

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes und der Integrationskursverordnung

A. Problem und Ziel

Der Übergang von der Schule in die Berufsausbildung bzw. in den Beruf ist eine zentrale Weichenstellung im Bildungs- und Lebensweg aller Jugendlichen. Schülerinnen und Schüler mit einer anderen Erstsprache als Deutsch stehen dabei häufig vor besonderen Schwierigkeiten. So besuchen 44% der ausländischen, aber nur 19% der deutschen Jugendlichen eine Hauptschule. Der Anteil ausländischer Schülerinnen und Schüler, die die Hauptschule ohne Abschluss verlassen, betrug im Jahr 2006 bundesweit 16,8%.

Der Bildungsgrad der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund liegt sowohl im schulischen als auch im beruflichen Bereich im Durchschnitt unter dem Niveau Gleichaltriger ohne Migrationshintergrund. Darüber hinaus ist das faktische Berufsspektrum der Jugendlichen mit Migrationshintergrund sehr viel begrenzter, als das der Gleichaltrigen ohne Migrationshintergrund. Jugendliche mit Migrationshintergrund sind stark in jenen Berufen vertreten, die insbesondere durch mangelnde Verdienst- und Aufstiegschancen, ungünstige Arbeitszeiten und -bedingungen und oftmals einem hohen Arbeitsplatzrisiko gekennzeichnet sind.

Während der Berufsfindung, Berufsausbildung und Aufnahme einer Ausbildung sind Jugendliche mit einer Vielzahl von Herausforderungen und Entscheidungssituationen konfrontiert. Sozial- und bildungsbenachteiligte Jugendliche - insbesondere solche mit Migrationshintergrund - erhalten oftmals keine ausreichende familiäre Unterstützung auf dem Weg in das Berufsleben. Auch im positiven Fall ist die Un-

terstützung auf den Erfahrungshintergrund der Eltern beschränkt. Gerade diese Jugendlichen haben ein spezielles Defizit in deutscher Sprache. Sie beherrschen vielfach zwar die Alltagssprache, Defizite gibt es jedoch bei dieser Zielgruppe im Bereich der Bildungssprache. Die Beherrschung der Bildungssprache ist jedoch hoch relevant für den Bildungserfolg und spielt eine wichtige Rolle bei der Berufsausbildung.

Mangelnde Sprachkenntnisse und fehlende Schulabschlüsse führen oftmals zu großen Problemen bei der Berufswahl und bei der Aufnahme einer qualifizierten Ausbildung. Für eine Vielzahl von Jugendlichen mit Migrationshintergrund bleibt als Option oft nur die Teilnahme an berufsvorbereitenden Maßnahmen wie z.B. dem Berufsvorbereitungs- oder Berufsgrundbildungsjahr. Auch die an sich hilfreichen Jugendintegrationskurse des BAMF setzen erst dann an, wenn das „Kind“ – sprichwörtlich – „bereits in den Brunnen gefallen ist.“ Denn nach § 44 Aufenthaltsgesetz können Jugendliche und junge Erwachsene nur dann an einem Jugendintegrationskurs teilnehmen, wenn sie sich nicht mehr in einer schulischen Ausbildung befinden.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass eine gezielte und frühzeitige Beratung und Förderung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund einen wesentlichen Beitrag zu einem erfolgreichen Übergang von der Schule in eine Ausbildung und damit in das Erwerbsleben leisten kann.

B. Lösung

Mit dem Gesetzentwurf soll durch eine gezielte Änderung des Aufenthaltsgesetzes und der Integrationskursverordnung ein neuer spezieller Integrationskurs für Jugendliche mit Migrationshintergrund ermöglicht werden. Er soll bewusst parallel Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund angeboten werden, die sich in der letzten Klasse der Haupt-, Real- oder Förderschule befinden. Ziel ist es, neben der Erlangung des Schulabschlusses durch berufsbezogene Sprachförderung und berufsbezogene Informationsbausteine die Ausbildungsfähigkeit der Jugendlichen mit Migrationhintergrund nachhaltig zu verbessern.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten der öffentlichen Haushalte

1. Mittel, die für entsprechende Förderungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sowie durch die Bundesagentur für Arbeit veranschlagt sind, sollen gezielt für die Förderung Jugendlicher beim Übergang Schule/Beruf eingesetzt werden. Durch die früher einsetzende Förderung kann bei gleichem Mitteleinsatz die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Fördermaßnahmen deutlich verbessert werden.

2. Vollzugaufwand:

Kann durch den Einsatz von Bildungsträgern gering gehalten werden.

E. Sonstige Kosten

Keine.

elektronische Vorab-Fassung*

elektronische Vorab-Fassung*

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes und der Integrationskursverordnung

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Das Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 2 Abs. 3 des Gesetzes vom 13. März 2008 (BGBl. I S. 313) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 43 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 3a eingefügt:

„(3a) Spezielle Integrationskurse werden für Jugendliche mit Migrationshintergrund angeboten und durchgeführt, die zur Erlangung eines Haupt- oder Realschulabschlusses einer besonderen Förderung im letzten Schuljahr bedürfen.“

b) In Absatz 4 Satz 1 werden nach dem Wort "Integrationskurses" die Wörter "und des speziellen Integrationskurses nach Absatz 3a" eingefügt

2. Dem § 44 Abs. 3 wird folgender Satz angefügt:

„Die Sätze 1 und 2 gelten nicht für die Teilnahme von Jugendlichen am speziellen Integrationskurs nach § 43 Abs. 3a.“

Artikel 2
Zweite Verordnung
zur Änderung der Integrationskursverordnung

Die Integrationskursverordnung vom 13. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3370), die zuletzt durch Verordnung vom 5. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2787) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem § 4 Abs. 1 wird folgender Satz angefügt:
„Zur Teilnahme an den speziellen Integrationskursen nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 sind auch Jugendliche mit deutscher Staatsangehörigkeit berechtigt, deren Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit auf Antrag erworben haben.“
2. In § 9 Abs. 5 wird nach der Angabe "§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2" die Angabe "sowie nach § 13 Abs. 1 Nr. 1" eingefügt.
3. § 13 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Der Nummer 1 wird folgende neue Nummer 1 vorangestellt:
„1. Jugendliche, die zur Erlangung eines Haupt- oder Realschulabschlusses einer besonderen Förderung im letzten Schuljahr bedürfen, einschließlich einer Vorbereitung auf eine Ausbildung,“.
 - b) Die bisherigen Nummern 1 bis 4 werden Nummern 2 bis 5.

Artikel 3
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Mit dem Änderungsgesetz soll eine spezielle Förderung Jugendlicher mit Migrationshintergrund mit den Instrumenten der Integrationskurse ermöglicht werden. Die Förderung setzt im letzten Jahr der Haupt-, Real- oder Förderschule an und soll den betroffenen Jugendlichen die Erlangung ihrer Schulabschlüsse ermöglichen. Das Gesetz eröffnet dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die Möglichkeit entsprechende spezielle Integrationskurse anzubieten.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1 (Änderung des Aufenthaltsgesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 43 AufenthG)

Mit der Bestimmung wird abweichend von der bisherigen strikten Trennung zwischen Schulbesuch und Ausbildungsmaßnahme im Interesse der Betroffenen dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eröffnet, eine außerschulische Förderung zur Verbesserung der Ausbildungsfähigkeit der Jugendlichen parallel zu deren Schulbesuch anzubieten.

Zu Nummer 2 (§ 44 AufenthG)

Mit der Regelung wird eine Ausnahme von dem Grundsatz zugelassen, dass die Integrationskurse für Jugendliche nur dann offen stehen, wenn sie nicht zugleich allgemeinbildende Schulen besuchen.

Zu Artikel 2 (Integrationskursverordnung)

Zu Nummer 1 (§ 4 IntV)

Die Integrationskursverordnung eröffnet Ausländerinnen und Ausländern sowie Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern mit ihren Angehörigen die Teilnahme an einem Integrationskurs.

Mit der Ergänzung werden auch die Nachkommen von Ausländern mit einbezogenen, die zwischenzeitlich die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben. Damit sollen alle Jugendlichen mit Migrationshintergrund erreicht werden.

Zu Nummer 2 (§ 9 IntV)

Die Teilnahme soll für die Jugendlichen mit Migrationshintergrund kostenfrei sein.

Zu Nummer 3 (§ 13 IntV)

Zu Buchstabe a

Mit der Änderung wird der Katalog der speziellen Integrationskurse um die Fördermaßnahme zur Erlangung des Haupt- bzw. Realschulabschlusses erweitert.

Zu Buchstabe b

Redaktionelle Änderung

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift enthält die Bestimmung über das Inkrafttreten.

elektronische Vorab-Fassung*

Stellungnahme der Bundesregierung

Zu dem vom Bundesrat beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) und der Integrationskursverordnung (IntV) (Reprise) nimmt die Bundesregierung unter Bezugnahme auf ihre Stellungnahme aus der 16. Wahlperiode vom 17. Dezember 2008 (BT-Drs. 16/11386) wie folgt Stellung:

Der Bundesrat nennt als Ziel seines Gesetzentwurfs, die Bildungssprache Deutsch von Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu verbessern. Durch eine gezielte und frühzeitige Beratung und Förderung im letzten Jahr der Haupt-, Real- oder Förderschule soll den Jugendlichen die Erlangung ihrer Schulabschlüsse und damit ein erfolgreicher Übergang von der Schule in die Ausbildung und das Erwerbsleben ermöglicht werden. Vor dem Hintergrund, dass mehr als doppelt so viele ausländische Jugendliche die Schule ohne Abschluss verlassen wie deutsche Schülerinnen und Schüler und selbst zweieinhalb Jahre nach Schulende noch 40 Prozent der Jugendlichen mit oder ohne Hauptschulabschluss ohne eine qualifizierte Ausbildung sind, ist dies im Grundsatz ein begrüßenswertes Ziel. Die noch immer enge Verbindung von Bildungserfolg und sozialer Herkunft und das Ziel, durch schulische Förderung allen Schülerinnen und Schülern unabhängig von einem Migrationshintergrund den Aufstieg durch Bildung zu ermöglichen, dürfen dabei jedoch nicht unberücksichtigt bleiben.

Die vorgeschlagene bundesgesetzliche Änderung der aufenthaltsrechtlichen Regelungen begegnet kompetenzrechtlichen Bedenken und ist zudem kein geeignetes Mittel, um dieses Ziel zu erreichen.

Die Bundesregierung weist zunächst darauf hin, dass es gemäß § 43 Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) Ziel des Integrationskurses ist, die Eingliederungsbemühungen von Ausländern durch ein Grundangebot zur Integration zu unterstützen. Ausländern soll es durch die Vermittlung von Kenntnissen der deutschen Sprache, Rechtsordnung, Kultur und Geschichte ermöglicht werden, ohne Hilfe oder Vermittlung Dritter in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens selbständig handeln zu können. Zielgruppe sind Erwachsene sowie Jugendliche, die nicht mehr der Schulpflicht unter-

liegen, § 44 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 AufenthG.

Die Bundesregierung weist zudem darauf hin, dass es sich hier um eine schulische Maßnahme handelt, die durch die für das allgemein bildende Schulwesen und damit für die Zielgruppe der schulpflichtigen Schülerinnen und Schüler verantwortlichen Länder im Rahmen ihrer Kulturhoheit selbst umzusetzen wäre. Auch wenn im Fernziel darauf abgestellt wird, auf die Berufsaufnahme vorzubereiten, so handelt es sich im eigentlichen Sinn um eine Maßnahme für Schülerinnen und Schüler mit dem vorrangigen Ziel, „den betroffenen Jugendlichen die Erlangung ihrer Schulabschlüsse zu ermöglichen“. Dies wird in der Begründung zum allgemeinen Teil explizit angeführt.

Dass es sich hier um eine Landeskompetenz handelt, wird auch im Beitrag der Länder zum Nationalen Integrationsplan deutlich. Im Hinblick auf die Sprachförderung haben sich die Länder auf die folgende Selbstverpflichtung verständigt:

„Es besteht ebenfalls Einigkeit darüber, allen Kindern, die Defizite in der deutschen Sprache aufweisen, die Förderung zukommen zu lassen, die ihnen eine gleichberechtigte Teilnahme an Unterricht und Bildung ermöglicht. Die Länder verstehen dies als Aufgabe aller Lehrerinnen und Lehrer und aller Fächer. Sie streben an, in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich dafür Sorge zu tragen, dass sprachunterstützende Maßnahmen in allen Schulformen und auf allen Schulstufen durchgeführt werden, wenn entsprechender Bedarf besteht.“ (Die Bundesregierung, Der Nationale Integrationsplan, Neue Wege – Neue Chancen, Juli 2007, S. 25).

Diese Selbstverpflichtung haben die Länder in der Zwischenbilanz zum Nationalen Integrationsplan bestätigt (Die Bundesregierung, Nationaler Integrationsplan, Erster Fortschrittsbericht, Oktober 2008, S. 120). Sie haben zudem aus ihrer Zuständigkeit bekräftigt,

„dass für Schulen mit einem hohen Anteil an Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund auch spezifische Mittel bereitgestellt werden“ (Die Bundesregierung, Nationaler Integrationsplan, Erster Fortschrittsbericht, Oktober 2008, S. 129).

Ihre Zusagen zur Umsetzung des Nationalen Integrationsplans haben die Länder auch im Rahmen der Dresdner Erklärung (Qualifizierungsinitiative für Deutschland) vom 22. Oktober 2008 bestätigt.

Die Bundesregierung weist unabhängig von der Frage, ob eine Finanzierung einer Regelförderung im Schulbereich durch den Bund mit der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern überhaupt vereinbar ist, ferner darauf hin, dass der Entwurf nicht die Kosten für den Bundeshaushalt beziffert. Die anfallenden Mehrkosten sind auch nicht wie im Gesetzentwurf unter „Kosten für die öffentlichen Haushalte“ ausgeführt beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge veranschlagt.

Durch die Umsetzung der vorgeschlagenen gesetzlichen Maßnahme würden erhebliche Mehrkosten für den Bundeshaushalt entstehen. Laut Schulstatistik 2008/2009 haben 2008 bundesweit 76 235 ausländische Schülerinnen und Schüler die Haupt- und Realschule absolviert bzw. abgebrochen. (Anmerkung: Hierbei sind die Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund noch nicht berücksichtigt. Da jedoch nicht alle ausländischen Schülerinnen und Schüler Förderbedarf haben werden, ergibt sich ein Ausgleichseffekt.) Auf der Berechnungsbasis der Jugendintegrationskurse, auf die im Gesetzentwurf Bezug genommen wird, würden damit bei bis zu 900 Unterrichtsstunden und 100-prozentiger Auslastung rund 212,4 Mio. Euro bzw. bei 75-prozentiger Auslastung 159,3 Mio. Euro an zusätzlichen Kosten anfallen. Selbst wenn die Kurse entsprechend dem Modellförderprojekt des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge modifiziert würden und die Anzahl der Stunden auf 160 Unterrichtsstunden begleitenden Unterrichts pro Schuljahr herabgesetzt würde, läge die Summe bei 100-prozentiger Auslastung bei 37,8 Mio. Euro bzw. bei 75-prozentiger Auslastung bei 28,3 Mio. Euro.

Die Bundesregierung weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Mittelan-satz für die Integrationskurse für das Haushaltsjahr 2009 um rund 19,3 Mio. Euro auf rund 174 Mio. Euro erhöht worden ist. Für das Haushaltsjahr 2010 stellt der Bundeshaushalt zusätzliche 44 Mio. Euro für die Integrationskurse bereit. Der Gesamtansatz beläuft sich damit auf rund 218 Mio. Euro.

Auch eine finanzielle Beteiligung aus Mitteln der Bundesagentur für Arbeit für Sprachkurse für Migrantinnen und Migranten, die noch die Schule besuchen, wird abgelehnt. Die Bundesagentur für Arbeit engagiert sich bereits heute stark im präventiven Bereich, z.B. durch Berufsorientierung beginnend in den Vorabgangsklassen der

Schulen (sog. Schulbesprechungen), durch Förderung der vertieften Berufsorientierung zugunsten von Schülerinnen und Schülern ab der Vorabgangsklasse (hier mit mindestens 50-prozentiger Finanzbeteiligung Dritter) und durch Förderung einer Berufseinstiegsbegleitung von leistungsschwächeren Schülerinnen und Schülern ab der Vorabgangsklasse bis in die Ausbildung hinein. Eine weitergehende Finanzbeteiligung ist im Hinblick auf die primäre Aufgabe der Bundesagentur, Arbeitslosigkeit zu reduzieren, nicht vertretbar.

Die Bundesregierung lehnt den Gesetzentwurf des Bundesrates daher aus den genannten Gründen ab.

Zu den Regelungen im Einzelnen ist anzumerken:

1. Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 43 AufenthG)

Zu Buchstabe a

Die vorgeschlagene Änderung von § 43 AufenthG durch die Einfügung eines neuen Absatz 3a lehnt die Bundesregierung ab.

Mit Absatz 3a wird mit den jugendlichen Schülerinnen und Schülern in den genannten Abschlussklassen eine neue Zielgruppe in das Aufenthaltsgesetz eingefügt. Hinsichtlich dieser bestehen wie oben dargelegt kompetenzrechtliche Bedenken. Zwar wird in der Begründung angeführt, dass es sich hier um eine „außerschulische Fördermaßnahme zur Verbesserung der Ausbildungsfähigkeit“ handeln soll, wie eingangs erörtert wird jedoch tatsächlich eine schulische Maßnahme angestrebt, die primär der Erlangung des Schulabschlusses dient. Bei der Umsetzung des Modellprojekts des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zeigt sich, dass Länder (hier Bayern) die Fördermaßnahmen in den Schulablauf integrieren. Auch die Begründung zum allgemeinen Teil verdeutlicht, dass durch eine Maßnahme des Bundes der Schulerfolg gesteigert werden soll. Dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge soll demnach eine Möglichkeit eingeräumt werden, Jugendliche in speziellen Integrationskursen zu fördern und ihnen so die Erlangung ihrer Schulabschlüsse zu ermöglichen.

Zudem wird die Änderung dem Ziel, die Bildungssprache von Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu erhöhen, nicht gerecht. Mit Absatz 3a wird lediglich eine neue Zielgruppe in das Aufenthaltsgesetz einführt, das in Absatz 3 Satz 1 AufenthG festgeschriebene Förderziel der „ausreichenden Sprachkenntnisse“ wird durch die Änderung nicht berührt. Die Anforderungen an die Bildungssprache Deutsch von Schülerinnen und Schülern in den genannten Abschlussklas-

sen liegen wesentlich höher als das gesetzliche Förderziel der „ausreichenden Sprachkenntnisse“. Daher ist die vorgeschlagene Regelung auch nicht geeignet, den angestrebten Bildungserfolg zu erreichen.

Zu Buchstabe b

Die Ergänzung lässt Folgeänderungen in der Integrationskursverordnung zu. Diese werden aus den oben genannten Gründen ebenfalls abgelehnt.

2. Zu Artikel 1 Nummer 2 (§ 44 Absatz 3 AufenthG)

Auch den neuen Satz in § 44 Absatz 3 AufenthG lehnt die Bundesregierung ab.

Absatz trägt durch den Ausschluss von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die der Schulpflicht unterliegen, der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Bildungsbereich Rechnung. Die Änderung schafft einen Ausnahmetatbestand zu dieser Regelung für die Förderung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund im letzten Schuljahr der genannten Schulformen und läuft damit der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zuwider.

Zudem regeln die Absätze 1 bis 3 den Teilnahmeanspruch am Integrationskurs für Ausländer, denen erstmals eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, und damit für Neuzuwanderer. Die im Gesetzentwurf beschriebenen Bildungsdefizite sind aber zumeist ein Problem von in Deutschland geborenen Jugendlichen, die oft schon einen verfestigten Aufenthaltsstatus bzw. sogar die deutsche Staatsangehörigkeit haben.

3. Zu Artikel 2

Bei diesen Änderungen handelt es sich um Folgeänderungen in der Integrationskursverordnung zu den Änderungen im Aufenthaltsgesetz. Im Hinblick auf die Ablehnung der Gesetzesänderung werden zugleich die Änderungen der Integrationskursverordnung nach Artikel 2 abgelehnt.

Im Übrigen weist der Entwurf rechtsförmliche Mängel auf.

elektronische Vorab-Fassung*

elektronische Vorab-Fassung*