

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Betreuungsgeld und Integration

- Ausarbeitung -



Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: [REDACTED]

Betreuungsgeld und Integration

Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 040/2009

Abschluss der Arbeit: 13.03.2009

Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W.

- Zusammenfassung -

Die Auszahlung des Betreuungsgeldes davon abhängig zu machen, dass die ausländischen Eltern des zu Hause betreuten Kindes an speziellen Integrationskursen teilnehmen, dürfte mit der Verfassung in Einklang stehen, wenn die Regelung sachgerecht ausgestaltet ist und den inneren Zusammenhang zwischen der staatlichen Leistungsgewährung und der integrationspolitischen Zielsetzung der Bedingung hinreichend herausstellt. Bei der Gewährung staatlicher Leistungen besitzt der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum. Diese Regelung differenziert bei der Gewährung des Betreuungsgeldes zwischen ausländischen und deutschen Eltern. Der Zweck der in Frage stehenden Regelung ist die Förderung der Integration der ausländischen Eltern sowie ihrer Kinder. Dies erscheint als sachlicher Grund für die Differenzierung sinnvoll und legitim.

1. Einleitung

Das „Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege“ (Kinderförderungsgesetz - KiföG) vom 26.09.2008¹, das am 16.12.2008 in Kraft trat, regelt den Ausbau der Betreuungsmöglichkeiten für Kinder unter drei Jahren. Zunächst ist eine Ausbauphase bis 31.07.2013 vorgesehen und anschließend sollen Eltern ab 01.08.2013 einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für ihre Kinder ab dem vollendeten ersten bis zum vollendeten dritten Lebensjahr erhalten. Außerdem sieht dieses Gesetz die Schaffung eines vierten Absatzes in § 16 des Achten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VIII) – Kinder- und Jugendhilfe – vor. Diese Regelung hat folgenden Inhalt: „Ab 2013 soll für diejenigen Eltern, die ihre Kinder nicht in Einrichtungen betreuen lassen wollen oder können, eine monatliche Zahlung (zum Beispiel Betreuungsgeld) eingeführt werden“.

Diese Ausarbeitung befasst sich mit der Frage, ob es möglich ist, die Auszahlung des Betreuungsgeldes davon abhängig zu machen, dass die ausländischen, nicht aus einem EU-Mitgliedstaat stammenden Eltern des zu Hause betreuten Kindes an speziellen Integrationskursen - etwa einem Sprachkurs - teilnehmen.

2. Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers

Bei der Gewährung staatlicher Leistungen besitzt der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum. Es ist von Verfassungs wegen weitgehend in sein politisches Ermessen gestellt, welche gesetzgeberischen Ziele er verfolgen will und welche Mittel er dazu einsetzt. Das Grundgesetz übt in der Festschreibung von Staatszielen und Staatsaufgaben weitgehende Zurückhaltung und respektiert den eigenen Verantwortungsbereich der Politik.² Sie ist mehr als bloßer Verfassungsvollzug. So genügt für den Erlass eines Gesetzes die (formale) demokratische Legitimation, wenn die bundesstaatliche Gesetzgebungskompetenz vorliegt und der Vorrang der Verfassung beachtet wird. Das Bundesverfassungsgericht weist den Gedanken zurück, dass staatliches Handeln sich inhaltlich aus dem Grundgesetz rechtfertigen müsse: „Es wäre im Hinblick auf die Bewahrung des demokratischen Rechtsstaates, den das Grundgesetz verfasst hat, ein unverantwortliches Unterfangen, verfassungsmäßige Verfahren mit der Behauptung abzuwerten oder auszuhöheln, sie erforderten daneben weitere Legitimationen. Nach dem Grundgesetz be-

1 BGBl. I S. 2403.

2 Isensee, Staatsaufgaben, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 3. Auflage 2006, § 73 Rn. 45.

deutet verfassungsmäßige Legalität zugleich demokratische Legitimität.³ Wie das Bundesverfassungsgericht an anderer Stelle⁴ ausführte, geht das Grundgesetz von der generellen Befugnis des Staates zum Handeln im Gemeinwohlinteresse aus, erlegt ihm dabei aber sowohl formell als auch materiell bestimmte Beschränkungen auf. Ein Regelungsverbot kann sich unter diesen Umständen nicht schon aus einer fehlenden verfassungsrechtlichen Ermächtigung, sondern nur aus den **verfassungsrechtlichen Schranken staatlicher Entscheidungen** ergeben. Im Ergebnis ist dem Staat alles erlaubt, was die Verfassung ihm nicht verbietet.⁵ Demzufolge kann der Staat die Gewährung von Sozialleistungen an bestimmte Auflagen und Bedingungen knüpfen und wie im vorliegenden Falle die Gewährung des Betreuungsgeldes vom Besuch eines Integrationskurses abhängig machen.

3. Staatsangehörigkeit als Differenzierungskriterium

Die in Rede stehende Regelung differenziert bei der Gewährung des Betreuungsgeldes zwischen ausländischen und deutschen Eltern. Erstere kommen nur dann in den Genuss des Betreuungsgeldes, wenn sie an einem Integrationskurs teilnehmen. Grundsätzlich gilt, dass nicht jede rechtliche Ungleichbehandlung zugleich auch verfassungswidrig ist. Der **spezielle Gleichheitssatz** des Art. 3 Abs. 3 GG ist vorliegend nicht tangiert. Er enthält einige konkret bezeichnete Diskriminierungsverbote: Differenzierung nach Geschlecht, Abstammung, Rasse, Sprache, Heimat, Herkunft, Glauben sowie religiöser und politischer Anschauung. Nicht enthalten in diesem Katalog ist das Merkmal der Staatsangehörigkeit, das bei ausländischen Personen gleichheitsrechtlich eine Rolle spielt. Eine Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit wird insbesondere nicht von den Merkmalen Heimat und Herkunft erfasst.⁶ Auch der **allgemeine Gleichheitssatz** verbietet grundsätzlich nicht eine Differenzierung zwischen Ausländern und deutschen Staatsbürgern. Nach dem klassischen Verständnis ist es durch Art. 3 Abs. 1 GG verboten, „wesentlich Gleiches willkürlich ungleich und wesentlich Ungleiches willkürlich gleich zu behandeln“.⁷ Maßstab für die Überprüfung der Rechtfertigung eines Eingriffs ist danach das **Willkürverbot**. In diesem Rahmen ist „nur die Einhaltung der äußersten Grenzen der gesetzgeberischen Freiheit“ zu überprüfen.⁸ Art. 3 Abs. 1 GG ist verletzt, „wenn sich für eine gesetzliche Regelung kein sachlicher Grund finden lässt und sie

3 BVerfGE 62, 1 (43).

4 BVerfGE 98, 218 (248).

5 Isensee, Vorbehalt der Verfassung, in: Festschrift für Walter Leisner, 1990, S. 370 ff. (378).

6 BVerfGE 51, 1 (30); 90, 27 (37); BVerwGE 80, 233 (243).

7 BVerfGE 49, 148 (165).

8 BVerfGE 18, 121 (124); 50, 57 (77); 74, 182 (200).

deshalb als willkürlich zu bezeichnen ist“.⁹ Die Unsachlichkeit der Differenzierung muss evident sein.¹⁰



4. Förderung der Integration als sachlicher Grund

Der Zweck der in Frage stehenden Regelung ist die Förderung der Integration der ausländischen Eltern sowie ihrer Kinder. Weite Teile der Rechtsordnung durchzieht dieser Grundsatz. Wie sich aus § 1 Abs. 1 S. 4 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) ergibt, sind Integrationsmaßnahmen durch den Gesetzgeber ausdrücklich vorgesehen. In § 44a Abs. 1 AufenthG ist die Verpflichtung zur **Teilnahme an Integrationskursen** gesetzlich normiert. Ebenfalls in dieser Regelung enthalten sind Sanktionsmöglichkeiten für den Fall der Verweigerung. Außerdem wird innerhalb dieses Regelwerks auch der Notwendigkeit einer Integration der Folgegenerationen Rechnung getragen. Denn in § 44a Abs. 1 S. 1 Nr. 3 AufenthG ist geregelt, dass bei besonderer Integrationsbedürftigkeit ebenfalls eine Teilnahmepflicht besteht. Zur Frage, wann eine besondere Integrationsbedürftigkeit besteht, enthält die Integrationsverordnung (IntV) von 2004 in § 4 Abs. 3 IntV ein Regelbeispiel. Danach kann von einer besonderen Integrationsbedürftigkeit dann ausgegangen werden, „wenn sich der Ausländer als Inhaber der Personensorge für ein in Deutschland lebendes minderjähriges Kind nicht auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen kann und es ihm daher nicht gelungen ist, sich ohne staatliche Hilfe in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben der Bundesrepublik Deutschland zu integrieren“.¹¹ Unter bestimmten Voraussetzungen ist auch die Kürzung von Sozialleistungen nach § 31 Zweites Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) möglich. Denn im SGB II ist die Grundsicherung für Arbeitssuchende geregelt, die in einem engen inneren Zusammenhang mit dem integrationspolitischen Bedürfnis steht, den Betroffenen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. Wenn der Betroffene seine Mitarbeit an diesem Ziel verweigert, erscheint die Kürzung einer Leistung, die damit in direktem Zusammenhang steht, gerechtfertigt. Darüber hinaus wurde die Integration als Aufgabe auch als Staatsziel im Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 S. 1 GG) verankert¹². Von Seiten der Politik wird betont, dass Integration ein Schwerpunkt ihrer Arbeit und eine Schlüsselaufgabe der Zeit sein muss.¹³

9 BVerfGE 91, 118 (123); 83, 1 (23).

10 BVerfGE 88, 87 (97); 89, 132 (142); 99, 367 (389).

11 § 4 Abs. 3 IntV in der Fassung vom 05.12.2007.

12 Nienhaus/Depel/Raif/Renke, Praxishandbuch Zuwanderung und Arbeitsmarkt, 2006, S. 233.

13 Böhmer, Integrationspolitik in der 16. Wahlperiode, in: Barwig/Beichel-Benedetti/Brinkmann, Perspektivwechsel im Ausländerrecht?, 2007, S. 27.

Die Integrationsförderung erscheint als sachlicher Grund für die Differenzierung bei der Gewährung von Betreuungsgeld sinnvoll und legitim. Regelung dürfte mit der Verfassung in Einklang stehen, wenn sie sachgerecht ausgestaltet ist und den inneren Zusammenhang zwischen der staatlichen Leistungsgewährung und der integrationspolitischen Zielsetzung der Bedingung hinreichend herausstellt.

W

