

Janine Reitel

Integrationsanforderungen nach dem Aufenthaltsgesetz

Die Entwicklung der von anerkannten Schutz-
berechtigten zu erbringenden Integrationsleistungen



Band 4

Hallesche Studien zum Migrationsrecht

Janine Reitel

Integrationsanforderungen nach dem Aufenthaltsgesetz

Die Entwicklung der von anerkannten
Schutzberechtigten zu erbringenden
Integrationsleistungen

Janine Reitel wurde 1991 in Halle/Saale geboren. Nach ihrem Abitur studierte sie bis 2017 an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg Rechtswissenschaften. Die Grundlage dieser Ausarbeitung bildet eine Schwerpunktbereichsarbeit im Rahmen des universitären Schwerpunktbereichs „Internationales, Transnationales und Europäisches Recht“.

Derzeit ist sie als Rechtsreferendarin am Oberlandesgericht Naumburg beschäftigt.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://d-nb.de> abrufbar.

CLXI

© Universitätsverlag Halle-Wittenberg, Halle an der Saale 2017

Umschlaggestaltung: pixzicato Hannover, Horst Stöllger

Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

ISBN 978-3-86977-165-6

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	9
Einleitung	11
I. Soziologische Grundlagen der Integration	13
1. Der soziologische Integrationsbegriff	13
2. Gegenstand der Sozialintegration von Migranten	15
3. Abgrenzung zur Assimilation	16
II. Begriff und Konzept der Integration nach dem Aufenthaltsgesetz	17
1. Der aufenthaltsrechtliche Integrationsbegriff	17
2. Das aufenthaltsrechtliche Integrationskonzept – Fördern und Fordern	19
III. Normative und konzeptionelle Entwicklung der gesetzgeberischen Instrumente zur Einforderung von Integrationsleistungen von Migranten	22
1. Vor Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes	22

2. Das Zuwanderungsgesetz	24
3. Das Richtlinienumsetzungsgesetz	26
a. Gesetzgeberischer Hintergrund	26
b. Wesentliche Neuerungen	27
4. Das Zwangsheiratsbekämpfungsgesetz	29
5. Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU	30
6. Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz.....	30
7. Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung	31
8. Das Integrationsgesetz	32
a. Gesetzgeberischer Hintergrund	32
b. Wesentliche Neuerungen in Bezug auf die Einforderung von Integrationsleistungen	32
(1) Änderungen im Bereich der §§ 43 ff. AufenthG	32
(2) Niederlassungserlaubnis gem. § 26 Abs. 3 AufenthG	33
(3) Wohnsitzzuweisung gem. § 12a AufenthG	33
c. Stellungnahme	34
 IV. Die einzelnen von anerkannten Asylberechtigten, Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten zu erbringenden Integrationsleistungen	 40
1. Pflicht zur Teilnahme an einem Integrationskurs	40
2. Pflicht zur Teilnahme an der berufsbezogenen Deutschsprachförderung	42
3. Wohnsitzregelung zur Förderung nachhaltiger Integration	42
4. Implizite Integrationsanforderungen bei Erteilung einer Niederlassungserlaubnis	42

5. Berücksichtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Rahmen der Ausweisung	43
Zusammenfassung und Fazit	45
Literaturverzeichnis	49

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ANA-ZAR	Zeitschrift für Anwaltsnachrichten – Ausländer- und Asylrecht
Art.	Artikel
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
BVerwGE	Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Fn.	Fußnote
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
IntG	Integrationsgesetz
IntV	Integrationskursverordnung
i.S.d.	im Sinne der/des
lit.	litera = Buchstabe
NeubestG	Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o.g.	oben genannt/en
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
RUMsG	Richtlinienumsetzungsgesetz
S.	Satz
SGB	Sozialgesetzbuch

StaG	Staatsangehörigkeitsgesetz
u.a.	unter anderem
u.U.	unter Umständen
Urt.	Urteil
VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz
z.T.	zum Teil
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht
ZuwG	Zuwanderungsgesetz

Einleitung

„Eine vollverschleierte Frau hat in Deutschland kaum eine Chance, sich zu integrieren“¹ – So äußerte sich Bundeskanzlerin Angela Merkel vor einigen Monaten innerhalb der erneut aufgeflammteten Diskussion um ein Burka-Verbot im öffentlichen Raum. Seit Beginn des Jahres 2015 kamen über eine Millionen Menschen nach Deutschland, um Asyl nachzusuchen; nur ein Bruchteil dieser Anträge wurde bisher bearbeitet.² Dieser Zuzug von Menschen verschiedener Nationalitäten stellt nicht nur den Bund, sondern vermehrt die Länder und Kommunen vor eine beachtliche Herausforderung.³ Bei der Integration handelt es sich insgesamt um eine umfassende Querschnittsaufgabe, die eine Vielzahl von Aufgabenbereichen tangiert.⁴ Neben der Unterbringung und Versorgung ermöglichen die Länder Integrationsmaßnahmen wie die Einbindung in das Schulwesen sowie den Arbeitsmarkt, aber auch Sprach- und Bildungsangebote.⁵

-
- 1 Zitat Merkels u.a. abrufbar im Internet unter: http://www.focus.de/politik/videos/burka-verbot-merkel-schaltet-sich-in-debatte-ein_id_5839219.html. (Stand: 12.09.2016).
 - 2 Siehe hierzu die Infografiken der Bundeszentrale für politischen Bildung: Wie viele Verfahren bearbeitet das BAMF?, abrufbar im Internet: <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/flucht/218788/zahlen-zu-asyl-in-deutschland#Verfahren> (Stand: 19.09.2016); Vereinigung der Bayrischen Wirtschaft e.V. (Hrsg.): Integration durch Bildung. Migranten und Flüchtlinge in Deutschland – Gutachten, Münster 2016, S. 72 f.
 - 3 Deutscher Landkreistag: Integration von Flüchtlingen in den Landkreisen: Herausforderung und Chance – Positionspapier des Deutschen Landkreistages, 2016, abrufbar im Internet: <http://www.landkreistag.de/images/stories/themen/Fluechtlinge/160209%20DLT%20PosPap%20Integration%20final.pdf> (Stand: 11.09.2016), S. 1.
 - 4 Groß, Thomas: Das deutsche Integrationskonzept – vom Fördern zum Fordern, ZAR 2007, 315, 317; Unabhängige Kommission „Zuwanderung“: Zuwanderung gestalten, Integration fördern – Bericht der unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, Berlin 2001, S. 138; Schliesky, Utz: Ausländerintegration als kommunale Aufgabe, ZAR 2005, 106, 107 sowie ausdrücklich 113; Eichenhofer, Johannes: Die „Integration von Ausländern“ als Verwaltungsaufgabe, DÖV 2014, 776, 780 f.; ders.: Integrationsgesetzgebung, ZAR 2016, 251, 253; Burgi, Martin: Das werdende Integrationsverwaltungsrecht und die Rolle der Kommunen, DVBl 2016, 1015, 1016; Heckmann, Friedrich: Integration von Migranten – Einwanderung und neue Nationenbildung, Wiesbaden 2015, S. 21.
 - 5 Bendel, Petra/Borkowski, Andres: Entwicklung der Integrationspolitik, in: Einwanderungsgesellschaft Deutschland – Entwicklung und Stand der Integration, hrsg. von Martina Sauer, Heinz Ulrich Brinkmann, Wiesbaden 2016, S. 99–116, hier S. 110; Deutscher Landkreistag (wie Anm. 3), S. 1.

Nach einem kurzen Überblick über die migrationssoziologischen und aufenthaltsrechtlichen Grundlagen des Integrationsbegriffes sowie das gesetzgeberische Integrationskonzept des Förderns und Forderns, soll im Rahmen dieser Ausarbeitung chronologisch die normative und konzeptionelle Entwicklung der von anerkannten Asylberechtigten und international Schutzberechtigten eingeforderten Integrationsleistungen untersucht werden. Zugleich soll ebenfalls auf die aktuellen Entwicklungen durch das Inkrafttreten des Integrationsgesetzes Bezug genommen werden, indem dargelegt wird, welche weiteren Integrationsleistungen durch diesen Personenkreis seit Inkrafttreten des Gesetzes im August 2016 erbracht werden müssen. Zusammenfassend sollen sodann die durch anerkannte Asylberechtigte und international Schutzberechtigte unter der geltenden Fassung des AufenthG zu erbringenden Integrationsleistungen dargelegt und die rechtlichen Auswirkungen bei „Nicht-Befolgung“ erörtert werden, bevor auf Basis der innerhalb dieser Arbeit gewonnenen Erkenntnisse, unter besonderer Berücksichtigung der gesetzlichen Neuerungen durch das Integrationsgesetz, zusammenfassend Stellung bezogen wird.

I. Soziologische Grundlagen der Integration

Innerhalb der verschiedenen politischen, soziologischen, theologischen oder rechtswissenschaftlichen Diskussionen gibt es keine einheitliche Definition des Integrationsbegriffes.⁶ Allgemein lässt sich Integration als gleichberechtigte Teilhabe und Einbindung einer Minderheit in ein Mehrheitssystem mit dem Ziel, ein neues Gesamtsystem zu schaffen, beschreiben.⁷ Im Folgenden soll ein (migrations-)soziologischer Überblick über den Begriff sowie die inhaltliche Ausgestaltung der Integration gegeben werden.

1. Der soziologische Integrationsbegriff

Neben der bereits erwähnten umfassenden Bedeutung der Integration stellt diese sowohl einen der zentralen Grundbegriffe der allgemeinen Soziologie als auch ein besonderes migrationssoziologisches Konzept dar.⁸ Im Rahmen der allgemeinen Soziologie meint Integration den Zustand einer Gesellschaft, in dem alle Teile fest miteinander verbunden sind und eine nach außen abgegrenzte Einheit bilden.⁹ In diesem Sinne müssen die einzelnen Glieder als ein nicht wegzudenkender Bestandteil der Gesellschaft betrachtet werden.¹⁰

6 Sauer, Martina/Brinkmann, Heinz Ulrich: Einführung Integration in Deutschland, in: Einwanderungsgesellschaft Deutschland – Entwicklung und Stand der Integration, hrsg. von Martina Sauer, Heinz Ulrich Brinkmann, Wiesbaden 2016, S. 1–22, hier S. 4; Eichenhofer, Johannes: Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, Baden-Baden 2013, S. 25.

7 Niesten-Dietrich: Integration und Staatsangehörigkeit, ZAR 2012, 85, 86; Schliesky (wie Anm. 4), ZAR 2005, 106, 107; Dudenredaktion (Hrsg.): Duden – Das Fremdwörterbuch, 11. Auflage, Band 5, Berlin 2015, Stichwort: „Integration“, S. 493.

8 Heckmann (wie Anm. 4), S. 69; Eichenhofer (wie Anm. 6), S. 195; Treibel, Anette: Integriert Euch! Ein Plädoyer für ein selbstbewusstes Einwanderungsland, Frankfurt, New York 2015, S. 35.

9 Heckmann (wie Anm. 4), S. 70; Hans, Silke: Theorien der Integration von Migranten – Stand und Entwicklung, in: Einwanderungsgesellschaft Deutschland – Entwicklung und Stand der Integration, hrsg. von Martina Sauer, Heinz Ulrich Brinkmann, Wiesbaden 2016, S. 23–50, hier S. 25; Esser, Hartmut: Inklusion, Integration und ethnische Schichtung, Journal für Konflikt und Gewaltforschung, 1999, Heft 1, abrufbar im Internet: <http://www.uni-bielefeld.de/ikg/jkg/1-1999/esser.pdf> S. 5, hier S. 14.

10 Esser: Inklusion, Integration und ethnische Schichtung, (wie Anm. 9), S. 14; ders.: Integration und ethnische Schichtung, Arbeitspapiere MZES, Nr. 40, 2001, S. 1, abrufbar im Internet: <http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp-40.pdf> (Stand: 11.09.2016), S. 1.

Die Soziologie differenziert grundsätzlich zwischen der systemischen und der sozialen Integration.¹¹ Der Fokus der Migrationsforschung liegt primär auf der sozialen Integration von Migranten in das bestehende System der Aufnahmegesellschaft und dessen sozioökonomischen, rechtlichen und kulturellen Beziehungen und Institutionen.¹² Hierbei werden vier zeitlich aufeinanderfolgende Phasen unterschieden:¹³ Die Kulturation als der Erwerb von Wissen, Kenntnissen und anderer Kompetenzen, die für die gesellschaftliche Interaktion unerlässlich sind, bildet stets den Beginn eines Integrationsprozesses.¹⁴ Insbesondere das Erlernen sprachlicher Fertigkeiten und die Kenntnis der wichtigsten sozialen Regeln sind für diese Phase der Integration ein wichtiger Bestandteil.¹⁵ Die zweite Phase ist die Platzierung des Individuums in einer bestimmten gesellschaftlichen Position, beispielsweise in Form der Verleihung der Staatsbürgerschaft sowie bestimmter politischer Rechte oder beruflicher Positionen.¹⁶ Die Interaktion mit Anderen und die Identifikation sowohl mit dem System selbst als auch mit dessen Werteordnung sowie das subjektive Empfinden, Teil der Gesamtgesellschaft zu sein, bilden die letzten Phasen gelungener Integration.¹⁷

-
- 11 Diese Differenzierung geht zurück auf David Lockwood. In Deutschland grundlegend durch H. Esser geprägt. Die Systemintegration bezeichnet den Zusammenhalt eines Systems als Ganzes; sie erfolgt unabhängig von den speziellen Motiven und Beziehungen des Einzelnen und hat lediglich das System der Gesellschaft als Bezugspunkt. Die Integration eines Systems erfolgt beispielsweise durch den Weltmarkt, durch die Aktivität internationaler Konzerne oder durch die Errichtung supranationaler Organisationen wie der Europäischen Union. Die Sozialintegration hingegen bezieht sich auf das einzelne Individuum und die Art und Weise, wie dieses in das bestehende System der Aufnahmegesellschaft einbezogen wird. Siehe hierzu: Esser: Integration und ethnische Schichtung, (wie Anm. 10), S. 3 ff.; ders.: Inklusion, Integration und soziale Schichtung, (wie Anm. 9), S. 14 f.; Eichenhofer (wie Anm. 4), DÖV 2014, 776, 778; ders. (wie Anm. 6), S. 216; Hans (wie Anm. 9), S. 23 ff.; Heckmann (wie Anm. 4), S. 70 und S. 72; Treibel (wie Anm. 8), S. 37 f.
- 12 Heckmann (wie Anm. 4), S. 70 und S. 72; Esser: Inklusion, Integration und ethnische Schichtung, (wie Anm. 9), S. 14 f.
- 13 Esser: Inklusion, Integration und ethnische Schichtung, (wie Anm. 9), S. 15 ff.; ders.: Integration und ethnische Schichtung, (wie Anm. 10), S. 8; Eichenhofer (wie Anm. 4), DÖV 2014, 776, 778; Heckmann (wie Anm. 4), S. 71.
- 14 Esser: Integration und ethnische Schichtung, (wie Anm. 10), S. 8; ders.: Inklusion, Integration und soziale Schichtung, (wie Anm. 9), S. 15 f.
- 15 Esser: Integration und ethnische Schichtung, (wie Anm. 10), S. 9; ders.: Inklusion, Integration und soziale Schichtung, (wie Anm. 9), S. 16.
- 16 Esser: Integration und ethnische Schichtung (wie Anm. 10), S. 9; ders.: Inklusion, Integration und soziale Schichtung, (wie Anm. 9), S. 16; ders.: Sprache und Integration – die sozialen Bedingungen und Folgen des Spracherwerbs von Migranten, Frankfurt am Main (u.a.) 2006, S. 11; Hans (wie Anm. 9), S. 25 f.
- 17 Esser: Integration und ethnische Schichtung, (wie Anm. 10), S. 10 ff.; ders.: Inklusion, Integration und soziale Schichtung, (wie Anm. 9), S. 17 f.

Seit Beginn des Jahres 2015 kam über eine Million Asylsuchende nach Deutschland. Mit dem Zuzug von Menschen verschiedener Nationalitäten steigt die staatliche Verantwortung an die Integration in die hiesige Gesellschaft und den Arbeitsmarkt. Neben dem Angebot staatlicher Förderungsmaßnahmen, die insbesondere eine sprachliche und soziale Integration bezwecken, nimmt der Gesetzgeber die Zuwanderer nunmehr auch vermehrt selbst in die Verpflichtung, ihnen auferlegte Integrationsleistungen wie die Teilnahme an Sprachprogrammen zu erfüllen.

Janine Reitel untersucht systematisch unter Einbeziehung soziologischer Erkenntnisse die normative Entwicklung der von anerkannten Asyl- sowie international Schutzsuchenden seit Inkrafttreten des Aufenthaltsgesetzes im Jahr 2005 zu erbringenden Integrationsleistungen. Dabei wird den Sanktionsregelungen besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Die durch das Integrationsgesetz vom August 2016 neu eingeführten Vorschriften werden unter Zugrundelegung rechtlicher und sozialer Erwägungen einer kritischen Würdigung unterzogen. Ebenfalls wird im Rahmen dieser Darstellung der Wandel des aufenthaltsrechtlichen Integrationskonzepts des „Fördern und Fordern“ durch die entsprechenden Gesetzesänderungen des Aufenthaltsgesetzes beleuchtet und wertend betrachtet.

