan worden zu sein. Dies gilt auch für die Möglichkeit sozialpädagogischer Betreuung und der Kinderbetreuung. Allerdings bleiben wichtige Unterschiede bestehen: Aussiedler/innen haben Anspruch auf kostenlose Integrationskurse, in der Regel in Vollzeitform mit einer Dauer von bis zu sechs Monaten. Dazu können weitere Integrationshilfen wie Ergänzungsförderung für Jugendliche und ergänzende Sprach- und sozialpädagogische Förderung gewährt werden. Es bezahlt der Bund. Für AusländerInnen

reduziert sich alles auf das Grundangebot. Eine kostenlose Teilnahme wird nicht gewährt. Stattdessen kann „unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit ein angemessener Kostenbeitrag erhoben werden. Zur Zahlung ist auch derjenige verpflichtet, der dem Ausländer zur Gewährung des Lebensunterhalts verpflichtet ist“. Hier steht der Bund lediglich für die Durchführung des Basissprachkurses und des Orientierungskurses gerade; das Übrige ist Aufgabe der Länder. EU-BürgerInnen können zur Teilnahme an den Kursen nicht verpflichtet werden; sie werden aber im Rahmen verfügbarer Kursplätze zur Teilnahme zugelassen. Die Bundesregierung wird ermächtigt, die Grundstruktur, die Dauer, die Lerninhalte und die Durchführung der Kurse, die Auswahl und Zulassung der Kursträger sowie die Rahmenbedingungen für die Teilnahme einschließlich der Kostenbeiträge durch Rechtsverordnung zu regeln – wegen der notwendigen Beteiligung der Länder mit Zustimmung des Bundesrates. Für AussiedlerInnen gilt die gleiche Ermächtigung, hier aber konkret des Bundesministeriums des Innern. Sie bedarf in diesem Falle nicht der Zustimmung des Bundesrates. Das Prinzip der Gleichbehandlung wird folglich doch nicht durchgehalten.

Für die Koordinierung der Integrationskurse und alle damit verbundenen Fragen wird ein Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BaMF) errichtet, wie es u.a. die sog. Süßmuth-Kommission empfohlen hatte. Dabei handelt es sich um die bisherige, mit zusätzlichen Aufgaben versehene Bundesanstalt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg. Ihr angeschlossen wird ein Bundesinstitut für Bevölkerungs- und Migrationsforschung als unabhängige wissenschaftliche Forschungseinrichtung. Außerdem wird ein weisungsunabhängiger Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat) gebildet, der u.a. ein jährliches Gutachten zur aktuellen Entwicklung der Zuwanderung erstellt, das der Innenminister mit seiner Stellungnahme an den Bundestag und den Bundesrat weiterleitet. Die Rollen des noch bis vor kurzem mit der zentralen Koordination der Integrationskurse betrauten Fachverbandes, des Sprachverbandes Deutsche e.V. in Mainz, sowie der Prüfungsinstanzen Goethe Institut Inter Nationes und Weiterbildungstestsysteme GmbH (WBT) müssen neu bestimmt werden. Neue Tests und Prüfungen auf der Kompetenzskala des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens werden entwickelt.

Der Gesetzgeber hat den Anspruch auf Integrationskurse nach diesem Gesetz begrenzt. Entgegen früheren Vorstellungen erlischt er bereits zwei Jahre nach Erteilung des begründenden Aufenthaltstitels oder dessen Wegfall. Die vergleichsweise sehr viel größere Aufgabe der „nachholenden Integration“ einschließlich migrationsspezifischer Beratungsangebote wird an Länder, Kommunen, private Träger, Kirchen, Sozialpartner, Träger der freien Wohlfahrtspflege und sonstige gesellschaftliche Interessenverbände weitergereicht. Der Innenminister und das BaMF wollen dazu Empfehlungen aussprechen. Der oder die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration soll daran mitwirken.

Die Finanzierung

Sich ein Bild über die Finanzierung zu machen, verlangt das Zusammentragen unterschiedlicher Informationen. Hier wird nur auf das gesetzlich verankerte Kernangebot eingegangen. Der Bund hat bisher aus drei „Fördertöpfen“ (Sprachverbandskurse, Garantiefonds, SGB III) zusammen 319 Mio. DM (rd. 163 Mio. €) aufgebracht. Nach einer Pressemitteilung des Innenministers vom März 2002 sollen es künftig 176 Mio. € sein, Kosten für EU-BürgerInnen eingeschlossen. Auf die Länder kommt ein Anteil von

mindestens 83 Mio. € zu. Die Kostenübernahme für die Teilgruppen wird wie folgt angegeben:

- Zuwanderungsgesetz: 126 Mio. €, davon 66 Mio. € durch den Bund
- SpätaussiedlerInnen: 82 Mio. €, komplett durch den Bund
- EU-BürgerInnen: 51 Mio. €, davon 28 Mio. € durch den Bund.

An anderer Stelle wird mitgeteilt, man schätze die Kosten für den Integrationskurs (Basis und Aufbau) auf 1.534 € pro Person; das wären bei zusammen 600 Unterrichtsstunden 2,56 € pro Kopf und Unterrichtsstunde. Wiederum nach anderen Quellen wird ein solcher Richtsatz mit lediglich knapp über 2,00 € angegeben. Das Land Niedersachsen rechnet sich Kosten zwischen 7,7 und 8,2 Mio. € aus, von denen es zwischen 1,5 und 2,7 Mio. € zu übernehmen hätte Kurzum: zur Zeit scheint auf allen Ebenen immer noch sehr pauschal gerechnet zu werden, ohne dass die mit der Förderung abgedeckten Teilleistungen und Kostenarten transparent werden. Genau dies aber muss die Bildungsträger brennend interessieren, von denen ja die Leistungen erwartet werden - zielorientiert, zuverlässig, professionell und qualitätsgesichert.

Verfahren und Pilotmaßnahmen

Seit Beginn der Diskussion vor beinahe zwei Jahren wird für dieses Handlungsfeld ein neues Organisations- und Erstattungsmodell propagiert und nun wohl auch eingeführt. Die Hauptmerkmale sind:

- Koordination und Steuerung erfolgen zentral durch eine Bundesbehörde (BaMF).
- Sie bedient sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben örtlicher Bildungsträger, die durch ein Interessebekundungsverfahren und durch Beauftragung bestimmt werden.
- Die Anspruchsberechtigten werden mit Gutscheinen für Kursmodule und andere Teilleistungen (Tests, Prüfungen, Kinderbetreuung etc.) ausgestattet, die sie bei Bildungsträgern ihrer Wahl einreichen.
- Die Bildungsträger haben die Teilnahme und die Lernleistungen (Zwischentests) der KursteilnehmerInnen bei der zentralen Behörde zu dokumentieren und rechnen mit dieser durch Einreichung der einbehaltenen Gutscheine ihre Kosten ab.

Wie dieses Modell, insbesondere in der Verknüpfung der zentralen und der lokalen Ebene, unter Einbindung der kommunalen Zuständigkeiten, in Abstimmung unterschiedlicher Bildungsträger, bei der Durchführung von Tests und Prüfungen, im Nachweis- und Erstattungsverfahren praktisch funktionieren kann, wird im laufenden Jahr in mehreren Regionen aus sechs Bundesländern erprobt. Die Pilotmaßnahmen werden von den Bundesministerien für Arbeit und Sozialordnung (BMA) und Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) unter Einbeziehung der noch geltenden Förderverfahren finanziert. Wie

deren teilweise erst gegen Jahresende vorliegenden Ergebnisse in eine eventuell viel früher gefertigte Rechtsverordnung zum Zuwanderungsgesetz einfließen können, bleibt abzuwarten.

Stellungnahmen, Forderungen und Kritik

Seit Ende 2000 werden auf Bundes- und Länderebene unzählige Stellungnahmen abgegeben. Sie kommen von all denjenigen, die ein Gesamtintegrationskonzept nicht nur proklamieren, sondern Tag für Tag und seit Jahrzehnten mit Leben erfüllen. Sie haben in der Vergangenheit mehrfach erleben müssen, wie erfolgreiche Integrationsmaßnahmen abgebrochen oder klein geschnitten werden mussten (Kürzung der Aussiedlerförderung), nur weil nicht die politische Vorausschau, sondern der augenblickliche Rotstift regiert hat. Sie haben die Absicht, die Förderlinien auf Bundesebene zusammenzufügen, einhellig begrüßt und mussten erleben, wie das Vorhaben im Sommer 2001 im Zuständigkeitsgestrüpp auf eben jener Bundesebene hängen geblieben ist. Sie haben die Grundzüge des Zuwanderungsgesetzes im Ganzen ebenso einhellig begrüßt und mussten beobachten, wie das wichtige Element der Integration öffentlich immer lauter verkündet, praktisch in den Entscheidungsstufen aber von Mal zu Mal kleiner geschrieben wurde. Sie haben an das neue Förderverfahren, insbesondere dessen Zentralisierung, dezente Fragen gestellt und gleichzeitig Vorschläge auf den Tisch gelegt, wie es denn am Besten zu bewerkstelligen sei. Sie haben von Anfang an kritisiert, dass der enge Finanzrahmen das Konzept diktiert. Sie müssen jetzt befürchten, dass sich dasselbe in den Ländern wiederholen könnte. Sie sind enttäuscht darüber, dass einerseits die gewaltige Aufgabe der „nachholenden Integration“ beschworen wird, andererseits die jetzt angebotenen Leistungen kaum zukunftsfähig sein werden.

Es hätte hellhörig machen müssen, dass die kommunalen Verbände in mehreren Erklärungen und immer pointierter Kritik und Protest angemeldet haben. Es hätte hellhörig machen müssen, dass alle Akteure der Integration unabhängig voneinander und seit 2001 auch in der Initiative „Pro Integration“ übereinstimmend Stellung genommen und gemeinsame Vorschläge unterbreitet haben (www.prointegration.com). Man muss sich vor Augen führen, dass sich hier mehr als 200 öffentliche und private, große und kleine Bildungsträger, Organisationen, Verbände, Körperschaften und VertreterInnen aller gesellschaftlichen Gruppen zusammengetan und sich z.B. am 26. Februar 2002 in Nürnberg, im Hause des künftigen BaMF, auf eine gemeinsame Resolution verständigt haben; beinahe ein letztes „Aufbäumen“, um Schaden abzuwenden. Die politischen EntscheiderInnen in Regierungen und Parlamenten auf Bundes- und Landesebene sollen später nicht behaupten dürfen, nichts gewusst zu haben! Noch ist vielleicht Zeit zur Besserung. Wie es besser gehen könnte, steht im Beitrag „Miteinander leben lernen - Integration in Niedersachsen“.

Bernd Runge

Stellv. Verbandsdirektor beim Landesverband der Volkshochschulen Niedersachsens e. V.