

Aufenthaltserlaubnis nur nach bestandenem Kurs

In den letzten Jahren war in vielen europäischen Ländern ein verstärkter Trend hin zu verpflichtenden Integrationsmassnahmen zu beobachten, sei es unter dem Titel Integrationsprogramme, Integrationskurse und so genannter Integrationsvereinbarungen oder -verträge. Der Vergleich solcher Massnahmen in vier Ländern zeigt Gemeinsamkeiten und Unterschiede.

Ein zentraler Diskussionspunkt bei der Integration von Migrantinnen und Migranten in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ist die generelle Ausrichtung von staatlichen Integrationsprogrammen, insbesondere die Frage, ob die Integrationsmassnahmen verpflichtend oder freiwillig sein sollen. Befürworter einer Verpflichtung argumentieren, dass man möglichst die ganze Zielgruppe mit Integrationsmassnahmen erreichen kann. Freiwillige Massnahmen, so meinen andere, seien effektiver, weil sie besser auf die Bedürfnisse der Migrantinnen und Migranten ausgerichtet seien. Es kann in vielen EU-Staaten ein Trend zu spezifischen Integrationspolitiken mit

verpflichtenden Elementen beobachtet werden. So hat nach den Niederlanden 1998 und Dänemark 1999 auch Österreich 2003 mit der Integrationsvereinbarung gesetzliche Massnahmen beschlossen, die neu angekommene Migrantinnen und Migranten zur Teilnahme an Deutsch-Integrationskursen verpflichten. Auch Deutschland führte 2005 den verpflichtenden Integrationskurs ein. Jüngstes Beispiel ist Frankreich, das kürzlich in einer Gesetzesnovelle den bereits existierenden «contrat d'accueil et d'intégration» nun auch für eine grössere Zielgruppe verpflichtend machte.

Diese Programme bestehen hauptsächlich aus Sprachtraining, Orientierungskursen und Landeskunde (in einigen Ländern auch Berufsorientierung oder -training). In einigen Ländern müssen Integrationskurse absolviert werden, bevor eine eingewanderte Person das (dauerhafte) Recht auf Aufenthalt und vollen Zugang zu Sozialleistungen, d.h. einen rechtlich gesicherten Status in der Aufnahmegesellschaft, erhält.

Die Zielgruppen solcher Integrationsprogramme sind hauptsächlich neu zuwandernde Erwachsene – in Frankreich auch Jugendliche ab 16 Jahren – mit ungenügenden Kenntnissen der Landessprache sowie Immigrantinnen und Immigranten, die einen dauerhaften Aufenthalt anstreben (Carrera 2006). Ausgenommen von diesen Pflichtprogrammen sind üblicherweise EU- und EWR-Staatsangehörige, Aufenthalter mit einer temporären

Dauer/Durée	Sanktionen/Sanctions	Kosten/Coûts
Österreich/Autriche		
Verpflichtende Integrationsvereinbarung (IV); seit 1.1.2003 / <i>Convention d'intégration obligatoire (CI); depuis le 1^{er} janvier 2003</i>		
Alphabetisierungskurs: 75 Einheiten, je 45 Min. / <i>Cours d'alphabétisation: 75 unités de 45 min.</i> Deutschkurs: 300 Einheiten, je 45 Min. / <i>Cours d'allemand: 300 unités de 45 min.</i> Muss spätestens innerhalb von 5 Jahren erfüllt werden. / <i>La convention doit être accomplie au plus tard en l'espace de 5 ans.</i>	Kostenbeitrag des Bundes wird gesenkt, je länger die Person zur Erfüllung der IV braucht. / <i>L'Etat diminue la contribution aux frais si la personne met du temps pour remplir la CI.</i> Bei Nichterfüllen der IV drohen Geldstrafen (bis zu 200 €) oder in bestimmten Fällen sogar Ausweisung. / <i>Si la personne ne remplit pas la CI, elle est passible d'une amende (jusqu'à 200 €) et dans certains cas même du renvoi.</i>	Kurskosten werden von jedem Sprachinstitut selbst festgesetzt. / <i>Chaque institut de langue détermine lui-même les frais de cours.</i> Wird der Alphabetisierungskurs innerhalb eines Jahres erfolgreich beendet: Rückerstattung der Kurskosten bis zu einem maximalem Betrag von 375 €. / <i>Si le cours d'alphabétisation est réussi en l'espace d'une année, les coûts du cours allant jusqu'à 375 € seront remboursés.</i> Wird der Deutsch-Integrationskurs innerhalb von zwei Jahren mit der Abschlussprüfung abgeschlossen: Rückerstattung von 50% der Kurskosten bis zu einem maximalen Betrag von 750 €. / <i>Si les examens finaux du cours d'allemand et d'intégration sont réussis dans un délai de deux ans, 50% des frais de cours d'un montant maximum de 750 € seront remboursés.</i>

Deutschland/Allemagne

Integrationskurs; seit 01.01.2005 / *Cours d'intégration; depuis le 1^{er} janvier 2005*

Ganztägiger Unterricht mit 25 Wochenstunden. / <i>Enseignement à plein temps de 25 heures hebdomadaires.</i> Möglichkeit von Teilzeitunterricht mit mindestens 5 Wochenstunden, Nachmittags- und Abendkurse. / <i>Possibilité de suivre un enseignement à temps partiel d'une durée minimale de 5 heures hebdomadaires, cours l'après-midi et cours du soir.</i> Integrationskurs: 600 Stunden sowie 30 Stunden Orientierungskurs. / <i>Cours d'intégration: 600 heures ainsi que 30 heures de cours d'orientation.</i> Sprachkurs: ein Basissprachkurs und ein Aufbausprachkurs zu je 300 Stunden. / <i>Cours de langue: un cours de base et un cours de perfectionnement de 300 heures chacun.</i>	Aufenthaltsrechtliche und finanzielle Sanktionen / <i>Sanctions financières et sanctions sur le statut juridique de séjour:</i> • Negative Folgen im Rahmen der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis oder beim Antrag auf Niederlassungserlaubnis. / <i>Conséquences négatives dans le cadre de la prolongation de l'autorisation de séjour ou lors de la demande d'une autorisation d'établissement.</i> • Kürzungen beim Arbeitslosengeld und ähnlichen Sozialleistungen (bis zu 10 %). / <i>Réductions des prestations de l'assurance-chômage et d'autres prestations sociales du même genre (jusqu'à 10%).</i>	Kursteilnehmer zahlen 1 € pro Unterrichtsstunde, den Rest übernimmt die Bundesrepublik. / <i>Les participants aux cours paient 1 € par heure d'enseignement, le solde étant à la charge de l'Etat.</i> Neu Zugewanderte können einen Antrag auf Befreiung vom Kostenbeitrag stellen, wenn sie Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe beziehen. / <i>Les nouveaux immigrants peuvent présenter une demande d'exonération à la contribution aux frais de cours lorsqu'ils sont au chômage ou lorsqu'ils touchent une aide sociale.</i> Die Kosten für den Abschlusstest werden vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge übernommen. / <i>C'est l'Office fédéral des migrations et des réfugiés qui prend en charge les frais du test final des cours.</i>
---	---	---

Frankreich/France

Contrat d'accueil et d'intégration; seit 1.7.2003 als Pilotprojekt; seit Mai 2006 verpflichtend / *Depuis le 1^{er} juillet 2003 à titre de projet pilote; depuis mai 2006 à caractère obligatoire*

1 Jahr (kann verlängert werden). / <i>1 année (mais peut être prolongé).</i> Ein Kurs dauert im Durchschnitt 392 Stunden. / <i>Durée moyenne du cours: 392 heures.</i>	Negative Folgen im Rahmen der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis. / <i>Conséquences négatives dans le cadre de la prolongation de l'autorisation de séjour.</i> Negative Auswirkungen für eine Einbürgerung. / <i>Conséquences négatives sur une naturalisation.</i>	Der Staat übernimmt alle Kosten. / <i>L'Etat finance tout.</i>
---	--	--

Niederlande/Pays-Bas

Verpflichtende Einführungsprogramme seit 1998; Integrationstest im Herkunftsland seit 2006 / *Programmes d'introduction à caractère obligatoire depuis 1998; test d'intégration dans le pays d'origine de l'immigré depuis 2006*

Innerhalb eines Jahres nach Start des Programms muss ein Einheitstest über Sprachkenntnisse und soziale Orientierung bestanden werden. / <i>Un an après le début du programme, un test portant sur les connaissances linguistiques et l'orientation sociale devra être passé avec succès.</i> Bildungsteil: 600 Stunden im Durchschnitt. / <i>Enseignement: en moyenne 600 heures.</i>	Das Bestehen des Tests im Ausland ist Voraussetzung für Aufenthaltserlaubnis. / <i>Réussir le test d'intégration dans le pays d'origine est une condition pour l'obtention d'une autorisation de séjour.</i> Bei den Kursen im Inland: finanzielle Sanktionen, Kürzungen von Sozialleistungen und Auswirkungen auf dauerhafte Aufenthaltserlaubnis. / <i>Pour les cours dans le pays d'accueil, les sanctions financières vont de la réduction de prestations sociales à des répercussions sur une autorisation de séjour durable.</i>	Teilnehmer zahlen 350 € für Kurse im Ausland, 270 € für Kurse in den Niederlanden. / <i>Les participants paient 350 € pour des cours à l'étranger et 270 € pour les cours aux Pays-Bas.</i> Der Staat kann 50% der Kosten bei erfolgreichem Test rückerstatten. / <i>L'Etat peut rembourser la moitié des frais de cours en cas de réussite du test.</i>
---	---	---

Arbeitsbewilligung, langjährig ansässige Migrantinnen und Migranten, hoch qualifizierte Arbeitskräfte, Personen aus Wissenschaft und Forschung sowie Studierende und Asylsuchende.

52

Um die Integrationsprogramme durchsetzen zu können, wurden Sanktionen bei Nichtteilnahme oder nicht erfolgreichen Erfüllung eingeführt. Die Konsequenzen reichen von Bussen bis zum Verlust des Aufenthaltsrechts oder der Ausweisung (siehe die Tabellen zu Österreich, Deutschland, Frankreich, Niederlande).

Gemeinsam ist vielen verpflichtenden Elementen in Integrationsmassnahmen der Fokus auf den Erwerb von Sprachkenntnissen und allgemeinem Grundwissen über das jeweilige Land. Die Ausgestaltung bezüglich Stundenanzahl, genauer Inhalt der Kurse, Kosten und ihrer Gewichtung stellen sich dabei durchaus unterschiedlich dar. Spricht man mit den Betroffenen selber (ICMPD 2005), kann man erstaunlicherweise feststellen, dass die Frage der Verpflichtung weniger stark die Gemüter beschäftigt, als man es vielleicht erwarten würde. Vielmehr geht es um die tatsächliche Ausgestaltung der verpflichtenden Elemente, die Qualität der den Bedürfnissen angepassten Angebote sowie die damit verbundenen Rahmenbedingungen wie etwa Kinderbetreuung, Kurszeiten, Standorte oder Kosten. Solche Aspekte sollten bei der Planung und Umsetzung der Massnahmen daher besonders in Betracht gezogen werden.

Wirksamkeit der Massnahmen kaum erforscht

Wie erfolgreich solche Massnahmen sind, lässt sich schwer beurteilen. Welche Indikatoren sollen herangezogen werden: die Anzahl der Teilnehmer oder der bestandenen Prüfungen, die erworbenen Sprachkenntnisse? Sollte das oberste Ziel der jeweiligen Massnahme evaluiert werden, wie z.B. in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens selbständig handeln zu können bzw. die wirtschaftliche und soziale Integration? Es liegen kaum wissenschaftliche Untersuchungen darüber vor,

welche kausale Rolle der Besuch eines Sprach- und Integrationskurses für den Integrationsprozess insgesamt spielt und wie effektiv – verglichen mit einem Verzicht auf staatliche Interventionen – diese Massnahmen für den Zweitspracherwerb und die berufliche Integration sind.

2002 wurde in den Niederlanden das Sprachkursangebot evaluiert. Demnach brachen 15 bis 20 Prozent der Teilnehmenden das Integrationsprogramm ab. Zu den häufigsten Gründen, den Kurs abzubrechen, gehören Berufstätigkeit, gesundheitliche Probleme und fehlende Kinderbetreuung. In den Niederlanden gelingt es in einem hohen Masse, die Zielgruppe in der ersten Phase des Integrationsprogramms zu erfassen (Wolf/Wunderlich 2006). Allerdings absolvierte nur etwa die Hälfte den gesamten Kurs und die Abschlussprüfung. Einen Hinweis auf die Verbesserung der Sprachkompetenz gibt ein weiteres Resultat aus den Niederlanden. Etwa bei zwei Drittel derjenigen, die einen Abschlusstest ablegten, konnten Fortschritte in der Sprache festgestellt werden. Ein Drittel aber profitierte nicht von dem Kursbesuch. Es wurde zudem festgestellt, dass das erreichte Sprachniveau auch bei denjenigen, die grundsätzlich Fortschritte zu verzeichnen hatten, insgesamt niedriger als politisch erwünscht ist. 13 Prozent der Teilnehmenden erreichten das für eine Erwerbsarbeit als nötig erachtete Niveau und ein weiteres knappes Drittel das darunter liegende Niveau, das als Voraussetzung für die Teilhabe am alltäglichen gesellschaftlichen Leben angesehen wird (Schönwälder/Söhn/Michalowski 2005).

Die Vorstellung, der überwiegende Teil der neu Zugewanderten könne in kurzer Zeit durch den Besuch eines Sprachkurses die Landessprache so gut lernen, dass sie prinzipiell einer anspruchsvolleren Erwerbstätigkeit nachgehen könnten, erscheint illusorisch. Dies bedeutet aber nicht, dass derartige Programme wertlos sind. Etwa zwei Drittel der Teilnehmenden verbessern ihre Sprachkenntnisse und erhalten wichtige Hilfen zur allgemeinen Integration und Orientierung in der Aufnahmegesellschaft. Um Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt herzustellen, wäre jedoch mehr als die bisherigen Sprachkursprogramme notwendig.

Die «Zweiteilung» der Migrationsbevölkerung in solche, die an Massnahmen teilzunehmen müssen, und solche, die dürfen, stösst auch auf kritische Stimmen. EU-Bürger können aus rechtlichen Gründen solchen verpflichtenden Regelungen nicht

Haleh Chahrokh studierte Rechtswissenschaften in Wien und Paris. Seit 2002 arbeitet sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin am International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) in Wien. Sie war Projektleiterin eines vergleichenden Forschungsprojektes zu «Integrationsvereinbarungen und freiwilligen Massnahmen».

Régler l'intégration par une convention

Toujours plus d'Etats européens introduisent des éléments contraignants dans les mesures d'intégration des étrangers et cette tendance semble encore devoir s'accroître à l'avenir. Toutes ces mesures ont un point commun. Elles se focalisent sur l'acquisition de connaissances linguistiques et une connaissance de base du pays d'accueil. L'aménagement concret des mesures d'intégration en ce qui concerne le nombre d'heures de cours, leur contenu exact, leur coût et leur pondération varie cependant d'un pays à l'autre. Mais d'une manière générale, les plus récentes évolutions dans ce domaine laissent néanmoins apparaître une tendance très claire: l'octroi de droit relevant du séjour est assorti d'obligations dites d'intégration, mais aussi de sanctions lorsque les clauses de la convention d'intégration n'ont pas été respectées.

unterworfen werden. Weitere Ausnahmen (z.B. hoch qualifizierte oder Bürger aus USA, Kanada oder Neuseeland) lassen den Eindruck entstehen, gewisse Migrantengruppen, namentlich gewisse Drittstaatsangehörige, würden von vorneherein als problematisch betrachtet. Diverse Lösungsvorschläge in dieser Hinsicht zielen auf verbesserte freiwillige Massnahmen auf Basis von Anreizen (z.B. in Form eines Bildungschecks) ab.

Bibliographie

- Bade, Klaus J., 2005, Nachholende Integrationspolitik.
In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR) Nr. 7.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF),
Integrationskurse, www.bamf.de.
- Carrera, Sergio, 2006, A Comparison of Integration Programmes in the EU, Trends and weaknesses. Challenge Papers No. 1.
- Guild, Elspeth, 2005, Cultural and Identity Security: Immigrants and the Legal Expression of National Identity.
In: Guild and van Selm (eds.), International Migration and Security: Opportunities and Challenges. New York: Routledge Research in Transnationalism, Routledge.
- ICMPD, 2005, Integration Agreements and Voluntary Measures, Compulsion or Voluntary Nature – Comparison of compulsory integration courses, programmes and agreements and voluntary integration programmes and measures in Austria, France, Germany, the Netherlands and Switzerland. Vienna: ICMPD.
- Österreichischer Integrationsfonds, Integrationsvereinbarung, www.integrationsfonds.at.
- Peucker, Mario, 2005, Lernziel «Integrationskompetenz». Orientierungskurse für Migranten und Migrantinnen. In: Praxis Politische Bildung, Materialien – Analysen – Diskussionen, 9. Jahrgang, Heft 4: 251–260.
- Schönwälder, Karen; Söhn, Janina; Michalowski, Ines, 2005, Sprach- und Integrationskurse für MigrantInnen. Erkenntnisse über ihre Wirkungen aus den Niederlanden, Schweden und Deutschland. AKI-Forschungsbilanz 3. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Wolf, Richard; Wunderlich, Tanja, 2006, Staatsbürgerliche Bildung und Integrationskurse: Ein internationaler Vergleich. In: Behrens, Heidi; Motte, Jan (Hg.): Politische Bildung in der Einwanderungsgesellschaft. Zugänge – Konzepte – Erfahrungen, Wochenschau-Verlag, Schwalbach, 152–165.