

**7. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung
für Migration, Flüchtlinge und Integration
über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer
in Deutschland
(Dezember 2007)**

Abkürzungsverzeichnis	9
Vorbemerkung	14
I Schwerpunkte der Arbeit der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration	18
1. Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe	18
2. Eigeninitiative und bürgerschaftliches Engagement aktivieren	21
3. Bilaterale integrationspolitische Zusammenarbeit stärken.....	26
4. Wirkung von Integrationspolitik beobachten und messen.....	29
4.1 Zielsetzung eines indikatorengestützten Monitorings	29
4.2 Integrationsmonitoring in Kommunen, Ländern und auf der Ebene der Europäischen Union	30
4.3 Bundesweites Integrationsmonitoring	32
II Integrationspolitik in der 16. Legislaturperiode.....	35
1. Der Nationale Integrationsplan	35
1.1 Paradigmenwechsel in der Integrationspolitik.....	35
1.2 Ergebnisse und Ausblick.....	38
2. Bildung.....	41
2.1 Frühkindliche Bildung	45
2.1.1 Kinder mit Migrationshintergrund in der Tagesbetreuung	45
2.1.2 Betreuung und Förderung von Kindern unter drei Jahren.....	48
2.1.3 Bildungspläne für frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung.....	50
2.1.4 Sprachförderung und sprachliche Bildung im Elementarbereich	52
2.2 Schulische Bildung	56
2.2.1 Schülerinnen und Schüler ausländischer Herkunft bzw. mit Migrationshintergrund	57
2.2.2 Verteilung nach Schularten.....	57
2.2.3 Niveau der Schulabschlüsse.....	59
2.2.4 Schulische Bildung im Nationalen Integrationsplan	61
2.3 Berufliche Bildung von Migrantinnen und Migranten.....	64
2.3.1 Ausbildungsbeteiligung von ausländischen Jugendlichen und jungen Erwachsenen	65
2.3.2 Ausbildungsbeteiligung von jungen Frauen	67
2.3.3 Ausbildungsbeteiligung nach Ausbildungsbereichen und Branchen.....	68

2.3.4	Jugendliche und junge Erwachsene mit Migrationshintergrund ohne Berufsabschluss	69
2.3.5	Beteiligung an berufsschulischen Angeboten	70
2.3.6	Berufliche Bildung im Nationalen Integrationsplan.....	71
2.4	Hochschulbildung	73
2.4.1	Hochschulbildung der Migrantenpopulation	74
2.4.2	Ergebnisse der 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks	75
2.4.3	Daten zur sozialen Herkunft.....	76
2.4.4	Hochschulbildung im Nationalen Integrationsplan	78
3.	Arbeitsmarkt	79
3.1	Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials.....	82
3.2	Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund	85
3.3	Erwerbstätigkeit der Bevölkerung mit Migrationshintergrund	87
3.4	Selbstständigkeit von Migrantinnen und Migranten	88
3.5	Migrantinnen und Migranten nach Qualifikation, Wirtschaftszweigen und Stellung im Beruf	93
3.6	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern.....	95
3.7	Weitere Beschäftigungsformen.....	99
3.7.1	Werkvertragsarbeitnehmer/innen und Saisonbeschäftigte	99
3.7.2	Geringfügig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer	100
3.8	Erwerbslosigkeit und Arbeitslosigkeit.....	102
3.8.1	Erwerbslosigkeit von Migrantinnen und Migranten nach Mikrozensus.....	102
3.8.2	Daten zur Arbeitslosigkeit von Ausländerinnen und Ausländern.....	103
3.8.3	Verbesserung der Beschäftigungschancen von Personen mit Migrationshintergrund	106
3.8.4	Stärkung des Arbeitskräfteangebotes von Personen mit Migrationshintergrund.....	107
3.8.5	Förderung des Arbeitskräfteangebots und Arbeitsförderung	108
3.8.6	Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse	112
3.8.7	Soziale und wirtschaftliche Lage der Bevölkerung mit Migrationshintergrund.....	115
4.	Integrationskurse und Erstförderung des Bundes.....	118
4.1	Bedarfsgerechtes Angebot	121
4.2	Kursqualität.....	122
4.3	Teilnahmebedingungen	123
4.4	Nachhaltigkeit	124
4.5	Migrationserstberatung und Jugendmigrationsdienste	124

5. Lebenssituation von Frauen	125
5.1 Häusliche Gewalt.....	127
5.2 Frauenhandel.....	129
5.3 Zwangsverheiratung	130
5.3.1 Ausgangslage	130
5.3.2 Erforderliche Maßnahmen	132
5.4 UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau.....	135
6. Gesundheit	136
6.1 Gesundheit im Nationalen Integrationsplan	136
6.2 Ausgangssituation	137
6.2.1 Daten des Mikrozensus 2005	137
6.2.2 Kinder- und Jugendgesundheitssurvey (KiGGS)	138
6.3 Gesundheitsforschung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung.....	139
6.4 Weitere Entwicklungen im nationalen Bereich	141
6.4.1 Arbeitskreis Migration und öffentliche Gesundheit.....	141
6.4.2 Kampf gegen HIV/AIDS	142
6.4.3 Verbundprojekt „Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten“	142
6.4.4 Sprachmittlung und Dolmetscherdienste	143
6.4.5 Forum kultursensible Altenhilfe.....	143
6.5 Entwicklungen im internationalen Bereich	144
6.5.1 Empfehlungen des Europarates zur Gesundheitsversorgung.....	144
6.5.2 Portugiesische Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union.....	144
7. Integration vor Ort.....	145
7.1 Kommunale Integrationskonzepte	148
7.2 Interkulturelle Öffnung der Verwaltung	149
7.3 Beteiligung von Migrantinnen und Migranten.....	152
7.4 Segregation und Wohnungsmarkt	153
7.5 Armut und Segregation.....	155
7.6 Maßnahmen der Bundesregierung	156
8. Fremdenfeindlichkeit und rassistische Gewalt	158
8.1 Ausgangslage	158
8.2 Maßnahmen der Bundesregierung	162
8.2.1 Bundesprogramm des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.....	162
8.2.2 Forum gegen Rassismus.....	162

8.2.3	Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt	163
8.2.4	Initiative „Orte der Vielfalt“	164
8.2.5	Koordinierungsgruppe gegen Rechtsextremismus	165
8.2.6	Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus.....	165
9.	Bürgerschaftliches Engagement	166
9.1	Migrantinnen und Migranten sind aktiv	167
9.2	Migrantenorganisationen	169
9.3	Rahmenbedingungen bürgerschaftlichen Engagements	172
9.3.1	Interkulturelle Öffnung.....	172
9.3.2	Gleichberechtigte Teilhabe	173
9.3.3	Qualifizierung	175
10.	Sport.....	176
10.1	Interkulturelle Öffnung der Vereine	178
10.2	Förderung von Migrantinnen im Sport	180
10.3	Evaluation und Vernetzung.....	181
11.	Kultur.....	182
11.1	Kulturelle Bildung.....	184
11.2	Interkulturelle Öffnung der Kulturinstitutionen	188
11.3	Integration als Querschnittsaufgabe in Kulturverwaltung und Kulturpolitik ...	190
12.	Medien.....	192
12.1	Arbeitsgruppe Medien des Nationalen Integrationsplans.....	194
12.2	Neuere Daten zur Mediennutzung von Menschen mit Migrationshintergrund	197
12.3	Beteiligung von Migrantinnen und Migranten an der Medienproduktion	199
12.4	Interkulturelle Medieninhalte	200
III	Entwicklung des Rechts	202
1.	Entwicklungen im Staatsangehörigkeitsrecht	202
1.1	Statistische Entwicklung der Einbürgerung.....	202
1.2	Anwendung des Staatsangehörigkeitsrechts	202
1.2.1	Ausreichende deutsche Sprachkenntnisse	202
1.2.2	Anrechenbare Aufenthaltszeiten	203
1.2.3	Hinnahme von Mehrstaatigkeit	204
1.2.4	Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit durch Wiedererwerb der ehemaligen Staatsangehörigkeit.....	205

1.2.5	Rücknahme von Einbürgerungen	207
1.3	Änderungen im Einbürgerungsrecht durch das Richtlinienumsetzungsgesetz	208
1.3.1	Vereinheitlichung der Anforderungen an die Deutschkenntnisse.....	209
1.3.2	Einbürgerungstests und darauf vorbereitende Kurse.....	210
1.3.3	Evaluierung der neuen Anforderungen für die Einbürgerung.....	210
1.3.4	Berücksichtigung besonderer Integrationsleistungen	211
1.3.5	Lebensunterhalt	211
1.3.6	Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei allen EU-Bürgern und Schweizern.....	211
1.3.7	Absenkung der Bagatelldarftgrenzen.....	212
1.3.8	Datenübermittlung zur Durchführung des Optionsverfahrens nach dem Geburtsortsprinzip	212
1.3.9	Schaffung eines Registers staatsangehörigkeitsrechtlicher Entscheidungen beim Bundesverwaltungsamt.....	213
2.	Entwicklungen im Aufenthaltsrecht	213
2.1	Anwendungsfragen im Berichtszeitraum.....	213
2.1.1	Sicherung des Lebensunterhalts bei Ausländern.....	213
2.1.2	Eigenständige Aufenthaltsverfestigung von ausländischen Kindern und Heranwachsenden mit einem Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen ..	216
2.1.3	Kettenduldungen.....	218
2.1.4	Ausweisungen	219
2.2	Richtlinienumsetzungsgesetz	220
2.2.1	Daueraufenthalt-Richtlinie.....	221
2.2.2	Familiennachzugrichtlinie und Ehegattennachzug im Aufenthaltsgesetz.....	222
2.2.2.1	Daten	222
2.2.2.2	Familiennachzugrichtlinie.....	223
2.2.2.3	Nachzugsalter auf 18 Jahre gesetzlich festgelegt.....	224
2.2.2.4	Nachweis einfacher Sprachkenntnisse vor der Einreise	225
2.2.3	Forscherrichtlinie	226
2.2.4	Studentenrichtlinie	228
2.2.5	Opferschutzrichtlinie	228
2.2.6	Integrationskurse	231
2.2.7	Humanitäre Aufenthaltsrechte und Bleiberechts- bzw. Altfallregelungen.....	232
2.2.7.1	Bleiberechtsregelung der Konferenz der Innenminister und -senatoren (IMK)	233
2.2.7.2	Bundesgesetzliche Altfallregelung	235
2.2.8	Ausweisung	237
2.2.9	Innere Sicherheit.....	238

2.2.10	„Illegale“ Ausländer	238
3.	Beschäftigungsrecht.....	240
3.1	Richtlinienumsetzungsgesetz	240
3.1.1	Zugang von Hochqualifizierten und Selbständigen	240
3.1.2	„Suchphase“ für Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen	241
3.1.3	Änderungen der Beschäftigungsverfahrensverordnung: Erleichterungen im Bereich des gleichrangigen Arbeitsmarktzugangs	242
3.2	Neue Zulassungsverordnung für ausländische Hochschulabsolventen zum deutschen Arbeitsmarkt	243
4.	Rechtsstellung der Unionsbürger und anderer europarechtlich privilegierter Personen.....	245
4.1	Aktuelle Entwicklungen: Die Beitrittsländer.....	245
4.2	Freizügigkeitsrichtlinie	246
4.3	Entwicklung Assoziationsrecht EWG/Türkei	247
5.	Flüchtlingsrecht	248
5.1	Ausgangslage	248
5.2	Anwendungsfragen	249
5.2.1	Widerrufsverfahren	249
5.2.1.1	Widerrufspraxis generell	249
5.2.1.2	Irakische Staatsangehörige	251
5.2.1.3	Widerrufsfrist.....	252
5.2.2	Besonders schutzbedürftige Personengruppen aus dem Kosovo	253
5.2.3	Erteilung von Wohnsitzauflagen	253
5.3	Richtlinienumsetzungsgesetz	255
5.3.1	Verfolgung aus religiösen Gründen	255
5.3.2	Schutz vor willkürlicher Gewalt	256
5.3.3	„Dublin-Verfahren“ im Asylverfahrensgesetz	256
6.	Behördliches Anfechtungsrecht im Falle von „Scheinvaterschaften“	258
7.	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz.....	260
8.	Sozialrecht und Familienleistungen	262
8.1	Ausbildungsförderung für Ausländer nach dem BAföG und dem SGB III	262
8.2	Änderungen und Anwendungsprobleme im SGB II und im SGB XII.....	265
8.2.1	Reform der „Ausländerklauseln“ im SGB II und im SGB XII	265
8.2.2	Anwendungsprobleme bei § 8 Abs. 2 SGB II.....	269

8.3	Wohngeldgesetz	270
8.4	Asylbewerberleistungsgesetz	271
8.5	Änderungen im SGB V durch die Gesundheitsreform	273
8.6	Reform der Regelungen im Bereich der Familienleistungen	277
9.	Rechtliche und politische Entwicklungen auf der Ebene der Europäischen Union	280
9.1	Initiativen der Kommission	280
9.1.1	Europäische Überlegungen zu „zirkulärer Migration“	280
9.1.2	Integrationspolitische Initiativen	283
9.2	Richtlinienentwürfe	286
9.2.1	Richtlinienentwurf zu Sanktionen gegenüber Personen, die illegal aufhältige Ausländerinnen und Ausländer beschäftigen	286
9.2.2	Richtlinienentwürfe zur Arbeitsmigration von Drittstaatsangehörigen	288
9.2.2.1	Rahmenrichtlinienentwurf	289
9.2.2.2	Richtlinienentwurf zu Hochqualifizierten	290
9.2.2.3	Geplanter Richtlinienentwurf zu Saisonarbeitnehmern	290
9.2.2.4	Geplanter Richtlinienentwurf zu innerbetrieblich versetzten Arbeitnehmern	291
9.2.2.5	Geplanter Richtlinienentwurf zu bezahlten Auszubildenden	291
9.2.2.6	Überprüfung bestehender Rechtsakte hinsichtlich der Regelungen des Arbeitsmarktzugangs	291
9.2.3	Richtlinienentwurf zum Daueraufenthalt von anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Geschützten	292
9.2.4	Richtlinienentwurf zur Rückführung	293

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
a.F.	alte Fassung
ArGV	Arbeitsgenehmigungsverordnung
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AsylZBV	Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AuslG	Ausländergesetz
AZR	Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGFW	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BeschVerfV	Beschäftigungsverfahrenverordnung
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BiB	Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung beim Statistischen Bundesamt
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BIBER	Bildung - Beratung - Erziehung; onlinegestützte medienpädagogische Qualifizierungsmodule für Kindergarten und Grundschule
BLK	Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung
BQF	Programm „Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf, BMBF
BQN	Berufliche Qualifizierungsnetzwerke
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVA	Bundesverwaltungsamt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVFG	Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetz
CITO	Center für International Testing und Entwicklung
CLIP	Cities for local integration policies: Europäisches Städtenetzwerk für kommunale Integrationspolitik
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DaZ	Deutsch als Zweitsprache
DFB	Deutscher Fußball-Bund
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DITIB	Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion, e.V.

DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DJI	Deutsches Jugendinstitut
DOSB	Deutscher Olympischer Sportbund
DSJ	Deutsche Sportjugend
DST	Deutscher Städtetag
DTB	Deutscher Turner-Bund
DVU	Deutsche Volksunion
ebd.	ebenda
EBRF	Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (= EUMC: European Monitoring Center on Racism and Xenophobia)
E&C	Entwicklung u. Chancen für junge Menschen in sozialen Brennpunkten
ECRE	European Council on Refugees in Exiles
ECRI	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
EFF	Europäischer Flüchtlingsfonds
efms	european forum for migration studies, Institut der Universität Bamberg
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EQJ	Einstiegsqualifizierung Jugendlicher
ESF	Europäischer Sozialfonds
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUGH	Europäischer Gerichtshof
EUMC	European Monitoring Center on Racism and Xenophobia
EU-SILC	European Union Statistics on Income and Living Conditions
EVS	Einkommens- und Verbraucherstichprobe
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
ExWoSt	Experimenteller Wohn- und Städtebau
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FörMig	Förderung v. Kindern u. Jugendlichen m. Migrationshintergrund
FreizügG	Freizügigkeitsgesetz
GARP	Government Assisted Repatriation Program
GdW	Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V.
GeB	Geringfügig entlohnte Beschäftigte
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
GMF	Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit (Survey, Bielefelder Institut f. interdisziplinäre Konflikt- u. Gewaltforschung)
GSiG	Grundsicherungsgesetz
gsub	Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung mbH
GUS	Gemeinschaft unabhängiger Staaten
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
HAVAS	Hamburger Verfahren zur Analyse des Sprachstandes bei 5-Jährigen
HDE	Hauptverband des Deutschen Einzelhandels

HIPPY	Home Instruction for Parents of Pre-school Youngsters
HIS	Hochschul-Informationssystem GmbH
IAB	Institut f. Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt f. Arbeit
IDA	Informations- und Dokumentationszentrum für Antirassismuserbeit e.V.
i.d.R.	in der Regel
IfS	Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH
IG	Industriegewerkschaft
IGLU	Internationale-Grundschul-Leseuntersuchung
IGMG	Islamische Gemeinschaft Milli Görüs
IHK	Industrie- und Handelskammer
ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)
IMK	Innenministerkonferenz / Konferenz der Innenminister und -senatoren
INTI	European Fund for the Integration of the third-country nationals ("Integration von Drittstaatsangehörigen")
IntV	Integrationskursverordnung
InWIS	Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung, Ruhr-Universität Bochum
IQ	Programm „Integration durch Qualifikation“
i.S.v.	im Sinne von
IT-ArGV	Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
IZA	Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit GmbH
JMD	Jugendmigrationsdienste
KAUSA	Koordinierungsstelle Ausbildung in Ausländischen Unternehmen
KFOR	Kosovo Forces
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KJP	Kinder- und Jugendplan des Bundes
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder (Kultusministerkonferenz)
KOM	(EU-)Kommission
LOS	Lokales Kapital für soziale Zwecke, Programm im Rahmen von E&C
MEB	Migrationserstberatung
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MZG	Mikrozensusgesetz
NGO	Non Government Organisation/Nichtregierungs-(regierungsunabhängige) Organisation
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
NQI	Nationale Qualitätsinitiative
NRW	Nordrhein-Westfalen

OBS	Otto Benecke Stiftung e.V.
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVG	Oberverwaltungsgericht
PISA	Programme for International Student Assessment
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
PMK	Politisch motivierte Kriminalität (Deliktgruppe)
PROSA	Projekt "Altersspezifische Sprachaneignung"
PStG	Personenstandsgesetz
REAG	Reintegration and Emigration Program for Asylum Seekers in Germany
S.	Seite / Satz
SGB	Sozialgesetzbuch
sog.	sogenannt
s.o.	siehe oben
SOEP	Sozioökonomisches Panel des DIW
SPI	Stiftung Sozialpädagogisches Institut
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
s.u.	siehe unten
TAG	Tagesbetreuungsausbaugesetz
TBB	Türkischer Bund Berlin-Brandenburg
TD-IHK	Deutsch-Türkische Handelskammer
TIDAF	Verband Türkisch-Europäischer Unternehmervereine e.V.
TKS	Test zur Komparativen Sprachentwicklungs- u. Förderdiagnostik
TOBB	Türkische Kammer für Handel, Industrie, Seehandel und Warenbörsen
TransKiGs	Stärkung d. Bildungs-/Erziehungsqualität in Kindertageseinrichtungen und Grundschulen und Gestaltung des Übergangs
Tsd.	Tausend
TÜSIAD	Verband türkischer Industrieller und Unternehmer
U 3	Bereich der Tagesbetreuung für Kinder im Alter unter drei Jahren
u.a.	unter anderem/und andere
u.ä.	und ähnliche
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
UNMIK	UN-Verwaltung im Kosovo
usw.	und so weiter
u.U.	unter Umständen
v.a.	vor allem
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VIKZ	Verband der Islamischen Kulturzentren e.V.
VN	Vereinte Nationen

VO(EWG) VO/EG	Verordnung des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (später) Verordnung des Rates der Europäischen Gemeinschaft
WSI WZB	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut d. Hans-Böckler-Stiftung Wissenschaftszentrum Berlin
z.B.	zum Beispiel
ZdJ	Zentralrat der Juden in Deutschland
ZfT	Stiftung Zentrum für Türkeistudien
ZP	Zusatzprotokoll
z.T.	zum Teil
ZuwG	Zuwanderungsgesetz
ZVS	Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen
ZWSt	Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland

Vorbemerkung

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration erstattet hiermit gemäß § 94 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz dem Deutschen Bundestag ihren 7. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Dieser Bericht stellt die Lage der Migrantinnen und Migranten in Deutschland differenziert, umfassend und kritisch dar. Er benennt Erreichtes wie Schwierigkeiten, greift Erfolge und Fehlentwicklungen auf und skizziert – in der Perspektive der integrationspolitischen Erfordernisse – Handlungsmöglichkeiten für Politik und gesellschaftliche Akteure.

In Fortschreibung des 6. Berichts der Beauftragten, der im Juni 2005 vorgelegt wurde (BT-Drs. 15/5826), umfasst der Berichtszeitraum die Zeit von Anfang 2005 bis November 2007. Die Gründe für die etwas spätere Vorlage des Berichts liegen insbesondere

- im Veröffentlichungszeitpunkt (Mai 2007) der für diesen Bericht ausgewerteten Mikrozensusdaten 2005, die erstmals vergleichende Aussagen zur Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund ermöglichen,
- im Gesetzgebungsverfahren zum Richtlinienumsetzungsgesetz, das erst im August 2007 abgeschlossen wurde, sowie
- in der Entscheidung der Beauftragten, die Ergebnisse des im Juli 2007 veröffentlichten Nationalen Integrationsplans, der unter Beteiligung zentraler Akteurinnen und Akteure der Integrationspolitik erarbeitet wurde und weitgehende Selbstverpflichtungen des Bundes, der Länder und Kommunen, gesellschaftlicher Gruppen und Institutionen sowie von Migrantinnen und Migranten beinhaltet, mit zu berücksichtigen.

Wie auch der Nationale Integrationsplan misst der 7. Bericht der Beauftragten der Integration in das Bildungssystem und in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zentrale Bedeutung zu.

Soweit im 7. Lagebericht auf die Daten des Mikrozensus 2005 Bezug genommen wird, wird dessen Definition von „Personen mit Migrationshintergrund“ zugrunde gelegt. Nach der Definition des Statistischen Bundesamtes hat eine Person Migrationshintergrund, wenn

1. die Person nicht auf dem Gebiet der heutigen Bundesrepublik Deutschland geboren wurde und 1950 oder später zugewandert ist und/oder

2. die Person keine deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder eingebürgert wurde.
3. Darüber hinaus haben Deutsche einen Migrationshintergrund, wenn ein Elternteil der Person mindestens eine der unter (1.) oder (2.) genannten Bedingungen erfüllt.

Mit rund 15 Mio. stellen Personen mit Migrationshintergrund im Jahr 2005 fast ein Fünftel der Bevölkerung in Deutschland, darunter sind 8 Mio. Deutsche. Diese Zahlen belegen den Wandel in der deutschen Gesellschaft und verweisen auf die große Bedeutung des Integrationsthemas.

Die Beauftragte hat nach der Veröffentlichung der detaillierten Strukturdaten¹ zu Personen mit Migrationshintergrund aus dem Mikrozensus 2005 eine Sonderauswertung beim Statistischen Bundesamt in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse dieser Sonderauswertung fließen an vielen Stellen in den 7. Bericht der Beauftragten ein.²

Ein Anliegen des Lageberichts der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration ist es auch, die Aussiedler bzw. Aussiedlerinnen und Spätaussiedler bzw. Spätaussiedlerinnen und deren Kindern als große Gruppe der zugewanderten Deutschen und als Vergleichsgruppe zu den zugewanderten Ausländern und Ausländerinnen nicht unerwähnt zu lassen. Die Beauftragte weist jedoch ausdrücklich auf die besondere verfassungsrechtliche Position der Aussiedler und Aussiedlerinnen bzw. Spätaussiedler und Spätaussiedlerinnen hin; sie sind nach Artikel 116 Grundgesetz Deutsche. Wenn dennoch im Bericht der Beauftragten nach § 94 Abs. 2 AufenthG Daten zur Gruppe der Aussiedler und Aussiedlerinnen bzw. Spätaussiedler und Spätaussiedlerinnen dargestellt und referiert werden, dient dies nur der korrekten und vollständigen Beschreibung der auf dem Mikrozensus basierenden Analyse. Eine umfassende Darstellung und Bewertung der Lage der Aussiedler und Aussiedlerinnen

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt: Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2005. Fachserie 1 Reihe 2.2, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Wiesbaden 2007.

² Die im Bericht enthaltenen Zahlenangaben zu Aussiedlern bzw. Aussiedlerinnen und Spätaussiedlern bzw. Spätaussiedlerinnen und deren Kindern sowie zur Gruppe der Eingebürgerten und deren Nachkommen wurden durch plausible Schätzungen gewonnen, sie stellen jedoch keine amtlichen Zahlen dar, da sie nicht eigenständig im Mikrozensus erhoben, sondern nachträglich abgeschätzt wurden. Dabei wurde berücksichtigt, dass Zuwanderer aus den osteuropäischen Staaten sowie der Sowjetunion und deren Nachfolgestaaten zu einem großen Anteil angeben, bereits kurz nach der Zuwanderung eingebürgert worden zu sein. Wenn die Einbürgerung im gleichen Jahr oder innerhalb der ersten beiden Kalenderjahre nach Zuwanderung erfolgte, kann davon ausgegangen werden, dass es sich um Personen handelt, die als Aussiedler und Aussiedlerinnen oder Spätaussiedler und Spätaussiedlerinnen zugewandert sind. Bei allen anderen Personen mit Migrationshintergrund, die die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, handelt es sich demzufolge um Eingebürgerte oder deren Kinder sowie um Kinder von Ausländerinnen bzw. Ausländern, die als Deutsche geboren wurden.

bzw. Spätaussiedler und Spätaussiedlerinnen bleibt dem Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten vorbehalten.

Die mit dem 7. Lagebericht erstmals vorgenommene Differenzierung der Personen „mit“ bzw. „ohne“ Migrationshintergrund erhellt soziale Tatbestände, die die bisherige Differenzierung zwischen deutschen Staatsangehörigen einerseits und „Ausländerinnen und Ausländern“ andererseits im Dunkeln ließ. Die Berücksichtigung des Migrationshintergrundes zeigt, wie viele der in Deutschland lebenden Menschen selbst zugewandert sind oder einen Elternteil haben, der nach Deutschland zugewandert ist. Die Daten des Mikrozensus verdeutlichen aber auch, dass mit dem Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nicht alle integrationspolitischen Probleme gelöst sind. Sie belegen zudem die Wichtigkeit der Einführung des *ius soli* im Staatsangehörigkeitsrecht: Die in Deutschland geborenen Kinder von bereits lange hier lebenden Ausländerinnen und Ausländern sind in der Regel von Geburt an Deutsche und haben damit die Möglichkeit, sich endgültig für unser Land zu entscheiden.

Die Berücksichtigung des Migrationshintergrundes sensibilisiert ferner für die migrationstypischen Problemlagen der zweiten und dritten Generation. Insbesondere die Integrations-, Bildungs- und Arbeitsmarktprobleme dieser Generationen müssen gemeinsam mit den Migrantinnen und Migranten angegangen werden.

Die Differenzierung der Statistiken nach Migrationshintergrund und Migrationsgruppen belegt schließlich, wie groß und vielfältig die Bevölkerungsgruppe mit Migrationshintergrund ist.

Die Differenzierung nach Migrationshintergrund präzisiert die Feststellung von Problemlagen, macht die Beschreibung und Benennung der rechtlichen und sozialen Rahmenbedingungen für Migrantinnen und Migranten in unserer Gesellschaft jedoch nicht überflüssig: So haben beispielsweise ein rechtlich festgelegter nachrangiger Zugang zu Beschäftigung für Ausländerinnen und Ausländer, der erst nach mehrjährigem Aufenthalt aufgehoben wird, die fehlende Anerkennung von im Ausland erworbenen Bildungsabschlüssen oder Qualifikationen oder der Zugang zu Ausbildungsförderung Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung und die Höhe der erzielten Einkommen. Die Erwerbsbeteiligung bzw. die Höhe des erzielten Einkommens wiederum sind für Fragen der aufenthaltsrechtlichen Verfestigung und der Einbürgerung zentral und haben deshalb integrationspolitisch eine ganz erhebliche Bedeutung (vgl. z.B. unter III.2.1.1).

Die Beauftragte hatte daher beim Statistischen Bundesamt auch eine Auswertung der Einkommen und der Armutsrisikoquoten aus dem Mikrozensus in Auftrag gegeben.

Dabei zeigt sich, dass Personen mit Migrationshintergrund nur 79 % des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens der Gesamtbevölkerung erreichen. Im Vergleich der Migrationsgruppen wird deutlich, dass das Einkommensniveau von Eingebürgerten (86 % des Durchschnittswertes) und Aussiedler/innen (83 %) höher liegt als bei Ausländerinnen und Ausländern. Insgesamt belegen diese Daten, dass die Differenzierung in Personen „mit“ und „ohne Migrationshintergrund“ eine Voraussetzung für eine realitäts- und sachgerechte Beschreibung der Situation und der daraus resultierenden integrationspolitischen Handlungsnotwendigkeiten darstellt.

Die Begriffe „Ausländerin“ und „Ausländer“ werden in diesem wie in allen vorangegangenen Berichten vor allem in rechtlichen und statistischen Zusammenhängen verwendet, da sie dort – zur Bezeichnung nichtdeutscher Staatsangehöriger – Teil der Fachsprache sind. Ansonsten werden die international üblichen Begriffe „Migrantin“ und „Migrant“ bzw. „Zugewanderte“ verwendet. Diese Begriffe bezeichnen sowohl in Deutschland lebende ausländische Staatsangehörige als auch Eingebürgerte und (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedler.

Soweit im folgenden Text auf den 6. Lagebericht verwiesen wird, werden jeweils die Seitenzahlen der Broschürenfassung des 6. Lageberichts zitiert.

Der Titel des Berichts wurde unter Gesichtspunkten des Gender-Mainstreaming angepasst, dem auch innerhalb des Berichtes Rechnung getragen wurde.

I Schwerpunkte der Arbeit der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

1. Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe

Die Bundesregierung hat zu Beginn der 16. Legislaturperiode die Voraussetzungen dafür geschaffen, Integrationspolitik zum gesellschaftspolitischen Schlüsselthema zu machen und als Querschnittsaufgabe zu verankern. Die Bundeskanzlerin hat entschieden, die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration dem Bundeskanzleramt zuzuordnen und damit institutionell aufzuwerten. Die Beauftragte hat zugleich das Amt einer Staatsministerin inne. Im Zuge dieser Aufwertung von Integrationspolitik erhielt die Beauftragte erstmals auch ständigen Kabinettszugang.

Die Beauftragte wurde von der Bundeskanzlerin gebeten, wichtige integrationspolitische Vorhaben der Bundesregierung zu koordinieren. Dazu gehört, die integrationspolitische Zusammenarbeit mit Frankreich und Spanien (vgl. auch I.3) im Rahmen bilateraler Gespräche zu vertiefen und insbesondere den Nationalen Integrationsplan federführend zu koordinieren. Auch in der Deutschen Islam Konferenz (DIK), dem vom Bundesminister des Innern im September 2006 eröffneten institutionalisierten Dialog-Prozess zwischen dem deutschen Staat und den Muslimen in Deutschland, wirkt die Beauftragte als Mitglied des Plenums der DIK mit.

Mit der Entscheidung, für grundlegende integrationspolitische Vorhaben einen weitgreifenden gesellschaftlichen Dialogprozess in Gang zu setzen und insbesondere auch Migrantinnen und Migranten einzubinden, wurde ein neuer Weg in der Integrationspolitik beschritten. „Integration ist eine Schlüsselaufgabe unserer Zeit, die auch durch den demografischen Wandel immer mehr an Bedeutung gewinnt“,³ begründete die Bundeskanzlerin diese gesellschaftspolitische Schwerpunktsetzung. Integrationspolitik betrifft alle Politik- und Gesellschaftsbereiche und muss deshalb konsequent als gesamtgesellschaftliche Querschnittsaufgabe verstanden und entsprechend gestaltet werden. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die unterschiedlichen Politikbereiche als auch bezogen auf die föderalen Ebenen sowie auf das Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren.

Entsprechend hat die Beauftragte im Berichtszeitraum einen Schwerpunkt ihrer Arbeit darauf gelegt, integrationspolitische Querschnittsstrukturen weiter zu entwickeln und die

³ Vgl. Nationaler Integrationsplan, S. 7, im Internet abrufbar unter www.integrationsbeauftragte.de.

Abstimmung der vielfältigen Maßnahmen zur Integrationsförderung auf den unterschiedlichen Ebenen zu unterstützen.

Auf staatlicher Seite ist Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe immer eine Mehrebenenpolitik. Von Anfang an waren deshalb neben dem Bund auch die Länder und Kommunen eng in die Erarbeitung des Nationalen Integrationsplans eingebunden, so dass nun eine gemeinsame integrationspolitische Plattform vorliegt, die neben den staatlichen Ebenen überdies auch zentrale nichtstaatliche Akteure einbindet (vgl. Kapitel II.1).

Auf Ebene der Bundesregierung wurde mit den Beschlüssen des Bundeskabinetts „Gutes Zusammenleben - klare Regeln“ vom 12.7.2006 und der „Erklärung des Bundes zum Nationalen Integrationsplan“ vom 11.7.2007⁴ erstmals ein gemeinsamer Handlungsrahmen für eine ressortübergreifende Integrationspolitik formuliert. Die mit integrationspolitischen Themenstellungen seit langem befassten Bundesressorts haben den Querschnittsgedanken aufgegriffen und fortentwickelt.

Auch die länderübergreifende integrationspolitische Zusammenarbeit wurde im Zusammenhang der Erarbeitung des Nationalen Integrationsplans fortentwickelt. Auf Anregung der Beauftragten benannten die Bundesländer zur Vorbereitung des Nationalen Integrationsplans in den Landesregierungen jeweils zuständige Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren für Integration. Diese wurden von der Beauftragten im November 2006 zu einem ersten Treffen ins Bundeskanzleramt eingeladen. In der Folge wurde dieses Gremium von der Ministerpräsidentenkonferenz beauftragt, einen Vorschlag für den Beitrag der Länder zum Nationalen Integrationsplan zu erarbeiten und der Ministerpräsidentenkonferenz zur Beschlussfassung vorzulegen.⁵

Bei der Erarbeitung der gemeinsamen integrationspolitischen Leitlinien konnten die Länder an die weitgehende inhaltliche Übereinstimmung in den grundsätzlichen Zielen und hinsichtlich der zentralen Handlungsfelder der jeweiligen länderinternen Integrationspolitiken anknüpfen.⁶ Entsprechend ihrer Zuständigkeit legten sie einen besonderen Schwerpunkt auf Bildung und den frühen Erwerb der deutschen Sprache. Am 14.6.2007 verabschiedete die Ministerpräsidentenkonferenz die von den

⁴ Vgl. Nationaler Integrationsplan, S. 12 ff.

⁵ Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 22.3.2007.

⁶ Integrationspolitische Schwerpunktsetzungen und Zielbestimmungen der Länder. Ergebnisse der Anfrage an die Länder durch das Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration (MGFFI) des Landes Nordrhein-Westfalen / Grundsatzdokumente der Länder zur Integrationspolitik, März 2007.

Länderintegrationsminister/innen erarbeitete gemeinsame Erklärung der Länder zum Nationalen Integrationsplan. Darin verpflichten sich die Länder, ihre Zusammenarbeit weiter auszubauen und einen regelmäßigen Austausch über Programme und Maßnahmen der Integrationspolitik sicherzustellen.⁷ Die Länderintegrationsminister/innen wollen hierzu auch künftig zusammenkommen. Die Beauftragte begrüßt diesen Beschluss, weil damit ein wichtiger Schritt in Richtung einer institutionellen Verankerung der länderübergreifenden integrationspolitischen Zusammenarbeit getan wurde.

Mit Blick auf die einzelnen Bundesländer lässt sich feststellen, dass sie nunmehr nahezu alle über Integrationskonzepte, integrationspolitische Handlungsprogramme oder Leitlinien verfügen, in deren Rahmen die vielfältigen Integrationsmaßnahmen auf Landesebene gebündelt und aufeinander abgestimmt werden. Die Federführung für Integration liegt in den Ländern zwar bei unterschiedlichen Ressorts;⁸ gemeinsam ist ihnen jedoch, dass Integration durchweg als Querschnittsaufgabe verstanden wird, die alle Bereiche der Landespolitik betrifft. Koordinierende Gremien wie interministerielle Arbeitsgruppen, Kabinettsausschüsse, Staatssekretärsausschüsse stellen die ressortübergreifende Steuerung sicher.

Auch bezogen auf die kommunalen Spitzenverbände war es Anliegen der Beauftragten, mit dem Nationalen Integrationsplan eine verstärkte integrationspolitische Zusammenarbeit und Schwerpunktsetzung anzuregen und zu befördern. Der Deutsche Städtetag, der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund gaben zum 1. Integrationsgipfel im Juli 2006 eine gemeinsame integrationspolitische Erklärung ab und verabschiedeten als Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände dann einen eigenen Beitrag zum Integrationsplan. Auch sie verstehen Integration als Querschnittsaufgabe und verpflichten sich, ihre Mitglieder mit Anregungen, Informationen und Empfehlungen zur Fortsetzung und Verstärkung der Integrationsprozesse vor Ort zu unterstützen. In den einzelnen Kommunen setzt sich die Tendenz zur Entwicklung übergreifender integrationspolitischer Konzepte und Leitlinien fort, die oft von den Integrationsbeauftragten vor Ort koordiniert und fortentwickelt werden. Viele Kommunen verfolgen einen verwaltungsübergreifenden Ansatz und verorten Integration als Querschnittsthema in zentralen Koordinierungsstellen in der Verwaltung (vgl. hierzu Kapitel II.7). Dies bedeutet im Ergebnis eine Aufwertung der Integrationsbeauftragten. Insbesondere für die

⁷ Vgl. Nationaler Integrationsplan, S. 23.

⁸ In der Mehrzahl der Länder liegt die Federführung für Integrationspolitik bei den Sozialministerien, in anderen bei den Innenministerien und in einem Fall beim Justizministerium.

Kommunen, die bisher noch keine Integrationskonzepte vorgelegt haben, wird die künftige Unterstützung durch die Spitzenverbände entscheidend sein.

2. Eigeninitiative und bürgerschaftliches Engagement aktivieren

Ein zweiter wesentlicher Ansatzpunkt der Beauftragten ist das wachsende Engagement nichtstaatlicher Akteure für gesellschaftliche Integration – von Unternehmen, den Medien, Stiftungen, Vereinen und Verbänden, ehrenamtlichen Initiativen und Projekten und insbesondere auch von Selbstorganisationen der Migrantinnen und Migranten. Dieses Engagement findet seinen Niederschlag in zahlreichen Selbstverpflichtungen des Nationalen Integrationsplans. Aus Sicht der Beauftragten sind die Möglichkeiten strategischer Partnerschaften für Integration, insbesondere im Bildungsbereich, jedoch noch lange nicht ausgeschöpft.⁹

Arbeitsteilung und Zusammenarbeit zwischen nichtstaatlichem Sektor und öffentlicher Hand haben in Deutschland gerade im Bereich der Integrationsangebote für Migrantinnen und Migranten durchaus Tradition. Seit den Anwerbeabkommen und verstärkt dann mit dem Einsetzen des Familiennachzugs ist eine Vielzahl einschlägiger Maßnahmen auf das Engagement von Kirchen und gesellschaftlicher Organisationen zurückzuführen. Anknüpfend an die Ausländerseelesorge der Kirchen und die Vertriebenenbetreuung wurden hier sehr früh die Wohlfahrtsverbände (vor allem Caritas, Diakonisches Werk und Arbeiterwohlfahrt) aktiv und nahmen – gestützt auf Laienarbeit und ehrenamtliches Engagement – vielfältige Betreuung- und Beratungsaufgaben wahr. Die staatliche finanzielle Absicherung dieser Sozialberatung für Arbeitsmigranten/innen war auch einer der ersten Bausteine der Integrationspolitik des Bundes.

In den letzten Jahren lässt sich auch auf Seiten der Wirtschaft ein wachsendes soziales und gesellschaftliches Engagement konstatieren. So gibt es inzwischen in Deutschland über 1.400 Stiftungen, die von Unternehmen oder Firmeneigentümern gegründet wurden, ein Drittel davon in den letzten zehn Jahren.¹⁰ Durch eine umfassende Reform des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts hat die Bundesregierung im Berichtszeitraum (2007) die Rahmenbedingungen für ehrenamtliche Tätigkeit und das

⁹ Auch die „Gemeinsamen Grundprinzipien für Integration“ der Europäischen Union betonen neben der Notwendigkeit einer verstärkten Zusammenarbeit staatlicher Akteure die Entwicklungsperspektiven privater und wirtschaftlicher Initiativen in diesem Feld. Vgl. z.B. GGP 6 in: „Gemeinsame Grundprinzipien für die Integration“, Ratsdokument 14615/04 sowie Mitteilung „Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen“ (KOM (2005) 389).

¹⁰ Nach Daten des Bundesverbands Deutscher Stiftungen haben die zehn größten unternehmensnahen Stiftungen 2006 mehr als 300 Mio. € für gemeinnützige Zwecke ausgegeben.

Engagement von Stiftungen und Spendern deutlich verbessert. Diese Entwicklungen sind auch integrationspolitisch von Bedeutung.

Gerade im Bereich der vorschulischen, schulischen und beruflichen Bildung sind Programme und Projekte privater Stiftungen inzwischen vielfach eine sinnvolle und oft innovative Ergänzung öffentlicher Angebote. Stiftungen spielen hier als kreative Ideengeber eine wichtige Rolle und sind – da sie schnell auf gesellschaftliche Entwicklungen reagieren können – auch Impulsgeber in der bildungspolitischen Debatte. Einige Stiftungen setzen gezielt Schwerpunkte bei der Förderung der Integration von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund.¹¹ Eines der erfolgreichsten Stiftungsprojekte ist das START-Programm, das 2002 von der Hertie-Stiftung ins Leben gerufen wurde. An diesem Förderprogramm für begabte Schülerinnen und Schüler aus Zuwandererfamilien beteiligen sich inzwischen fast hundert Kooperationspartner - darunter eine ganze Reihe anderer Stiftungen sowie auch Länderkultusministerien.

Anliegen der Beauftragten ist es, diese einschlägigen Stiftungsaktivitäten zusammenzuführen, Synergieeffekte zu verstärken und neue Organisations- und Verantwortungsmodelle für das Zusammenspiel von öffentlicher Hand, Unternehmen und Stiftungen zu entwickeln. Deshalb hat sie 2006 und 2007 eine Reihe von Veranstaltungen mit Stiftungen durchgeführt, so u.a. eine Stiftungsbörse, in deren Rahmen Stiftungen und Unternehmen ihre Programme und Förderansätze vorstellen und Möglichkeiten für gemeinsame Projekte ausloten konnten.

Im Oktober 2007 fand in Berlin in Zusammenarbeit mit der Vodafone-Stiftung ein internationales Symposium „Integration durch Bildung im 21. Jahrhundert - eine Herausforderung für Public-Private-Partnerships“ statt. Vorgestellt und diskutiert wurden hier erfolgreiche in- und ausländische Beispiele öffentlich-privater Kooperation, insbesondere in den Bereichen „Bildung“ und „Ausbildung“ von Migrantinnen und Migranten, sowie die unterschiedlichen Ansätze in der Bildungs- und Integrationspolitik in einer Reihe von OECD-Staaten. Eines der zentralen Ergebnisse des Symposiums war es, dass in einer globalisierten Welt staatliche und private Akteure verstärkt und grenzüberschreitend zusammenarbeiten und Erfahrungen im Sinne von Best Practices austauschen müssen. Stiftungen spielen dabei in allen OECD-Ländern als treibende Kraft für Innovationen und auch Investitionen im Bildungsbereich eine wichtige Rolle.

¹¹ So z.B. Hertie-Stiftung, Stiftung Mercator, Stiftung Polytechnische Gesellschaft, Deutsche Bank Stiftung, Vodafone Stiftung Deutschland, Herbert-Quandt-Stiftung, Körber-Stiftung, Robert-Bosch-Stiftung, Jacobsfoundation.

Konsens ist es, dass diese Projekte auf Nachhaltigkeit anzulegen sind, damit sie langfristige Wirkung erzielen können.

Auch für Unternehmen wird die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung immer selbstverständlicher. Insbesondere global agierende Firmen entwickeln Corporate Social Responsibility-Konzepte, übernehmen Umwelt- und Sozialverantwortung, entwickeln strategische Antworten auf Bevölkerungsrückgang, Alterung und Qualifizierungsbedarfe und verpflichten sich, soziale, ökologische und volkswirtschaftliche Belange in allen Bereichen der Unternehmenstätigkeit zu berücksichtigen.

In diesem Zusammenhang fasst auch das angelsächsische Konzept des „Diversity Management“ allmählich Fuß in Europa.¹² Ursprünglich gedacht als Maßnahme zur Umsetzung von Gleichberechtigung, hat es sich weiterentwickelt zu einem personalwirtschaftlichen Instrumentarium zur Entwicklung vielfältiger Personalressourcen. Inzwischen findet hier vorrangig der (betriebs-)wirtschaftliche Nutzen von Alter, Geschlecht, ethnischen und kulturellen Unterschieden und anderen individuellen oder gruppenspezifischen Merkmalen Beachtung. Eine im Auftrag der EU-Kommission durchgeführte Studie zum „Geschäftsnutzen von Vielfalt“ zeigt, dass die Umsetzung der europäischen Gleichbehandlungsrichtlinien zwar ein wichtiger push-Faktor für die Einführung von Diversity-Ansätzen in Europa war, dass es jedoch keineswegs nur arbeitsrechtliche Erwägungen sind, die Unternehmen hier aktiv werden lassen, sondern vor allem wirtschaftliche Gründe. 83 % der befragten Unternehmen gaben an, dass die Förderung personaler Vielfalt bereits zu einem besseren Geschäftserfolg beigetragen habe.¹³

Mehr und mehr werden die ökonomischen Chancen von Migration und die Potenziale von Menschen unterschiedlicher kultureller Herkunft erkannt und genutzt. Gleichwohl kommt eine aktuelle Unternehmensbefragung zu dem Ergebnis, dass der Aspekt "kultureller Diversität" in Deutschland noch eine geringere Rolle spielt als in den europäischen Nachbarländern und insbesondere in den USA. Nur 44 % der in Deutschland befragten Unternehmen gaben an, Cultural Diversity Management zu

¹² Vgl. u.a. Süß, Stefan / Kleiner, Markus: Diversity Management in Deutschland. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, Hagen 2005 sowie dies.: Die Zeichen der Zeit?, in: Personal 5/2006, S. 27f.

¹³ Europäische Kommission: Geschäftsnutzen von Vielfalt – Bewährte Verfahren am Arbeitsplatz, Luxemburg 2005.

praktizieren, im europäischen Ausland waren es 75 % und in den USA und Großbritannien sogar 92 %.¹⁴

In dem Maße wie Unternehmen global agieren, müssen sie sich auf Märkten mit unterschiedlichen Kulturen behaupten. Andererseits importieren Menschen aus anderen Kulturen eigene Wertvorstellungen und Verhaltensweisen, andere Qualifikationen und Kompetenzen, andere Lebensformen und Erfahrungen. Um im Wettbewerb zu bestehen, müssen diese Personalressourcen gezielt entwickelt und flexibel eingesetzt werden. Kompetenz, Wissen und Leistungsbereitschaft von Mitarbeiter/innen werden zu Erfolgskriterien für innovative Dienstleistungen und Produkte und für die Erschließung neuer Märkte und Kundenkreise. So stellen Unternehmen und Dienstleister z.B. gezielt Angehörige ethnischer Minderheiten ein, um sich zunehmend auf kulturell differenzierte Kundenkreise einstellen zu können.

Für die wachsende Akzeptanz der Ideen, Strategien und Instrumente des Diversity Managements steht nicht zuletzt der Erfolg der „Charta der Vielfalt“. Seit diese Initiative im Dezember 2006 von den vier Großunternehmen Deutsche Bank, Deutsche BP, Daimler und Deutsche Telekom und der Beauftragten nach französischem Vorbild ins Leben gerufen wurde, haben sich ihr Ende 2007 bereits über 200 Unternehmen und öffentliche Einrichtungen mit rund 1,5 Millionen Beschäftigten angeschlossen. 40 % der Unterzeichner sind Großunternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten, 50 % sind kleine und mittlere Betriebe mit bis zu 500 Beschäftigten und 10 % Einrichtungen und Organisationen, die im weiteren Sinne dem Öffentlichen Dienst zuzurechnen sind. Mit der Unterzeichnung der Charta verpflichten sich private und öffentliche Arbeitgeber¹⁵ dazu, die - u.a. durch Zuwanderung entstandene - Vielfalt von individuellen oder gruppenspezifischen Erfahrungen und Fähigkeiten in ihrer Einstellungs- und Personalpolitik zu berücksichtigen und im betrieblichen Interesse zu nutzen. Ziel ist eine Unternehmenskultur des gegenseitigen Respekts, die individuelle Chancen eröffnet und das innovative und kreative Potenzial in Betrieben und Verwaltungen fördert. Schirmherrin der Initiative ist die Bundeskanzlerin, koordiniert wird sie von der Beauftragten. Bundesregierung und Wirtschaft haben sich im Nationalen Integrationsplan verpflichtet, die Charta-Initiative aktiv zu fördern.¹⁶

¹⁴ Köppel, Petra / Yan, Junchen / Lüdicke, Jörg: Cultural Diversity Management in Deutschland hinkt hinterher, Bertelsmann-Stiftung, August 2007.

¹⁵ Auf Bundesebene sind der Charta z.B. das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, die Bundesagentur für Arbeit und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge beigetreten.

¹⁶ Zu den entsprechenden Selbstverpflichtungen der Bundesregierung, der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) sowie der Industrie- und Handelskammern vgl. Nationaler Integrationsplan S. 80 und 82.

Die Beauftragte hat zur Unterstützung der Charta-Initiative im August 2007 eine Kampagne „Vielfalt als Chance“¹⁷ gestartet, mit der bis Ende 2008 gezielt für das ökonomische und gesellschaftliche Potenzial zugewanderter Menschen in Deutschland geworben wird. Ziel der Kampagne ist die bessere Arbeitsmarkt- und Ausbildungsintegration von Migrantinnen und Migranten und insbesondere ihre stärkere Berücksichtigung in der betrieblichen und öffentlichen Einstellungs- und Personalpolitik. Die Kampagne richtet sich zum einen an die allgemeine Öffentlichkeit und zum anderen an Personalverantwortliche in Großunternehmen, kleinen und mittleren Betrieben sowie im Öffentlichen Dienst. Hier geht es insbesondere darum, bereits mit Erfolg praktizierte Modelle betrieblichen Diversity Managements breiter zu verankern und Kriterien zu entwickeln, die es öffentlichen wie privaten Arbeitgebern ermöglichen, positive Praxisbeispiele von Diversity Management für ihren jeweiligen Bereich zu modifizieren und zu implementieren. Besonderes Anliegen der Kampagne ist es, dass sich auch Verwaltungen vermehrt interkulturell öffnen und für Migranten und Migrantinnen zugänglicher werden.

Bestandteile der Kampagne sind - neben der Verbreitung der „Charta der Vielfalt“ und einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit - u.a. zwei Wettbewerbe zu den Themen „Vielfalt in der Ausbildung“ und „Vielfalt in Beschäftigung“, eine Reihe von Workshops und Kongressen sowie begleitende Qualifizierungs- und Informationsangebote, die sich gezielt an Entscheidungsträger in den Personalabteilungen richten. Die Kampagne bietet zudem den Rahmen für eine sinnvolle Weiterentwicklung der Charta-Initiative. Geplant ist u.a. die Einführung eines Monitoring-Verfahrens, um die Umsetzung der Chartaverpflichtungen in die betriebliche Praxis zu dokumentieren.

Auch im kommunalen Umfeld engagieren sich hierzulande unzählige Menschen ehrenamtlich, in Kultur und Umweltschutz, Sportvereinen, im sozialen Bereich und in zunehmendem Maße auch für mehr Chancengleichheit von Menschen aus Zuwandererfamilien. So finden sich Lesepaten und -patinnen, die in Kindergärten und Grundschulen zur sprachlichen Entwicklung von Kindern mit Migrationshintergrund beitragen und die Eltern gezielt in Erziehungsfragen unterstützen. Im Rahmen von - zum Teil innerbetrieblich organisierten - Ausbildungspatenschaften geben Ehrenamtliche ihr Wissen an Schüler/innen weiter, die sonst wenig Aussicht auf eine Ausbildungsstelle hätten, und helfen ihnen beim Übergang in die Ausbildung.

Dieses bürgerschaftliche Engagement will die Beauftragte unterstützen und ihm die Wertschätzung ausdrücken, die es verdient. Deshalb wird sie kurzfristig in

¹⁷ www.vielfalt-als-chance.de.

Zusammenarbeit mit Stiftungen ein „Netzwerk Bildungs- und Ausbildungspatenschaften für Migrantinnen und Migranten“ realisieren. Ziel dieses Projekts, das Anfang 2008 anlaufen wird, ist es, lokale und regionale Pateninitiativen, die sich ausschließlich oder in starkem Maße auf Kinder und Jugendliche aus Zuwanderfamilien richten, gezielt zu vernetzen und Infrastruktur- und Serviceleistungen für das ehrenamtliche Engagement von Paten und Patinnen zu gewährleisten. Die Angebote werden sich insbesondere an Projekte und Initiativen richten, die im vorschulischen Bereich, in der Elternarbeit sowie in der Ausbildungsvorbereitung und -begleitung aktiv sind oder auf die Verbesserung der Ausbildungsbereitschaft und -fähigkeit von Betriebsinhabern und -inhaberinnen mit Migrationshintergrund gerichtet sind.

3. Bilaterale integrationspolitische Zusammenarbeit stärken

Trotz vielfach unterschiedlicher Ausgangslagen ähneln sich die politischen Herausforderungen, vor denen die europäischen Länder in Migrations- und Integrationsfragen stehen. Deshalb hat die Beauftragte - ergänzend zur Entwicklung von Querschnittsstrukturen auf nationaler Ebene - im Berichtszeitraum gezielte Kontakte zu anderen EU-Staaten und der Türkei aufgebaut. Im Mittelpunkt stehen dabei der Austausch von Erfahrungen, Strategien und Beispielen guter Praxis im Sinne grenzüberschreitenden Lernens. Zudem hat sie Formen der Kooperation ausgelotet und konkrete Projekte auf den Weg gebracht.

Der intensivste Austausch über Fragen der Zuwanderung und Integration findet in der Tradition der deutsch-französischen Freundschaft mit der französischen Regierung statt. Ausgangspunkt war der 6. deutsch-französische Ministerrat in Berlin im März 2006. Gemeinsam mit dem Auswärtigen Amt und den entsprechenden französischen Stellen¹⁸ koordinierte die Beauftragte das Ministerratsdokument „Europa der Chancengleichheit: Integration ist Zukunft“. Nahezu alle Ressorts brachten dazu deutsch-französische Projekte ein. Das zentrale Projekt der Beauftragten und der genannten Kollegin und Kollegen bestand in einer großen binationalen Konferenz guter Praxisbeispiele am 18.7.2006 in Paris, die zum wechselseitigen Verständnis ebenso wie zur besseren Vernetzung deutscher und französischer Organisationen beitrug. Im Berichtszeitraum fanden darüber hinaus eine Reihe weiterer Kontakte auf unterschiedlichen Ebenen statt.¹⁹

¹⁸ Mit Europa-Staatsminister Günter Gloser, der beigeordneten französischen Europa-Ministerin, Catherine Colonna, und dem beigeordneten Minister für Chancengleichheit, Azouz Begag.

¹⁹ Darunter das 5. Parlamentarierkolloquium Paris – Berlin vom 5.-7.10.2006 in Potsdam und die Bürgermeister-Konferenz „Integration als kommunale Management-Aufgabe“ am 15./16.3.2007 in

Auch auf den folgenden deutsch-französischen Ministerräten wurde das Thema Integration diskutiert. Beim 7. Ministerrat im Oktober 2006 in Paris stand die Begegnung mit Vertretern von deutschen und französischen Jugendlichen im Mittelpunkt, ein Teil davon aus Zuwandererfamilien. Die Jugendlichen präsentierten Vorschläge, die sie im Rahmen eines Seminars des Deutsch-Französischen Jugendwerkes erarbeitet hatten. Einer davon lautete, flächendeckend Paten für bildungsbenachteiligte Jugendlichen zu gewinnen und zu unterstützen. Daraus entstand die Idee der Beauftragten, in Deutschland ein „Netzwerk Ausbildungs- und Bildungspatenschaften“ einzurichten (vgl. Kapitel I.2). Schwerpunkt des 8. deutsch-französischen Ministerrates im November 2007 in Berlin waren Besuche der Ministerinnen und Minister in Integrationsprojekten und Einrichtungen vor Ort. Die Beauftragte hat die Vorbereitungen hierfür koordiniert und die Bundeskanzlerin und den französischen Staatspräsidenten zusammen mit dem französischen Integrationsminister²⁰ beim Besuch einer Berliner Schule begleitet.

Anfang 2007 wurde eine erste Bilanz der deutsch-französischen Integrationsinitiative gezogen.²¹ Dabei wurde deutlich, dass Deutschland und Frankreich insbesondere in den Fragen Gleichberechtigung und Zugang zur Bildung voneinander lernen können. Ungenügende Kenntnisse der Landessprache auch in der zweiten und dritten Generation sind hingegen eher ein deutsches Problem und auch im Bereich Ausbildung und Zugang zum Arbeitsmarkt sind Unterschiede vorhanden, die jeweils spezifische Lösungsansätze erfordern. Dies gilt zum einen auf Grund der Spezifika des dualen Ausbildungssystems in Deutschland und zum anderen auf Grund der Gleichheitsidee in Frankreich, die es bislang verbietet, die Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund, so sie die französische Staatsbürgerschaft besitzen, zu identifizieren und durch spezielle Zielgruppenmaßnahmen zu fördern.

Neben dem sehr intensiven Austausch mit Frankreich hat die Beauftragte im Berichtszeitraum auch Kontakte zu Spanien, Italien, Großbritannien, Österreich und der Türkei aufgebaut.

Auf dem deutsch-spanischen Ministerrat im September 2006 kündigte die Bundeskanzlerin eine deutsch-spanische Integrationsinitiative an. Ein erstes Treffen

Stuttgart. An beiden Integrationsgipfeln im Bundeskanzleramt nahmen Vertreter der französischen Regierung teil.

²⁰ Minister für Immigration, Integration, Nationale Identität und Entwicklung, Brice Hortefeux.

²¹ Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration / Der Beauftragte für die deutsch-französische Zusammenarbeit: Integration und Chancengleichheit. Eine deutsch-französische Initiative, Berlin 2007.

zwischen der Beauftragten und der spanischen Staatssekretärin für Einwanderung fand im Februar 2007 in Berlin, ein zweites im November 2007 in Madrid statt. Das spanische Integrationsprogramm und der deutsche Nationale Integrationsplan setzen ähnliche Schwerpunkte. Vor diesem Hintergrund wurden weitere regelmäßige Konsultationen vereinbart.

Erste Kontakte mit Italien nahm die Beauftragte im Rahmen einer großen deutsch-italienischen Integrationskonferenz im Juni 2007 in Rom auf. Ergänzend ging sie in Deutschland eine neue Form der italienisch-deutschen Kooperation ein. Die italienische Regierung unterstützt seit Jahren mit großem Finanzeinsatz die schulische Entwicklung von Jugendlichen mit italienischem Hintergrund in Deutschland in Form von Sprach- und Förderunterricht. Gleichwohl hat sich deren Bildungsniveau in den letzten Jahren kaum verbessert. Die Beauftragte vereinbarte deshalb mit der italienischen Botschaft in Deutschland, sich gemeinsam des Problems anzunehmen. Zu diesem Zweck fand im September 2007 in Zusammenarbeit mit der Metropolregion Rhein-Neckar, in der zahlreiche Italienerinnen und Italiener leben, ein „italienischer Tag für Bildung und Schule“ statt, der der Information über das deutsche Bildungssystem und der besseren Vernetzung der Akteure vor Ort diente. Aufgrund der positiven Resonanz auf diese Veranstaltung sollen in 2008 weitere Kooperationsveranstaltungen mit der italienischen Botschaft durchgeführt werden.

Großbritannien als Zuwanderungsland mit kolonialer Tradition hat lange Zeit auf die Vielfalt der Kulturen gesetzt. Ethnische Gruppen wurden vom Staat stark unterstützt. Dieser „multiculturalism“ ist häufig als Gegenmodell zur französischen Idee der einen Republik beschrieben worden, die stärker auf die Assimilation von Zugewanderten abzielt. Spätestens seit den Terroranschlägen in der Londoner U-Bahn im Juli 2005 - drei der vier Attentäter waren in Großbritannien geboren worden - überdenkt die britische Regierung ihre Integrationspolitik. Im Rahmen eines Besuches in London im April 2007 besuchte die Beauftragte eine kommunale Einrichtung zur Unterstützung von Frauen aus Zuwandererfamilien und traf sich mit dem Vorsitzenden der zu diesem Zeitpunkt noch in Gründung stehenden „Commission for Racial Equality and Human Rights“ zu einem Meinungsaustausch über Gemeinsamkeiten und Unterschiede britischer und deutscher Integrationspolitik.

Angesichts der großen Zahl türkischstämmiger Menschen in Deutschland misst die Beauftragte dem Austausch mit der türkischen Regierung große Bedeutung bei. Sie steht in regelmäßigem Kontakt mit Mitgliedern der türkischen Regierung. Bei ihrer ersten offiziellen Reise in die Türkei im September 2006 wurde sie vom türkischen Ministerpräsidenten empfangen. Im Oktober 2006 fand in Berlin ein Treffen mit der für

Frauenfragen zuständigen türkischen Staatsministerin²² statt, in dem es u.a. auch um Bildungspatenmodelle und die Ausbildungsförderung von Mädchen ging. Im November 2007 folgte eine zweite offizielle Türkei-Reise der Beauftragten. Thema deutsch-türkischer Konsultationen war insbesondere die neue gesetzliche Verpflichtung des deutschen Zuwanderungsrechts, die vorsieht, dass nachreisende Ehegatten Deutschkenntnisse bereits im Herkunftsland erwerben müssen (vgl. Kapitel III.2.2.2.4).

4. Wirkung von Integrationspolitik beobachten und messen

4.1 Zielsetzung eines indikatorengestützten Monitorings

Mit der zunehmenden Bedeutung von Integrationspolitik als gesellschaftspolitischem Schlüsselthema stellt sich mehr denn je die Frage, wie die Wirkung von Integrationsmaßnahmen und die Erreichung von integrationspolitischen Zielen erfasst werden kann. Bisher fehlte es hierfür oftmals an objektiven Zahlen und einheitlichen Kriterien und zum Teil auch an wissenschaftlich fundierten Analysen. Benötigt wird daher ein Instrument, das – ganz unabhängig von der eher kurzfristig angesetzten Bilanzierung des Nationalen Integrationsplans – in langfristiger Perspektive Integrationserfolge und -defizite und damit die Wirkung von Integrationsmaßnahmen sichtbar macht und Grundlagen für politische Entscheidungen liefert. Der Erfolg von Maßnahmen bemisst sich an der gleichberechtigten Teilhabe von Migrantinnen und Migranten und der Angleichung der Lebenslagen von Zugewanderten an die der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund.

Bund, Länder und Kommunen sind sich darin einig, dass Indikatoren zur Messung gesellschaftlicher Integration entwickelt und ein regelmäßiges integrationspolitisches Berichtswesen (Monitoring) aufgebaut werden müssen. Entsprechend unterstreicht der Nationale Integrationsplan die Bedeutung von Indikatoren für eine erfolgreiche Integrationspolitik. Dies wird in den Erklärungen des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände deutlich. Der Bund verpflichtet sich im Nationalen Integrationsplan zur Fortentwicklung von Indikatoren als Grundlage einer regelmäßigen Berichterstattung und Evaluation. Die Länder wollen dem Thema Integrationsmonitoring ebenfalls verstärkte Aufmerksamkeit widmen und für die Integrationssteuerung Daten zum Personenkreis mit Migrationshintergrund verwenden. Die kommunalen Spitzenverbände empfehlen ihren Kommunen, ihre Integrationsbemühungen zu dokumentieren, zu evaluieren und ggf. zu optimieren.

²² Staatsministerin für Frauen, Kinder und Soziales der Republik Türkei, Nimet Çubukçu.

Die Beauftragte hat den Auftrag des Nationalen Integrationsplans aufgegriffen und die Arbeiten an einem bundesweiten Integrationsmonitoring begonnen (vgl. I.4). Mit der Entwicklung von Integrationsindikatoren will sie eine faktengestützte, objektive Diskussion über Integration befördern und Entscheidungsgrundlagen zur Bewertung der Wirksamkeit von Integrationspolitik und Fördermaßnahmen schaffen. Grundlage für Indikatoren sind nach Möglichkeit Daten, die den Vergleich von Personen mit und ohne Migrationshintergrund ermöglichen.

4.2 Integrationsmonitoring in Kommunen, Ländern und auf der Ebene der Europäischen Union

Ein bundesweites Integrationsmonitoring kann auf vielfältige Vorarbeiten der Kommunen, der Bundesländer und auf EU-Ebene zurückgreifen. Von allen Kommunen verfügt die Landeshauptstadt Wiesbaden bereits am längsten über ein Integrationsmonitoring. Bereits im Jahr 2003 wurde das „Wiesbadener Monitoring zur Ausländerintegration“ mit 22 Indikatoren aus der amtlichen Statistik und aus einer eigenen Wiesbadener Bürgerbefragung eingeführt.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) erstellte 2006 unter Federführung der Städte Stuttgart und Wiesbaden in einer Arbeitsgruppe²³ von 15 Kommunen und unter Beteiligung der Beauftragten eine Broschüre zum Integrationsmonitoring, die an alle Kommunen verschickt wurde. In vielen Kommunen ist das hier vorgeschlagene Indikatorenset nun Grundlage für die Erarbeitung eines kommunalen Integrationsmonitorings. Neben der Beauftragten wirkte auch die Bertelsmann-Stiftung an der Publikation der KGSt mit. Die Stiftung hatte ihrerseits 2006 Vorschläge für „Kernkennzahlen Integration“ vorgelegt, die in die Diskussion der KGSt-Arbeitsgruppe eingegangen sind.

Im Jahr 2007 hat die Stadt Solingen einen Entwurf für „Kennzahlen zum Stand der Integration in der Kommune“ mit insgesamt 42 Kennzahlen entwickelt. Dieser Entwurf weicht wesentlich vom Wiesbadener Integrationsmonitoring und dem Vorschlag der KGSt-Arbeitsgruppe ab. Im Solinger Kennzahlen-Modell werden politische Ziele mit Maßnahmen und Erfolgskennzahlen kombiniert und die jeweils verantwortlichen Stellen explizit benannt. Die Kennzahlen werden aus Verwaltungsstatistiken und der amtlichen Statistik berechnet. Damit wird eine direkte Erfolgskontrolle von Maßnahmen durch das Monitoring angestrebt.

²³ Innovationszirkel „Wirkungsmessung in der Integrationsarbeit“.

Die Landeshauptstadt Stuttgart wird ab 2008 ein jährliches Integrationsmonitoring durchführen. Die Grundlage dafür bildet das Indikatorenset des KGSt-Innovationszirkels, voraussichtlich erweitert um ein bis zwei Indikatoren. Durch die Zuordnung zu zwölf kommunalpolitischen Handlungsfeldern wird eine systematische Steuerung der kommunalen Integrationspolitik in den einzelnen Handlungsfeldern angestrebt. Die Daten zum Stand der Integration werden durch Auswertungen aus Bürger- bzw. Bürgerinnenumfragen und ggf. handlungsfeldbezogen durch weitere Erhebungen ergänzt. Die interne Datenerhebung der Ämter und anderer Behörden soll künftig - soweit dies möglich ist - für Personen mit und ohne Migrationshintergrund nach den Kriterien des Statistischen Amtes erfolgen, um eine Vergleichbarkeit der Daten sicherzustellen.

Unter den Bundesländern werden die Stadtstaaten Berlin und Bremen voraussichtlich als erste ein Integrationsmonitoring aufbauen. Das Land Bremen wird im Rahmen des Landes-Integrations-Konzepts ein Monitoring auf der Basis des KGSt-Vorschlags einführen. Das Land Berlin hat das Integrationsmonitoring bereits im Berliner Integrationskonzept „Vielfalt fördern - Zusammenhalt stärken“ ausführlich dargestellt und will ab dem 1.1.2008 sukzessive mit der Einführung beginnen. Hierfür sollen die verwendeten Daten künftig zur Ermittlung des Migrationshintergrunds nach dem Geburtsland, nach Einbürgerung sowie nach der ersten und weiteren Staatsangehörigkeiten ausgewiesen werden.

Das Land Berlin beteiligte sich 2006 an einem EU-Projekt unter Federführung des Spanischen Sozialministeriums zu „Indicators of Immigrant Integration“ („INTI-Projekt I 3“). In diesem Rahmen wurden Empfehlungen für ein Berliner Integrationsmonitoring und Vorschläge für Indikatoren erarbeitet. Im Berliner Integrationskonzept sind nun 43 Indikatoren für ein Integrationsmonitoring vorgeschlagen, die zum Beispiel in den Bereichen sozialräumlicher Zusammenhalt, Flüchtlinge, Integration von Zuwanderern an den Hochschulen und in der Kultur über den KGSt-Entwurf hinausgehen.

Auf EU-Ebene liegen in den Bereichen Beschäftigung (für die Mitgliedstaaten verpflichtende) und „social inclusion“ (auf freiwilliger Basis) bereits Indikatorenssysteme vor. Die Entwicklung von Integrationsindikatoren wurde auf EU-Ebene inzwischen in Angriff genommen. Einen entsprechenden Beschluss fasste der Rat der Justiz- und Innenminister der EU im Juni 2007, nachdem die Entwicklung von Indikatoren für den Bereich Integration bereits in den Gemeinsamen Grundprinzipien für eine

Zuwanderungsintegrationspolitik in der EU empfohlen worden war²⁴. Auch die EU-Kommission hat im Dritten Jahresbericht über Migration und Integration vom September 2007 angekündigt, dass sie die Entwicklung gemeinsamer Indikatoren und Indizes weiter fördern will.²⁵ Die Beauftragte wird sich bei der Entwicklung von Integrationsindikatoren auf EU-Ebene einbringen.

Bereits im Jahr 2003 gab die Europäische Kommission einen Bericht über „Benchmarking Immigrant Integration“ in Auftrag²⁶, der die Chancen und Schwierigkeiten eines europäischen Vergleichs von Integrationserfolgen diskutiert. Im März 2007 legte die Migration Policy Group dem Europäischen Parlament einen Bericht zum Benchmarking der Integrationspolitik in der EU vor²⁷. In diesem Bericht werden Standards und Kriterien für den europäischen Vergleich von Integrationserfolgen und Integrationspolitiken in den Mitgliedstaaten ausgeführt.

4.3 Bundesweites Integrationsmonitoring

Ein Integrationsmonitoring auf Bundesebene kann auf diese vielfältigen Vorarbeiten und Erfahrungen zurückgreifen. Voraussetzung für ein bundesweites Integrationsmonitoring ist, dass der Bund ein Indikatorenset entwickelt, das breite Zustimmung erfährt, und künftig seine integrationspolitischen Ziele so ausformuliert, dass die Ergebnisse messbar werden. Die Beauftragte hat hierzu mit den Bundesministerien Gespräche aufgenommen. Sie beabsichtigt, mit Unterstützung der Ressorts noch im Jahr 2008 Indikatoren für ein Integrationsmonitoring zu erarbeiten, die den Stand der Integration von Zugewanderten im Vergleich zur Bevölkerung ohne Migrationshintergrund erfassen, um so die Wirkung integrationspolitischer Maßnahmen messbar zu machen.

Im Rahmen des Integrationsmonitorings sollen Indikatoren u.a. zu folgenden Themenfeldern gebildet werden: Frühkindliche Bildung und Sprachförderung, Bildung und Ausbildung, Arbeitsmarkt und Wirtschaft, soziale Integration und Einkommen, Gesellschaftliche Integration und Beteiligung, Wohnen, Gesundheit und Pflege, Mediennutzung, Interkulturelle Öffnung der Verwaltung und der Sozialen Dienste, Rechtsstatus, Kriminalität und Gewaltbetroffenheit. Die Indikatoren werden jeweils

²⁴ Ratsdokument 14615/04, vgl. auch 6. Lagebericht, B V.1, S. 176.

²⁵ KOM (2007) 512.

²⁶ Vgl. Entzinger, Han/Biezeveld, Renzke: Benchmarking Immigrant Integration. Bericht für die Europäische Kommission, Rotterdam 2003.

²⁷ Vgl. Migration Policy Group: Setting up a System of Benchmarking to Measure the Success of Integration Policies in Europe, Brüssel 2007 (IP/C/LIBE/ST/2005-93).

gesondert für Frauen und Männer erhoben und damit der Aspekt der Gleichberechtigung und Chancengleichheit von Frauen berücksichtigt.

Als Datengrundlage kommen alle Statistiken in Frage, die regelmäßig erhoben werden, zeitnah zur Verfügung stehen und in denen Zugewanderte repräsentativ erfasst sind. Im Regelfall sollten neben Ausländer/innen auch Personen mit Migrationshintergrund ausgewiesen werden. Gesamterhebungen sind dabei repräsentativen Stichprobenziehungen vorzuziehen, Stichproben wiederum kleineren repräsentativen Untersuchungen und diese wiederum speziellen Fallstudien.

Indikatoren müssen bestimmten Kriterien genügen. Sie müssen in gängigen Maßzahlen bzw. Einheiten ausgewiesen werden, also mathematisch nicht zu kompliziert sein, und sollten eine klare und objektiv nachvollziehbare Zuordnung von negativen bzw. positiven Bewertungen erlauben. Zudem sollten sie in der Regel so einfach formuliert sein, dass sie nicht nur für Wissenschaft, Politik und Behörden, sondern auch für die breite Öffentlichkeit nachvollziehbar und die auf ihrer Grundlage getroffenen Aussagen plausibel sind. Ein Indikator kann niemals für das gesamte Spektrum von integrationsrelevanten Aspekten stehen; vielmehr ist ein Indikatorenset zu entwickeln, das nach Möglichkeit Maßzahlen für alle gesellschaftlichen und politischen Bereiche umfasst, in denen integrationspolitische Ziele sinnvoll und Maßnahmen möglich sind.

Die Beauftragte wird im Integrationsmonitoring die Gesamtheit der Personen mit Migrationshintergrund jenen gegenüberstellen, die keinen Migrationshintergrund haben. Unter den Personen mit Migrationshintergrund können bei Bedarf Ausländer und Ausländerinnen aufgrund ihrer ausländer- und aufenthaltsrechtlichen Situation gesondert ausgewiesen werden. Es sollen aber nicht vorrangig „ausländertypische“ Indikatoren gewählt werden. Vielmehr versteht die Beauftragte das Monitoring als ein Instrument, das den Querschnittscharakter von Integrationspolitik abbildet. Die Beauftragte regt daher an, dass die gewählten Indikatoren im Regelfall auch in die gängigen Berichtssysteme der Ressorts Eingang finden sollen. Berücksichtigt werden sollen auch themenbezogene Indikatoren, die auf EU-Ebene üblich oder verbindlich sind.

Die Beauftragte setzt sich dafür ein, die Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund in den amtlichen Statistiken zu erheben und wird mit den Ressorts entsprechende Empfehlungen und Gesetzesänderungen erarbeiten. Beispielsweise sind Änderungen in der Bevölkerungsstatistik, in den Bildungs- und Berufsbildungsstatistiken, im SGB IV (Beschäftigtenstatistik) oder im SGB III (Arbeitslosenstatistik) anzustreben, die die statistische Erfassung von Personen mit Migrationshintergrund ermöglichen. Auch im

europäischen Zensus 2010/2011 sollte der Migrationshintergrund erfasst werden. Aus Sicht der Beauftragten sollte dies im Zensusgesetz 2008 festgeschrieben werden.

Hintergrund ist, dass in der öffentlichen Diskussion um Indikatoren regelmäßig die unzureichende Datenlage zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund bemängelt wird. Bund, Länder und Gemeinden haben im Nationalen Integrationsplan darauf hingewiesen, dass statistische Daten bisher üblicherweise nur zwischen Deutschen und Ausländern unterscheiden und damit für die Erfassung von Integrationsprozessen nur eingeschränkt aussagekräftig sind. Zahl und Anteil der Personen mit Migrationshintergrund werden bisher nur in wenigen Statistiken erhoben. Nach Daten des Mikrozensus leben in Deutschland 15,3 Mio. Personen mit Migrationshintergrund, von denen über die Hälfte (8 Mio.) die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt. Werden zur Analyse von Integrationsprozessen – wie in der Vergangenheit üblich – ausschließlich Ausländer bzw. Ausländerinnen betrachtet, so ergibt sich ein unvollkommenes Bild. Einerseits geraten damit die Integrationserfolge und -defizite der 2. und 3. Generation aus dem Blick; andererseits sind es gerade besser integrierte Zugewanderte, die sich einbürgern lassen und damit statistisch zu Deutschen werden. Integrationsprozesse lassen sich also nur beschreiben, wenn auch diese Zugewanderten betrachtet werden. Daher sollte aus Sicht der Beauftragten das Merkmal „Migrationshintergrund“ in möglichst vielen amtlichen Statistiken verankert werden.

Bei der Erhebung des Migrationshintergrunds in amtlichen Statistiken ist zu gewährleisten, dass sie einfach zu operationalisieren und damit wirtschaftlich vertretbar ist. Zugleich ist darauf zu achten, dass datenschutzrechtliche Standards eingehalten werden und die Erhebung und Weitergabe von Daten zum Migrationshintergrund nur zu den gewünschten Zwecken erfolgen. Bereits im letzten Bericht der Beauftragten wurde darauf hingewiesen, dass in den Fachpolitiken spezifische Daten zu Personen mit Migrationshintergrund dringend benötigt werden. Das Ringen um eine einheitliche Definition der Personengruppe mit Migrationshintergrund ist angesichts der umfangreichen Datenveröffentlichungen zum Mikrozensus 2005 des Statistischen Bundesamtes absehbar abgeschlossen, da die hier verwendete Definition inzwischen weitgehend übernommen wird. Die Beauftragte empfiehlt nun, diese Definition in einer einfachen Version zu operationalisieren. Dadurch wird die Übernahme der Definition dort erleichtert, wo dies bisher noch nicht erfolgt ist.

II Integrationspolitik in der 16. Legislaturperiode

1. Der Nationale Integrationsplan

1.1 Paradigmenwechsel in der Integrationspolitik

Integration ist eine Schlüsselaufgabe unserer Zeit. Deshalb hat die Bundesregierung dieses Thema zu einem Schwerpunkt ihrer Arbeit gemacht. Mit dem Nationalen Integrationsplan soll die Zusammenarbeit aller staatlichen Ebenen im Dialog mit engagierten Persönlichkeiten und Verbänden Schritt für Schritt verbessert werden. Der Bund geht dabei neue Wege einer aktivierenden und nachhaltigen Integrationspolitik, die die Potenziale der Zugewanderten erkennt und stärkt und nicht allein auf die Defizite fokussiert. Mit dem Nationalen Integrationsplan hat die Bundesregierung „ein völlig neues Kapitel der Geschichte von Integration von Migrantinnen und Migranten in Deutschland aufgeschlagen.“²⁸ Auf Einladung der Bundeskanzlerin fand am 14.7.2006 der erste Nationale Integrationsgipfel statt. Auf dem zweiten Integrationsgipfel am 12.7.2007 wurde der Nationale Integrationsplan vorgestellt. Im Mittelpunkt der von der Beauftragten koordinierten integrationspolitischen Vorhaben stand die Integration der hier lebenden Menschen aus Zuwandererfamilien. Viele Migrantinnen und Migranten haben ihren Platz in der Gesellschaft gefunden und zum Wohlstand und zur gesellschaftlichen und kulturellen Vielfalt Deutschlands beigetragen. Dennoch wurde erheblicher nachholender Integrationsbedarf gerade in Teilen der zweiten und dritten Generation sichtbar. Unzureichende Deutschsprachkenntnisse, schwächeres Abschneiden in Bildung und Ausbildung, höhere Arbeitslosigkeit und bei einigen die fehlende Akzeptanz von Grundregeln des Zusammenlebens, insbesondere von Frauenrechten, veranlassten die Bundesregierung, in der Integration der hier lebenden Migrantinnen und Migranten eine politische Schlüsselaufgabe zu sehen.²⁹

Mit ihrem Positionspapier „Gutes Zusammenleben – klare Regeln“ hat die Bundesregierung eine Plattform für den integrationspolitischen Dialog im Rahmen des Nationalen Integrationsplans geschaffen. Von Oktober 2006 bis Ende März 2007 erarbeiteten die – entsprechend dem Beschluss des Bundeskabinetts vom 12.7.2006³⁰ eingesetzten – Arbeitsgruppen unter Leitung jeweils eines Bundesministeriums bzw. der Beauftragten Berichte zu folgenden Themenfeldern:

²⁸ Bundeskanzlerin Angela Merkel im podcast Nr. 35 vom November 2007.

²⁹ Vgl. „Gutes Zusammenleben – klare Regeln. Start in die Erarbeitung eines Nationalen Integrationsplans.“ Beschluss des Bundeskabinetts vom 12.7.2006, www.integrationsbeauftragte.de.

³⁰ Vgl. Gutes Zusammenleben – klare Regeln, a.a.O.

1. Integrationskurse verbessern
2. Von Anfang an deutsche Sprache fördern
3. Gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen
4. Lebenssituation von Frauen und Mädchen verbessern, Gleichberechtigung verwirklichen
5. Integration vor Ort unterstützen
6. Kulturelle Pluralität leben – interkulturelle Kompetenz stärken
7. Integration durch Sport – Potenziale nutzen, Angebote ausbauen, Vernetzung erweitern
8. Medien – Vielfalt nutzen
9. Integration durch bürgerschaftliches Engagement und gleichberechtigte Teilhabe stärken
10. Wissenschaft – weltoffen.

Die Arbeit am Integrationsplan wurde im Rahmen des „Forums Integration“ durch zahlreiche Veranstaltungen zu unterschiedlichen integrationspolitischen Themen begleitet. Anliegen des Forums war es, ausgewählte Fragestellungen mit einem Fachpublikum zu vertiefen und Gelegenheit zu einem weitergehenden Erfahrungs- und Informationsaustausch anzubieten.

Ziel des Integrationsplanprozesses war es überdies, Migrantinnen und Migranten sowohl gleichberechtigt teilhaben zu lassen als auch die Übernahme von Eigenverantwortung voranzubringen. Entsprechend prägten drei Arbeitsgrundsätze den Erarbeitungsprozess des Nationalen Integrationsplans:

- das Dialogprinzip: Von vornherein waren Migrantinnen und Migranten direkt in die Erarbeitung des Nationalen Integrationsplans eingebunden. Zusätzlich tauschte sich die Bundeskanzlerin vor beiden Integrationsgipfeln mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern mit Zuwanderungshintergrund über ihre Anliegen und ihre Perspektive auf Integrationspolitik aus. Die Beauftragte lud Migrantinnenorganisationen vorbereitend und begleitend zur Erarbeitung des Integrationsplans zu Beratungen ein. Beim Dialog mit Migrantinnen und Migranten statt über sie wurde nicht nur Vertrauen geschaffen und Anerkennung

vermittelt. Der Dialog trug auch dazu bei, dass die Zielbestimmungen und Maßnahmen konkret auf die Bedarfe der Zielgruppe zugeschnitten werden konnten. Gleichzeitig entstanden Netzwerke und Arbeitsverbindungen zwischen Migrantenorganisationen und anderen Institutionen und Organisationen, die über die Planungsphase hinaus fortwirken;

- der Potenzialansatz: Die Zielbestimmungen und Empfehlungen des Nationalen Integrationsplans knüpfen an den vielfältigen Potenzialen, Fähigkeiten, Leistungen und dem Engagement von Migrantinnen und Migranten an. Spezifische Kompetenzen von Migrantinnen und Migranten, z.B. Sprachkenntnisse und interkulturelle Kompetenzen, werden als im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interesse wichtige Ressourcen gesehen. Als grundlegend für die Nutzung der Potenziale von Migrantinnen und Migranten wird die Anerkennung von Vielfalt als Bereicherung erachtet;
- das Prinzip der gemeinsamen Verantwortung: Nachhaltig wirksam und konkret wurde der Nationale Integrationsplan, weil alle wesentlichen Akteure von Integrationspolitik und -förderung am Erarbeitungsprozess beteiligt und zu konkreten Maßnahmen aufgefordert waren. Auf staatlicher Seite waren mit Bund, Ländern und der kommunalen Ebene (in Gestalt der kommunalen Spitzenverbände und ausgewählter Kommunen) alle föderalen Ebenen beteiligt. Gleichzeitig wurde ein breites Spektrum zivilgesellschaftlicher Akteure eingebunden. Stellvertretend für alle seien hier genannt: Vertreterinnen und Vertreter von Arbeitgebern und Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden, anderen freien Trägern, Vereinen, Medien, Stiftungen, Kirchen und Religionsgruppen, Migrantenorganisationen und aus der Wissenschaft, dem Sport und der Kultur. Alle Beteiligten wurden gebeten, Eigenverantwortung zu übernehmen und sich mit konkreten Selbstverpflichtungen am Plan zu beteiligen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen erschöpften sich somit nicht in gegenseitigen Forderungen. Verbindlichkeit erlangte der Plan durch die mehr als 400 Selbstverpflichtungen, die im Rahmen der Erklärungen des Bundes, der Länder und der Kommunalen Spitzenverbände sowie im Rahmen der Arbeitsgruppenberichte von den Beteiligten für ihre jeweiligen Tätigkeitsbereiche eingegangen wurden. Der Integrationsplan steht für Eigeninitiative und gemeinsame Verantwortung und hat in zahlreichen Institutionen und Organisationen vielfältige Aktivitäten für Integration ausgelöst oder verstärkt.

Parallel zur Erarbeitung des Integrationsplans legte die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Umsetzung der Vorgaben aus Richtlinien der Europäischen Union im

Rahmen der Änderung des Aufenthaltsgesetzes vor (vgl. Kapitel III). Rechtliche Fragen, die die Schaffung erweiterter Anforderungen an individuelle Integrationsleistungen von Migrantinnen und Migranten betrafen, wurden in die gleichzeitig stattfindenden Verhandlungen um die Änderung des Aufenthaltsgesetzes gezogen.³¹ Ausschließlich vor diesem Hintergrund ist auch die Nichtteilnahme von drei Migrantenorganisationen am 2. Integrationsgipfel zu sehen³², deren Kritik sich nicht auf den Integrationsplan, sondern auf parallel vollzogene Änderungen im Aufenthaltsgesetz richtete.

1.2 Ergebnisse und Ausblick

Thematisch steht der Nationale Integrationsplan für eine inhaltliche Schwerpunktverlagerung, die im Berichtszeitraum in der integrationspolitischen Debatte insgesamt zu verzeichnen ist. Standen über lange Zeit vorrangig der formale Zugang zum Arbeitsmarkt und Fragen der rechtlichen Gleichstellung – sowohl im Hinblick auf soziale Rechte als auch auf Aufenthalts- bzw. Staatsbürgerschaftsrechte – im Mittelpunkt der Debatte, so hat im Berichtszeitraum eine Verschiebung hin zur Integration durch Bildung, berufliche Qualifikation und durch den Erwerb deutscher Sprachkenntnisse stattgefunden. Diese veränderte Schwerpunktsetzung ist zum einen eine Antwort auf den demografischen Wandel durch Einwanderung, die mit dem dauerhaften Verbleib der ehemaligen „Gastarbeiter“ bzw. „Vertragsarbeitnehmer“ mit ihren Familien in Deutschland zu einer erheblich höheren Anzahl junger Menschen mit Migrationshintergrund geführt hat. Zum anderen ist sie eine Reaktion auf den Strukturwandel von der Industrie- zur Wissensgesellschaft, der eben jene Arbeitsplätze für gering Qualifizierte gefährdet, in denen die Mehrzahl der nach Deutschland angeworbenen Männer und Frauen tätig waren. In der modernen Wissensgesellschaft hängen jedoch Teilhabechancen wesentlich vom Bildungsstand und der beruflichen Qualifikation ab. Die sprachliche, schulische und berufliche Bildung als zentrale Zugangsvoraussetzung zu Arbeit und Einkommen wird zum Schlüssel gelingender Integration und folglich zum inhaltlichen Schwerpunkt von Integrationspolitik.

Die Ergebnisse der einzelnen Arbeitsgruppen weisen jenseits der jeweils bearbeiteten Themenfelder eine Reihe von Übereinstimmungen hinsichtlich der Methoden von Integrationspolitik auf:

³¹ Entscheidung der Steuerungsrunde auf Staatssekretärebene im Vorfeld des 1. Integrationsgipfels.

³² Die Vertreter der Türkischen Gemeinde in Deutschland, der Föderation türkischer Elternvereine und der DITIB (Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion e.V.) sagten ihre Teilnahme am 2. Integrationsgipfel mit dem Hinweis auf im Aufenthaltsgesetz vorgesehene erweiterte Anforderungen und Sanktionen ab.

- Es besteht uneingeschränkt Einigkeit darüber, dass Integration als Querschnittsaufgabe zu verankern ist: Alle staatlichen Akteure wie auch die anderen Träger von Integrationsmaßnahmen bejahen die Notwendigkeit, Integrationsmaßnahmen besser aufeinander abzustimmen und zu vernetzen. Beispielhaft werden Verbundprojekte zwischen Trägern von Integrationskursen und Arbeitsmarktmaßnahmen, zwischen Kinder- und Jugendhilfe und Kultur-, Erziehungs- und Bildungseinrichtungen in diesem Zusammenhang genannt.
- Die Vorschläge zur Bereitstellung von Ressourcen für Integrationsförderung sind ebenfalls dem Querschnittsansatz verpflichtet. Sie betonen die Notwendigkeit, die vorhandenen allgemeinen Förderprogramme so auszurichten, dass sie die Zielgruppe der Migrantinnen und Migranten besser erreichen. Darüber hinaus werden weiterhin Fördermaßnahmen explizit für Migrantinnen und Migranten für notwendig erachtet. Der Bund stellt hierfür rund 750 Mio. € pro Jahr zur Verfügung.
- Ferner wird die interkulturelle Öffnung der Angebote und Strukturen sowohl im Hinblick auf die öffentliche Verwaltung und die Einrichtungen der Regelversorgung als auch auf die Träger des zivilgesellschaftlichen Engagements einhellig befürwortet. Neben der bewussten Ausrichtung der Angebote auf die Zielgruppe der Migrantinnen und Migranten, der Einstellung von Personen mit Migrationshintergrund als Fachkräfte und der interkulturellen Schulung aller Mitarbeitenden wird im Integrationsplan der Kooperation mit Migrantinnenorganisationen ein hoher Stellenwert eingeräumt.
- Darüber hinaus markiert der Integrationsplan einen starken Bedarf an Daten, die nicht mehr nur nach Staatsangehörigkeit zwischen Deutschen und Ausländern unterscheiden. Da mehr als die Hälfte der Personen mit Migrationshintergrund deutscher Staatsangehörigkeit sind, wird die Erhebung des Merkmals Migrationshintergrund als Grundlage für die Planung und Überprüfung von Integrationspolitik für unabdingbar erachtet (vgl. auch I.4).

Mit dem Nationalen Integrationsplan ist es gelungen, einen breiten gesellschaftlichen und politischen Konsens über die Notwendigkeit von Integration und Integrationsförderung herzustellen. Dies gilt auch für die einzelnen staatlichen Ebenen, die sich mit dem Beschluss des Bundeskabinetts vom 11.7.2007 für die Bundesregierung, dem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 14.6.2007 für die Bundesländer und dem Beitrag der Kommunalen Spitzenverbände für deren Bundesvereinigung erstmals auf gemeinsame Plattformen zur Integrationspolitik verständigen konnten. Die Erklärung des Bundes sowie die Beiträge der Länder und der

Kommunalen Spitzenverbände sind neben den Berichten der Arbeitsgruppen, die in vollem Umfang abgedruckt wurden, die vier wesentlichen Bestandteile des Nationalen Integrationsplans. In seiner Summe formuliert der Integrationsplan politische Leitlinien für die Fortentwicklung von Integrationsprogrammen und -maßnahmen. Er ist auch Leitlinie für die Entwicklung eines bundesweiten Integrationsprogramms nach § 45 AufenthG, mit dem bestehende Integrationsangebote von Bund, Ländern, Kommunen und privaten Trägern festgestellt und Empfehlungen zur Weiterentwicklung dieser Angebote vorgelegt werden sollen. Bei der Arbeit am Integrationsprogramm werden die Vorgaben des Nationalen Integrationsplans umgesetzt.³³

Bis Ende 2008 wird die Bundesregierung mit den am Nationalen Integrationsplan Beteiligten eine Zwischenbilanz zu seiner Umsetzung ziehen. Der Beauftragten ist es ein Anliegen, auch hierbei wieder all jene einzubinden, die Selbstverpflichtungen abgegeben oder auf der Basis des Nationalen Integrationsplans Fördermaßnahmen aufgelegt oder strukturelle Entwicklungen (Richtlinien, Konzepte, Organisationsveränderungen) in die Wege geleitet haben. Gemeinsam mit den jeweiligen Akteuren wird sie im Laufe des Jahres 2008 Zwischenergebnisse zu einzelnen Themenbereichen festhalten und im Rahmen des fortlaufenden Forums Integration öffentlich darlegen. Ende 2008 wird der Stand der Umsetzungen bilanziert und der Öffentlichkeit vorgestellt. Um die mit dem Integrationsplan entworfene integrationspolitische Strategie auf der Basis der Zwischenbilanz mittel- und langfristig fortentwickeln zu können, wird es aus Sicht der Beauftragten u.a. erforderlich sein,

- die Maßnahmen der aufgrund föderaler Zuständigkeiten unterschiedlichen Verantwortungsbereiche von Bund, Ländern und Kommunen stärker aufeinander abzustimmen und ebenenspezifisch auszudifferenzieren,
- die Wirkung von Integrationsmaßnahmen durch ein bundesweites Integrationsmonitoring zu überprüfen,
- Konzepte und erfolgreiche Projekte in tragfähige, nachhaltige Strukturen umzusetzen.

Auch für die Zukunft wird die Fortentwicklung und Umsetzung von Integrationspolitik als gesellschaftspolitischer Schlüsselaufgabe mit Querschnittsprofil maßgeblich davon abhängen, dass die institutionellen Voraussetzungen gegeben sind, um Integrationspolitik und -maßnahmen sowohl horizontal, d.h. quer zu den Ressortzuständigkeiten, als auch vertikal, d.h. über die föderalen Ebenen hinweg und in

³³ Vgl. Nationaler Integrationsplan, S. 14.

die Zivilgesellschaft hinein, bündeln und koordinieren zu können.³⁴ Auf Bundesebene sind in diesem Sinne einige integrationspolitische Programme beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gebündelt worden.

Mit dem Nationalen Integrationsplan wurden die zentralen Handlungsfelder von Integrationspolitik im Einvernehmen zwischen Bund, Ländern, Kommunen und nichtstaatlichen Akteuren festgelegt. Der vorliegende Bericht der Beauftragten folgt dieser inhaltlichen Schwerpunktsetzung und stellt die Ergebnisse des Nationalen Integrationsplans in den Kontext von wissenschaftlichen Erkenntnissen sowie der gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen im Berichtszeitraum. Dabei folgt die Gliederung nicht unbedingt der Themenabfolge des Nationalen Integrationsplans, sondern systematisiert und bündelt unter fachlichen Gesichtspunkten. Insbesondere sind im Kapitel II.2 Ausführungen zu allen Bildungsphasen – von der frühkindlichen über die schulische und die berufliche Bildung bis hin zur Hochschulbildung – zusammengefasst und damit die in den Arbeitsgruppen „Von Anfang an deutsche Sprache fördern“, „Gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen“ und „Wissenschaft – weltoffen“ des Nationalen Integrationsplans angesprochenen Bildungsfragen zusammenhängend dargestellt.

2. Bildung

Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Zukunft Deutschlands hängt – wie die anderer „alter Industrienationen“ – wesentlich von Bildungsstand und Qualifikationen der im Land lebenden Menschen ab. Die aktuellen Debatten um die demografische Entwicklung und die wachsende Konkurrenz um die „besten Köpfe“ auf den internationalen Arbeitsmärkten lassen dies besonders deutlich werden. Internationale Organisationen wie die OECD und auch die EU setzen daher seit langem auf die systematische Beobachtung und Indizierung nationaler Bildungspolitiken (Entwicklung von Indikatoren, vergleichende Berichterstattung und Monitoring) mit dem Ziel, Änderungen in den nationalen Steuerungskonzepten und in der Finanzierung von Bildung zu bewirken.³⁵ In der EU wurde die tendenzielle Harmonisierung der nationalen Bildungspolitiken mit den Erklärungen von Bologna (1999), Lissabon (2000) und Kopenhagen (2004) auf die Agenda gesetzt. Mit dem Ziel der Steigerung der

³⁴ Vgl. Bertelsmann Stiftung: „Jenseits des Ressortdenkens“ – Reformüberlegungen zur Institutionalisierung strategischer Regierungsführung in Deutschland. Einführung, Gütersloh, 2007.

³⁵ Insbesondere die OECD konzentriert sich seit den 1990er Jahren stark auf Bildungspolitik; vgl. u.a.: Education Policy Analysis; Programme for International Student Assessment/PISA; Education at a Glance. Vgl. aktuell: Bildung auf einen Blick 2007: OECD-Indikatoren. Zusammenfassung in Deutsch, OECD 2007.

wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten setzt auch die EU auf qualitative Verbesserungen im Bildungsbereich, verstärkte Investitionen in Bildung bzw. Humankapital und die gezielte Ausschöpfung von Bildungspotenzialen, insbesondere auch der zugewanderten Bevölkerung. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Themen „Bildung“ und „Migration“ sowohl von OECD als auch EU in hohem Maße zusammenhängend betrachtet werden.³⁶

Für Deutschland belegen die internationalen Vergleichsstudien der letzten Jahre eine starke soziale Selektivität des Bildungssystems: Soziale und ethnische Herkunft sind entscheidende Faktoren für Bildungserfolge bzw. -misserfolge. Dieser Befund wird für den Berichtszeitraum auch durch die Analyse der Bildungsstatistik und der Daten des Mikrozensus 2005 gestützt (s.u.).³⁷ Da mit dem Mikrozensus 2005 erstmals Daten zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund vorliegen, muss sich die Analyse der Bildungssituation nicht mehr – wie in der Vergangenheit – allein auf den Vergleich von deutschen und ausländischen Kindern und Jugendlichen beschränken. So präsentiert der erste gemeinsam von Bund und Ländern verantwortete Bildungsbericht³⁸ erste repräsentative Ergebnisse zum Bildungsstand von Menschen mit Migrationshintergrund. Auf der Grundlage einer Sonderauswertung wurden die Zensusdaten von der Beauftragten im Rahmen ihres Berichts weitergehend bearbeitet und damit der erste Schritt hin zu einem langfristigen migrantenspezifischen Monitoring getan, das auch die (Spät-) Aussiedlerpopulation sowie die Eingebürgerten bzw. die als Deutsche Geborenen einschließt.

Der wachsende Anteil von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, die bei den unter 25-Jährigen inzwischen mehr als ein Viertel (27 %) der Altersgruppe stellen, ist eine Herausforderung für das gesamte Bildungssystem. In den Ballungszentren der alten Bundesländer kommen bereits bis zu 40 % der Jugendlichen aus Zuwandererfamilien. Aus Sicht der Beauftragten ist diese kulturelle Vielfalt eine Ressource, die nicht brach liegen sollte – dies ist auch eine der zentralen Botschaften, die in allen Arbeitsgruppenberichten des Nationalen Integrationsplanes formuliert wurde. Bundesregierung und Länder sind sich einig, dass die Verbesserung der

³⁶ Auch für die EU liegen eine Reihe von vergleichenden, zum Teil indikatorengestützten Untersuchungen zum Thema „Bildung und Migration“ vor, die aber alle älteren Datums sind.

³⁷ Vgl. zu den empirischen Befunden zu Herkunft und Schulerfolg zusammenfassend z.B.: Klemm, Klaus: „Ethnische und soziale Herkunft: Entscheidend für den Schulerfolg?“, in: WISO-Diskurs: „Schule in der Einwanderungsgesellschaft“, Heft Juli 2007, S. 8-17, sowie Konsortium Bildungsberichtserstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Bielefeld 2006, S. 146 ff.

³⁸ Konsortium Bildungsberichtserstattung (Hrsg.), a.a.O.

Bildungschancen und eine ausgewogenere Bildungsbeteiligung dieser Kinder und Jugendlichen eine gemeinsame Zukunftsaufgabe ist. In ihrem gemeinsamen Bildungsbericht stellen Bund und Länder fest, dass dem Erziehungs-, Bildungs- und Qualifikationssystem eine Schlüsselfunktion für den langfristigen Erfolg der gesellschaftlichen Integration von Migrantinnen und Migranten zukommt.³⁹

Auch im Nationalen Integrationsplan ist das Thema Bildung einer der Schwerpunkte und wurde als Querschnittsthema von der Mehrzahl der Arbeitsgruppen aufgegriffen. Vorrangig behandelt wurden Bildungsaspekte in den Arbeitsgruppen „Von Anfang an deutsche Sprache fördern“, „Gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen“ und „Wissenschaft – weltoffen“. Formuliert wurden u.a. weitreichende Selbstverpflichtungen des Bundes und vor allem der Länder zur systematischen, individuellen Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien, die sich auf alle bildungsbiografischen Stationen im Bereich der allgemeinen wie der beruflichen Bildung beziehen. Rechnung getragen wurde darüber hinaus auch einem alten Anliegen der Beauftragten, die Ausbildungsförderung für Ausländer mit Bleibeperspektive zu verbessern (vgl. Kapitel III.8.1).

Parallel zum Nationalen Integrationsplan setzt auch das bundesweite Integrationsprogramm⁴⁰ Schwerpunkte bei Bildung und Ausbildung. So wurde die bildungsbegleitende Sprachförderung aufgrund ihrer besonderen Bedeutung für den Integrationsprozess als erstes Handlungsfeld bearbeitet⁴¹, anschließen sollen sich Empfehlungen zur beruflichen Bildung und Integration.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Bildungsreformdebatte, die mit den Veröffentlichungen der ersten TIMS-Studie (1995)⁴² einsetzte und sich durch die Ergebnisse der Studie PISA 2000 intensivierte, auch im Berichtszeitraum weitergeführt wurde und inzwischen durchaus zu konkreten Veränderungen geführt hat. Dies gilt nicht nur für die Bereiche der schulischen und beruflichen, sondern wesentlich auch für die

³⁹ Ebd., S. 137.

⁴⁰ § 45 AufenthG.

⁴¹ Veröffentlichung ist in Vorbereitung. Die „Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Angebote sprachlicher Bildung für Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland“ bieten eine systematische und strukturierte Übersicht über vorhandene Angebote, Umsetzungsstrategien, Good-Practice-Beispiele und offene Forschungsfragen. Zudem legte das für das Integrationsprogramm zuständige Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Dezember 2006 drei Dokumentationen zu Sprachförderangeboten des Bundes, der Länder und Kommunen sowie der privaten Träger vor; zu beziehen über www.bamf.de.

⁴² Zu der internationalen Vergleichsstudie „TIMSS – Mathematische und naturwissenschaftliche Bildung am Ende der Schullaufbahn“ vgl. www.timss.mpg.de.

frühkindliche Bildung.⁴³ Wissenschaftliche Erkenntnisse pädagogischer und entwicklungspsychologischer Forschung, die den großen Einfluss der frühen Förderung auf die spätere Entwicklung betonen, haben dazu beigetragen, dass der frühkindlichen Bildung inzwischen ein großer Stellenwert beigemessen wird. Auf der bildungspolitischen Agenda stehen zudem die frühzeitige Beherrschung der deutschen Sprache und ihre bildungsbegleitende und fächerübergreifende Förderung sowie die gezielte Entwicklung bzw. Förderung interkultureller Kompetenzen und von Mehrsprachigkeit, die ein international ausgerichtetes Bildungssystem als Potenziale erkennen muss.

An Finanzierung und Mittelallokation lassen sich diese Verschiebungen in der Bildungsdebatte bisher jedoch kaum ablesen. So kritisierte die OECD 2006 nicht nur die insgesamt niedrigen Bildungsausgaben in Deutschland, sondern insbesondere auch die disproportionale Finanzierung der Hochschulen und der Sekundarstufe II im Verhältnis zum Elementar- und Primarbereich.⁴⁴ Vor diesem Hintergrund hat die im Rahmen des Integrationsplans formulierte Zusage der Kultusminister der Länder, sich „in den Haushaltsberatungen ihrer Länder nachdrücklich dafür einzusetzen, die demografiebedingt freiwerdenden Mittel im Schwerpunkt für die Verbesserung von Bildung zu nutzen“⁴⁵, eine besondere Bedeutung.

Eine höhere Qualität von Bildung wird nicht allein über konzeptionelle Veränderungen oder die Qualifizierung des pädagogischen Personals zu erreichen sein; künftig wird auch über eine andere Verteilung der Bildungsausgaben und, z.B. für den Elementarbereich, über neue Finanzierungsmodelle nachgedacht werden müssen.⁴⁶ Mit der oben angesprochenen Internationalisierung des Bildungssektors, die zentrales Thema insbesondere der Arbeitsgruppe „Wissenschaft“ des Nationalen Integrationsplans⁴⁷ war, rücken nicht nur die Qualitätsdefizite der öffentlichen Bildungsangebote stärker in den Blick; vielmehr stellt sich auch die Frage nach dem Verhältnis von öffentlicher Verantwortung für Bildung und privater Initiative neu. Dafür steht im Berichtszeitraum u.a. das zunehmende Engagement privater Stiftungen in der

⁴³ Vgl. z.B. Fthenakis, Wassilios: Das gewandelte Verständnis von frühkindlicher Bildung und der Umgang mit Differenzen in den neueren Bildungsplänen, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Gleiche Chancen für alle (Tagungsdokumentation), Berlin 2006.

⁴⁴ Vgl. OECD: www.reticon.de/news/oecd-bildungsbericht-education-at-a-glance-2006_1404.html (Zugriff am 18.9.2007) sowie Konsortium Bildungsberichterstattung 2006, a.a.O., S. 22 f.

⁴⁵ Vgl. Nationaler Integrationsplan, S. 66.

⁴⁶ So hat eine neuere Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung für den Elementarbereich Forschungsergebnisse zu Fragen der Wirtschaftlichkeit und zu Alternativen zur Beitragsfinanzierung zusammengetragen, vgl. Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): Kinder in besten Händen, Sankt Augustin/Berlin 2007.

⁴⁷ Zu den Ergebnissen der AG vgl.: Nationaler Integrationsplan, S. 183-198.

Förderung von Schülerinnen und Schülern sowie Studierenden aus Zuwandererfamilien (vgl. auch I.2).

2.1 Frühkindliche Bildung

Entscheidende Grundlagen für den Bildungserfolg und den weiteren Weg durch die Bildungsinstitutionen werden im frühkindlichen Bereich und hier vor allem im Elternhaus und in den Tageseinrichtungen gelegt. Insbesondere für Kinder aus Zuwandererfamilien ist die Beteiligung an der Tagesbetreuung und eine möglichst früh einsetzende – vor allem sprachliche – Förderung und Bildung von entscheidender Bedeutung. Dass und in welchem Maße eine frühe institutionelle Förderung Wirkung entfaltet, belegen die Ergebnisse der Sprachstandsfeststellung „Deutsch Plus“, die die Berliner Schulbehörde vor Schulbeginn 2005/2006 durchführen ließ: Während bei 50 % der Kinder, die keine vorschulische Einrichtung besuchten, ein Sprachförderbedarf festgestellt wurde, war dies nur bei 23 % der Kita-Kinder der Fall.⁴⁸

Im Berichtszeitraum bezogen sich Entwicklungen im Elementarbereich zum einen auf den quantitativen Ausbau des Angebots und die Ausweitung von Betreuungsplätzen für unter dreijährige Kinder (U3). Andererseits standen die Qualität der Einrichtungen und die Entwicklung und Implementierung von verbindlichen Bildungsplänen, die systematische Bildungsangebote weit vor der Grundschule gewährleisten sollen, auf der Agenda. Thematisiert wurde zudem die weitere Professionalisierung und Qualifizierung der Frühpädagogen, als einem entscheidenden Faktor für die Qualität frühkindlicher Angebote. Im Nationalen Integrationsplan ist die sprachliche Bildung von Kindern mit Migrationshintergrund ein Schwerpunktthema. Die Arbeitsgruppe 2 „Von Anfang an deutsche Sprache fördern“ bearbeitete insbesondere die Handlungsfelder „Unterstützung von Sprachentwicklung und Spracherwerb durch die Eltern“, „Sprachförderung in Kindertageseinrichtungen“ und „durchgängige sprachliche Bildung im Übergang Kindergarten/Grundschule“.

2.1.1 Kinder mit Migrationshintergrund in der Tagesbetreuung

Im Folgenden werden Daten des Mikrozensus 2005 und der Statistik der Kinder- und Jugendhilfe 2006 (Stichtag 15.3.2006) herangezogen. Da im Mikrozensus 2005 –

⁴⁸ Berliner Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport, IA3/ID12, vom 16.3.2005, S. 3. Die Detailergebnisse von DEUTSCH PLUS 2006 weisen für Kinder nichtdeutscher Herkunftssprache allerdings einen deutlich höheren Förderbedarf aus und zwar für Kinder ohne Kita-Besuch einen Wert von 71,9 % und für Kinder mit Kita-Besuch von 53,2 %; vgl. www.berlin.de/sen/bildung/schulqualitaet/lernausgangsuntersuchungen (Datenzugriff am 28.8.07).

anders als im Zensus 2003 – keine Daten zur Teilnahme an Tagesbetreuung erhoben wurden, können an dieser Stelle keine mit den Feststellungen im letzten Bericht der Beauftragten vergleichbaren Angaben zu Beteiligungsquoten von Ausländern bzw. Migrantenkinder gemacht werden. Möglich sind auf der Grundlage der Kinder- und Jugendhilfestatistik lediglich Aussagen zum Migrantenanteil an allen betreuten Kindern, die allerdings wegen der unterschiedlichen Definitionen des „Migrationshintergrunds“ im Mikrozensus und in der Kinder- und Jugendhilfestatistik⁴⁹ sowie der unterschiedlichen Erhebungszeiträume nicht mit den Daten im letzten Bericht vergleichbar sind.

Der Besuch von Tageseinrichtungen ist eine wichtige Kennzahl frühkindlicher Bildung, die Hinweise gibt über die Entwicklungs-, Lern- und Fördervoraussetzungen von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund. Aus Sicht der Beauftragten wäre es deshalb sinnvoll, mit dem Mikrozensus künftig grundsätzlich auch die Inanspruchnahme von Tageseinrichtungen zu erfassen, um die langfristige Entwicklung der Besuchs- und Beteiligungsquoten von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund in Tageseinrichtungen abbilden zu können.⁵⁰

Die Daten des Mikrozensus 2005 belegen, dass der Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund in Deutschland kontinuierlich steigt (vgl. nachfolgende Tabelle). 2005 lag ihr Anteil in der Altersgruppe der 0 bis unter 6-Jährigen bei 33,7 % und in der Altersgruppe der 6- bis unter 11-Jährigen bei 28,9 %. In allen Altersgruppen der unter 11-Jährigen sind Kinder mit türkischem Migrationshintergrund im Vergleich der nicht-deutschen Herkunftsgruppen jeweils am stärksten vertreten.

Tabelle: Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund nach Altersgruppen in Prozent

1 - unter 2	2 - unter 3	3 - unter 4	4 - unter 5	5 - unter 6	3 - unter 6	6 - unter 11
34,0	33,6	32,3	32,0	29,9	31,4	28,9

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2005 und eigene Berechnungen

Bundesweit hatten nach Kinder- und Jugendhilfe-Statistik 2006 22,1 % der Kinder in Tageseinrichtungen zwischen 0 und unter 6 Jahren einen Migrationshintergrund. Im früheren Bundesgebiet (ohne Berlin) lag ihr Anteil bei 26,8 %, in den neuen

⁴⁹ Der Mikrozensus 2005 erfasst unter „Bevölkerung mit Migrationshintergrund“ zugewanderte und hier geborene Ausländer/innen, Eingebürgerte und als Deutsche geborene Kinder von Zuwanderern sowie (Spät-)Aussiedler/innen und deren Nachkommen. Die Statistik der Kinder- und Jugendhilfe erfasst bei den Kindern und Jugendlichen in Tageseinrichtungen lediglich die deutsche bzw. ausländische Herkunft der Eltern sowie die vorrangige Familiensprache („Deutsch“ oder „Nicht Deutsch“).

⁵⁰ Hierzu wäre allerdings eine Gesetzesänderung notwendig, da das Mikrozensus-Gesetz 2005 die zu erhebenden Merkmale bis zum Jahr 2012 festschreibt.

Bundesländern (ohne Berlin) dagegen bei nur 4,7 %.⁵¹ Am höchsten sind die Anteile in städtischen Ballungsräumen des früheren Bundesgebietes; hier hat inzwischen fast jedes dritte betreute Kind einen Migrationshintergrund. In den Einrichtungen des Landes Bremen liegt der Migrantenanteil in dieser Altersgruppe bereits bei 35,4 %.⁵²

Mit Blick auf die Inanspruchnahme von Tageseinrichtungen wurde zudem im Berichtszeitraum insbesondere auch die Beitragsfreiheit des Kindergartenbesuchs thematisiert. Familien mit geringen Einkommen werden selbst durch gestaffelte Beiträge verhältnismäßig stärker belastet als Haushalte mit höheren Einkommen.⁵³ Es ist deshalb davon auszugehen, dass insbesondere zugewanderte Familien, die häufig sozial schwachen Schichten zuzurechnen sind, bei bestehender Beitragspflichtigkeit das frühkindliche Bildungssystem nicht bzw. erst relativ spät in Anspruch nehmen. Von der Arbeitsgruppe 2 des Nationalen Integrationsplans wird Ländern und Kommunen deshalb nahegelegt, die Beitragsfreiheit ab dem fünften Lebensjahr zu erwägen, um die Wahrnehmung von Tagesbetreuung durch Eltern mit Migrationshintergrund zu fördern.⁵⁴ Die Beitragsfreiheit wurde in der Arbeitsgruppe 2 als ein Schritt auf dem Weg des Betreuungssystems hin zu einem frühkindlichen Bildungssystem diskutiert. Entsprechend heißt es auch in einem gemeinsamen Memorandum der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Robert-Bosch-Stiftung und der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände von 2007: „Die Abhängigkeit der Bildungschancen vom ökonomischen Status der Eltern ist in keinem Land so groß wie in Deutschland. (...) Wir fordern daher den Kindergartenbesuch für alle Kinder ab drei Jahren bis zur Einschulung. Er muss – schrittweise – für die Eltern beitragsfrei gestaltet werden.“⁵⁵

Im Grundsatz unbestritten ist, dass Betreuungskosten für Eltern ein wichtiges und in vielen Fällen sogar entscheidendes Kriterium für die Entscheidung sind, ihre Kinder in einen Kindergarten zu schicken. Im Saarland wird die Beitragsfreiheit für das dritte Kita-Jahr bereits seit 2001 erfolgreich praktiziert. Auch in Rheinland-Pfalz besuchten nach der Einführung der Kostenfreiheit für das letzte/dritte Kindergartenjahr (Januar 2006)

⁵¹ Für Berlin liegen keine vergleichbaren Angaben vor, da hier abweichend von anderen Bundesländern nicht die ausländische Herkunft der Eltern, sondern deren Staatsangehörigkeit erfasst wurde.

⁵² Der Anteil läge noch höher, wenn der Statistik der Kinder- und Jugendhilfe dieselbe Definition des „Migrationshintergrunds“ zugrunde läge wie dem Mikrozensus 2005.

⁵³ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Reformkataster 2006 – Der Elementarbereich, S. 9.

⁵⁴ Vgl. Nationaler Integrationsplan, S. 57.

⁵⁵ „Kinder bilden! Deutschlands Zukunft“, Gemeinsames Memorandum der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Robert Bosch Stiftung und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, in: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.): Kinder in besten Händen. Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in Deutschland, Sankt Augustin/Berlin 2007, S. 207 ff.

99 % der Kinder vor der Einschulung einen Kindergarten.⁵⁶ Hier wird die komplette Beitragsfreiheit für den Kindergartenbesuch bis 2010 schrittweise eingeführt und soll ab 2010 auch für alle Zweijährigen gelten. Ebenfalls beitragsfrei ist das letzte Jahr vor der Einschulung bzw. das dritte Kindergartenjahr in den Ländern Berlin (seit Januar 2007), Hessen und Niedersachsen (seit August 2007). In Mecklenburg-Vorpommern wird sie mit dem Kindergartenjahr 2008/09 eingeführt.

2.1.2 Betreuung und Förderung von Kindern unter drei Jahren

Bund, Länder und Kommunen sind sich einig in dem Ziel, Kinder möglichst frühzeitig zu fördern und die Erziehungskompetenzen der Eltern entsprechend zu stärken. Als konkrete Maßnahme ist hier für den Berichtszeitraum insbesondere das Anfang 2005 in Kraft getretene Tagesbetreuungsbaugesetz (TAG) zu nennen, das die quantitative und qualitative Weiterentwicklung der Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren regelt. Nicht zuletzt auch mit Blick auf Kinder mit Migrationshintergrund verpflichtet sich der Bund im Nationalen Integrationsplan,⁵⁷ den bedarfsgerechten und qualitätsorientierten Ausbau der Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren in Zusammenarbeit mit Ländern und Kommunen voran zu treiben.

Derzeit besteht eine Angebotslücke an Betreuungsplätzen vor allem in den alten Bundesländern und hier insbesondere in den Ballungsgebieten, in denen der Anteil von Familien mit Migrationshintergrund in der Regel besonders hoch ist. Nach der Statistik der Kinder- und Jugendhilfe lag die Versorgungsquote für Kinder unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege in den neuen Ländern (ohne Berlin) 2006 durchschnittlich bei 39,9 %, im früheren Bundesgebiet (ohne Berlin) dagegen nur bei 8,0 %.⁵⁸ Entsprechend wird im „Bericht der Bundesregierung über den Stand des Ausbaus für ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren 2007“ in einer aktuellen Bilanzierung des TAG festgestellt: „Die bisherige Entwicklung reicht damit nicht aus, um das Ausbauziel des TAG zu erreichen.“⁵⁹

Es ist daher ein großer politischer Erfolg, dass Bund, Länder und Kommunen sich 2007 auf das Ziel verständigt haben, bis 2013 für bundesweit durchschnittlich 35 % der Kinder unter drei Jahren Betreuungsplätze anzubieten und diese gemeinsam zu

⁵⁶ Antwort des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur des Landes Rheinland Pfalz vom 5.3.2007 auf eine Kleine Anfrage; LT-DrS. 15/845.

⁵⁷ Nationaler Integrationsplan, S. 15.

⁵⁸ Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen 2006, Kinder in Kindertagespflege 2006, Wiesbaden 2007.

⁵⁹ Vgl. BT-Drs. 16/6100.

finanzieren. Es ist gemeinsames Ziel, 30 % der Betreuungsplätze in der Kindertagespflege zu schaffen und damit die von vielen Eltern gewünschte familiennahe Betreuung deutlich aufzuwerten. Die Rahmenbedingungen hierfür sollen im Kinderförderungsgesetz (KiföG), der Novelle des SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe, geschärft werden. Die Bundesregierung will den quantitativen Ausbau der Kinderbetreuung durch den qualitativen Ausbau flankieren. Mit zusätzlichen Programmen will sie die Bemühungen der Länder, Kommunen und Träger für mehr Qualität sowohl in Tageseinrichtungen für Kinder als auch in der Kindertagespflege unterstützen.

Ob und in welchem Maße Kinder mit Migrationshintergrund und deren Familien künftig vom Ausbau der U3-Betreuung profitieren werden, bleibt abzuwarten. Da der gesetzliche Anspruch auf Betreuung derzeit in der Regel noch die Erwerbstätigkeit beider Eltern bzw. des allein Erziehenden voraussetzt, ist zu befürchten, dass sozial benachteiligte Bevölkerungsschichten ohne eigenes Einkommen – und mithin ein Teil der Familien mit Migrationshintergrund – häufig keine Betreuung ihrer unter dreijährigen Kinder in Anspruch nehmen können. Abhilfe wird hier die von der Bundesregierung für das Kindergartenjahr 2013/2014 geplante Einführung eines Rechtsanspruchs auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in der Tagespflege für Kinder, die das erste Lebensjahr vollendet haben, schaffen.

Insbesondere mit Blick auf die frühkindliche Sprachentwicklung ist die institutionelle Tagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren für Familien mit Migrationshintergrund von besonderer Bedeutung: Kinder machen hier in einer frühen sprachsensiblen Phase erste Erfahrungen mit Deutsch als Zweitsprache; die Eltern haben Gelegenheit zum Austausch mit Betreuungskräften und (deutschen) Eltern. Insgesamt ist jedoch festzustellen, dass gezielte Angebote für Kinder und Eltern mit Migrationshintergrund im Kontext der U3-Betreuung bislang kaum existieren. Die Arbeitsgruppe 2 des Nationalen Integrationsplans empfahl den Ländern deshalb, ihre Rahmenpläne für die Bildung im Kindergarten „auf die Tagesbetreuung von Kindern unter drei Jahren auszuweiten und im Hinblick auf Sprachentwicklung und Sprachförderung zu konkretisieren“.⁶⁰

Aber auch die Einrichtungen der Eltern- und Familienarbeit, wie etwa Eltern-Kind-Zentren sowie Familienberatungs- und Familienbildungseinrichtungen, stehen vor der Aufgabe, sich stärker interkulturell zu öffnen und für den besonderen Bedarf von Familien mit Migrationshintergrund zu qualifizieren. Zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang die Selbstverpflichtung des Bundes im Nationalen Integrationsplan,

⁶⁰ Nationaler Integrationsplan, S. 54.

Elternarbeit und frühe Sprachförderung stärker als Themen in die Initiative „Lokale Bündnisse für Familie“ und das Aktionsprogramm „Mehrgenerationenhäuser“ einzubringen.⁶¹ Auch die Fortsetzung und Ausweitung des Modellprojekts „Opstapje“, eines Hausbesuchsprogramms für sozial benachteiligte Familien, das insbesondere auf die Stärkung der Erziehungskompetenz von Eltern zielt und an dem in starkem Maße auch Familien mit Migrationshintergrund teilnehmen, ist hier positiv zu erwähnen.⁶² Dies gilt ebenso für das Aktionsprogramm „Frühe Hilfen für Eltern und Kinder und soziale Frühwarnsysteme“, in dessen Rahmen Modellprojekte durchgeführt und evaluiert werden, die auf die engere Verzahnung von Gesundheitseinrichtungen und Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe und die Entwicklung effektiver Hilfestellungen, u.a. auch für Familien mit Migrationshintergrund, zielen.⁶³

2.1.3 Bildungspläne für frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung

Für die Tagesbetreuung von Kindern⁶⁴ liegen inzwischen in allen Bundesländern Erziehungs- und Bildungspläne⁶⁵ vor, die sich in unterschiedlichen Stadien der Umsetzung und Implementierung in die Praxis der Tageseinrichtungen befinden.⁶⁶ Die verbindenden Elemente der Erziehungs- und Bildungspläne sind in dem von der Jugendministerkonferenz (Mai 2004) und der Kultusministerkonferenz (Juni 2004) verabschiedeten „Gemeinsamen Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen“ herausgearbeitet worden.⁶⁷ Die Formulierung von differenzierten Bildungszielen und -inhalten und deren Implementierung ist aus Sicht der Beauftragten ein wichtiger Schritt auf dem Weg der Tageseinrichtungen zu

⁶¹ Nationaler Integrationsplan, S. 49.

⁶² Informationen unter www.opstapje.de; Opstapje wird durch das BMFSFJ, die Deutsche Behindertenhilfe Aktion Mensch und weitere Stiftungen und Institutionen gefördert. Evaluations- und Abschlussbericht der ersten Projektphase wurden vom DJI im Auftrag des BMFSFJ vorgelegt: siehe www.dji.de.

⁶³ Modellprojekte laufen derzeit in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Bayern und Thüringen („Guter Start ins Kinderleben“) sowie in Niedersachsen („Pro Kind“); auch hier fördert das BMFSFJ die Auswertung der Projekte; weitere Informationen unter www.bmfsfj.de/kategorien/aktuelles,did=85166.html (Zugriff am 17.09.2007).

⁶⁴ Einige Bildungspläne beziehen sich allerdings nicht nur auf den Elementarbereich, sondern insgesamt auf die Altersgruppe der 0- bis 10/14-Jährigen.

⁶⁵ Die Mehrzahl der Erziehungs- und Bildungspläne wurde zwischen 2003 und 2006 vorgelegt. Der Begriff „Erziehungs- bzw. Bildungsplan“ wird hier – trotz unterschiedlicher Bezeichnungen durch die Länder („Orientierungsplan“, „Bildungs- und Erziehungsplan“, „Bildungsprogramm“, „Rahmenplan für Bildung und Erziehung“, „Bildungsempfehlungen“ u.a.m.) – einheitlich für alle diese Rahmenpläne verwendet.

⁶⁶ U.a. wurden von einigen Ländern bereits Bildungsvereinbarungen zur verbindlichen Umsetzung der Pläne mit Trägern und Verbänden geschlossen, so 2003 in Nordrhein-Westfalen; in anderen Bundesländer ist dies geplant, so in Thüringen für 2008.

⁶⁷ Vgl. www.kmk.org/doc/bschl/RahmenBildungKita.pdf.

Institutionen der Bildung, die auch den Belangen von Kindern mit Migrationshintergrund gerecht werden.

Insofern ist es zu begrüßen, dass in allen Bildungsplänen Bezug genommen wird auf Sprachförderung, Mehrsprachigkeit bzw. das Kennenlernen anderer Sprachen und zum Teil auch explizit auf interkulturelles Lernen (so z.B. in den Plänen Bayerns, Berlins und Bremens). Ergänzend betonen die Länder auch im Nationalen Integrationsplan den Stellenwert von Sprachförderung in Kindertageseinrichtungen und formulieren das gemeinsame Ziel, sprachliche Bildung als Querschnittsthema in „die Konzepte der Tageseinrichtungen zu implementieren“.⁶⁸

Unterstützt wird die Entwicklung und Erprobung von Instrumenten und Strategien zur Implementierung, Evaluation und Weiterentwicklung von Bildungskonzepten und Bildungsplänen in Kindertageseinrichtungen und auch Grundschulen durch das Bund-Länder-Kommission-(BLK)-Verbundprojekt TransKiGS (Laufzeit: 2005-2009), an dem sich die Länder Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Berlin, Bremen und Thüringen beteiligen. TransKiGS zielt auf die Stärkung der Bildungs- und Erziehungsqualität in Kindertageseinrichtungen und Grundschulen und konzentriert sich auf Konzepte und Fördermodelle an den Schnittstellen Familie/Kindertageseinrichtung und Kindertageseinrichtung/Grundschule – dies insbesondere auch mit Blick auf den besonderen Förderbedarf von Kindern mit Migrationshintergrund.⁶⁹ Eng mit den Bildungsplänen der Länder verknüpft ist auch die „Nationale Qualitätsinitiative im System der Tageseinrichtungen für Kinder – NQI“ des BMFSFJ (Laufzeit 1999-2007), die zu einer dauerhaften Verbesserung der Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungsqualität in Kindertageseinrichtungen beigetragen hat. Bei der NQI handelt es sich um einen träger- und länderübergreifenden Forschungsverbund mit fünf Teilprojekten, an denen sich über die Gesamtlaufzeit fünfzehn Bundesländer beteiligten. Die erste Phase der NQI (bis 2003) diente der Entwicklung und Erprobung von Qualitätskriterien, von Instrumenten und Verfahren zur internen und externen Evaluation. In der zweiten Phase wurden die Ergebnisse unter Berücksichtigung der (parallel) erarbeiteten Bildungspläne der Länder und von Einzelprogrammen (z.B. Sprachförderung) bundesweit verankert.⁷⁰

⁶⁸ Nationaler Integrationsplan, S. 25.

⁶⁹ Nähere Informationen unter www.transkigs.de; das Projekt wird gefördert durch das BMBF.

⁷⁰ Vgl. BMFSFJ: www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Politikbereiche/kinder-und-jugend,did=97482.html (Zugriff am 21.09.2007).

2.1.4 Sprachförderung und sprachliche Bildung im Elementarbereich

Tageseinrichtungen werden künftig verstärkt vor der Aufgabe stehen, den Spracherwerb aktiv zu unterstützen: bei 16,2 % aller 3- bis 5-jährigen Kinder in Tageseinrichtungen ist Deutsch nicht vorrangige Familiensprache; fast zwei Drittel (63 %) der Kinder mit mindestens einem Elternteil ausländischer Herkunft lernen Deutsch nicht als Familiensprache.⁷¹ Somit sind Tageseinrichtungen in vielen Fällen der Ort, an dem Kinder erstmalig systematisch mit Deutsch als Zweitsprache konfrontiert werden.

Die Ergebnisse der Sprachstandserhebungen in den Bundesländern belegen, dass ein großer Teil der Kinder mit Migrationshintergrund Sprachdefizite im Deutschen aufweist. So ergab der Test „Deutsch Plus“ 2006 in Berlin bei 54,4 % der Kinder nichtdeutscher Herkunftssprache einen Förderbedarf, während dies nur bei 11,1 % der Kinder mit deutscher Herkunftssprache der Fall war.⁷² Verfahren zur Sprachstandsfeststellung gibt es inzwischen in allen alten Bundesländern und in Brandenburg. In einem Teil der Länder werden die Instrumente allerdings ausschließlich bei Kindern nichtdeutscher Muttersprache angewandt; auch hinsichtlich des Testzeitpunktes ist die Länderpraxis unterschiedlich.⁷³ Flächendeckend und bei allen Kinder eingesetzt werden solche Instrumente z.B. in Nordrhein-Westfalen (Delfin 4) bei allen Vierjährigen und in Berlin (Deutsch Plus) im Jahr vor der Einschulung. Hessen wird bis zum Jahr 2010 landesweit einen Sprachtest für alle vierjährigen Kinder einführen.

Im Berichtszeitraum wurde die im letzten Bericht der Beauftragten dargestellte fachliche Diskussion über die Anforderungen an Verfahren der Sprachstandsfeststellung bei Kindern mit und ohne Migrationshintergrund fortgeführt.⁷⁴ Mit dem Ziel, einen verbindlichen Referenzrahmen für Sprachstandsfeststellungsverfahren zu entwickeln, fördert das BMBF derzeit das Projekt „Altersspezifische Sprachaneignung“ (PROSA).

⁷¹ Statistik der Kinder- und Jugendhilfe 2006, eigene Berechnungen.

⁷² Vgl. Detailergebnisse Deutsch Plus 2006 unter www.berlin.de/sen/bildung/schulqualitaet/lernausgangsuntersuchungen (Zugriff am 28.08.2007). Getestet werden nur deutsche Sprachkenntnisse und nicht der Sprachentwicklungsstand in der Herkunftssprache.

⁷³ Eine ausführliche Darstellung findet sich im 6. Lagebericht, B I.1.4, S. 45 ff. Einen weiteren Überblick bietet zudem eine Zusammenstellung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge: Sprachstandsmessung bei Kindern mit/ohne Migrationshintergrund in den Ländern, September 2006 (unveröffentlicht).

⁷⁴ Vgl. z.B. Ehlich, Konrad u.a.: Anforderungen an Verfahren der regelmäßigen Sprachstandsfeststellung als Grundlage für die frühe und individuelle Förderung von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund, München 2004.

Ergebnis des Projekts sollen zudem Förderpläne für Kinder und Jugendliche und Fortbildungskonzepte für Pädagogen sein.⁷⁵

Im Rahmen der qualitativen Entwicklung der Kindertagesbetreuung kommt Maßnahmen der Sprachförderung für alle Kinder inzwischen eine herausragende Stellung zu. Sprache als Schlüsselkompetenz wird gemeinhin als Voraussetzung für spätere Bildungserfolge und Integration gesehen. Aus Sicht der Beauftragten mangelt es derzeit weniger an Konzepten, als vielmehr an wissenschaftlicher Evaluation und flächendeckender Anwendung. In dieser Hinsicht wegweisend ist das BLK-Modellprogramm FörMig,⁷⁶ an dem immerhin zehn Bundesländer beteiligt sind. Auf der Grundlage einer umfassenden Bestandsaufnahme⁷⁷ und Bewertung laufender Maßnahmen zielt FörMig darauf, innovative Ansätze zu entwickeln, zu erproben und im Hinblick auf ihre Übertragbarkeit zu überprüfen. Das Programm konzentriert sich insbesondere auf die Übergänge im Bildungswesen vom Elementarbereich bis hin zur Arbeitswelt. Die Nachhaltigkeit des Programms wird durch Vernetzung, die Erstellung didaktischer Materialien und die Qualifizierung von Multiplikatoren gesichert. Positiv zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch das Bund-Länder-Projekt „Sprachliche Förderung in der Kita“. Ziel dieses Projektes ist die Entwicklung von curricularem Fördermaterial, das aufzeigt, wie sprachliche Aneignungsprozesse von Kindern im Rahmen ausgewählter Bildungsangebote systematisch unterstützt und begleitet werden können. Dabei gilt ein besonderes Augenmerk der Unterstützung von Kindern nicht-deutscher Erstsprache. Gerade für sie ist ein möglichst früher Start mit Deutsch als Zweitsprache und die Langfristigkeit der sprachlichen Unterstützung von großer Bedeutung.⁷⁸

Die Langfristigkeit des Spracherwerbs ist entscheidendes Argument dafür, dass systematische Sprachförderung durchgängig, d.h. in allen Bildungsinstitutionen begleitend angeboten werden muss. Die PISA-Befunde zeigen, dass Länder mit systematischen Sprachförderprogrammen bessere Bildungsergebnisse bei

⁷⁵ Nähere Informationen über: Projekt „Altersspezifische Sprachaneignung - ein Referenzrahmen“, Institut für Deutsch als Fremdsprache/Transnationale Germanistik, Dr. Caroline Trautmann, Ludwigstraße 27/1, D-80539 München; www.daf.uni-muenchen.de/prosa.

⁷⁶ Gefördert durch das BMBF und die teilnehmenden Bundesländer Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Schleswig-Holstein; Laufzeit 2004 - 2009; weitere Informationen unter: www.blk-foermig.uni-hamburg.de.

⁷⁷ Vgl. Gogolin, Ingrid u.a.: Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, in: BLK Heft 107, 2003.

⁷⁸ Projektförderung durch das BMBF; Projektdurchführung liegt beim Deutschen Jugendinstitut, Dr. Karin Jampert; Projektkooperationspartner sind BMFSFJ und die Länder Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Berlin und Mecklenburg-Vorpommern; Laufzeit 2/2005 - 7/2008; weitere Info unter www.dji.de.

Jugendlichen mit Migrationshintergrund erreichen.⁷⁹ Der Nationale Integrationsplan unterstreicht diese Notwendigkeit einer bildungsbegleitenden sprachlichen Bildung und plädiert für integrierte Konzepte insbesondere im Elementar- und Primarbereich. Insofern zu begrüßen ist die Selbstverpflichtung der Länder, Sprachförderung nicht nur im Elementarbereich, sondern in allen Schulformen und Schulstufen durchzuführen und Kooperationen von Tageseinrichtungen und Grundschulen zu unterstützen.⁸⁰ Von Seiten des Bundes werden eine Reihe von Projekten zur Vernetzung von Tageseinrichtungen und Grundschulen gefördert, so das Internetportal „BIBER“⁸¹ und das Programm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“.⁸² In der Perspektive ganzheitlicher Sprachförderung herauszuheben sind Projekte, Initiativen und Programme, die die Aspekte Sprachförderung der Kinder, Einbeziehung der Eltern, Qualifizierung der pädagogischen Fachkräfte und Übergang Kindergarten/Schule miteinander verbinden.⁸³

Von vielen Fachpädagogen wird ein breit ausgerichtetes Konzept „interkultureller Kompetenz“ vertreten. So plädiert z.B. Ulich für „kulturelle sowie fremdsprachliche Aufgeschlossenheit und Neugierde, sprachlich-kulturelles Selbstbewusstsein und Flexibilität, perspektivisches Denken und die Toleranz von Bedeutungsvielfalt, ein Verständnis von Zweisprachigkeit und Mehrsprachigkeit als Entwicklungschance und Normalfall sowie die Handlungskompetenzen des Erkennens und aktiven Bekämpfens von Diskriminierung.“⁸⁴ Auch die Arbeitsgruppen 2 und 3 des Nationalen Integrationsplans betonen den Stellenwert von Mehrsprachigkeit und sehen im Erwerb der Muttersprache eine Voraussetzung für die Entwicklung deutscher

⁷⁹ Vgl. BMBF (Hrsg.): Schulerfolg von Jugendlichen mit Migrationshintergrund im internationalen Vergleich, 2006, Bildungsreform Band 19, S. 178.

⁸⁰ Nationaler Integrationsplan, S. 25 und 66 f.

⁸¹ BIBER wird gefördert durch das BMBF; Laufzeit: 01.01.2007 bis 31.12.2010; die Einrichtung der Internet-Lernplattform ist geplant; Zugang zunächst über www.schulen-ans-netz.de.

⁸² www.lernende-regionen.info/dlr/index.php wird gefördert durch BMBF und ESF; www.lernwelt.essen.de gehört zum Programm „Lernende Regionen“ und wird gefördert durch die Stadt Essen, BMBF und ESF.

⁸³ Beispielhaft seien hier genannt: das Projekt „mitSprache“ des Amtes für multikulturelle Angelegenheiten Frankfurt; die Programme „Griffbereit“ und „Rucksack“ der Regionalen Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien in den Bundesländern Saarland, Hessen, Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein, Berlin; das Programm „KIKUS“ des Zentrums für kindliche Mehrsprachigkeit München; das Programm „SpiKi“ des Jugendamts Nürnberg sowie der grundsätzliche Förderansatz des „Kompetenzzentrums Sprachförderung“ des Amtes für Weiterbildung, Köln. Vgl. auch: „Deutscher Bildungsserver“ www.eduserver.de.

⁸⁴ Ulich, Michaela (Staatsinstitut für Frühpädagogik, München), BMFSFJ (Hrsg.): Auf den Anfang kommt es an, 2003, S. 142.

Sprachkompetenz.⁸⁵ Dies teilen auch die Kultusminister der Länder und wollen das „Prinzip der Mehrsprachigkeit im Schulalltag angemessen verankern“.⁸⁶

In diesem Zusammenhang wird insbesondere auch die Rolle der Eltern als den wichtigsten Bezugspersonen für den Erwerb (mutter-)sprachlicher Kompetenzen verstärkt wahrgenommen. Problematisiert werden in diesem Zusammenhang die oft fehlenden Deutschsprachkenntnisse von Eltern und insbesondere von Müttern. Dementsprechend beziehen sich eine Reihe von Maßnahmen und Selbstverpflichtungen im Nationalen Integrationsplan explizit auf die Aktivierung und die gezielte sprachliche Förderung von Eltern. So finden sich z.B. Modelle zur Information von Eltern in Erziehungs- und Bildungsfragen in den Herkunftssprachen (z.B. Elternbriefe des Arbeitskreises für neue Erziehung) und konkrete Handlungsempfehlungen zur Sprachförderung durch bzw. für die Eltern (z.B. „HIPPY“, „Mama lernt Deutsch“ sowie „Griffbereit“ und „Rucksack“ der Regionalen Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien).

Abgesehen von der familiären Situation wird der Spracherwerb von Kindern insbesondere von den Rahmenbedingungen in den Kindertageseinrichtungen beeinflusst. Faktoren wie Gruppengröße, Erzieher-Kind-Schlüssel, sprachliche Zusammensetzung der Gruppen, Qualifikation des Personals, Elternarbeit und institutionenübergreifende Kooperationen bestimmen die Qualität der Förderung. In diesem Zusammenhang ist u.a. auch die Selbstverpflichtung der Kultusminister der Länder im Nationalen Integrationsplan, künftig mehr Personal mit Migrationshintergrund in Schulen einzustellen, zu begrüßen.⁸⁷ Sie ist mittelfristig aus Sicht der Beauftragten auf Kindertageseinrichtungen zu erstrecken; die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege jedenfalls haben dies bereits zugesagt.⁸⁸

Gerade mit Blick auf die Sprachentwicklung von Kindern mit Migrationshintergrund ist auch die tägliche Betreuungszeit ein wichtiger Faktor: Ganztageseinrichtungen bieten mehr Gelegenheit, den Spracherwerb gezielt zu fördern. Eine Studie des DJI belegt jedoch, dass gerade dort, wo viele Migranten leben, nur ein geringes Ganztagsplatzangebot für 3 bis 6-Jährige besteht (Westdeutschland einschl. Berlin 27 %, Ostdeutschland dagegen 98 %).⁸⁹

⁸⁵ Nationaler Integrationsplan, S. 47.

⁸⁶ Nationaler Integrationsplan, S. 66.

⁸⁷ Nationaler Integrationsplan, S. 67.

⁸⁸ Ebd., S. 54.

⁸⁹ Vgl. DJI-Kinderbetreuungsstudie 2005, in: Bien, Walter u.a. (Hrsg.), Wer betreut Deutschlands Kinder, Weinheim und Basel, 2006, S. 34.

Erzieherinnen bzw. Erzieher und Lehrkräfte sind noch zu selten auf die Anforderungen multiethnischer und gemischtsprachiger Gruppen bzw. Klassen vorbereitet. Deshalb hält die Beauftragte ein differenziertes Aus-, Fort- und Weiterbildungsangebot für das pädagogische Personal sowohl in der Kindertagesbetreuung als auch in Schulen für integrationspolitisch vorrangig. Bund, Länder, Kommunen und Verbände der Freien Wohlfahrtspflege sind sich in dieser Zielsetzung einig und wollen durch geeignete Qualifizierungsangebote in den Bereichen Zweitspracherwerb, pädagogische Sprachstandsdiagnostik und Sprachförderkompetenz die Qualität der Arbeit in den Einrichtungen verbessern.⁹⁰ Die Bundesregierung plant, den Ausbau der Kinderbetreuung durch eine breit angelegte Qualifizierungsinitiative zu begleiten. Ziel der Qualifizierungsinitiative ist es, zur Förderung der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung die pädagogische Fort- und Weiterbildung des Personals in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege dauerhaft zu verbessern. In der Weiterbildung von Frühpädagogen engagiert sich auch die Robert Bosch Stiftung mit ihrem Programm „Profis in Kitas (PiK)“.⁹¹

2.2 Schulische Bildung

Die folgende Situationsbeschreibung basiert zum einen auf der amtlichen Schulstatistik, die ausschließlich den Vergleich von Bildungsbeteiligung und Schulerfolg deutscher und ausländischer Schülerinnen und Schüler ermöglicht, da im Rahmen dieser Statistik die Herkunft bisher nur anhand des Kriteriums „Staatsangehörigkeit“ erhoben wird. Die Analyse dieser Daten bleibt sinnvoll, da sie Aussagen zu langfristigen Entwicklungen, insbesondere den Vergleich mit den Daten des letzten Berichts der Beauftragten, erlaubt. Zum anderen werden Daten der oben erwähnten Sonderauswertung des Mikrozensus 2005 herangezogen. Damit ist es erstmals möglich, vergleichende Aussagen zu Kindern und Jugendlichen ohne und mit Migrationshintergrund sowie zu ausländischen Kindern und Jugendlichen, zu solchen aus Spätaussiedlerfamilien und zu Eingebürgerten oder als Deutsche Geborenen zu machen. Nicht möglich ist es derzeit, diese Bildungsdaten auch nach dem sozialen Status – als einem entscheidenden Faktor für Bildungsbeteiligung und Schulerfolg – zu differenzieren. Ohne eine solche weitergehende soziale Differenzierung sind die folgenden Vergleiche der unterschiedlichen Herkunftsgruppen nur bedingt aussagekräftig.⁹²

⁹⁰ Nationaler Integrationsplan, S. 54.

⁹¹ Vgl. www.profis-in-kitas.de.

⁹² Die Beauftragte setzt sich deshalb dafür ein, dieses Problem im Rahmen des Mikrozensus künftig zu berücksichtigen.

2.2.1 Schülerinnen und Schüler ausländischer Herkunft bzw. mit Migrationshintergrund

Im Schuljahr 2005/2006 besuchten rund 13 Mio. Schülerinnen und Schüler die allgemeinbildenden und beruflichen Schulen in Deutschland. Davon waren nach Schulstatistik rund 1,1 Mio. bzw. 8,8 % nichtdeutscher Staatsangehörigkeit. Der Anteil der ausländischen Schülerinnen und Schüler ist somit seit dem Schuljahr 2002/2003 um einen halben Prozentpunkt gesunken.⁹³ Wesentlich höher ist der Anteil von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund.⁹⁴ Der Mikrozensus 2005 weist 3,4 Mio. bzw. 26 % Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund an den allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen aus. Mit Vorlage dieser Zahlen im Berichtszeitraum wird die Herausforderung, vor die sich alle Bildungsinstitutionen seit Jahren gestellt sehen, erstmals auch statistisch abgebildet.

Nach Schulstatistik besaß die Mehrheit der ausländischen Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Schulen 2005/2006 die Staatsangehörigkeit eines ehemaligen Anwerbelandes. 43 % hatten die türkische Staatsangehörigkeit und 10 % die eines Nachfolgestaates des ehemaligen Jugoslawiens. Insgesamt waren 19 % Staatsangehörige eines EU-Landes, davon kamen 66 % aus den ehemaligen Anwerbeländern Griechenland, Italien, Portugal und Spanien.

Die Daten des Mikrozensus zeichnen ein anderes Bild und machen deutlich, dass über 60 % der Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund an den allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen Deutsche sind: 27 % kommen aus (Spät-) Aussiedlerfamilien, 34 % sind eingebürgerte oder als Deutsche geborene Kinder von Zugewanderten und nur 39 % besitzen eine ausländische Staatsangehörigkeit, sind zum überwiegenden Teil aber in Deutschland geboren. 22 % aller Migrantenkinder und -jugendlichen haben einen türkischen Hintergrund.

2.2.2 Verteilung nach Schularten

Die Mehrheit der ausländischen Schülerinnen und Schüler wurde in Deutschland geboren und besuchte auch überwiegend vorschulische Einrichtungen in Deutschland. Dennoch sind nach den Daten der Schulstatistik in der Verteilung auf die Schultypen in Sekundarstufe I und II erhebliche Abweichungen zu Deutschen festzustellen (vgl. nachfolgende Tabelle):

⁹³ Bericht 2005, S. 50.

⁹⁴ Zur Definition von „Migrationshintergrund“ im Mikrozensus 2005 vgl. die Vorbemerkung und die Hinweise zum Tabellenanhang in diesem Bericht.

**Ausländische und deutsche Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Schulen
in Sekundarstufe I und II 2005/2006
nach ausgewählten Nationalitäten und Schularten**

Angaben in Prozent

Nationalität		Gesamt schule	Haupt schule	Real schule	Gymnasium	Freie Waldorf schule
Deutsche (n= 5.206.171)		15,9	14,8	23,5	44,7	1,0
Ausländer insg. (n= 478.444)		17,2	40,5	20,7	21,2	0,3
darunter	Italien (n= 31.668)	14,0	49,0	22,3	14,4	0,3
	Türkei (n= 204.572)	19,2	45,4	22,1	13,2	0,1
	Griechenland (n= 17.064)	10,5	42,0	23,6	23,7	0,2
	Spanien (n= 3.657)	16,6	26,9	26,2	29,0	1,2
	Portugal (n= 6.825)	14,7	42,7	23,5	19,0	0,1
	Russische Föderation (n= 14.195)	14,8	26,6	15,1	43,0	0,5

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 1, 2006, eigene Berechnungen

* ohne Abendschulen und schulartunabhängige Orientierungsstufe

Während nur knapp 15 % der deutschen Kinder und Jugendlichen eine Hauptschule besuchten, waren es bei den ausländischen über 40 %. Fast die Hälfte der Deutschen (45 %) besuchte ein Gymnasium; bei den ausländischen Schülerinnen und Schülern war dies nur jede/r Fünfte (21 %). Geringer ist der Abstand beim Besuch von Real- und Gesamtschulen. Die Betrachtung nach Nationalitäten zeigt, dass die russischen Schülerinnen und Schüler hier der Verteilung der Deutschen am nächsten kommen: 45 % der deutschen und 43 % der russischen Schülerinnen und Schüler besuchten ein Gymnasium. Alle übrigen Nationalitäten liegen deutlich darunter. Vor allem italienische und türkische Jugendliche besuchen überproportional häufig die Hauptschule und weisen andererseits die niedrigsten Gymnasiastenquoten auf. Für türkische Jugendliche ist allerdings die integrierte Gesamtschule häufiger als für alle anderen Nationalitäten eine Alternative zu den anderen Schulformen.

Die Sonderauswertung des Mikrozensus 2005 erlaubt lediglich Aussagen über die Besuchsquoten der gymnasialen Oberstufe (SEK II allgemeinbildende Schule). Danach liegt der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund in der Oberstufe mit 22 % deutlich unter ihrem Anteil an der gesamten Schülerschaft (27 %). Insbesondere Jugendliche mit türkischem (6 %) und italienischem (7 %) Migrationshintergrund sind in der gymnasialen Oberstufe unterproportional vertreten.

Überproportional häufig werden ausländische Kinder in der deutschen Schulpraxis an Sonderschulen/Förderschulen verwiesen. Bei einem Anteil von 8,8 % an der Gesamtschülerschaft liegt ihr Anteil an den Sonderschulen/Förderschulen bei 16 % und der an den Sonderschulen für den besonderen Förderbereich „Lernen“ sogar bei 19 %. Den höchsten Ausländeranteil an den Sonderschülern hat mit 30 % Hamburg, gefolgt von Hessen (25 %), Baden-Württemberg und Bremen (jeweils 24 %). Die niedrigsten Anteile sind in Schleswig-Holstein (8 %), Rheinland-Pfalz und Bayern (mit jeweils 13 %) festzustellen. Damit hat sich – obwohl das Problembewusstsein in den Schulen durchaus zugenommen hat – der Sonderschulanteil ausländischer Kinder und Jugendlicher im Berichtszeitraum bundesweit praktisch nicht verändert.

2.2.3 Niveau der Schulabschlüsse

Insgesamt wurden nach Schulstatistik im Jahr 2005 85.295 Schülerinnen und Schüler nichtdeutscher Staatsangehörigkeit – dies sind 9 % der gesamten Absolventinnen und Absolventen – aus den allgemeinbildenden Schulen entlassen. Die Gegenüberstellung der Schulabschlüsse von deutschen und nichtdeutschen Schülerinnen und Schülern zeigt – trotz geringfügiger Verbesserungen im Vergleich zum Vorberichtszeitraum – weiterhin eine erhebliche Diskrepanz zwischen den Bildungserfolgen beider Gruppen.

Deutsche und ausländische Schulabsolventen 2005 nach Schulart und Geschlecht

Angaben in Prozent

Abschlussart	Deutsche Schulentlassene			Ausländische Schulentlassene		
	insges.	m	w	insges.	m	w
Ohne Abschluss	7,2	9,1	5,3	17,5	21,0	13,7
Hauptschulabschluss	23,2	26,5	19,7	41,7	43,0	40,2
Realschulabschluss	42,6	41,3	43,9	31,2	28,0	34,8
Fachhochschulreife	1,3	1,2	1,4	1,4	1,3	1,5
Hochschulreife	25,7	21,9	29,7	8,2	6,7	9,8

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 1

Verließen 2003 noch 19,2 % der ausländischen Jugendlichen das allgemeinbildende Schulsystem ohne Abschluss, so lag dieser Anteil 2005 bei nur noch 17,5 %. Gleichwohl schieden damit in diesem Jahrgang fast 15.000 ausländische Jugendliche ohne berufliche Zukunftschancen aus der Schule aus.

Bei den ausländischen Absolventinnen und Absolventen dominiert auch weiterhin der Hauptschulabschluss. Während rund 70 % der deutschen Schulentlassenen einen

mittleren oder höheren Abschluss erzielen, gilt dies nur für gut 40 % der ausländischen Jugendlichen. Besonders eklatant ist weiterhin der Abstand zwischen deutschen und ausländischen Schulentlassenen bei der Hochschulreife: Jeder vierte deutsche Schulentlassene schließt die allgemeinbildende Schule mit dem Abitur ab; bei den ausländischen Jugendlichen ist es nicht einmal jeder Zehnte.

Weiterhin zeigt sich, dass – wie bei deutschen Jugendlichen auch – junge Ausländerinnen im Schnitt höhere Abschlüsse erreichen als ausländische Jungen. Deutlich mehr Mädchen erreichen den Realschulabschluss bzw. das Abitur und erheblich weniger verlassen die Schule ohne Abschluss. Diese Zahlen sprechen nicht nur für eine hohe Bildungsmotivation dieser Mädchen, sondern belegen auch, dass viele ausländische Eltern in hohem Maße bereit sind, in die Bildung ihrer Töchter zu investieren.

Betrachtet man die Daten der Schulstatistik zu deutschen und ausländischen Schulabgängern nach ausgewählten Bundesländern, so zeigen sich z.T. erhebliche Unterschiede beim Schulerfolg (vgl. Tabelle 19 im Anhang). Die Schulversagensquote ausländischer Jugendlicher ist in den Ländern Niedersachsen (25 %), Berlin (22 %) und Bayern (20 %) besonders hoch. In Nordrhein-Westfalen (14 %) und Rheinland-Pfalz (15 %) verlassen ausländische Schulentlassene die Schule deutlich seltener ohne Abschluss. Andererseits erreichen ausländische Jugendliche in den Stadtstaaten und Nordrhein-Westfalen überproportional häufig das Abitur, obgleich auch hier die Quote wesentlich niedriger liegt als die der Deutschen. Besonders niedrig ist der Abiturientenanteil der ausländischen Schulabgänger in Baden-Württemberg, Bayern und dem Saarland.

Die Mikrozensusdaten 2005 ermöglichen weitergehende Aussagen über das schulische Bildungsniveau der in Deutschland lebenden Bevölkerung ohne und mit Migrationshintergrund sowie auch zu den einzelnen Herkunftsgruppen. Insgesamt lässt sich festhalten, dass Deutsche ohne Migrationshintergrund nur zu knapp 2 % und damit deutlich seltener als die Bevölkerung mit Migrationshintergrund (rund 13 %) ohne Schulabschluss verbleiben (vgl. Tabelle 20 im Anhang). Allerdings geben 26 % der Befragten mit Migrationshintergrund gegenüber 23,4 % der ohne Migrationshintergrund das (Fach-) Abitur als höchsten erreichten Schulabschluss an. Vor dem Hintergrund der Zahlen der Schulstatistik ist zu vermuten, dass dieser hohe Wert durch Zuwanderer zu Stande kommt, die schon mit einem entsprechenden Schulabschluss nach Deutschland eingereist sind. Dafür spricht auch, dass die Befragten mit Migrationshintergrund, die zum Einreisezeitpunkt 18 Jahre oder älter waren, zu 28 % angeben, über ein Abitur bzw. einen äquivalenten Abschluss zu verfügen.

Bei den 20- bis 24-Jährigen mit Migrationshintergrund haben 7 % keinen Schulabschluss. Am häufigsten erreicht diese Gruppe den Hauptschulabschluss (34 %), gefolgt von der (Fach-) Hochschulreife (32 %) und dem Realschulabschluss (28 %) und. Am schlechtesten schneiden hier im Vergleich der Migrationsgruppen die Jugendlichen ausländischer Staatsangehörigkeit ab. 11 % haben in dieser Gruppe keinen Abschluss und 31 % die (Fach-) Hochschulreife, während bei den Eingebürgerten bzw. als Deutsche Geborenen fast 37 % die (Fach-) Hochschulreife und nur 4 % keinen schulischen Abschluss haben. Für fast alle Vergleichsgruppen in dieser Altersstufe gilt, dass die jungen Frauen im Vergleich zu den jungen Männern eine bessere Schulbildung haben (vgl. Tabelle 20 im Anhang).

Die Analyse des Schulerfolgs nach Einreisealter zeigt, dass in Deutschland geborene (6 %) bzw. vor Beginn der Schulpflicht eingereiste (5 %) Personen mit Migrationshintergrund die niedrigsten Schulversagensquoten haben und gleichzeitig häufiger (22 % bzw. 21 %) das Abitur erreichen. Am schlechtesten schneiden Migrantinnen und Migranten ab, die zwischen dem 12. und 17. Lebensjahr eingereist und somit Quereinsteiger im deutschen Bildungssystem sind: Nur 9 % (Nichtdeutsche: 6 %) erreichen das Abitur und 16 % (Nichtdeutsche: 27 %) erreichen keinen Schulabschluss.

2.2.4 Schulische Bildung im Nationalen Integrationsplan

In der Schulpolitik der Länder ist ein Perspektivwechsel festzustellen. Schulgesetze und Verordnungen orientieren sich zunehmend weniger am Rechtsstatus der Schülerinnen und Schüler als vielmehr an ihren sprachlichen Voraussetzungen. Bereits im Juni 2006 formulierte die Kultusministerkonferenz „(...), dass die künftige Verteilung der Kinder und Jugendlichen auf die verschiedenen Bildungsgänge unabhängig vom Migrationsstatus sein muss (...) und sich die Quote der Schulabgänger mit und ohne Abschluss nicht mehr nach Migrationsstatus unterscheiden“⁹⁵ sollte. Auf dieser Grundlage wurden im Nationalen Integrationsplan weitreichende Selbstverpflichtungen der Länder formuliert.

„Deutschland braucht ein Bildungssystem, das Chancen eröffnet, Potenziale entfaltet und Bildungserfolge nicht von der sozialen Herkunft abhängig macht“⁹⁶, so die zentrale Zielbestimmung der Arbeitsgruppe 3 im Nationalen Integrationsplan. Einig war man sich auch, dass neue Konzepte und die Ausdehnung der Lernzeiten – etwa durch frühere

⁹⁵ Vgl. Ergebnisse der Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz am 1./2.6.2006, S. 2.

⁹⁶ Ebd., S. 63.

Einschulung, verpflichtende vorschulische Förderung oder den Ausbau von Ganztagschulen – allein nicht ausreichen, um dieser Zielbestimmung gerecht zu werden. Ohne zusätzliche Mittel werden sich notwendige Reformschritte, wie z.B. die Senkung der Klassenfrequenzen, die Verbesserungen der Schüler-Lehrer-Relationen, Lehrerfortbildungen und die Einstellung sozialpädagogischer Fachkräfte, nicht realisieren lassen. In dieser Perspektive sagten Bund und Länder zu, sich dafür einzusetzen, die durch die demografische Entwicklung mittel- und langfristig freiwerdenden Mittel für die Verbesserung der schulischen und beruflichen Bildung zu nutzen.⁹⁷

Einen entscheidenden Stellenwert für den schulischen und beruflichen Erfolg junger Migrantinnen und Migranten räumte die Arbeitsgruppe der durchgängigen Förderung der deutschen Sprache ein: „Die kontinuierliche, systematische und explizite Förderung der deutschen Sprache in Wort und Schrift muss (...) unabdingbar über die gesamte Schullaufbahn hinweg und auch im Fachunterricht gewährleistet werden.“⁹⁸

Entsprechend haben sich die Kultusminister verpflichtet, künftig sprachunterstützende Maßnahmen in allen Schulformen und auf allen Schulstufen anzubieten und innerhalb der nächsten fünf Jahre die hierfür erforderlichen Fortbildungsmaßnahmen für die Lehrkräfte aller Schulstufen, Schularten und Fächer vorzusehen. Damit wurde eine der wesentlichsten Voraussetzungen für die Gewährleistung und Umsetzung des Sprachbildungsauftrags im Unterricht angesprochen.⁹⁹ Zudem streben die Länder eine verstärkte Einstellung von pädagogischem Fachpersonal mit Migrationshintergrund an.¹⁰⁰

In Zusammenhang mit der Prioritätensetzung bei der Sprachförderung wurde auch von der Arbeitsgruppe 3 die Bedeutung von Mehrsprachigkeit besonders hervorgehoben. Vorgeschlagen wird u.a., die im Modellprogramm „Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund (FörMig)“ (vgl. auch Kapitel II.2.1.2) erprobten Handlungsansätze und Instrumente zur Förderung von Mehrsprachigkeit auf ihre Übertragbarkeit in das Regelsystem hin zu überprüfen. Die Kultusministerkonferenz hat sich hier zu einem kontinuierlichen Meinungsaustausch über die Förderung von

⁹⁷ Nationaler Integrationsplan, S. 64 f.

⁹⁸ Ebd., S. 64.

⁹⁹ Ebd., S. 66.

¹⁰⁰ Ebd., S. 67.

Mehrsprachigkeit auf der Grundlage der nationalen Bildungsberichterstattung¹⁰¹ verpflichtet.¹⁰²

Thematisiert wurden zudem der weitere Ausbau der Ganztagschulen, die stärkere Vernetzung der Schulen mit anderen lokalen Einrichtungen und Trägern der Bildungs- und Jugendarbeit und der systematische Ausbau von Elternarbeit, u.a. über die Migrantenselbstorganisationen. Mit dem Ziel, die Bildungserfolge von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien zu verbessern und die Schulabbrecherquote zu senken, plädiert die Arbeitsgruppe zudem für eine stärkere Aktivierung und Unterstützung ehrenamtlicher Begleiterinnen und Begleiter bzw. Bildungspatinnen und -paten. Angesichts der hohen Schulabbrecherzahlen gerade bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund streben die Länder an, ihre spezifischen Abbrecher- und Wiederholerquoten innerhalb der nächsten fünf Jahre deutlich zu senken und tendenziell an die Durchschnittsquoten in Deutschland anzugleichen. Dieses Anliegen wird auch von der Bundesregierung gestützt, die im Rahmen des Modellprogramms „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ sogenannte „harte“ Schulverweigerer – insbesondere an Hauptschulen – in das Regelschulsystem reintegriert und ihnen somit einen erfolgreichen Schulabschluss ermöglicht. Konsens bestand in der Arbeitsgruppe zudem, dass die Durchlässigkeit des Schulsystems verbessert und der Anteil junger Migrantinnen und Migranten beim Übergang in die Gymnasien durch gezielte Maßnahmen, so durch Zielvereinbarungen der Länder mit den Schulen, über deren Erfolg regelmäßig Bericht zu erstatten ist, erhöht werden sollte.

Breit thematisiert wurde die Weiterentwicklung der Schulen zu Orten der Integrationsförderung. Empfohlen wurde hier der Aufbau „kommunaler Netzwerke für Bildung, Integration und berufliche Perspektiven“¹⁰³, dies insbesondere in sozialen Brennpunkten mit einem hohen Anteil an Schülerinnen und Schülern aus Zuwandererfamilien. Da der Aufbau solcher Bildungsnetzwerke die Zusammenarbeit aller am Bildungsgeschehen beteiligten Institutionen voraussetzt, haben sich neben Bund, Ländern und Kommunen auch Migrantenselbstorganisationen, die Wirtschaft, Stiftungen und Träger der Jugendsozialarbeit und Wohlfahrtspflege zur stärkeren Zusammenarbeit auf lokaler Ebene verpflichtet. Die Beauftragte setzt sich dafür ein, bürgerschaftliche Initiativen, wie z.B. Bildungspatenschaften, in diese regionalen Netzwerkstrukturen einzubinden.

¹⁰¹ Die nationale Bildungsberichterstattung ist ein gemeinsames Vorhaben des Bundes und der Länder. Ein erster gemeinsamer Bericht wurde 2006 vorgelegt; weitere Berichte sollen im Abstand von zwei Jahren erfolgen.

¹⁰² Ebd., S. 66.

¹⁰³ Ebd., S. 67.

Über die gezielte individuelle Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien liegen bislang kaum gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse vor. Zusätzlicher Forschungsbedarf besteht – auch aus Sicht der Arbeitsgruppen 2 und 3 des Nationalen Integrationsplans – insbesondere zur Wirksamkeit unterschiedlicher Sprachförderkonzepte, zur Einbeziehung der Herkunfts- bzw. Familiensprachen in den Schulalltag und zur Bedeutung interkultureller Kompetenzen für die Unterrichtsgestaltung. Vor diesem Hintergrund wird die Bundesregierung die Länder nicht nur bei der Entwicklung von Konzepten und methodisch-didaktischen Instrumenten, sondern auch durch Bildungsforschung, u.a. zu Fragen der interkulturellen Bildung, unterstützen.

Die im Nationalen Integrationsplan festgeschriebenen Zielvorgaben zum schulischen Bereich und insbesondere auch die im Berichtszeitraum zwischen Bund und Ländern vereinbarte regelmäßige Bildungsberichterstattung bieten aus Sicht der Beauftragten eine gute Grundlage für weitere Reformschritte im Bildungsbereich.

2.3 Berufliche Bildung von Migrantinnen und Migranten

Neben einer erfolgreichen schulischen Bildung ist eine qualifizierte Berufsausbildung entscheidend für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt. In Deutschland lebende ausländische Jugendliche und junge Erwachsene und aus Zuwandererfamilien stammende junge Deutsche verfügen jedoch noch immer über ein – im Vergleich zu deutschen Jugendlichen ohne Migrationshintergrund – niedrigeres berufliches Bildungsniveau.¹⁰⁴ Erheblich seltener als Deutsche ohne Zuwanderungshintergrund erreichen sie formale Berufsabschlüsse. Weit häufiger sind sie als un- und angelernte Arbeitskräfte beschäftigt; überproportional stark sind sie von Arbeitslosigkeit bedroht bzw. betroffen. Mit dieser Diagnose ist keineswegs nur ein arbeitsmarktpolitisches Problem angesprochen; verwiesen wird damit vielmehr auch auf die weitreichenden sozialen Folgeprobleme von niedrigqualifizierter Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und des damit einhergehenden Fehlens gesellschaftlicher Akzeptanz.

¹⁰⁴ Auch in den Arbeitsmarktstatistiken wird das Ausländerkonzept tendenziell abgelöst durch ein Konzept von „Migrationshintergrund“, das sich allerdings von dem des Mikrozensus unterscheidet und das bisher noch keinen Niederschlag in der Berufsbildungsstatistik findet. Vgl. auch: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE „Ausbildungssituation von Jugendlichen mit Migrationshintergrund“, BT-Drs. 16/1848 vom 16.6.2006.

2.3.1 Ausbildungsbeteiligung von ausländischen Jugendlichen und jungen Erwachsenen

Der seit Mitte der 1990er Jahre ungebrochene Negativtrend in der Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher hat sich auch im Berichtszeitraum fortgesetzt. Die Vermittlungschancen ausländischer Jugendlicher auf dem Ausbildungsstellenmarkt sind weiter gesunken: Lag ihre spezifische Ausbildungsquote 1994 noch bei 34 %, so sank sie bis zum Jahr 2006 auf nur noch 23 % (vgl. Tabelle 21 im Anhang). Damit ging der Anteil der ausländischen Auszubildenden an allen Auszubildenden von 8 % im Jahr 1994 auf 4,2 % im Jahr 2006 zurück. Dieser Anteil liegt nicht einmal mehr halb so hoch wie der Ausländeranteil an den Schulabsolventinnen und -absolventen der allgemeinbildenden Schulen (9 %).¹⁰⁵

Während die absolute Zahl der Ausbildungsverhältnisse mit Deutschen 2006 im Vergleich zu 2005 – u.a. durch die Initiativen im Rahmen des Nationalen Pakts für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs – erstmals seit sechs Jahren stieg (+ 19.079), ist die Zahl der Verträge mit ausländischen Jugendlichen gesunken (- 1.901). Dies ist um so gravierender, als der Anteil der bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten ausländischen Ausbildungsplatzsuchenden im gleichen Zeitraum um 3,4 % angestiegen ist.¹⁰⁶ Nach der Berufsberatungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit streben ausländische Jugendliche im gleichen Umfang wie deutsche eine betriebliche Berufsausbildung an; doch nur rund jeder Dritte konnte in eine Ausbildungsstelle vermittelt werden, während es bei deutschen Ausbildungsplatzsuchenden jeder Zweite war. Auch in den von der Bundesagentur geförderten Berufsausbildungsmaßnahmen waren ausländische Jugendliche im Vergleich zu deutschen deutlich seltener vertreten.¹⁰⁷

Ursache für den Rückgang der Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher ist einerseits die ungünstige Ausbildungsplatzsituation der letzten Jahre sowie die generell niedrigere schulische Qualifikation dieser Jugendlichen. Ihre Ausgangsposition bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz ist aufgrund ihrer insgesamt schlechteren schulischen Vorbildung deutlich schlechter als die deutscher Jugendlicher. Andererseits ist jedoch festzustellen, dass ausländische Jugendliche bisher weniger von den Aktivitäten des Ausbildungspakts profitierten als deutsche Jugendliche. Dem zunehmenden Verdrängungswettbewerb, dem sich insbesondere Hauptschüler auf dem

¹⁰⁵ Aktuelle Daten des Bundesinstituts für Berufsbildung (unveröffentlicht).

¹⁰⁶ Prognosen sagen für das laufende Beratungsjahr 2007/2008 eine weitere Steigerung bei den ausländischen Ratsuchenden voraus, während die Zahl deutscher Ratsuchender eher sinken dürfte.

¹⁰⁷ IAB Kurzbericht, Ausgabe Nr. 28/27.12.2006, S. 3 f.

Ausbildungsstellenmarkt ausgesetzt sehen, den steigenden Anforderungen der Betriebe, den schärferen Auswahlkriterien und somit der insgesamt härteren Konkurrenz sind Migrantenjugendliche offensichtlich weniger gewachsen. Deshalb hat sich die Beauftragte 2006 dafür eingesetzt, dass die Paktpartner künftig Jugendliche mit Migrationshintergrund stärker in ihren Bemühungen berücksichtigen.¹⁰⁸

Eine besondere Chance für Jugendliche mit Zuwanderungshintergrund bot im Berichtszeitraum – u.a. wegen der sehr oft auf die Teilnahme folgenden Einmündung in reguläre berufliche Ausbildung – das sogenannte EQJ-Programm, das aufgrund seines Erfolges zum 1.10.2007 als Regelleistung ins SGB III integriert wurde.¹⁰⁹ Ausländische Jugendliche stellen immerhin 10 % der im Rahmen dieses Programms Geförderten; der Anteil von Jugendlichen mit Migrationshintergrund liegt sogar bei 35 %.¹¹⁰ Die Übergangsquote aus dieser Förderung in eine berufliche Ausbildung ist mit rund 70 % bei Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund praktisch gleich hoch. Bemerkenswert ist, dass es Migrantenjugendlichen sogar etwas häufiger (64,1 %) als Jugendlichen ohne Migrationshintergrund (61,5 %) gelingt, aus der Förderung in eine betriebliche Ausbildung zu wechseln.¹¹¹ Die Einstiegsqualifizierung dient der Vermittlung und Vertiefung von Grundlagen für den Erwerb beruflicher Handlungsfähigkeiten im Rahmen eines betrieblichen Praktikums und soll auf einen anerkannten Ausbildungsberuf vorbereiten. Jugendliche haben so die Chance, Berufe intensiver kennen zu lernen und herauszufinden, ob diese ihnen gefallen und zu ihnen passen. Auf der anderen Seite lernen Betriebe die Jugendlichen und deren Leistungsfähigkeit in der betrieblichen Praxis kennen und haben die Möglichkeit, sie praxisnah zur Ausbildung hinzuführen. Jugendliche mit Migrationshintergrund profitieren scheinbar in besonderem Maße von dieser Art der Förderung.

Jugendliche mit Migrationshintergrund sind bei Einstellungsentscheidungen häufig mit Vorbehalten konfrontiert, die bei persönlichen Kontakten zu betrieblichen Entscheidungsträgern aber offenbar abnehmen. Ihre Probleme beim Zugang zu beruflicher Qualifizierung lassen sich somit nicht allein durch schlechtere

¹⁰⁸ Vgl. Empfehlungen der Paktpartner zur Förderung von Migrantinnen und Migranten vom Oktober 2006 unter: www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A04-Vermittlung/A042-Vermittlung/Publikation/pdf/Gemeinsame-Erklaerung-d-Paktpartner-v-29012007.pdf.

¹⁰⁹ Mit der Überleitung erfolgte die Umbenennung in „Einstiegsqualifizierung“, da die gesetzliche Regelung anders als das Sonderprogramm keine Altersbegrenzung mehr vorsieht. Zudem wurden Jugendliche und jungen Erwachsene in Bedarfsgemeinschaften (SGB II) in die Förderung einbezogen. Auch der Öffentliche Dienst kann jetzt Einstiegsqualifizierung anbieten.

¹¹⁰ Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Begleitforschung des Sonderprogramms des Bundes zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher – EQJ-Programm – Zwischenbericht 2006, S. 4.

¹¹¹ Ebd., S. 31.

Schulleistungen und Schulabschlüsse erklären. Untersuchungen belegen, dass sich bei Ausbildungsplatzbewerberinnen und -bewerbern mit Zuwanderungshintergrund die Chancen auf einen Ausbildungsplatz auch bei steigender schulischer Vorbildung nicht in dem Maße erhöhen, wie bei der Vergleichsgruppe ohne Zuwanderungshintergrund. So kommt das Bundesinstitut für Berufsbildung in der Befragung von Jugendlichen, die sich 2006 bei der Bundesagentur beworben haben, zu dem Ergebnis, dass lediglich 23 % der Migrant*innen Jugendlichen mit Hauptschulabschluss in eine duale Berufsausbildung einmünden, während dies Jugendlichen ohne Zuwanderungshintergrund zu 24 % gelingt. Deutlicher wird diese Diskrepanz beim mittleren Schulabschluss, mit dem die Chancen auf dem Ausbildungsstellenmarkt eigentlich steigen sollten: Während 43 % der Realschulabsolventen ohne Zuwanderungshintergrund einen Ausbildungsplatz finden, sind es bei denen mit Zuwanderungshintergrund nur 32 %. Selbst wenn qualitative Merkmale, wie etwa die Mathematiknote im Abschlusszeugnis, zu Grunde gelegt werden, lässt sich dieser Effekt belegen: Während 47 % der Bewerberinnen und Bewerber ohne Zuwanderungshintergrund mit einer (sehr) guten Mathematiknote einen Ausbildungsplatz erhalten, gelingt dies nur 35 % der entsprechenden Vergleichsgruppe mit Zuwanderungshintergrund.¹¹²

Aufgrund dieser Entwicklungen hinsichtlich der Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher hat die Bundesagentur für Arbeit ihr Engagement zur beruflichen Integration von bildungs- und ausbildungswilligen jungen Menschen mit Migrationshintergrund intensiviert und zugesagt, einmalig zusätzlich zur ursprünglichen Planung 7.500 außerbetriebliche Ausbildungsplätze für diesen Personenkreis bis zum Ende der Ausbildung zu finanzieren.

2.3.2 Ausbildungsbeteiligung von jungen Frauen

Der Anteil der jungen Frauen an den ausländischen Auszubildenden im Dualen System betrug 2006 44,7 % und lag damit statistisch höher als der Mädchenanteil bei den deutschen Auszubildenden (39 %).¹¹³ Gleichwohl bleiben viele dieser jungen Frauen –

¹¹² Granato, Mona: Berufliche Ausbildung und Lehrstellenmarkt: Chancengerechtigkeit für Jugendliche mit Migrationshintergrund verwirklichen. In: WISO direkt. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Bonn, September 2007, S. 3.

¹¹³ Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass deutsche junge Frauen häufiger schulische Berufsausbildungsgänge wählen (insbesondere Berufe des Gesundheits- und Sozialwesens), in denen ausländische junge Frauen nur zu 4,4 % vertreten sind. Dies ist ein Grund für den relativ niedrigen Anteil deutscher junger Frauen in der Berufsbildungsstatistik. Vgl. hierzu auch: Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Nationaler Integrationsplan, Arbeitsgruppe 3 „Gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen“, Dokumentation des Beratungsprozesses, Berlin 2007, S. 120.

trotz der im Vergleich zu den männlichen ausländischen Schulabgängern besseren Schulabschlüsse und ihres größeren Engagements bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz – ohne anerkannten Berufsabschluss und damit ohne reelle Chance auf dem Arbeitsmarkt. 2006 lag ihre spezifische Ausbildungsquote mit 21 % niedriger als die der ausländischen Jungen (25 %) und deutlich unter der der deutschen Mädchen (46 %; vgl. Tabelle 21 im Anhang). Ein Grund hierfür dürfte in der geschlechtsspezifischen Berufswahl liegen, die sich bei deutschen und ausländischen Mädchen immer mehr angleicht. Diese führt auch dazu, dass diese Mädchen auf dem Ausbildungsstellenmarkt nicht mehr so sehr mit ausländischen jungen Männern, sondern in erster Linie mit schulisch besser ausgebildeten jungen deutschen Frauen konkurrieren.

Gestützt werden diese Zahlen wiederum durch die Daten des Mikrozensus, aus denen hervorgeht, dass in der Altersgruppe der 20- bis 24-Jährigen nur 38 % der jungen Frauen mit Migrationshintergrund eine duale oder vergleichbare Ausbildung abgeschlossen haben, während dies für immerhin 42 % der jungen Männer mit Migrationshintergrund und für 63 % der jungen Frauen ohne Migrationshintergrund in dieser Altergruppe zutrifft.

2.3.3 Ausbildungsbeteiligung nach Ausbildungsbereichen und Branchen

In nahezu allen Ausbildungsbereichen wurden im Bundesgebiet West im Jahr 2006 weniger ausländische Jugendliche ausgebildet als in den Vorjahren. In Industrie und Handel waren es 30.820 und damit 4.292 weniger als im Jahr 2003; hier sank der Ausländeranteil im Vergleich der beiden Jahre von 5,5 % auf 4,5 %. Im Handwerk waren es im Vergleich 2003/2006 5.483 Auszubildende weniger; der Anteil sank von 7,0 % auf 5,7 %. Auch bei den Freien Berufen ist – im Gegensatz zum Vorberichtszeitraum – im Vergleich der Jahre 2003 und 2006 ein erheblicher Rückgang festzustellen: Die Zahl der ausländischen Auszubildenden lag 2006 um 3.315 niedriger als noch 2003; ihr Anteil sank damit von 9,2 % auf nunmehr 7,7 %.¹¹⁴

Trotz der rückläufigen Ausbildungschancen junger Ausländerinnen und Ausländer auch in den Freien Berufen, liegt der Ausländeranteil hier mit 8 % immer noch höher als in allen anderen Ausbildungsbereichen. Offenbar wird in freiberuflichen Ausbildungsbetrieben und -praxen die hohe Bildungsmotivation vor allem der ausländischen Mädchen sowie das zweisprachige Potenzial, das viele junge Menschen ausländischer Herkunft mitbringen, besonders hoch geschätzt. In nahezu allen anderen

¹¹⁴ Vgl. Berufsbildungsbericht 2008 in Vorbereitung.

Berufen ist der Anteil ausländischer Jugendlicher an der Gesamtzahl der Auszubildenden deutlich geringer. Und nach wie vor ist die Ausbildungsleistung im Öffentlichen Dienst am geringsten: Gerade einmal 2,1 % der Auszubildenden haben hier eine nichtdeutsche Staatsangehörigkeit.

2.3.4 Jugendliche und junge Erwachsene mit Migrationshintergrund ohne Berufsabschluss

Betrachtet man die gesamte Altersgruppe der nicht mehr schulpflichtigen ausländischen Jugendlichen – d.h. die Auszubildenden, die Vollzeitberufsschüler¹¹⁵ sowie die Schülerinnen und Schüler der gymnasialen Oberstufe – so zeigt sich, dass die Quote derer, die einen Ausbildungsvertrag haben oder die in Vollzeitschulen lernen, 60 % nicht übersteigt. Dies bedeutet, dass 40 % aller Jugendlichen mit ausländischem Pass im Anschluss an die Schulpflichtzeit ohne jede weitere Ausbildung bleiben. Bei deutschen Jugendlichen beträgt dieses Verhältnis ca. 85 % zu 15 %.

Gestützt wird dieser alarmierende Befund auch durch die Daten der Mikrozensus-Sonderauswertung, die für die Befragten mit Migrationshintergrund ähnlich dramatische Zahlen ausweist (vgl. Tabelle 22 im Anhang). Während nur 15 % der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund im Alter von 20 bis 64 Jahren keinen beruflichen Abschluss haben, gilt dies für fast die Hälfte der Befragten mit Migrationshintergrund (44 %). Im Vergleich der Migrationsgruppen schneiden Nichtdeutsche hier mit 53 % besonders schlecht ab. Am höchsten liegt der Anteil der Unqualifizierten mit 72 % bei den in Deutschland lebenden Menschen türkischer Herkunft, von denen fast jede/r Fünfte (18,2 %) Deutsche/r ist. Aber auch bei den Befragten griechischer (61 %) und italienischer (56 %) Herkunft liegt der Anteil ohne anerkannte berufliche Qualifikation deutlich über dem Durchschnitt. Vor dem Hintergrund dieser Zahlen regt die Beauftragte an, Angebote beruflicher Nachqualifizierung jeweils auf bestimmte Gruppen von Personen mit Migrationshintergrund zuzuschneiden.

Differenziert man diese Daten nach Altersgruppen, so zeigen sich deutliche Unterschiede sowohl zwischen den Migrantengenerationen als auch zwischen den Migrationsgruppen. Der Anteil der beruflich Unqualifizierten liegt bei den 20- bis 24-Jährigen mit Migrationshintergrund mit fast 54 % wesentlich höher als bei den 25- bis 34-Jährigen (knapp 42 %), während er in der Altersgruppe der 35- bis 64-Jährigen mit rund 44 % praktisch dem Durchschnitt der Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen entspricht. In allen drei Altersgruppen springt der große Abstand zwischen den

¹¹⁵ Ohne Teilnehmer am Berufsvorbereitungsjahr oder ähnlichen Maßnahmen.

Unqualifiziertenanteilen bei den Befragten aus Aussiedlerfamilien und den Eingebürgerten bzw. deutsch Geborenen einerseits und den Ausländern andererseits ins Auge – die Werte differieren hier um bis zu 21 Prozentpunkte. Bemerkenswert ist zudem, dass junge Erwachsene aus Aussiedlerfamilien in der Altersgruppe der 25- bis 34-Jährigen hinsichtlich ihrer beruflichen Qualifikation deutlich erfolgreicher sind als alle anderen Vergleichsgruppen mit Migrationshintergrund: Der Anteil der beruflich Unqualifizierten liegt hier bei nur 28 % – ein Wert, der allerdings immer noch deutlich höher ist als der der Altersgruppe ohne Wanderungshintergrund (vgl. Tabelle 22 im Anhang).

Insgesamt machen diese Zahlen mehr als deutlich, dass verstärkte Angebote zur beruflichen Nachqualifizierung unabdingbar sind. Hierfür spricht auch die Tatsache, dass rund 70 % der ausländischen Arbeitslosen Ungelernte sind.

2.3.5 Beteiligung an berufsschulischen Angeboten

Ausländische Jugendliche münden in der Regel nicht unmittelbar nach der allgemeinbildenden Schule in eine Berufsausbildung ein, sondern durchlaufen zunächst ein Übergangssystem, das nunmehr rund eine halbe Million junger Menschen umfasst und im letzten Jahrzehnt um rund 44 % gewachsen ist.¹¹⁶ Ihre Bildungsverläufe sind geprägt durch Umwege, Mehrfachdurchläufe, „Warteschleifen“ und „Maßnahme-Karrieren“, aus denen der Weg in eine qualifizierte Berufsausbildung nur schwer zu finden ist. Überproportional häufig sind sie in vollzeitschulischen Berufsbildungsgängen zu finden, die die Erreichung der angestrebten Ziele eines Berufsabschlusses zumindest verzögern. Besonders häufig sind sie in solchen schulischen Bildungsgängen vertreten, die nicht zu einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf führen und auch nicht zu den weiterführenden Bildungsgängen des beruflichen Schulwesens gehören (vgl. Tabelle 23 im Anhang). Bei einem Gesamtanteil von rund 9 % an allen Schülerinnen und Schülern der beruflichen Schulen waren ausländische Jugendliche im Schuljahr 2005/2006 mit ca. 21 % im Berufsgrundbildungs- und Berufsvorbereitungsjahr vertreten und relativ seltener in Fachoberschulen (8 %) und Fachschulen (7 %).

Die Nutzung berufsschulischer Angebote eröffnet ausländischen Schülerinnen und Schülern allerdings zumindest die Möglichkeit, Schulabschlüsse nachzuholen und damit ihre Voraussetzungen bei der Suche nach Ausbildungsplätzen zu verbessern. So hatten 2005 92.280 (8,1 %) der insgesamt 1.137.082 Absolventen der beruflichen Schulen

¹¹⁶ Vgl. auch: Nationaler Integrationsplan, S. 70.

eine ausländische Staatsangehörigkeit. Immerhin 22 % der jungen Nichtdeutschen (Deutsche: 25 %) nutzten die Chance, einen Schulabschluss nachzuholen (zur Art der Abschlüsse vgl. nachfolgende Tabelle).

Berufsschulabsolventen des Schuljahres 2005/ 2006 nach Schulabschluss, Nationalität und Geschlecht

Angaben in Prozent

	Deutsche			Ausländer		
	insges.	m	w	insges.	m	w
Hauptschulabschluss	18,8	21,4	15,3	34,6	38,1	30,7
Realschulabschluss	29,9	28,2	33,1	30,7	27,2	34,6
Fachhochschulreife	39,0	39,7	39,0	27,8	28,1	27,4
Allg. Hochschulreife	12,3	10,7	12,6	6,9	6,7	7,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 2, eigene Berechnungen

Wie bei den allgemeinbildenden Schulabschlüssen überwiegt bei den Nichtdeutschen auch an den beruflichen Schulen mit 35 % der Hauptschulabschluss (Deutsche: 19 %). Bei der (Fach-) Hochschulreife liegen die Anteilswerte der ausländischen Absolventinnen und Absolventen deutlich unter denen der deutschen.

2.3.6 Berufliche Bildung im Nationalen Integrationsplan

Vor diesem Hintergrund ist insbesondere für Jugendliche aus Zuwandererfamilien, die sich vergleichsweise weniger auf das soziale Kapital und die Beratungskompetenz ihrer Eltern stützen können, ein gezieltes und individuell zugeschnittenes Übergangsmanagement Schule/Beruf von besonderer Bedeutung. Frühzeitige Kontakte und Zugänge zu späteren Ausbildungsbetrieben noch in der Schulzeit bieten Orientierungshilfen bei Übergangentscheidungen und erweitern das Berufswahlspektrum. Wichtig ist hier aus Sicht der Beauftragten insbesondere auch die aktive Einbeziehung von Eltern und Migrantenselbstorganisationen. Eine Reihe von Modellprogrammen (z.B. BQF-Programm,¹¹⁷ EQUAL) haben gezeigt, dass ein solches Übergangsmanagement besonders im Kontext regional vernetzter Strukturen Wirkung entfaltet. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Arbeitsgruppe 3 des Nationalen Integrationsplans, diese Netzwerke auf weitere Regionen zu übertragen und durch Patenmodelle zu ergänzen. Darauf zielt auch ein Vorhaben der Beauftragten, durch das u.a. Ausbildungspatenschaften für Jugendliche aus Zuwandererfamilien und für

¹¹⁷ Vgl. Bericht 2005, S. 65.

erstausbildende Betriebsinhaber/innen mit Migrationshintergrund unterstützt werden sollen (vgl. auch Kapitel I.2).

Konsens bestand in der Arbeitsgruppe 3 zudem hinsichtlich des Stellenwerts von gezielten ausbildungsbegleitenden Hilfen, von berufsbezogener Sprachförderung im Rahmen des Berufsschulunterrichts, der Einbeziehung der Herkunftssprachen in die berufliche Bildung und der entsprechenden Qualifizierung des berufsschulischen Lehrpersonals. Die Bundesregierung plant darüber hinaus, in der Nachfolge des BQF-Programms einen Schwerpunkt bei der beruflichen Nachqualifizierung junger un- und angelernter Erwachsener zu setzen, um Langzeitarbeitslosigkeit in dieser Zielgruppe abzubauen.¹¹⁸ Es ist davon auszugehen, dass in dem Maße, wie die hier angesprochenen qualitativen Verbesserungen der ausbildungsbegleitenden Förderung Wirkung entfalten, auch die Bereitschaft der Ausbildungsbetriebe steigen wird, junge Migrantinnen und Migranten auszubilden.

Einen weiteren Schwerpunkt setzt der Nationale Integrationsplan bei der Erhöhung der Ausbildungsbeteiligung von Unternehmerinnen und Unternehmern mit Zuwanderungshintergrund. Im Zusammenhang der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, von DIHK und deutsch-ausländischen Unternehmensverbänden ins Leben gerufenen Initiative „Aktiv für Ausbildung“ sollen hier bis zum Jahr 2010 insgesamt 10.000 neue Ausbildungsplätze entstehen.¹¹⁹ 2006/2007 fanden auf Anregung der Beauftragten eine Reihe von Regionalkonferenzen statt, mit denen vor Ort gezielt für den Ausbau der dualen Berufsausbildung in Migrantenunternehmen geworben wurde. Die Bundesregierung unterstützt diese Aktivitäten u.a. durch externes Ausbildungsmanagement und Verbundausbildung (Programm Jobstarter). Das Vierte Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch – Verbesserung der Qualifizierung und Beschäftigungschancen von jüngeren Menschen mit Vermittlungshemmnissen, das rückwirkend zum 1.10.2007 in Kraft getreten ist, knüpft an dieser Stelle an. Es eröffnet die Möglichkeit von sozialpädagogischer Begleitung und organisatorischer Unterstützung bei betrieblicher Berufsausbildung und Berufsausbildungsvorbereitung benachteiligter junger Menschen. Von dieser Möglichkeit der Förderung können auch Unternehmerinnen und Unternehmer mit Migrationshintergrund bei der Ausbildung junger Menschen in besonderem Maße profitieren.

¹¹⁸ Nationaler Integrationsplan, S. 72.

¹¹⁹ Nationaler Integrationsplan, S. 72.

Auch die Erhöhung des Anteils an Auszubildenden mit Zuwanderungshintergrund im Öffentlichen Dienst stand in der Arbeitsgruppe 3 zentral auf der Agenda. Bund, Länder und Kommunen haben sich verpflichtet, die Zahl der Auszubildenden mit Zuwanderungshintergrund in ihren jeweiligen Regelungsbereichen deutlich zu erhöhen.¹²⁰ Aus Sicht der Beauftragten sollte sich insbesondere in den Behörden und Verwaltungen, die in erster Linie bürgernahe Serviceleistungen anbieten, die Pluralität der Bevölkerung auch in der Struktur der Beschäftigten widerspiegeln und die interkulturelle Kompetenz von Fachkräften mit Migrationshintergrund gezielt genutzt werden. Eines der Schwerpunktziele einer von der Beauftragten 2007/2008 durchgeführten Kampagne „Vielfalt als Chance“ ist deshalb die verbesserte Ausbildungsbeteiligung von Jugendlichen aus Zuwandererfamilien u.a. auch im Öffentlichen Dienst (vgl. auch Kapitel I.2).

2.4 Hochschulbildung

Die Zahl der ausländischen Studierenden an den deutschen Hochschulen steigt. Im Jahr 2006 waren hier rund 248.000 Studierende nichtdeutscher Staatsangehörigkeit eingeschrieben; ihr Anteil an allen Studierenden betrug damit 12,5 %. Rund drei Viertel von ihnen waren sogenannte Bildungsausländer/-innen, d.h. zum Zwecke des Studiums nach Deutschland Eingereiste mit im Ausland erworbener Hochschulzugangsberechtigung, und ein Viertel sogenannte Bildungsinländer/-innen mit in Deutschland erworbenem (Fach-)Abitur.¹²¹

Vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte um erleichterte Zugangsbedingungen für Fachkräfte aus dem Ausland hat sich die Arbeitsgruppe „Wissenschaft – weltoffen“ des Nationalen Integrationsplans übergreifend mit der Frage befasst, wie Deutschland als Studien- und Wissenschaftsstandort international konkurrenzfähiger gemacht werden könne.¹²² Der Abschlussbericht der Arbeitsgruppe präsentiert eine Fülle von Empfehlungen und Good-Practice-Beispielen, die sich auf verbesserte Rahmenbedingungen und Angebote für ausländische (Gast-)Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler und Bildungsausländer/-innen an deutschen Hochschulen beziehen. In der Perspektive des „Wettbewerbs um die besten Köpfe“ und des steigenden Bedarfs an qualifizierten Nachwuchskräften wurden u.a. Vorschläge gemacht für gezieltere Angebote der Beratung und Unterstützung von ausländischen Studierenden und

¹²⁰ Nationaler Integrationsplan, S. 72 und 75.

¹²¹ Zahlen des Deutschen Akademischen Austauschdienstes vom August 2008, unter: www.wissenschaft-weltoffen.de.

¹²² Nationaler Integrationsplan, S. 183-198.

Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, zum Abbau von administrativen Hürden, mit denen sich Wissenschaftler/-innen und Studierende aus dem Ausland konfrontiert sehen (z.B. interkulturelle Sensibilisierung der Ausländerbehörden), zur Erleichterung der Aufenthaltsbedingungen für mitziehende Familienangehörige (z.B. Beschäftigungsmöglichkeiten für Ehegatten, Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder) und zur Verbesserung der sozialen Situation und des Arbeitsmarktzugangs von Bildungsausländerinnen und -ausländern, die nach Abschluss des Studiums in Deutschland bleiben möchten. Des Weiteren befasste sich die Arbeitsgruppe mit Möglichkeiten, die Potenziale von im Rahmen allgemeiner Zuwanderungsregelungen nach Deutschland kommenden Hochqualifizierten (insbesondere Spätaussiedler/innen und russische Zugewanderte jüdischen Glaubens) besser zu erschließen. Thematisiert wurde u.a. die verbesserte Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse und -nachweise. Der Bund verpflichtet sich in diesem Zusammenhang, seine Maßnahmen zur Anpassungs- und Nachqualifizierung zuwandernder Akademikerinnen und Akademiker zielgruppenspezifisch weiterzuentwickeln.

Die Beauftragte wird sich im Folgenden – wie auch in den vorangegangene Berichten – im Wesentlichen auf die Situation der Bildungsinländer/-innen an den Hochschulen bzw. die der im Land aufgewachsenen Studierenden mit Migrationshintergrund beziehen.

2.4.1 Hochschulbildung der Migrantenpopulation

Betrachtet man die Bildungsbeteiligung von in Deutschland aufwachsenden ausländischen Jugendlichen und jungen Erwachsenen, so wird deutlich, dass ihre Bildungsbeteiligung mit jeder Stufe des Bildungssystems weiter abnimmt. Während an den allgemeinbildenden Schulen jeder Elfte (8,8 %) einen ausländischen Pass hat, ist es bei den ausländischen Auszubildenden nur jeder Vierundzwanzigste (4,2 %) und bei den Studierenden nur noch jeder Dreißigste (3,3 %).¹²³

Nach der Mikrozensus-Sonderauswertung lassen sich mit Blick auf die Gesamtpopulationen mit und ohne Migrationshintergrund praktisch keine Unterschiede hinsichtlich der Hochschulbildung feststellen: 15 % der Bevölkerung (im Alter von 20 bis 64 Jahren) ohne Migrationshintergrund und 12 % der mit Migrationshintergrund verfügen über einen (Fach-)Hochschulabschluss (vgl. Tabelle 22 im Anhang). Bei der Differenzierung dieser Daten nach Altersgruppen zeigt sich jedoch, dass dies vorrangig auf den relativ hohen Akademikeranteil in der Altersgruppe der 35- bis 64-Jährigen

¹²³ Ohne Bildungsausländer/innen.

Migranten zurückgeht. Wesentlich größer sind die Unterschiede in der Hochschulbildung von Migranten (11,9 %) und Nichtmigranten (16,5 %) in der Altersgruppe der 25- bis 34-Jährigen.

Wie schon bei den Schulabschlüssen, ist auch hier davon auszugehen, dass der hohe Wert bei den über 35-Jährigen durch Zugewanderte zu Stande kommt, die schon mit einem Hochschulabschluss nach Deutschland eingereist sind. Gestützt wird diese Annahme durch die Analyse der Akademiker-Daten nach Einreisealter: Während nur 9 % der in Deutschland geborenen Migrantinnen und Migranten einen (Fach-) Hochschulabschluss haben, sind dies bei den im Alter von 18 und mehr Jahren Eingereisten immerhin 14 %.

2.4.2 Ergebnisse der 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks

Neben den Daten der Mikrozensus-Sonderauswertung wurden im Berichtszeitraum erstmals auch im Rahmen der 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks Daten zu Studierenden mit Migrationshintergrund vorgelegt.¹²⁴ Zu den „Studierenden mit Migrationshintergrund“ werden hier Studierende mit ausländischer Staatsangehörigkeit und deutscher Hochschulzugangsberechtigung (Bildungsinländerinnen und -inländer), eingebürgerte Studierende sowie Studierende mit doppelter Staatsangehörigkeit gezählt.¹²⁵ Anders als noch im letzten Bericht der Beauftragten, der lediglich Daten zu den Bildungsinländerinnen und -inländern referieren konnte, sind nun weitergehende Aussagen zur studentischen Migrantengruppe möglich.

Im Wintersemester 2005/2006 lag der Anteil der Studierenden mit Migrationshintergrund an allen Studierenden der deutschen (Fach-) Hochschulen bei 8 %. Von den insgesamt 136.000 Studierenden mit Migrationshintergrund waren 43 % Bildungsinländer/-innen, 46 % Eingebürgerte und 11 % besaßen eine doppelte Staatsbürgerschaft. Die Gesamtzahl der Bildungsinländer/-innen (58.748) lag 2005/2006 jedoch deutlich unter der des Wintersemesters 2003/2004 (65.830).

¹²⁴ Bundesministerium für Bildung und Forschung: Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2006. 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS – Hochschul-Informationssystem, Bonn/Berlin 2007.

¹²⁵ Ausländische Studierende, die zum Zwecke des Studiums nach Deutschland gekommen sind (sog. Bildungsausländer) bleiben hier unberücksichtigt; Daten zu dieser Gruppe wird der Sonderbericht zur 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks „Internationalisierung des Studiums“ präsentieren, der jedoch noch nicht vorliegt.

Der Frauenanteil unter den Studierenden mit Migrationshintergrund lag 2005/2006 mit 50 % etwas höher als der Anteil der Frauen an allen Studierenden (47 %) und ist bei Bildungsinländerinnen und -inländern (51 %), Eingebürgerten (49 %) und Studierenden mit doppelter Staatsbürgerschaft (49 %) praktisch gleich hoch.¹²⁶

Hinsichtlich der Herkunftsländer differieren Bildungsinländer/-innen und Eingebürgerte erheblich. Bei den Bildungsinländern sind türkische Staatsangehörige mit 21 % die größte Gruppe, gefolgt von kroatischen (10 %), italienischen (8 %), österreichischen (7 %) und polnischen (5 %) Staatsangehörigen. Bei den eingebürgerten Studierenden stammen 29 % aus der Russischen Föderation bzw. einer ehemaligen Sowjetrepublik, 21 % waren polnischer Herkunft und 17 % besaßen vormals die türkische Staatsbürgerschaft.

Studierende mit Migrationshintergrund kommen häufiger als die Gesamtheit der Studierenden mit einer Fachhochschulreife an die Hochschule (19 % im Vergleich zu 13 %). Bei den Bildungsinländer/-innen liegt dieser Anteil sogar bei 26 %. Entsprechend sind Studierende mit Migrationshintergrund auch erheblich häufiger an Fachhochschulen immatrikuliert (34 % gegenüber 28 % aller Studierenden). Auch hier ist die Quote bei den Bildungsinländerinnen und -inländern mit 39 % besonders hoch. Dass offensichtlich auch viele Migrantinnen und Migranten mit Hochschulabschluss ein Fachhochschulstudium wählen, spricht u.a. für geringere Zugangsbarrieren dieses Hochschultyps.

Am häufigsten sind Studierende mit Migrationshintergrund in ingenieur-, rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fächern eingeschrieben. Auffällig ist allerdings ihr mit 6 % geringer Anteil an den Studierenden für das Lehramt (alle Studierende: 12 %). Angesichts des hohen Bedarfs von Lehrenden mit Zuwanderungshintergrund an den allgemein- und berufsbildenden Schulen sollte deshalb vor allem bei der Berufsberatung von Abiturienten und Hochschülern verstärkt für die entsprechenden Studiengänge geworben werden.

2.4.3 Daten zur sozialen Herkunft

Die soziale Herkunft der Studierenden mit Migrationshintergrund unterscheidet sich deutlich von der aller Studierenden. Insbesondere die Bildungsinländer/-innen und die Eingebürgerten kommen mit 42 % bzw. 44 % aus Familien mit einem niedrigen sozio-ökonomischen Status (alle Studierenden: 13 %). Demgegenüber kommen nur 26 % der

¹²⁶18. Sozialerhebung, a.a.O., S. 435.

Studierenden mit Migrationshintergrund gegenüber 38 % aller Studierenden aus einem Elternhaus mit einem hohen sozio-ökonomischen Status.

Vor diesem Hintergrund sind die erheblichen Unterschiede zwischen den Vergleichsgruppen bei der Studienfinanzierung wenig überraschend. Studierende mit Migrationshintergrund sind deutlich häufiger auf Bundesausbildungsförderung (BAföG) und den eigenen Verdienst während des Studiums angewiesen als der Durchschnitt aller Studierenden. Studierende mit Migrationshintergrund finanzieren sich zu 30 % durch eigenen Verdienst (alle Studierenden: 24 %), zu 22 % über BAföG (alle Studierenden: 14 %) und zu 39 % über das Elternhaus (alle Studierende: 52 %). Im Vergleich zum Durchschnitt der Studierenden macht die finanzielle Unterstützung durch die Eltern bei jungen Menschen aus Zuwandererfamilien einen geringeren Anteil am monatlichen Budget aus. Während der Durchschnitt aller Studierenden gut die Hälfte der monatlichen Einnahmen von den Eltern erhält, liegt der Beitrag der Eltern an den monatlichen Einnahmen der Bildungsinländer/-innen mit 39 % deutlich niedriger. Dies dürfte regelmäßig an der Einkommenssituation in Zuwandererfamilien liegen. Die eigene Erwerbstätigkeit neben dem Studium hat für Studierende mit Migrationshintergrund ebenso wie die Förderung nach dem BAföG eine größere Bedeutung für die Lebensunterhaltssicherung während des Studiums als bei der Gesamtheit der Studierenden.

Entsprechend ist die Erwerbstätigenquote von Studierenden mit Migrationshintergrund (67 %) deutlich höher als die des Durchschnitts aller Studierenden (63 %). 39 % sind laufend parallel zum Studium erwerbstätig (alle Studierenden: 33 %), und 56 % geben an, auf diesen Verdienst zur Sicherung ihres Lebensunterhalts angewiesen zu sein (alle Studierenden: 42 %).

Angesichts der deutlich schwierigeren finanziellen Situation von Studierenden mit Migrationshintergrund ist nicht auszuschließen, dass die im Berichtszeitraum in einer Reihe von Bundesländern erfolgte Einführung von Studienbeiträgen eine besondere und zusätzliche Belastung für diese Gruppe werden wird.¹²⁷ Es wird genau darauf zu achten sein, ob dies bei Studierenden mit Migrationshintergrund, wie generell bei einkommenschwächeren Studierenden, zu längeren Studienzeiten und vermehrten Studienabbrüchen führen wird. Positiv zu vermerken ist in diesem Zusammenhang die von Seiten der Bundesregierung im Rahmen der 22. BAföG-Novelle vorgesehene

¹²⁷ Aus Sicht der Beauftragten kann die Einführung von Studienbeiträgen durchaus auch Auswirkungen auf die Attraktivität des Hochschulstandorts Deutschland haben, da die Gebührenfreiheit für Bildungsausländer/-innen häufig mitentscheidend für die Wahl des Hochschullandes sein dürfte.

Ausweitung des Kreises der BAföG-berechtigten Ausländerinnen und Ausländer (vgl. hierzu Kapitel III.8.1) sowie die allgemeine Anhebung der BAföG-Sätze.¹²⁸

2.4.4 Hochschulbildung im Nationalen Integrationsplan

Neben den oben erwähnten Themen im Zusammenhang der Internationalisierung von Bildungsmärkten und Wissenschaftsbetrieb hat sich die Arbeitsgruppe „Wissenschaft – weltoffen“ des Nationalen Integrationsplans gezielt auch mit Fragen der Entwicklung der Bildungspotenziale von hier aufgewachsenen jungen Menschen aus Zuwandererfamilien befasst. Mit Blick auf die Tatsache, dass Deutschland mit seinem Akademikeranteil weiterhin weit unter dem OECD-Durchschnitt liegt,¹²⁹ heißt es im Bericht der Arbeitsgruppe: „Daher ist es von entscheidender Bedeutung, dass der Anteil der jungen Menschen mit Migrationshintergrund, die in Deutschland ein Studium aufnehmen bzw. eine berufliche Karriere in der Wissenschaft anstreben, deutlich steigt.“¹³⁰

Bund und Länder erklären im Integrationsplan ihre Absicht, die Begabungspotenziale junger Menschen aus Zuwandererfamilien gezielter zu fördern und sie stärker als bisher für den Erwerb der Hochschulreife und die Aufnahme eines Studiums zu motivieren.¹³¹ Der Bund wird dieses Ziel insbesondere durch Erweiterung der migrantenspezifischen Fördermöglichkeiten in der Ausbildungs- und Begabtenförderung unterstützen.¹³² Im Vorgriff auf die oben erwähnte geplante Novelle der Ausbildungsförderung wurde jungen Ausländerinnen und Ausländern bereits ab Januar 2007 die Möglichkeit eröffnet, sich bei den Begabtenförderwerken zu bewerben. Positiv bewertete die Arbeitsgruppe in diesem Zusammenhang auch das zunehmende Engagement privater Stiftungen in der Förderung begabter Studierender mit Migrationshintergrund.

Plädiert wird zudem für den gezielten Ausbau studienbegleitender Förderangebote. Genannt werden hier insbesondere eine zielgruppenspezifische Studienberatung und -begleitung, die Einrichtung von Kontakt- und Servicebüros an den Hochschulen, Paten- bzw. Tandemmodelle, in denen erfahrene Studierende mit Migrationshintergrund individuelle Beratung und Begleitung anbieten, sowie migrantenspezifische Coaching-

¹²⁸ Vgl. BT-Drs. 16/5172 vom 27.4.2007.

¹²⁹ Der Durchschnitt liegt derzeit bei rund 36 %. Nach der neuesten Vergleichsstudie der OECD reichen „die Abschlussquoten von rund 20 % oder weniger des jeweiligen Altersjahrgangs in Deutschland, Österreich und der Türkei bis zu mehr als 40 % in Australien, Dänemark, Finnland, Island, Italien, Neuseeland, den Niederlanden, Norwegen und Polen“. Vgl. Bildung auf einen Blick 2007, a.a.O., S. 3 f.

¹³⁰ Ebd., S. 192.

¹³¹ Ebd., S. 27 und 193.

¹³² Ebd., S. 18.

und Laufbahnberatungsprogramme. Wie in anderen Bildungsbereichen werden auch an den Hochschulen begleitende – insbesondere wissenschaftssprachliche – Sprachkurse in Deutsch und ergänzend auch in den wichtigsten Herkunftssprachen für erforderlich gehalten.¹³³

Zudem sind aus Sicht der Arbeitsgruppe auch an den Hochschulen, in den Studentenwerken und anderen Wissenschaftseinrichtungen die interkulturellen Kompetenzen des Fachpersonals zu erhöhen. Dies gilt insbesondere auch für die Studiengänge, in denen die spezifischen sprachlichen und interkulturellen Kompetenzen von Studierenden mit Migrationshintergrund mit Blick auf die spätere Berufspraxis von besonderer Bedeutung sind, so z.B. Lehramts- und sozialpädagogische Studiengänge sowie Studiengänge, die auf Berufsfelder der bürgernahen öffentlichen Dienstleistungen oder im internationalen Bereich vorbereiten.

3. Arbeitsmarkt

„Eine deutliche Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Migrationshintergrund ist sowohl aus sozial- und gesellschaftspolitischen als auch aus volkswirtschaftlichen Gründen dringend geboten“¹³⁴ – dies die Diagnose der Arbeitsgruppe 3, die sich im Rahmen des Nationalen Integrationsplans mit der Beschäftigungssituation von Migrantinnen und Migranten befasste. Angesichts der demografischen Entwicklung und des Rückgangs des Arbeitskräfteangebots in Deutschland muss es Anliegen von Politik und Wirtschaft sein, die Erwerbsbeteiligung der Migrantenbevölkerung gezielt zu erhöhen und insbesondere zur Verbesserung der Qualifikationsstruktur des Erwerbsspersonspotenzials mit Migrationshintergrund beizutragen. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung beschlossen, im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie bei der Umsetzung des Bundesprogramms zum Europäischen Sozialfonds für die Förderperiode 2007 bis 2013 „ein besonderes Augenmerk auf migrationspolitische Aspekte“ zu richten und „den Nationalen Integrationsplan durch eine Reihe zusätzlicher Maßnahmen besonders zu unterstützen“.¹³⁵

¹³³ Vgl. hierzu auch die im Rahmen des bundesweiten Integrationsprogramms (nach § 45 AufenthG) erarbeiteten Empfehlungen, deren Veröffentlichung („Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Angebote sprachlicher Bildung für Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland“) durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zur Zeit vorbereitet wird.

¹³⁴ Nationaler Integrationsplan, S. 78.

¹³⁵ Nationaler Integrationsplan, S. 18 und 80.

Im Berichtszeitraum hat sich die Beschäftigungssituation von Menschen mit Migrationshintergrund nicht verbessert. So liegt die Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund immer noch deutlich unter der der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Die Arbeitslosenquote von Ausländer/innen ist – nach einem historischen Höchststand 2005 – im Zuge der aktuellen Konjunktur zwar gesunken, liegt aber immer noch fast doppelt so hoch wie die der deutschen Bevölkerung. Erwerbstätige mit Migrationshintergrund und insbesondere Beschäftigte ausländischer Staatsangehörigkeit sind vom wirtschaftlichen Strukturwandel in besonderem Maße betroffen und stärker als deutsche Beschäftigte den Schwankungen der Konjunktur ausgesetzt.

Ein wesentlicher Grund für die schlechtere Arbeitsmarktpartizipation von Migranten und Migrantinnen sind fehlende oder unzureichende berufliche Abschlüsse und Qualifikationen. Die Arbeitsgruppe 3 setzte entsprechend einen Schwerpunkt bei Vorschlägen und Maßnahmen zur Verbesserung der formalen beruflichen Qualifikationen und zur beruflichen Weiterbildung von Migrantinnen und Migranten und plädierte in diesem Zusammenhang insbesondere auch für eine stärkere Anerkennung der Potenziale und informellen Kenntnisse und Fertigkeiten von Menschen mit Migrationshintergrund.

Die Arbeitsgruppe geht davon aus, dass nicht nur die Wirtschaft im Zusammenhang von Globalisierung und gesellschaftlicher Pluralisierung immer stärker auf differenzierte sprachliche und interkulturelle Kenntnisse von Beschäftigten angewiesen ist, sondern auch der Öffentliche Dienst, der mit seinen Angeboten einer zunehmend differenzierteren Nachfrage nach öffentlichen Dienstleistungen Rechnung zu tragen hat. Vor diesem Hintergrund haben sich die Bundesregierung und die Länder im Integrationsplan verpflichtet, ihre Einstellungspraxis zu überprüfen und eine gezieltere Personalrekrutierung zu betreiben.¹³⁶

In der Wirtschaft werden Diversity-Strategien seit Ende der 1990er Jahre immer mehr zum Qualitätsmerkmal von Unternehmenskonzepten. Im Zuge der zunehmenden Internationalisierung von Arbeits- und Absatzmärkten sind es insbesondere international tätige Großunternehmen, die in betriebswirtschaftlichem Interesse Zielsetzung und Leitlinien des Diversity Management adaptieren und damit gleichzeitig auch eine Vorreiterrolle bei der Herstellung innerbetrieblicher Chancengleichheit einnehmen. Einige dieser Unternehmen¹³⁷ haben Ende 2006 die Initiative „Charta der Vielfalt“ ins

¹³⁶ Nationaler Integrationsplan, S. 17 bzw. 28.

¹³⁷ Deutsche Bank, Deutsche BP, Daimler und Deutsche Telekom.

Leben gerufen, die von der Bundesregierung unterstützt wird (vgl. auch Kapitel I.2). Auch auf EU-Ebene wird Diversity-Strategien sowohl im Zusammenhang der Sozial- und Beschäftigungspolitik als auch im Kontext der Chancengleichheitspolitik ein wichtiger Stellenwert beigemessen. Vor diesem Hintergrund und anknüpfend an die „Charta der Vielfalt“ führt die Beauftragte 2007/2008 mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds eine Kampagne „Vielfalt als Chance“ durch, die auf die bessere Berücksichtigung von Menschen mit Migrationshintergrund in der betrieblichen und öffentlichen Einstellungs- und Personalpolitik zielt.

Die Datenlage zur Arbeitsmarktsituation von Migrantinnen und Migranten hat sich im Berichtszeitraum deutlich verbessert. Mit dem Mikrozensus 2005 stellte das Statistische Bundesamt erstmals Strukturdaten zu Erwerbspersonen mit und ohne Migrationshintergrund zur Verfügung, und zwar u.a. gegliedert nach beruflicher Bildung, sektoraler und beruflicher Verteilung, Einkommen, Arbeitszeit und Art des Migrationshintergrunds. Anders als in früheren Berichten der Beauftragten, in denen lediglich die Arbeitsmarktintegration von Ausländerinnen/Ausländern beschrieben werden konnte, sind nun Aussagen zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund sowie zu einzelnen Migrationsgruppen (Spätaussiedler/innen, Eingebürgerte oder als Deutsche Geborene und Ausländer/innen) möglich. Mit diesen Daten wurde nicht nur ein neuer Referenzrahmen für die einschlägige Forschung, sondern auch für die integrationspolitischen Zielbestimmungen zur Arbeitsmarktintegration gesetzt.

Insgesamt lässt sich sagen, dass das statistische Merkmal „nichtdeutsche Staatsangehörigkeit“ in der arbeitsmarktbezogenen Fachstatistik und -forschung zunehmend von Konzepten abgelöst wird, die den Migrationshintergrund zu erfassen suchen. Damit werden sich die Berichtsgrundlagen im Bereich des Arbeitsmarkts tendenziell weiter verbessern. Hingewiesen sei hier nur auf die Haushaltsbefragung 2005 des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), die wichtige Ergebnisse zur wirtschaftlichen und sozialen Lage und zur Qualifikationsstruktur von Personen mit Migrationshintergrund liefert.¹³⁸ Die Bundesagentur für Arbeit hat sich im Rahmen des Nationalen Integrationsplans verpflichtet, künftig Eingliederungsbilanzen vorzulegen, die eine differenziertere Analyse der Beteiligung von Migranten/innen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie der Maßnahmenerfolge ermöglichen.¹³⁹

Auch zu den Wirkungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) auf Migrantinnen und Migranten werden in absehbarer Zeit Daten vorliegen. Während die

¹³⁸ Diese Ergebnisse werden zurzeit fortlaufend, u.a. in den Kurzberichten des IAB veröffentlicht.

¹³⁹ Nationaler Integrationsplan, S. 81.

im Berichtszeitraum abgeschlossene Evaluation der Vorschläge der Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt Menschen mit Migrationshintergrund nicht besonders berücksichtigte, werden die Auswirkungen des SGB II auf die Lage erwerbsfähiger Menschen mit Migrationshintergrund im Rahmen der Gesetzesevaluation gesondert untersucht. Dies ist insofern von besonderer Bedeutung, als der Schwerpunkt der Arbeitslosigkeit von Migranten/innen im Rechtskreis SGB II liegt. Ein Zwischenbericht zur Evaluation soll Ende 2007 vorgelegt werden; der Abschlussbericht ist für Mitte 2009 vorgesehen.

3.1 Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials

Angesichts der demografischen Entwicklung in Deutschland ist der Rückgang des Arbeitskräfteangebots vorgezeichnet. Anders als noch im letzten Bericht der Beauftragten erwartet, nimmt das Erwerbspersonenpotenzial¹⁴⁰ und das Arbeitskräfteangebot nicht erst ab 2010, sondern bereits nach 2005 ab (vgl. nachfolgende Tabelle). Den Zusammenhängen von Bevölkerungsentwicklung, sich verändernder Altersstruktur, Entwicklung des ausländischen Erwerbspersonenpotenzials und Wanderungseffekten kommt damit wachsende Bedeutung zu.

¹⁴⁰ Das Erwerbspersonenpotenzial ist ein Messkonzept für das Arbeitskräfteangebot. Es umfasst einerseits die sog. realisierte Erwerbstätigkeit (Selbstständige und mithelfende Familienangehörige sowie abhängig Erwerbstätige, d.h. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Beamte und geringfügig Beschäftigte) und andererseits das nicht realisierte Arbeitskräfteangebot (registrierte Arbeitslose und die sog. Stille Reserve). Vgl. Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und Erwerbstätigkeit, Entwicklung und Struktur 2000-2007, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2007.

Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials 2000, 2005 bis 2007

Jahresdurchschnitte in Mio.

Jahr	2000	2005	2006	2007
Erwerbspersonenpotenzial ¹	44,18	44,53	44,49	44,39 ²
Erwerbstätigkeit	39,14	38,82	39,1	39,48 ²
Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte	27,88	26,24	26,38	26,71 ²
Registrierte Arbeitslose	3,89	4,86	4,49	3,85 ²
Stille Reserve	1,53 ²	1,42 ²	1,42 ²	1,51 ²

Quelle: IAB-Kurzbericht 5/2007

¹ Arbeitslose mit Nebenjob (weniger als 15 Stunden in der Woche) sind im Erwerbspersonenpotenzial nur einmal berücksichtigt, werden aber zum Teil sowohl bei den Erwerbstätigen als auch bei den Arbeitslosen gezählt (vgl. IAB-Kurzbericht).

² geschätzter Jahresdurchschnitt

Die Annahmen zur Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials im letzten Bericht der Beauftragten¹⁴¹ basierten auf einer Projektion des IAB aus dem Jahr 2005¹⁴², die u.a. von einer anhaltenden Nettozuwanderung von rund 200.000 Ausländer/innen p.a. ausging. Dieser Wert wurde jedoch in den letzten Jahren deutlich unterschritten und lag 2006 bei nur noch 75.000. Auch der in der Vergangenheit stets positive Wanderungssaldo von Deutschen ist seit Jahren stark rückläufig und war 2005 und 2006 sogar negativ. Anhaltspunkte für eine Umkehr dieser Trends gibt es bisher nicht. Insgesamt belief sich der Nettowanderungssaldo 2006 lediglich noch auf 23.000 Personen (vgl. Tabelle 5 im Anhang). Das Arbeitskräfteangebot ging damit bereits in 2006 um 40.000 Personen zurück und wird im laufenden Jahr absehbar um weitere 100.000 sinken.¹⁴³ Weder die Neuregelungen des Zuwanderungsrechts¹⁴⁴ noch die Osterweiterung¹⁴⁵ haben im Berichtszeitraum nachhaltige quantitative oder qualitative Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt entfalten können.

¹⁴¹ Vgl. 6. Lagebericht B II.2, S. 77.

¹⁴² IAB-Kurzbericht Nr. 24/ 2005, „Besserung langfristig möglich“.

¹⁴³ IAB-Kurzbericht Nr. 5/2007, „Arbeitslosigkeit sinkt unter vier Millionen“.

¹⁴⁴ Da das am 1.1.2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz die vorher bestehenden Regelungen zum Arbeitskräftezugang von Außen weitgehend fortschreibt, hat es praktisch keine Auswirkungen auf die Potenzialentwicklung.

¹⁴⁵ Vgl. zur Wirkung der Aussetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit durch die deutschen Übergangsregelungen beim Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten z.B. Brückner, Herbert: EU-Osterweiterung. Übergangsfristen führen zur Umlenkung der Migration nach Großbritannien und Irland, in: DIW Wochenbericht 22.2005.

Unabhängig von den aktuellen Entwicklungen des Nettozugangs ist sich die Fachöffentlichkeit einig, dass Zuwanderung die langfristigen demografischen Einflüsse nicht aufhalten, sondern allenfalls verlangsamen kann. In welchem Maße dies gelingt, wird wesentlich davon abhängen, wie sich Deutschland im „Wettbewerb um die besten Köpfe“ im Vergleich mit anderen Ländern, die zum Teil ähnliche demografische Grundmuster aufweisen, profiliert. Angesichts der steigenden Nachfrage nach Fachkräften hat die Bundesregierung mit der neuen Zulassungsverordnung, die den Arbeitsmarktzugang für ausländische Hochschulabsolventen erleichtert (vgl. Kapitel III.3.2), hier einen ersten Schritt getan.

Während das Erwerbspersonenpotenzial bzw. die Angebotsseite durch Zuwanderung derzeit nicht gestützt wird, entwickelt sich der Arbeitskräftebedarf in Deutschland unerwartet dynamisch.¹⁴⁶ Anders als in vorangegangenen Konjunkturzyklen wird der Abbau der Unterbeschäftigung in dieser Aufschwungphase sehr viel unmittelbarer direkt aus Arbeitslosigkeit gespeist.¹⁴⁷ Ob und in welchem Maße sich dieser allgemeine Rückgang der Arbeitslosigkeit auf die von Migrantinnen und Migranten auswirkt, wird zu beobachten sein.

Bei rückläufigem Arbeitskräfteangebot kommt der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und der Stärkung der Qualifikationsstruktur des Erwerbspersonenpotenzials eine (nicht nur) arbeitsmarktstrategische Bedeutung zu.¹⁴⁸ Dies gilt insbesondere auch für das Arbeitskräftepotenzial mit Migrationshintergrund, das eine schlechtere Qualifikationsstruktur aufweist als das ohne Migrationshintergrund. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, dass seit Anfang 2005 in der Folge der Hartz-IV-Reformen ein Teil der sogenannten Stillen Reserve (knapp 0,4 Mio.) als erwerbsfähige Hilfsbedürftige sichtbar wurde und nun auch in der Arbeitslosenstatistik abgebildet wird.¹⁴⁹ Hierbei handelt es sich in erheblichem Umfang um gering Qualifizierte, unter denen Migrantinnen und Migranten besonders stark vertreten sind.¹⁵⁰

¹⁴⁶ Die o.g. IAB-Projektion 2005 ging noch von einem Beschäftigungszuwachs von +200.000 bis 2010 aus und prognostizierte für die Zeit 2010 bis 2020 eine Halbierung der Unterbeschäftigung und damit einen langfristigen Fachkräftemangel. Derzeit wächst der Arbeitskräftebedarf jedoch wesentlich kräftiger und die Unterbeschäftigung geht stärker zurück: von August 2005 bis August 2007 stieg die (saisonbereinigte) Erwerbstätigkeit um mehr als 1 Mio. und die (saisonbereinigte) Arbeitslosigkeit ging um 1,1 Mio. zurück.

¹⁴⁷ IAB-Kurzbericht 15/2007 „Ein robuster Aufschwung mit freundlichem Gesicht“.

¹⁴⁸ Vgl. z.B. Brückner, Herbert: Migration und Demografie, in: Frech, Siegfried (Hrsg.): Die offene Gesellschaft, Schwalbach 2007.

¹⁴⁹ Dies erklärt u.a. den starken Niveauanstieg der Arbeitslosenzahlen zu Jahresbeginn 2005.

¹⁵⁰ IAB-Forschungsbericht 9/2007 „Qualifikationsspezifische Arbeitslosigkeit im Jahr 2005 und die Einführung der Hartz-IV-Reform“, S. 16.

Da die Altersstruktur der Bevölkerung mit Migrationshintergrund von der der Bevölkerung ohne Wanderungshintergrund abweicht und insbesondere die jüngeren Jahrgänge hier deutlich stärker besetzt sind, wird – entgegen dem gesellschaftlichen Gesamttrend – dieses spezifische Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland weiter zunehmen und die Nachfrage nach Ausbildung und Arbeit entsprechend steigen. Bei den unter 25-Jährigen beträgt der Anteil von Jugendlichen mit Migrationshintergrund bereits heute 27 % (im Bevölkerungsdurchschnitt sind es 18 %) und er wird – demografisch vorgezeichnet – weiter ansteigen. Eine höhere Erwerbsbeteiligung und eine bessere Qualifikationsstruktur des Arbeitskräftepotenzials haben dabei durchaus gesellschaftspolitisches Gewicht, denn sie können erhebliche Rückwirkungen auf ganz verschiedene gesellschaftliche Bereiche, wie etwa Konsum, Freizeitverhalten und kulturelle Beteiligung bis hin zur Stärkung der Sozialversicherungssysteme auslösen. Ausländische Beschäftigte und ihre Familien leisten – trotz überdurchschnittlichem Arbeitslosigkeitsrisiko und niedrigerer Durchschnittseinkommen – bereits jetzt einen positiven Nettobeitrag zum Steueraufkommen und für das Sozialversicherungssystem.¹⁵¹ Die öffentlichen Haushalte und damit die Gesellschaft als Ganzes profitieren somit vom Beitrag der in Deutschland lebenden und arbeitenden Ausländerinnen und Ausländer.

3.2 Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund

Die Teilnahme am Arbeitsleben ist in einer auf Erwerbswirtschaft ausgerichteten Gesellschaft entscheidend für gelingende Integration. Nach Mikrozensus liegt die durchschnittliche Erwerbsbeteiligung¹⁵² von Personen mit Zuwanderungshintergrund mit rund 68 % (Migrantinnen 58 %) deutlich unter der von Personen ohne Migrationshintergrund (75 %). Allerdings gibt es zwischen den Migrationsgruppen beträchtliche Unterschiede: während die Erwerbsquote der (Spät-)Aussiedler/innen mit fast 74 % den Gesamtdurchschnittswert erreicht, liegt sie bei den Eingebürgerten bzw. als Deutsche Geborenen bei knapp 68 % und bei den Nichtdeutschen bei knapp 66 % (vgl. nachfolgende Tabelle).

¹⁵¹ IZA Discussion Paper NO. 2444, Kosten-Nutzen-Bilanz der Zuwanderung, Dezember 2006; Straubhaar, Thomas: „Wirtschaftliche Folgen der Zuwanderung“, in: Frech, Siegfried (Hrsg.), S. 190.

¹⁵² Der Anteil der Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerblose) an der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre) wird als Erwerbsquote bezeichnet.

Erwerbsquoten und Erwerbslosenquoten nach Migrationshintergrund und Geschlecht 2005

Angaben in Prozent

		Geschlecht	Erwerbsquote	realisierte	Erwerbslosen-
Bevölkerung ohne Migrationshintergrund		männlich	81,0	73,0	9,8
		weiblich	68,9	62,2	9,8
		Gesamt	75,0	67,6	9,8
Bevölkerung mit Migrationshintergrund		männlich	78,2	63,6	18,6
		weiblich	58,1	48,2	17,2
		Gesamt	68,3	56,0	18,0
Darunter	(Spät-) Aussiedler/innen und Nachkommen	männlich	80,1	68,1	15,0
		weiblich	67,4	57,5	14,6
		Gesamt	73,7	62,8	14,8
	Eingebürgerte und als Deutsche geborene Kinder von Zuwanderern	männlich	75,7	63,0	16,5
		weiblich	59,8	50,4	15,8
		Gesamt	67,8	56,9	16,2
	Zugewanderte und in Deutschland geborene Ausländer/innen	männlich	78,1	61,8	21,0
		weiblich	52,9	42,6	19,5
		Gesamt	65,9	52,5	20,4
Gesamt		männlich	80,4	71,2	11,5
		weiblich	66,8	59,5	11,0
		Gesamt	73,7	65,4	11,3

Quelle: Statistisches Bundesamt; Sonderauswertung des Mikrozensus 2005 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, eigene Berechnungen

Noch größer ist mit 12 Prozentpunkten der Abstand zwischen der realisierten Erwerbstätigenquote der Bevölkerung mit (56 %) und ohne Migrationshintergrund (knapp 68 %). Bei der (Spät-)Aussiedlerpopulation beträgt die Abweichung allerdings lediglich 5 Prozentpunkte, während sie bei den Nichtdeutschen 15 Prozentpunkte beträgt. Ausländerinnen weisen eine Realisierungsquote von unter 43 % auf; der Abstand zu deutschen Frauen ohne Migrationshintergrund beträgt fast 20 Prozentpunkte. Diese Zahlen machen mehr als deutlich, dass Maßnahmen zur Stärkung der Erwerbsbeteiligung von Migranten und Migrantinnen nicht nur unter integrationspolitischen Gesichtspunkten sinnvoll sind, sondern auch zur Aktivierung beträchtlicher Angebotsreserven beitragen würden.

3.3 Erwerbstätigkeit der Bevölkerung mit Migrationshintergrund

Nach Erwerbstätigenrechnung¹⁵³ lag die Zahl der Erwerbstätigen 2005 bei 38,8 Mio., stieg in 2006 auf 39,1 Mio. und überschritt im September 2007 die Rekordmarke von 40 Mio. Der Mikrozensus 2005 weist 36 Mio. Erwerbstätige im erwerbsfähigen Alter von 15-64 Jahren aus¹⁵⁴ und zwar 30 Mio. bzw. 83 % ohne und 6 Mio. bzw. 17 % mit Migrationshintergrund. Die Hälfte der erwerbstätigen Personen mit Zuwanderungshintergrund waren Ausländerinnen oder Ausländer, 29 % kamen aus (Spät-)Aussiedlerfamilien und 21 % waren Eingebürgerte oder als Deutsche Geborene (vgl. nachfolgende Tabelle).

¹⁵³ Erwerbstätigkeit einschließlich der sog. Mini- und Midijobs sowie der Arbeitsgelegenheiten nach dem SGB II.

¹⁵⁴ Die Differenz ist auf eine Untererfassung der geringfügig Beschäftigten im Mikrozensus zurückzuführen. Vgl. Statistisches Bundesamt, Mikrozensus und Arbeitskräfteerhebung, Wiesbaden 2006.

Erwerbstätige 2005 nach Migrationshintergrund und Geschlecht

		Geschlecht	Erwerbstätige (15-64 Jahre)	
			1000	%
Bevölkerung ohne Migrationshintergrund		männlich	16.331	54,4
		weiblich	13.704	45,6
		Gesamt	30.035	83,3
Bevölkerung mit Migrationshintergrund		männlich	3.474	57,8
		weiblich	2.536	42,2
		Gesamt	6.011	16,7
darunter	(Spät-) Aussiedler/innen und Nachkommen	männlich	940	54,0
		weiblich	800	46,0
		Gesamt	1.741	29,0
	Eingebürgerte und als Deutsche geborene Kinder von Zuwanderern	männlich	697	56,1
		weiblich	544	43,8
		Gesamt	1.243	20,7
	Zugewanderte und in Deutschland geborene Ausländer/innen	männlich	1.837	60,7
		weiblich	1.191	39,3
		Gesamt	3.027	50,4
Gesamt		männlich	19.806	54,9
		weiblich	16.240	45,1
		Gesamt	36.047	100

Quelle: Statistisches Bundesamt; Sonderauswertung des Mikrozensus 2005 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, eigene Berechnungen

Während der Frauenanteil bei den Erwerbstätigen ohne Migrationshintergrund 46 % beträgt und bei Eingebürgerten und (Spät-)Aussiedler/innen praktisch gleich auf liegt, beträgt er bei den Nichtdeutschen nur 39 %. Differenziert man die Mikrozensusdaten nach Herkunftsländern, so zeigt sich, dass die größten Erwerbsgruppen ihren Hintergrund in der Türkei (906.000), in Polen (487.000), der russischen Föderation (462.000) und Italien (393.000) haben.

3.4 Selbstständigkeit von Migrantinnen und Migranten

Selbstständigkeit und Unternehmertum von Migrantinnen und Migranten sind sowohl integrationspolitisch als auch ökonomisch von Interesse. In integrationspolitischer Perspektive lässt sich der Schritt in die Selbstständigkeit nicht nur als Ausdruck von Integrationsbereitschaft werten, sondern steht darüber hinaus für ein komplexes Arrangement mit Markt und institutionellen Gegebenheiten. In ökonomischer Perspektive sind die vielfältigen Beiträge zur Stärkung der Wirtschaftskraft, die Erweiterung des Produktangebots, die Schaffung von Erwerbs- und

Beschäftigungsmöglichkeiten und die entsprechenden Beiträge zum Steuer- und Sozialversicherungsaufkommen von Bedeutung. Im Rahmen der europäischen Wirtschafts- und Beschäftigungsstrategie wird daher der Stärkung des Unternehmergeistes und der Wettbewerbs- und Anpassungsfähigkeit von Unternehmen ein hoher Stellenwert beigemessen.

Seit den 1990er Jahren nimmt die Selbstständigkeit in Deutschland wieder zu; insbesondere in den vergangenen Jahren haben sich die Gründeraktivitäten insgesamt deutlich verstärkt. Hieran haben Ausländer bzw. Ausländerinnen im Vergleich der Migrationsgruppen einen besonderen Anteil. Die bereits im letzten Bericht der Beauftragten¹⁵⁵ konstatierte hohe Gründungsbereitschaft der nichtdeutschen Bevölkerung lässt sich auch anhand der aktuellen Daten des Mikrozensus belegen.

2005 lag die Selbstständigenquote¹⁵⁶ der ausländischen Bevölkerung mit fast 12 % doppelt so hoch wie noch Anfang der 1990er Jahre (6 %). Während im letzten Bericht noch festgestellt wurde, dass sich die Selbstständigenquoten der ausländischen und deutschen Bevölkerung praktisch angeglichen hatten, hat die Quote der Nichtdeutschen die der Deutschen mit und ohne Migrationshintergrund inzwischen deutlich überholt. Im Vergleich der Herkunftsgruppen ohne deutsche Staatsangehörigkeit ist sie mit 17 % bei Erwerbstätigen mit italienischem und polnischem Pass besonders hoch und bei denen mit türkischem Pass (7 %) besonders niedrig, obwohl diese die zweitgrößte Gruppe der ausländischen Selbstständigen stellen. Wesentlich geringer als in den anderen Migrationsgruppen ist die Gründungsbereitschaft der (Spät-)Aussiedler/innen (vgl. nachfolgende Tabelle).

¹⁵⁵ Vgl. 6. Lagebericht B II. 2.3.1, S. 86.

¹⁵⁶ Anteil der Selbstständigen an allen Erwerbstätigen.

Selbständigenquote 2005 nach Migrationshintergrund und Geschlecht

Angaben in Prozent

		Insgesamt	Frauen	Männer
		%	%	%
Bevölkerung ohne Migrationshintergrund		11,5	7,6	14,7
Bevölkerung mit Migrationshintergrund		9,6	6,8	11,7
darunter	(Spät-)Aussiedler/innen und Nachkommen	5,5	4,2	6,5
	Eingebürgerte und als Deutsche geborene Kinder von Zuwanderern	10,3	7,1	12,6
	Zugewanderte und in Deutschland geborene Ausländer/innen	11,8	8,3	14,0
Gesamt		11,2	7,5	14,2

Quelle: Statistisches Bundesamt; Sonderauswertung des Mikrozensus 2005 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, eigene Berechnungen

Ebenfalls zugenommen hat im Berichtszeitraum die Selbstständigkeit von Frauen. Mit oder ohne Migrationshintergrund stellen sie rund 30 % der selbstständig Tätigen. Bei Ausländerinnen liegt der Anteil mit 28 % etwas niedriger. Von den erwerbstätigen Migrantinnen sind knapp 7 % selbstständig; ihre Selbstständigenquote liegt damit niedriger als die durchschnittliche Quote der weiblichen Bevölkerung insgesamt. Wie bei den Männern, so sind es auch bei den Migrantinnen die mit ausländischer Staatsangehörigkeit, die sich überproportional häufig für eine Gründung entscheiden. Die Selbstständigenquote der Ausländerinnen weist ungebrochen eine höhere Dynamik auf als die von deutschen Frauen und hat diese nunmehr auch erkennbar hinter sich gelassen. Differenziert nach Herkunftsländern stellen Frauen mit polnischem, türkischem und italienischem Hintergrund die größten Selbstständigengruppen.

Der beschäftigungspolitische Beitrag der Migrantinnenunternehmen lässt sich derzeit nur schätzen. Bestimmt wird er durch die ausgeprägt kleinbetriebliche Struktur und die vergleichsweise geringe Zahl von Beschäftigten in diesen Unternehmen: zwei Drittel der Betriebe haben weniger als vier Beschäftigte und die Quote der sogenannten Soloselbstständigen liegt mit 61 % um mehr als 5 Prozentpunkte über der von Deutschen ohne Wanderungshintergrund. Migrantinnen sind noch häufiger ohne Beschäftigte selbstständig (Ausländerinnen zu 72 %; vgl. Tabelle 24 im Anhang).

Orientiert man sich an den Berechnungen zu den Arbeitsplatzeffekten durch Unternehmen mit ausländischen Inhabern/innen¹⁵⁷, so dürfte für die Gruppe der ca. 600.000 Migrantenunternehmen ein Gesamterwerbseffekt von über 2 Mio. sicher realistisch geschätzt sein. Das heißt, dass mindestens jeder zwanzigste Erwerbstätige in Deutschland seinen Arbeitsplatz in einem Migrantenunternehmen hat.

Die Motive für Selbstständigkeit sind vielfältig. Auch für die Gründungsentscheidungen von Migrantinnen und Migranten spielen meist mehrere Motive bzw. Faktoren eine ausschlaggebende Rolle.¹⁵⁸ Die Zusammenschau aktueller Studien zur Selbstständigkeit von Migrantinnen und Migranten legt jedoch nahe, dass diese eher gründerspezifisch als migrationsspezifisch sind. Bislang ging man davon aus, dass fehlende Informiertheit und eine geringere Inanspruchnahme von Förderleistungen bei Selbstständigen mit Migrationshintergrund relativ stärker ausgeprägt sind. Eine jüngst erschienene Studie kommt hier zu anderen Ergebnissen: „Da Gründer mit Migrationshintergrund Beratungsangebote zum Schritt in die Selbstständigkeit ähnlich intensiv nutzen wie deutsche Gründer, kann die häufig vertretene These, Migranten seien schlechter als Deutsche auf ihr Gründungsvorhaben vorbereitet, nicht bestätigt werden“.¹⁵⁹ Wie für Gründer ohne Migrationshintergrund, sind Fördermöglichkeiten, Fragen der Kundengewinnung, Kenntnisse der Buchführung und des Rechnungswesens, die bessere Vernetzung mit anderen Gründern, der Wunsch nach professioneller Beratung und Coaching in der Phase nach der Gründung auch typisch für Migrantenunternehmer/innen, wenngleich hier der eine oder andere Aspekt stärker nachgefragt wird.¹⁶⁰

Auch im Nationalen Integrationsplan wird der wirtschaftliche Stellenwert von Betriebsgründungen durch Migrantinnen und Migranten gewürdigt und insbesondere ein Bedarf an passgenaueren Angeboten der Gründungsberatungen und des Coaching in der Gründungsphase diagnostiziert. Sowohl Bund und Länder als auch die Industrie-,

¹⁵⁷ Leicht, Rene u.a.: Die Bedeutung der ethnischen Ökonomie in Deutschland, Mannheim 2006, S. 12.

¹⁵⁸ Häufig genannt werden als Gründungsmotive („pull“-Faktoren) der Wunsch nach Unabhängigkeit, die Verwirklichung einer eigenen Idee, Prestigegewinn und Wunsch nach sozialem Aufstieg, die Verwertung von Qualifikation, Verdienstmöglichkeiten, die flexiblere Arbeitszeitgestaltung und die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Wichtige „push“-Faktoren für Selbstständigkeit sind Arbeitsmarktsituation oder Arbeitslosigkeit, Unzufriedenheit mit der Arbeit(-ssituation), Benachteiligungen im Betrieb oder familiäre Verpflichtungen. Die Anreize haben insgesamt einen deutlich höheren Stellenwert als die „push“-Faktoren. Vgl. u.a. Leicht, Rene a.a.O. sowie Franken, Swetlana: Unternehmerinnen mit Migrationshintergrund, Arbeitsbericht an die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Köln 2007.

¹⁵⁹ „Unternehmensgründungen von Personen mit Migrationshintergrund“, KfW-Research, Nr. 27, September 2007, S. 11.

¹⁶⁰ Leicht, Rene a.a.O., Franken, Swetlana a.a.O. sowie „Perspektive Selbstständigkeit“, Studie des Büros für Existenzgründungen, München 2004.

Handels- und Handwerkskammern haben sich verpflichtet, ihre spezifischen Angebote für Gründerinnen und Gründer mit Migrationshintergrund (z.B. in Form von Informationsmaterial und Veranstaltungen in Herkunftssprachen und gezielter Unterstützung in außenwirtschaftlichen Fragen) zu verstärken.

Die Fördermöglichkeiten für Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit heraus – d.h. Existenzgründerzuschüsse und Überbrückungsgeld¹⁶¹ sowie das Einstiegsgeld bei selbstständiger Erwerbstätigkeit – werden auch von Personen mit Migrationshintergrund in beachtlichem Umfang in Anspruch genommen. So weisen die Eingliederungsbilanzen nach § 54 SGB II bzw. § 11 SGB III für 2005 über 33 000 Förderungen von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund aus.¹⁶²

Insgesamt ist die Migrantenökonomie von Vielfalt geprägt und keinesfalls als „Nischenökonomie“ zu beschreiben. Ihre Aktivitäten richten sich keineswegs in erster Linie auf die jeweilige Herkunftsgruppe; Kundenkreise gleicher Herkunft haben eher eine geringe Bedeutung. Anhand von Studien¹⁶³ lassen sich eine Reihe von Besonderheiten von Migrantenbetrieben herausarbeiten:

- Migrant/innen gründen häufiger im Vollerwerb als Deutsche ohne Migrationshintergrund.
- Ausländer/innen aus den klassischen Anwerbeländern (insb. Griechenland, Italien, Türkei) sind in der Gastronomie und/oder im Handel relativ stärker vertreten.
- Selbstständige Migrant/innen sind unterdurchschnittlich im Handwerk tätig.
- Unternehmensnahe, wissensintensive sowie freiberufliche Dienstleistungen werden häufiger von Migrant/innen mit deutschem Pass als von Ausländer/innen ausgeübt.
- Selbstständige Migrantinnen sind fast ausschließlich in Tätigkeitsfeldern des Dienstleistungssektors tätig (96 %) und zu über 70 % sogenannte Soloselbstständige.

¹⁶¹ Die beiden Instrumente wurden zum 1.8.2006 zum „Gründungszuschuss“ zusammengefasst.

¹⁶² Eingliederungsbilanz SGB II 2005/Eingliederungsbilanz SGB III, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2006. In den Eingliederungsbilanzen kann nur der Teil der Migranten abgebildet werden, der zum Zeitpunkt des Förderbeginns als „Ausländer“ oder „Spätaussiedler“ erfasst ist oder seit Dezember 1996 in den Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit einmal in einer der beiden Kategorien geführt wurde.

¹⁶³ Leicht, Rene a.a.O.; Franken, Svetlana a.a.O.; KfW-Research, Nr. 27 a.a.O. sowie Deutsche Ausgleichsbank: Wirtschaftsdynamik durch Existenzgründungen von Migranten, Bonn 2003.

- Die sogenannte Fluktuationsrate von Migrantenbetrieben ist relativ hoch, d.h. die Zahl der Gründungen und Schließungen ist – bei einer insgesamt steigenden Zahl von Betrieben – überdurchschnittlich.
- Der Anteil der Kreditaufnahmen ist höher, das durchschnittliche Kreditvolumen kleiner, die (finanzielle) Unterstützung durch die Familie größer, der Wunsch nach erleichtertem Zugang zu Kleinkrediten ausgeprägter, der Bedarf an Großkrediten geringer als bei deutschen Selbstständigen ohne Migrationshintergrund.

3.5 Migrantinnen und Migranten nach Qualifikation, Wirtschaftszweigen und Stellung im Beruf

Berufliche Bildung ist ein entscheidender Faktor für die Chancen im Erwerbssystem und für das Risiko Arbeitslosigkeit. Erwerbstätige mit und ohne Migrationshintergrund unterscheiden sich nach den Daten des Mikrozensus 2005 in ihrem beruflichen Qualifikationsniveau beträchtlich voneinander. Während 36 % der Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund keinen beruflichen Abschluss haben, ist dies bei nur 11 % der ohne Migrationshintergrund der Fall. Auch bei den jeweiligen beruflichen Abschlüssen sind die Differenzen deutlich (vgl. nachfolgende Tabelle).

Erwerbstätige nach Migrationshintergrund, Geschlecht und Berufsabschluss 2005

Angaben in Prozent

		Geschlecht	ohne beruflichen Abschluss*	mit beruflicher Ausbildung oder Berufsfachschule	Meister-/Techniker-ausbildung oder gleichwertig	Fachhochschul- oder Hochschulstudium	Gesamt**
			%	%	%	%	%
Bevölkerung ohne Migrationshintergrund	männlich		9,6	57,4	12,6	20,4	100,0
	weiblich		13,3	62,3	9,2	15,3	100,0
	Gesamt		11,3	59,7	11,0	18,1	100,0
Bevölkerung mit Migrationshintergrund	männlich		34,7	44,6	6,1	14,6	100,0
	weiblich		37,7	43,6	5,4	13,3	100,0
	Gesamt		36,0	44,2	5,8	14,1	100,0
daru nter	(Spät-)	männlich	21,7	57,3	9,4	11,6	100,0

	Aussiedler/innen und Nachkommen	weiblich	25,4	56,3	7,1	11,1	100,0
		Gesamt	23,4	56,9	8,3	11,4	100,0
	Eingebürgerte und als Deutsche geborene Kinder von Zuwanderern	männlich	30,4	44,2	7,1	18,3	100,0
		weiblich	32,3	46,7	5,2	15,7	100,0
		Gesamt	31,3	45,2	6,3	17,2	100,0
	Zugewanderte und in Deutschland geborene Ausländer/innen	männlich	42,6	38,4	4,2	14,8	100,0
		weiblich	48,0	33,9	4,3	13,7	100,0
		Gesamt	44,7	36,7	4,2	14,4	100,0
	Gesamt	männlich	13,9	55,2	11,5	19,4	100,0
weiblich		16,9	59,5	8,6	15,0	100,0	
Gesamt		15,3	57,1	10,2	17,4	100,0	

* einschließlich Anlernausbildung, Berufspraktikum und Berufsvorbereitungsjahr

**Gesamtzahl der Erwerbstätigen ohne Erwerbstätige in Ausbildung und Erwerbstätige ohne Angabe des Berufsabschlusses

Quelle: Statistisches Bundesamt; Sonderauswertung des Mikrozensus 2005 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, eigene Berechnungen

Im Vergleich der Migrationsgruppen ist festzustellen, dass die Anteile der beruflich nicht Qualifizierten an den Erwerbstätigen¹⁶⁴ stark voneinander abweichen. Den höchsten Anteil „ohne Ausbildung“ haben die Nichtdeutschen (45 %), während er bei der (Spät-)Aussiedlerpopulation mit 23 % deutlich niedriger liegt. Andererseits ist in dieser Gruppe der Akademikeranteil mit 11 % relativ niedrig; Eingebürgerte erreichen hier mit über 17 % fast den Akademikeranteil aller Erwerbstätigen und mit über 8 % weisen die (Spät-)Aussiedler/innen den höchsten Meister- bzw. Technikeranteil aus. Alle diese Aussagen gelten auch für Migrantinnen, sind hier allerdings noch etwas ausgeprägter.

In der Betrachtung nach Herkunftsregionen weisen Erwerbstätige mit türkischem (60 %), griechischem (54 %) und italienischem (48 %) Hintergrund die höchsten Unqualifizierten-Anteile auf. Bei Zugewanderten aus den anderen EU(25)-Mitgliedstaaten und noch stärker bei den interkontinental Gewanderten springen die überdurchschnittlichen Anteile von Hochqualifizierten ins Auge. Allerdings bleiben die absoluten Zahlen überschaubar. So sind z.B. insgesamt nur 50.000 und damit weniger als 1 % der hochqualifizierten Erwerbstätigen nord- oder südamerikanischer Herkunft.

¹⁶⁴ Ohne Erwerbstätige in Ausbildung sowie Erwerbstätige, die keine Angabe gemacht haben.

Die Verteilung der Erwerbstätigen nach Wirtschaftszweigen zeigt, dass Migrantinnen und Migranten weiterhin stärker im Produzierenden Gewerbe (36 %; Erwerbstätige insgesamt: 30 %) und seltener im Dienstleistungssektor (63 %; insgesamt: 68 %) tätig sind (vgl. Schaubild 1 im Anhang). Dabei sind ausländische Erwerbstätige etwas seltener als die anderen Migrationsgruppen im Produzierenden Gewerbe (34 %) und etwas stärker im tertiären Sektor vertreten (65 %). Ähnlich stark wie Frauen ohne Migrationshintergrund sind Migrantinnen (zu rund 80 %) im Dienstleistungssektor tätig.

Auch für diesen Berichtszeitraum gilt, dass Erwerbstätige mit Migrationshintergrund relativ häufiger als Arbeiter (40 %; Erwerbstätige insgesamt: 30 %) und vergleichsweise seltener als Angestellte (48 %; insgesamt: 53 %) tätig sind. Bei den Migrantinnen liegt der Angestelltenanteil mit 52 % höher als bei den männlichen Migranten, aber deutlich niedriger als beim Durchschnitt aller erwerbstätigen Frauen (65 %). Allerdings ist festzustellen, dass Ausländerinnen wesentlich seltener (45 %) als andere Migrantinnen im Angestelltenverhältnis und überproportional häufig als Arbeiterinnen (43 %) tätig sind.

Auch im Beamtenverhältnis sind Erwerbstätige mit Migrationshintergrund kaum vertreten (1 %; insgesamt: 6 %; vgl. Schaubild 2 im Anhang). Diese Zahl lässt – wie auch die zur Beschäftigung im Wirtschaftsabschnitt „Öffentliche Verwaltungen und Sozialversicherungen“ in der Beschäftigtenstatistik (vgl. Tabelle 26 im Anhang) – nur bedingt Rückschlüsse auf die Migrantenbeschäftigung im Öffentlichen Dienst insgesamt zu. Zu den Angestellten und Arbeiter/innen im Öffentlichen Dienst liegen keine Daten vor, die nach Migrationshintergrund ausgewertet werden könnten.

3.6 Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern

Für den Bereich sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung können keine Aussagen zu Beschäftigten mit Migrationshintergrund gemacht werden, da der Mikrozensus hierzu keine Daten enthält und die Beschäftigtenstatistik¹⁶⁵ lediglich nach Staatsangehörigkeiten unterscheidet.

Mitte 2007 gab es annähernd 27 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Deutschland.¹⁶⁶ Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Ausländern/innen

¹⁶⁵ Die Beschäftigtenstatistik ist eine Gesamtstatistik, die auf der Meldepflicht der Arbeitgeber (§ 28a Abs. 3 SGB IV) an die Sozialversicherungsträger (BfA) basiert und durch die Bundesagentur für Arbeit erstellt wird.

¹⁶⁶ Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erreichte 2000/2001 mit 27,8 Mio. einen historischen Höchststand, schmolz aber in Folge der Rezession bis 2005 auf 26,2 Mio. ab.

erreichte in 2001 mit rund 2 Mio. bzw. 7 % der Gesamtbeschäftigung einen historischen Höchststand, sank bis Ende 2005 auf 1,7 Mio. (6,5 %) überproportional ab und nimmt seitdem wieder zu. Zum Jahreswechsel 2006/2007 lag sie bei rund 1,8 Mio. (6,6 %). Derzeit wächst die Beschäftigung von Ausländern/innen schneller als die von Deutschen; in 2006 lag ihre Zuwachsrate mit 3 % doppelt so hoch wie die der Deutschen (vgl. Tabelle 25 im Anhang). Diese Entwicklungen verweisen darauf, dass die Beschäftigung von Ausländer/innen nach wie vor stärker auf die Hochs oder Tiefs der Wirtschaft reagiert.¹⁶⁷ Ihnen kommt eine konjunkturelle Pufferfunktion zu, da sie überproportional in Branchen mit höherer Konjunkturanfälligkeit beschäftigt und stärker im niedrigqualifizierten Segment vertreten sind (vgl. Tabelle 26 im Anhang).

Konzentriert ist die Ausländerbeschäftigung nahezu ausschließlich auf Westdeutschland (einschließlich Berlin): hier sind über 98 % der ausländischen Beschäftigten tätig. In den ostdeutschen Ländern arbeiten insgesamt nicht einmal 37.000 Ausländerinnen und Ausländer (vgl. Tabelle 27 im Anhang), sie stellen dort nur rund 1 % aller Beschäftigten.

Differenziert nach Herkunftsländern werden die stärksten Beschäftigungsgruppen von türkischen Staatsangehörigen (26 % aller ausländischen Beschäftigten), Angehörigen der Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien (14 %), Beschäftigten mit italienischem (10 %) und griechischem Pass (5 %) gestellt. 30 % bzw. 534.000 der ausländischen Arbeitnehmer/innen kamen 2006 aus den EU(15)-Staaten. Diese Zahl liegt um 108.000 niedriger als noch im Jahr 2000 (642.000). Über die Hälfte des Rückgangs der Ausländerbeschäftigung nach 2000 (-197.000) geht somit zu Lasten von EU(15)-Bürgern. Dies lässt den Schluss zu, dass die innereuropäische Arbeitskräftewanderung nicht nur vergleichsweise niedrig,¹⁶⁸ sondern im längerfristigen Trend auch rückläufig ist. Auch am Zuwachs der Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern von 2005 auf 2006 (+ 51.000) waren EU(15)-Angehörige nur zu 10 % beteiligt (vgl. Tabellen 28 und 29 im Anhang).

Weniger als ein Drittel der ausländischen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Mit 31 % liegt ihre Beschäftigungsquote¹⁶⁹ deutlich unter der der Deutschen (51 %). Bei Betrachtung nach Altersgruppen zeigt

¹⁶⁷ Vgl. 6. Lagebericht B II.2.3.2, S. 90.

¹⁶⁸ Der Anteil gewandelter EU-Arbeitnehmer/innen an der EU-Gesamtbeschäftigung beträgt lediglich 1,5 %; vgl. Pro Qualifizierung – Transnationale Koordination, IQ Consult g+GmbH, Pressemitteilung vom 17.11.2006.

¹⁶⁹ Die Beschäftigungsquote weist den Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre) aus.

sich, dass bei den Kerngruppen des Arbeitsmarktes, also bei den 25- bis 49-Jährigen, die Beschäftigungsanteile höher als bei Deutschen liegen, während sie bei den Nachwuchsjahrgängen (15- bis 24-Jährige) und älteren Arbeitnehmern (50- bis 64-Jährige) deutlich niedriger sind (vgl. Tabelle 30 im Anhang). Hierbei spiegeln sich auch Unterschiede im Alteraufbau zwischen Deutschen und Ausländerinnen und Ausländern wider.

Von den hier lebenden Ausländerinnen ist nur etwa jede fünfte sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmerin. Entsprechend niedrig ist mit rund 37 % der Frauenanteil an der Ausländerbeschäftigung (deutsche Frauen: 46 %). Allerdings sind die Zuwächse bei der Ausländerinnenbeschäftigung im längerfristigen Trend deutlich stärker als bei der Beschäftigung deutscher Arbeitnehmerinnen. Von 1999 bis 2006 wuchs der Frauenanteil an der Ausländerbeschäftigung um 2,5 Prozentpunkte und damit über doppelt so stark wie der Frauenanteil an der Beschäftigung von Deutschen (+1,1 Prozentpunkte; vgl. Tabelle 25 im Anhang).

Bei Betrachtung nach Nationalitätengruppen weisen die Frauenanteile an der Ausländerbeschäftigung allerdings eine enorme Streubreite auf. Mit 57 % stellen die Polinnen einen weit überproportionalen Anteil der polnischen Beschäftigten und auch die Russinnen liegen mit 47 % über dem Frauenanteil der deutschen Beschäftigten. Türkinnen stellen zwar die absolut größte Gruppe ausländischer Arbeitnehmerinnen (138.000), haben aber nur einen Anteil von knapp unter 30 %; am unteren Ende der Skala liegen mit weniger als 10 % Frauen aus Pakistan (vgl. Tabelle 29 im Anhang).

Wie schon die oben vorgestellten Mikrozensusdaten für die Erwerbstätigen mit und ohne Migrationshintergrund, weist auch die Beschäftigtenstatistik deutliche Unterschiede in der Verteilung von Ausländer/innen und Deutschen auf Wirtschaftssektoren und Wirtschaftsabschnitte aus. Ausländische Beschäftigte sind weiterhin stärker als deutsche im Produzierenden Gewerbe/Sekundären Sektor (36 % zu 32 %) und seltener im Dienstleistungssektor (63 % zu 67 %) tätig. Allerdings nähert sich die sektorale Verteilung von deutschen und ausländischen Beschäftigten, insbesondere bei Männern, aber auch bei Frauen, immer mehr an. So hat sich sowohl bei deutschen wie ausländischen Männern der Beschäftigungsschwerpunkt mittlerweile in den Dienstleistungssektor verlagert; die Differenz zwischen beiden Beschäftigtengruppen beträgt lediglich noch 1,5 Prozentpunkte (vgl. nachfolgende Tabelle).

Verteilung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung 2006
nach Sektoren

Sektoren	Insgesamt		Deutsche Beschäftigte		Ausländische Beschäftigte		Deutsche Beschäftigte		Ausländische Beschäftigte	
			männl.		männl.		weibl.		weibl.	
	absolut	in %	absolut	In %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Insgesamt	26.636.361	100	13.456.737	100	1.108.049	100	11.470.310	100	657.019	100
Primärer Sektor	271.239	1,0	177.531	1,3	13.581	1,2	77.003	0,7	3.048	0,5
Sekundärer Sektor	8.533.465	32,0	6.012.814	44,7	512.974	46,3	1.877.814	16,4	127.935	19,5
Tertiärer Sektor	17.827.529	66,9	7.264.242	54,0	581.217	52,5	9.450.912	82,4	525.919	80,0

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Stand: 31.12.2006; eigene Berechnungen

Parallel zu den Mikrozensusergebnissen für die erwerbstätigen Migrantinnen weist auch die Beschäftigtenstatistik für die ausländischen Frauen einen Beschäftigungsschwerpunkt im Dienstleistungssektor aus (zu 80 %); nur etwa jede Fünfte ist im Produzierenden Gewerbe tätig. Gleichwohl ist dieser Anteil höher als bei den deutschen Arbeitnehmerinnen: der Abstand beträgt hier noch 3,1 Prozentpunkte.

Bei differenzierter Betrachtung der einzelnen Wirtschaftsabschnitte erweisen sich Verteilungen und Abweichungen zwischen deutschen und ausländischen Beschäftigten jedoch als stärker ausgeprägt. In sechs von 16 Wirtschaftsabschnitten liegt der Anteil der Ausländerbeschäftigung über ihrem durchschnittlichen Anteil an der Gesamtbeschäftigung von knapp 7 %. Ganz vorne liegt hier das Gastgewerbe, in dem rund jeder fünfte Beschäftigte (21 %) einen ausländischen Pass hat, gefolgt von der Beschäftigung in Privathaushalten, der Land- und Forstwirtschaft, dem Verarbeitenden Gewerbe und den wirtschaftsnahen Dienstleistungen (vgl. Tabelle 26 im Anhang). 83 % aller ausländischen Beschäftigten sind in nur sechs Wirtschaftsabschnitten tätig, während andere Bereiche sehr niedrige Ausländerbeschäftigungsquoten aufweisen. Zu letzteren gehören das Kredit- und Versicherungsgewerbe mit einem Ausländeranteil von nur 2,4 % sowie die öffentlichen Verwaltungen und Sozialversicherungen mit einem Anteil von 1,9 %. Dieser Wirtschaftsabschnitt umfasst zwar nur einen Teil der Beschäftigung des Öffentlichen Dienstes, kann aber als Hinweis auf die immer noch nicht sehr hohe Ausländerbeschäftigung im Öffentlichen Dienst gelesen werden.

Ingesamt folgt also die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern in vielen Feldern den längerfristigen Trends des sektoralen Strukturwandels. Das belegen die rückläufigen Zahlen im Verarbeitenden Gewerbe sowie die Tatsache, dass sich der Beschäftigungsschwerpunkt auch der ausländischen Beschäftigten längst in zentrale Branchen des Dienstleistungssektors verschoben hat. So gibt es in bestimmten strukturell wichtigen Beschäftigungsfeldern des tertiären Sektors, wie z.B. Verkehr und Nachrichtenübermittlung oder Erbringung wirtschaftsnaher Dienstleistungen, eine erkennbar steigende Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern. Andererseits macht ihre spezifische Qualifikationsstruktur ausländische Arbeitnehmer/innen besonders anfällig für Strukturwandelprozesse. Denn im Zuge des Strukturwandels werden in höherem Maße Arbeitsplätze im niedrigqualifizierten Segment abgebaut, in dem ausländische Beschäftigte aufgrund der geringeren Anforderungen an die berufliche Qualifikation aber überproportional häufig beschäftigt sind. Sie haben nur zu 38 % eine abgeschlossene Berufsausbildung, bei Deutschen sind es 72 % (vgl. Tabelle 30 im Anhang).

3.7 Weitere Beschäftigungsformen

3.7.1 Werkvertragsarbeitnehmer/innen und Saisonbeschäftigte

Es gibt befristete oder zweckgebundene Beschäftigungsformen, die auf den Arbeitskräftezugang von außen gerichtet sind und somit nicht auf eine dauerhafte Integration in den deutschen Arbeitsmarkt zielen. Hierzu zählen – neben den Saisonarbeitskräften – die Werkvertragsarbeitnehmer/innen. Durch bilaterale Regierungsabkommen geregelt, können ausländische Subunternehmer deutscher Firmen Aufträge und Arbeiten in Deutschland in bestimmtem Umfang mit ihren Arbeitskräften aus dem Ausland erledigen. Die quantitative Bedeutung für den hiesigen Arbeitsmarkt ist gemessen an der Gesamtbeschäftigung mit zuletzt unter 0,2 % jedoch gering und dürfte tendenziell weiter sinken.

Zudem können für bestimmte Wirtschaftszweige, in denen zu Spitzenzeiten ein vorübergehender zusätzlicher Arbeitskräftebedarf besteht, Saisonarbeitskräfte aus dem Ausland für bis zu vier Monaten pro Jahr angefordert¹⁷⁰ und zugelassen werden. Lag die Zahl der Vermittlungen von Saisonkräften 2004 noch bei 333.700, so ging sie im

¹⁷⁰ Vgl. zur sog. Eckpunkteregelung für Zulassungen in Saisonbetrieben, mit der die jährliche Höchstzahl möglicher Zulassungen festgesetzt wird: www.arbeitsagentur.de. Für Bürgerinnen und Bürger/Arbeit und Beruf/Saisonarbeit.

Berichtszeitraum auf 303.500 (2006) zurück.¹⁷¹ Auch in der Vergangenheit lag die Zahl der Anforderungen von Saisonkräften durch Arbeitgeberinnen bzw. Arbeitgeber oft über der der tatsächlich zustande gekommenen Beschäftigungen. In 2007 haben die Stornierungen von Anforderungen jedoch deutlich zugenommen. Ursache hierfür könnten die unterschiedlichen Übergangsregelungen zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer/innen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten sein, durch die es für Arbeitskräfte, insbesondere aus den osteuropäischen Beitrittsstaaten, inzwischen innerhalb der EU attraktive Alternativen zur Saisonarbeit in Deutschland gibt. Bezogen auf die Gesamtbeschäftigung ist die quantitative Bedeutung von Saisonarbeit mit ca. 0,3 % in Deutschland ebenfalls eher gering.

3.7.2 Geringfügig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer

Ende 2006 gingen 2,0 Mio. bzw. über 7 % der 26,6 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland neben ihrem Hauptberuf noch einer geringfügigen Beschäftigung nach. Bei den 1,8 Mio. ausländischen Beschäftigten lag dieser Anteil mit über 12 % deutlich höher. Es sind weiterhin in stärkerem Maße ausländische Männer, die diese zusätzlichen Nebenjobs wahrnehmen: Ende 2006 stellten sie immerhin knapp 55 % der ausländischen Beschäftigten mit Nebenjob (Deutsche: 42 %; vgl. Tabelle 31 im Anhang). Bereits in ihrem letzten Bericht ging die Beauftragte davon aus, dass ausländische Haushalte offenbar häufiger darauf angewiesen sind, ihr Einkommen durch einen ergänzenden Nebenjob aufzubessern, als deutsche.¹⁷²

Das Gros der geringfügig Beschäftigten stellen Personen, die ausschließlich einem sogenannten Minijob nachgehen. Für 4,9 Mio. bzw. 71 % der 6,9 Mio. geringfügig Beschäftigten war der Minijob 2006 das einzige Arbeitsverhältnis (vgl. Tabelle 31 im Anhang). Im Zeitraum Ende 2003 bis 2006 ist die Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse stark gestiegen. Insgesamt nahm sie um rund 1 Mio. bzw. 15 % zu; die Zahl der ausschließlichen Minijobs wuchs um 0,4 Mio. bzw. 9 % (vgl. Tabelle 32 im Anhang), während die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in diesem Drei-Jahres-Zeitraum stagnierte. Bei den ausschließlich in einem Minijob Beschäftigten hat immerhin jede/r Zehnte einen ausländischen Pass; dieser Anteil ist in den letzten drei Jahren um fast einen Prozentpunkt gestiegen (vgl. Tabellen 31 und 32 im Anhang).

¹⁷¹ Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer Juli 2007, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2007.

¹⁷² Vgl. 6. Lagebericht B II.2.3.4, S. 93.

Insgesamt ist geringfügige Beschäftigung weiterhin eine Domäne der Frauen: immer noch stellen sie zwei von drei geringfügig Beschäftigten (64 %), dies allerdings mit rückläufiger Tendenz. Während der Anteil der ausschließlich im Minijob tätigen deutschen und ausländischen Frauen Anfang 2000 noch bei über 70 % lag, sank er bis Ende 2006 um über 4 Prozentpunkte (Deutsche -4,0 %, Ausländerinnen -5,7 %; vgl. Tabelle 32 im Anhang).

Wie bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten kommen auch bei den geringfügig Beschäftigten die größten Gruppen aus den klassischen Anwerbeländern (Türkei 191.000, Italien 52.000, Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien 32.000, Griechenland 26.000) sowie zunehmend aus Polen (29.000; vgl. Tabelle 33 im Anhang).

Im letzten Bericht wurde der ausschließliche Minijob als der für Ausländer/innen oft einzig mögliche Weg in die Erwerbstätigkeit beschrieben.¹⁷³ Vor dem Hintergrund der Evaluierungen der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ist diese Beschäftigungsform inzwischen differenzierter zu bewerten. Zwar können Minijobs Beschäftigungsfähigkeit und berufliche Fertigkeiten sichern; sie stellen jedoch keine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt dar, da sie in der Regel keine umfassendere sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach sich ziehen. Immerhin haben über 800.000 Bezieher/innen von Arbeitslosengeld I und insbesondere von Arbeitslosengeld II einen zusätzlichen Minijob, wobei diese Kombination bei ausländischen Arbeitslosengeldbezieher/innen deutlich stärker ausgeprägt ist als bei deutschen.¹⁷⁴

In den Evaluierungen der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wird zudem nicht ausgeschlossen, dass in einigen Dienstleistungsbranchen die Arbeitsmarktreform zur Zunahme von Minijobs zu Lasten sonstiger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung geführt hat.¹⁷⁵ Dies ist hier insofern von Bedeutung, als Minijobs in besonderem Maße in Dienstleistungsbranchen angeboten werden, in denen aufgrund geringerer Qualifikationsanforderungen Beschäftigte mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich vertreten sind.¹⁷⁶

¹⁷³ Vgl. ebd.

¹⁷⁴ Bundesagentur für Arbeit, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Nürnberg, August 2007, S. 19.

¹⁷⁵ Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.

¹⁷⁶ So kommen bei der Beschäftigung in Privathaushalten auf 100 nicht geringfügig sozialversicherungspflichtig Beschäftigte inzwischen 390 (davon 300 ausschließlich) geringfügig Beschäftigte, bei Gebäudereinigern beträgt das Verhältnis immerhin noch 100 zu 63 und im Gastgewerbe

3.8 Erwerbslosigkeit und Arbeitslosigkeit

Erwerbslosigkeit ist definitorisch abzugrenzen von Arbeitslosigkeit.¹⁷⁷ Erwerbslose sind Personen, die mindestens fünfzehn Jahre alt sind, nicht unmittelbar am Erwerbsleben teilnehmen, aber eine Erwerbstätigkeit (von mindestens einer Stunde pro Woche) suchen, unabhängig davon, ob sie bei einer Arbeitsagentur oder einem Träger der Grundsicherung arbeitslos gemeldet sind. Arbeitslos ist dagegen, wer keine Beschäftigung hat (oder weniger als fünfzehn Wochenstunden arbeitet), Arbeit sucht, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht und bei einer Agentur für Arbeit oder einem Träger der Grundsicherung arbeitslos gemeldet ist.

3.8.1 Erwerbslosigkeit von Migrantinnen und Migranten nach Mikrozensus

Nach Mikrozensus gab es 2005 4,6 Mio. Erwerbslose in Deutschland. Davon hatten 29 % einen Migrationshintergrund. Weit über die Hälfte der Erwerbslosen mit Migrationshintergrund stellen mit 59 % Ausländerinnen/Ausländer; 23 % sind (Spät-)Aussiedlerinnen/Aussiedler und 18 % Eingebürgerte bzw. als Deutsche Geborene. Die spezifische Erwerbslosenquote von Personen mit Migrationshintergrund liegt mit 18 % fast doppelt so hoch wie die der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (10 %). Auch zwischen den Migrationsgruppen gibt es beträchtliche Unterschiede: während die Quote bei der (Spät-)Aussiedlerpopulation lediglich knapp 15 % beträgt, liegt sie bei den Nichtdeutschen bei über 20 % (vgl. Tabelle in Kapitel II.3.2). Einer der Gründe für Erwerbslosigkeit liegt in fehlenden beruflichen Qualifikationen. Doppelt so häufig wie Erwerbslose¹⁷⁸ ohne Migrationshintergrund haben erwerbslose Migrantinnen und Migranten keinen beruflichen Abschluss (24 % zu 50 %). Besonders hoch ist der Anteil von beruflich Unqualifizierten bei ausländischen Erwerbslosen (56 %), während er bei der (Spät-)Aussiedlerpopulation insgesamt mit knapp 39 % wesentlich niedriger liegt. Auffällig ist, dass der Anteil der Hochschulabsolventinnen bei den erwerbslosen Ausländerinnen doppelt so hoch ist wie der bei den erwerbslosen Frauen insgesamt (vgl. nachfolgende Tabelle).

90 zu 64. Vgl. Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und Erwerbstätigkeit, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2007, S. 23.

¹⁷⁷ Es handelt sich als um zwei verschiedene Messkonzepte, wobei das Erwerbslosenkonzep des Statistischen Bundesamtes tiefer gegliederte Strukturangaben zu Personen mit Migrationshintergrund zulässt, während das Arbeitslosenkonzep der Bundesagentur für Arbeit im wesentlichen nach Deutschen und Ausländern unterscheidet.

¹⁷⁸ Ohne Erwerblose, die sich noch in Ausbildung befinden.

Erwerbslose nach Migrationshintergrund, Geschlecht und Berufsabschluss 2005

Angaben in Prozent

		Geschlecht	ohne	mit	Meister-/	Fachhoch-	Gesamt**
			%	%	%	%	%
Bevölkerung ohne Migrationshintergrund		männlich	24,1	63,8	6,1	6,0	100,0
		weiblich	24,7	64,7	5,3	5,3	100,0
		Gesamt	24,4	64,2	5,7	5,7	100,0
Bevölkerung mit Migrationshintergrund		männlich	51,2	35,9	3,8	9,1	100,0
		weiblich	49,2	36,4	3,5	11,0	100,0
		Gesamt	50,3	36,1	3,7	9,8	100,0
darunter	(Spät-) Aussiedler/innen und Nachkommen	männlich	48,7	5,3	6,6	11,6	100,0
		weiblich	k.A.	k.A.	k.A.	11,1	100,0
		Gesamt	48,7	4,7	7,9	11,4	100,0
	Eingebürgerte und als Deutsche geborene Kinder von Zuwanderern	männlich	k.A.	k.A.	k.A.	18,3	100,0
		weiblich	k.A.	k.A.	k.A.	15,7	100,0
		Gesamt	39,4	3,2	9,7	17,2	100,0
	Zugewanderte und in Deutschland geborene Ausländer/innen	männlich	30,8	3,5	9,8	14,8	100,0
		weiblich	29,7	3,3	11,9	13,7	100,0
		Gesamt	30,4	3,4	10,6	14,4	100,0
Gesamt		männlich	32,5	55,2	5,4	6,9	100,0
		weiblich	31,1	57,3	4,8	6,8	100,0
		Gesamt	31,9	56,1	5,1	6,9	100,0

* einschließlich Anlernausbildung, Berufspraktikum und Berufsvorbereitungsjahr

** Gesamtzahl der Erwerbslosen ohne Erwerbslose in Ausbildung und Erwerbslose ohne Angabe des Berufsabschlusses

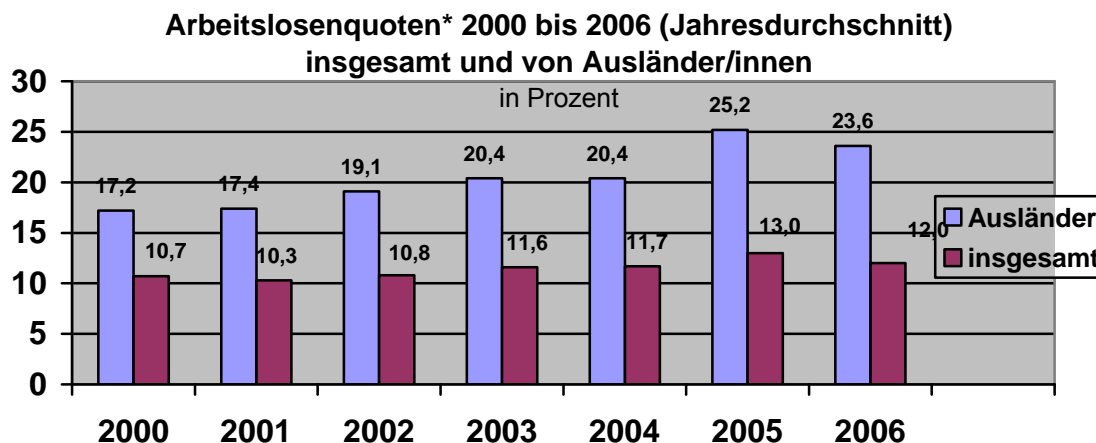
k.A. (= keine Angabe, da die Berechnungsgröße einen Zahlenwert unter 5.000 aufweist, der wegen statistischer Unsicherheit nicht veröffentlicht wird)

Quelle: Statistisches Bundesamt; Sonderauswertung des Mikrozensus 2005 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, eigene Berechnungen

3.8.2 Daten zur Arbeitslosigkeit von Ausländerinnen und Ausländern

Auch für diesen Berichtszeitraum lässt sich anhand der Arbeitslosigkeit von ausländischen Staatsangehörigen ihre konjunkturelle Pufferfunktion belegen. Wie die Arbeitslosigkeit insgesamt, lag die von Ausländer/innen 2001 mit 465.000 relativ niedrig, um in der Folge dann wesentlich stärker als die der Deutschen anzusteigen und zwar auf 673.000 im Jahr 2005. Die Steigerungsrate in diesem Zeitraum lag mit 45 % über doppelt so hoch wie bei Deutschen (22 %). 2005 erreichte die Arbeitslosenquote der Ausländer/innen mit über 25 % ihren historischen Höchststand. 2006 sank sie um etwas

über 4 Prozentpunkte (Deutsche 7,9 Prozentpunkte) wieder unter 25 % (vgl. nachfolgendes Schaubild). Seit Jahresbeginn hat sich der Rückgang deutlich beschleunigt; seit Mitte 2007 liegt die Quote unter 20 %. Im September 2007 waren noch 532.000 Nichtdeutsche arbeitslos gemeldet.



*) Arbeitslose in % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen der jeweiligen Bevölkerungsgruppe
Quelle: Bundesagentur für Arbeit;

Wie die Beschäftigung ist auch die Arbeitslosigkeit von Ausländerinnen und Ausländern vor allem ein westdeutsches Phänomen. In den fünf ostdeutschen Bundesländern (ohne Berlin) waren Ende September 2007 über 28.000 arbeitslose Ausländer/innen registriert, dies ist ein Anteil von nur gut 5 % der ausländischen Arbeitslosen insgesamt.

Differenziert nach Nationalitäten waren 2006 fast die Hälfte der arbeitslosen Ausländer/innen Angehörige der ehemaligen Anwerbeländer. Über 32 % der ausländischen Arbeitslosen waren türkische, über 7 % italienische und knapp 4 % griechische Staatsangehörige. Insgesamt ist der Anteil der Arbeitslosen mit ausländischem Pass aus den EU(15)-Staaten mit rund 20 % jedoch vergleichsweise gering, ist aber von 2004 auf 2006 um 3 Prozentpunkte gestiegen.¹⁷⁹

Anders als bei Ausländerinnen und Ausländern ist die Arbeitslosigkeit von Spätaussiedler/innen¹⁸⁰ seit Jahren kontinuierlich rückläufig. Mitte 2007 lag sie bei 23.000 Personen und damit bei einem Anteil von deutlich unter 1 % an der Arbeitslosigkeit insgesamt. Neben konjunkturellen Gründen dürften Hauptursache die aufgrund gesetzlicher Neuregelungen des Spätaussiedlerzugangs stark rückläufigen Zuzugszahlen sein.

¹⁷⁹ Daten der Bundesagentur für Arbeit.

¹⁸⁰ Die Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit weist Spätaussiedler/innen in den ersten fünf Jahren nach Einreise in diesem Status aus.

In der Arbeitslosigkeit von Ausländer/innen, Aussiedler/innen und Deutschen gibt es eine Reihe von Strukturunterschieden. Auffällig ist im Vergleich der Gruppen die unterschiedliche Verteilung der Arbeitslosigkeit zwischen den Generationen. Während bei den arbeitslosen Ausländer/innen die Altersgruppe der 25- bis 49-Jährigen überdurchschnittlich vertreten ist, liegt hier der Anteil der über 50-Jährigen vergleichsweise niedrig. In der deutschen Vergleichsgruppe liegt der Anteil der 15- bis 24-Jährigen deutlich über dem in den anderen beiden Gruppen. Bei den arbeitslosen Spätaussiedler/innen fällt zum einen der hohe Anteil 50- bis 64-jähriger Arbeitsloser sowie der relativ höhere Anteil von Langzeitarbeitslosen auf; zudem ist hier auch der Frauenanteil an den Arbeitslosen höher als in den Vergleichsgruppen (vgl. folgende Tabelle).

**Arbeitslosigkeit von Ausländer/innen, Spätaussiedler/innen und Deutschen
nach ausgewählten Strukturmerkmalen**

Angaben in Prozent

Merkmal	Ausländer/innen	Spätaussiedler/innen	Deutsche
Arbeitslose insgesamt <i>davon</i>	100	100	100
15-24 Jährige	7,5	5,9	10,4
25-49 Jährige	72,3	60,3	61,8
50-64 Jährige	20,2	33,8	27,8
Frauen	48,1	57,5	50,4
Langzeitarbeitslose (über 12 Monate)	43,2	48,0	41,4

Quelle: Daten der Bundesagentur für Arbeit, Juni 2007

Statistisch ist die Jugendarbeitslosigkeit von Ausländer/innen und Spätaussiedler/innen wenig auffällig. Der Anteil junger Ausländer/innen an der Altersgruppe der 15- bis 24-jährigen Arbeitslosen ist schon länger stabil und liegt deutlich unter dem Ausländeranteil an der Gesamtarbeitslosigkeit (15 %). Auch beim Abbau der Arbeitslosigkeit von jugendlichen Ausländer/innen zeigen sich kaum Unterschiede zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit insgesamt.

Bei der Bewertung und Analyse der Jugendarbeitslosigkeit sind eine Vielzahl von Gesichtspunkten zu berücksichtigen, so insbesondere demografische Gründe und die Tatsache, dass eine wachsende Zahl junger Migranten/Migrantinnen zwar einen deutschen Pass, aber nicht die gleichen Zugangsvoraussetzungen zum Arbeitsmarkt hat wie deutsche Jugendliche. Zudem ist von einer gewissen Dunkelziffer an

Jugendarbeitslosen auszugehen, da eine ganze Reihe ausländischer Jugendlicher weder im Bildungs- noch im Arbeitsmarktsystem andocken.¹⁸¹

Die Arbeitslosigkeit von Ausländerinnen und Ausländern korreliert in hohem Maße mit fehlenden beruflichen Qualifikationen. Erneut bestätigt werden die erhöhten Arbeitsmarktrisiken von Geringqualifizierten insgesamt durch eine aktuelle Studie des IAB, nach der die Arbeitslosenquote von Personen ohne Berufsabschluss bei 26 %, bei Personen mit Hochschulabschluss dagegen nur bei 4 % liegt.¹⁸² Bei den ausländischen Arbeitslosen ist der Anteil der Geringqualifizierten dramatisch hoch: drei Viertel (76 %) von ihnen haben keine abgeschlossene Berufsausbildung (deutsche: 33 %).

Im letzten Bericht der Beauftragten wurden Untersuchungsergebnisse referiert, die darauf hinausliefen, dass bei vergleichbarem Alter und Bildungsstand die Chancen und Risiken von Ausländer/innen und Deutschen am Arbeitsmarkt weitgehend identisch sind.¹⁸³ Neuere Studien belegen hingegen, dass sich Personen mit Migrationshintergrund auch bei gleichem Bildungsstand am Arbeitsmarkt schwerer tun.¹⁸⁴ Aber auch bei gegebenen diskriminierenden Effekten bleibt festzuhalten, dass die berufliche Qualifikation Grundvoraussetzung für den Zugang zu Arbeitsplätzen ist und die Anfälligkeit für Strukturwandel und Konjunkturschwankungen bestimmt.

3.8.3 Verbesserung der Beschäftigungschancen von Personen mit Migrationshintergrund

Die zentralen Weichenstellungen für Beschäftigungschancen erfolgen im Bildungs- und Ausbildungssystem und müssen in diesen dem Arbeitsmarkt vorgelagerten Bereichen angegangen werden. Eine besondere – betriebliche wie öffentliche – Verantwortung besteht im Bereich des Arbeitsmarktes jedoch für Angebote der beruflichen Weiterbildung. Diese Aufgabe umfasst insbesondere auch die Nachqualifizierung von Personen, die ohne Berufsabschluss in das Erwerbssystem eingemündet sind. Da dies für Migrantinnen und Migranten überproportional gilt, müssen einschlägige Beratungs-, Informations- und Integrationsangebote den spezifischen Bedürfnisse von Personen mit Migrationshintergrund in besonderem Maße Rechnung tragen. Dies betont auch der Bericht der Arbeitsgruppe 3 im Nationalen Integrationsplan, in dem es heißt: „Bei betrieblichen und bei öffentlich finanzierten Maßnahmen zur Weiterbildung soll darauf

¹⁸¹ Vgl. auch 6. Lagebericht B II.2.4, S. 97.

¹⁸² IAB-Kurzbericht 18/2007, „Der Trend bleibt – Geringqualifizierte sind häufiger arbeitslos“.

¹⁸³ Vgl. 6. Lagebericht B II.2.4, S. 97.

¹⁸⁴ Vgl. z.B. OECD, „Jobs for Immigrants – Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden“, Juli 2007, S. 195 ff.

hingewirkt werden, dass die bisher unzureichende Förderung von Menschen mit Migrationshintergrund deutlich gesteigert wird, insbesondere bei Angeboten für gering Qualifizierte.“¹⁸⁵

Deutschland befindet sich – auch im Ländervergleich – hinsichtlich der Einlösung europäischer Beschäftigungsziele inzwischen auf einem guten Weg. Dennoch bleiben erhebliche Angebotsreserven, insbesondere bei Personen mit Migrationshintergrund, bisher ungenutzt. Dass dieses Potenzial – sowohl mit Blick auf das rückläufige Arbeitskräfteangebot als auch in der Perspektive gelingender Integration – gezielter aktiviert und qualifiziert werden muss, ist einer der Konsense des Nationalen Integrationsplans.

3.8.4 Stärkung des Arbeitskräfteangebotes von Personen mit Migrationshintergrund

Die Erwerbsbeteiligung von Migranten und mehr noch von Migrantinnen ist – wie oben aufgezeigt – deutlich niedriger als die von Erwerbspersonen ohne Migrationshintergrund. Insbesondere das Erwerbspotenzial jüngerer Menschen aus Zuwandererfamilien liegt in hohem Maße brach. Die gerade bei Migrantinnen und Migranten oft fehlende berufliche Qualifikation schließt zwar nicht grundsätzlich von der Teilhabe am Erwerbsleben aus, ist jedoch ein erheblicher und steter Risikofaktor in einer Erwerbsgesellschaft, die in ihren Strukturwandelprozessen zunehmende Qualifikationsanforderungen an Arbeit stellt.

Maßstab für eine gleichberechtigte Teilnahme von Migrantinnen und Migranten am Arbeitsmarkt kann nur die Arbeitsmarktpartizipation der Erwerbspersonen ohne Migrationshintergrund sein – dies sowohl in quantitativer Hinsicht als auch mit Blick auf Qualifikation und die Qualität von Beschäftigung. Legt man die Erwerbsquote der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund als Maßstab an die Wohnbevölkerung mit Migrationshintergrund im erwerbsfähigen Alter an, dann ergibt sich eine rechnerische Erwerbslücke von rund 0,7 Mio. Das heißt, dass bei Chancengleichheit am Arbeitsmarkt, die hier durch identische Erwerbsquoten simuliert wird, ungefähr 700.000 Migranten und Migrantinnen mehr beschäftigt sein müssten.

Der entscheidendere Faktor ist jedoch die nachhaltige Verbesserung der qualitativen Angebotsstruktur der Erwerbspersonen mit Migrationshintergrund. Bezieht man deshalb in einem zweiten Schritt auch die Qualifikationsstruktur der Erwerbspersonen ohne

¹⁸⁵ Nationaler Integrationsplan, S. 78.

Migrationshintergrund auf die mit Migrationshintergrund, so wird das rechnerische Defizit an beruflichen Qualifikationen in der Migrantinnenbevölkerung deutlich (vgl. Tabelle 34 im Anhang). Die rechnerische Lücke bei den beruflichen Abschlüssen liegt bei 2,33 Mio., davon 1,57 Mio. bei der betrieblichen Ausbildung bzw. den Berufsfachschulabschlüssen, 0,41 Mio. bei den Techniker- / Meisterabschlüssen und 0,35 Mio. bei den Hochschulabschlüssen.

Aus Sicht der Beauftragten müssen diese Zahlen Richtgröße für politische Zielsetzungen zur besseren Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten sein. Sie sind zugleich aber auch Messzahlen für gelingende Integration in das Erwerbssystem. Die mittel- und längerfristige Rückführung dieser starken Unterschiede in der Qualifikationsstruktur eröffnet nicht nur Chancen für die Angebotsseite, sondern – mit Blick auf die demografische Entwicklung und die sich verstärkende Knappheit an Fachkräften – durchaus auch für die Nachfrageseite.

3.8.5 Förderung des Arbeitskräfteangebots und Arbeitsförderung

Die Förderung des Arbeitskräfteangebots ist zum einen eine Aufgabe der Wirtschaft und bezieht sich hier auf Beschäftigte. Vor allem wenn es um Arbeitslose geht, ist sie zum anderen aber auch eine öffentliche Aufgabe, die im Schwerpunkt von den Trägern der Grundsicherung (Rechtskreis SGB II)¹⁸⁶ und den Arbeitsagenturen (Rechtskreis SGB III) wahrgenommen wird. Nicht nur bei Deutschen, sondern insbesondere auch bei ausländischen Arbeitslosen hat sich die Arbeitslosigkeit im Berichtszeitraum sehr stark in den Rechtskreis SGB II verlagert. Inzwischen (September 2007) verteilen sich die 532.000 ausländischen Arbeitslosen im Verhältnis vier zu eins auf die Rechtskreise SGB II zu SGB III. Auf der Grundlage von Schätzungen des IAB¹⁸⁷ ist davon auszugehen, dass rund 1 Mio. Personen mit Migrationshintergrund bei den Trägern der Grundsicherung arbeitslos gemeldet sind.

Mit Blick auf die Arbeitsmarktrisiken von Migranten und Migrantinnen kommt somit Qualifizierungen insbesondere im Rechtskreis SGB II eine herausgehobene Bedeutung zu. Aus Sicht der Beauftragten entscheidend ist, dass vor allem bei den Trägern der Grundsicherung zielgruppengerechte und individuell zugeschnittene Hilfen umgesetzt werden. Nachholende Qualifizierung muss sowohl die Gründe für fehlende berufliche Abschlüsse eruieren und sprachliche Fähigkeiten entwickeln, als auch vorhandene

¹⁸⁶ Arbeitslose im Rechtskreis SGB II haben nicht unbedingt eine der Arbeitslosigkeit vorangegangene Beschäftigungshistorie.

¹⁸⁷ Qualifizierung und gute Qualifikation, Vortrag in der Fachtagung „Qualifizierung und Integration von Menschen mit Migrationshintergrund“, Hönekopp, Elmar / IAB, Nürnberg, Juli 2007.

Potenziale nutzen. Das in der öffentlichen Arbeitsförderung inzwischen angewandte Instrument des individuellen Profiling, mit dem der jeweilige Unterstützungsbedarf von Arbeitslosen festgestellt wird und neben der Qualifikation und der spezifischen Arbeitsmarktsituation insbesondere auch Sprachkompetenzen und der kulturelle Hintergrund bewertet werden, ist hierfür eine gute Grundlage. Damit setzt die Arbeitsmarktpolitik an den beiden wichtigsten Stellschrauben für den Beschäftigungserfolg an: den Sprachkenntnissen und den beruflichen Kompetenzen.

Die arbeitsmarktpolitischen Regelinstrumente, die im Berichtszeitraum u.a. um Zuschüsse zur Verbesserung der Qualifizierung und der Beschäftigungschancen von Jüngeren und Menschen mit besonderen Vermittlungshemmnissen erweitert wurden (seit 2007), zielen im Grundsatz regelmäßig auch auf den speziellen Qualifizierungsbedarf von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund und ihren Unterstützungsbedarf bei der Vermittlung in Beschäftigung. Inwieweit die Arbeitsförderung nach SGB II und SGB III Personen mit Migrationshintergrund bereits hinreichend bzw. ihrem Anteil entsprechend berücksichtigt, ist aufgrund der Datenlage nicht ohne weiteres zu beantworten. Die erste nach Inkrafttreten des SGB II¹⁸⁸ veröffentlichte Eingliederungsbilanz der Arbeitsgemeinschaften und Jobcenter für das Jahr 2005 weist jedoch darauf hin, dass die Fördermaßnahmen des SGB II Migranten und Migrantinnen nur unterdurchschnittlich erreichen, obwohl sie deutlich mehr als ein Drittel der SGB II-Kunden stellen. Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass die Träger der Grundsicherung die gezielte Vermittlung und aktive Arbeitsförderung von erwerbsfähigen Hilfsbedürftigen nach Inkrafttreten des Gesetzes erst aufbauen mussten. Für das Frühjahr 2007 stellt der Datendienst „Pro Qualifizierung“ dann auch fest, dass der Anteil von Ausländerinnen und Ausländern in der Förderung im Vergleich zum Vorjahr zugenommen habe „und ... mehr unternommen (wird), dass Menschen mit Migrationshintergrund besser qualifiziert werden, um sie für den Arbeitsmarkt zu gewinnen“.¹⁸⁹

Nach der Bilanz 2005 kommen die verschiedenen Instrumente der Arbeitsförderung bei Arbeitslosen mit Migrationshintergrund unterschiedlich intensiv zum Einsatz: Maßnahmen der Qualifizierung und Weiterbildung, die Beauftragung von Trägern / Dritten oder das Einstiegsgeld beim Übergang in die Selbstständigkeit werden bei Migranten und Migrantinnen überproportional häufig eingesetzt, während Eingliederungszuschüsse oder beschäftigungsschaffende Maßnahmen seltener zum Zuge kommen (vgl. Tabelle 35 im Anhang).

¹⁸⁸ 1.1.2005.

¹⁸⁹ Datendienst Migration, Pro Qualifizierung, DGB Bildungswerk, August 2007, S. 3.

Neben den Regelinstrumenten der Arbeitsmarktpolitik gibt es spezifische Förderprogramme in den Rechtskreisen SGB II und SGB III, so das Programm „Perspektive 50 plus“, das auf die Minderung von Langzeitarbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer/innen in den Regionen zielt und bei den Trägern der Grundsicherung angesiedelt ist, oder das „WeGebAU-Programm (Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer/innen in Unternehmen)“ der Bundesagentur für Arbeit. Aufgrund der Arbeitslosigkeitsstrukturen und ihres höheren Anteils gering Qualifizierter sind Migranten und Migrantinnen unmittelbare Zielgruppe solcher Sonderprogramme. Insofern zu begrüßen ist die Zusage der Bundesagentur für Arbeit im Nationalen Integrationsplan, Arbeitslose mit Migrationshintergrund im WeGebAU-Programm besonders zu berücksichtigen.¹⁹⁰

Speziell auf den Beratungs- und Anpassungsbedarf von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund und ihre Heranführung an das Regelsystem der Arbeitsförderung ausgerichtet ist das Beratungs- und Informationsnetzwerk „Integration durch Qualifizierung“ (IQ), das im letzten Bericht der Beauftragten ausführlich beschrieben wurde.¹⁹¹ Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales entwickelt und erprobt das Netzwerk IQ in Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit und nichtstaatlichen Trägern neue Handlungsansätze zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Migrant/innen. Die Bundesregierung hat zugesagt, nach Abschluss der laufenden Evaluierung zu prüfen, inwieweit erfolgreiche Instrumente aus dem Netzwerk in das Regelsystem der Arbeitsförderung übernommen bzw. als ergänzende Angebote in den Rechtskreisen SGB II und SGB III verstetigt werden können.¹⁹²

Das 2004 angelaufene und im letzten Bericht der Beauftragten gleichfalls ausführlich dargestellte Programm zur Förderung berufsbezogener Deutschsprachkompetenz,¹⁹³ das aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds finanziert wird, ist im Berichtszeitraum von der Bundesagentur für Arbeit an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) übergegangen und steht künftig allen Personen mit Migrationshintergrund offen. Im Nationalen Integrationsplan hat die Bundesregierung zugesagt, dieses spezifische Förderangebot auszuweiten. Die ersten Maßnahmen in der Zuständigkeit des BAMF sollen Anfang 2008 beginnen und die allgemeinen Integrationskurse gezielt ergänzen. Da diese berufsbezogene Sprachförderung Grundlagen braucht, wird die

¹⁹⁰ Nationaler Integrationsplan, S. 81.

¹⁹¹ Vgl. 6. Lagebericht B II.4.1, S. 102.

¹⁹² Nationaler Integrationsplan, S. 79.

¹⁹³ Vgl. 6. Lagebericht B II.3.2, S. 101.

Bundesagentur für Arbeit zudem darauf hinwirken, dass die Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende nachhaltig von der neuen gesetzlichen Möglichkeit Gebrauch machen, SGB II-Leistungsbezieher durch einen entsprechenden Passus in der Eingliederungsvereinbarung zur Teilnahme an einem allgemeinen Integrationskurs zu verpflichten.¹⁹⁴ Ergänzend sollen auch die Grundsicherungsträger selbst ergänzende Sprachförderangebote im Zusammenhang von Berufsorientierung und Weiterbildung ausrichten.¹⁹⁵

Für die Entwicklung der Qualifizierungsreserven von Beschäftigten kommt – nicht zuletzt mit Blick auf künftige Engpässe im Fachkräftebereich – der betrieblichen Weiterbildung eine Schlüsselfunktion zu. Der gemeinsame Bildungsbericht des Bundes und der Länder zitiert hier jedoch Daten, nach denen die Teilnahme von Arbeiter/innen und Angestellten an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen im Vergleich der Jahre 2000 und 2003 beträchtlich zurückgegangen ist.¹⁹⁶ Auch eine gerade veröffentlichte Studie des IAB belegt, dass sich erst wenige Betriebe in Personalpflege und -gewinnung auf die Herausforderungen der demografischen Entwicklung eingestellt haben und z.B. Weiterbildungsangebote für gering qualifizierte Beschäftigte weit unterdurchschnittlich anbieten.¹⁹⁷

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die Förderangebote zur Qualifizierung von Beschäftigten mit beruflichen Bildungsdefiziten, die sowohl im SGB III¹⁹⁸ als auch im WeGebAU-Programm angelegt sind, bei den Betrieben bislang nur geringe Resonanz finden. Gerade weil Beschäftigte mit Migrationshintergrund häufig über keinen beruflichen Abschluss oder geringere Qualifikationen verfügen, ist ein Perspektivwechsel, der Geringqualifizierte als Qualifizierungspotenzial annimmt, auch in der Wirtschaft unabdingbar. Insofern weisen die im Nationalen Integrationsplan hinterlegten Selbstverpflichtungen der Wirtschaft zur – verbesserten – Integration von Personen mit Migrationshintergrund ins Beschäftigungssystem in die richtige Richtung.¹⁹⁹

¹⁹⁴ § 44a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 i.V.m. S. 3 AufenthG.

¹⁹⁵ Nationaler Integrationsplan, S. 80.

¹⁹⁶ Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, 2006, S. 282.

¹⁹⁷ IAB-Kurzbericht 21/2007, „Betriebe müssen sich auf alternde Belegschaften einstellen“.

¹⁹⁸ § 417 SGB III.

¹⁹⁹ Nationaler Integrationsplan, S. 82.

3.8.6 Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse

Vor dem Hintergrund des zunehmenden Fachkräftemangels hat sich die Arbeitsgruppe „Wissenschaft – weltoffen“ des Nationalen Integrationsplans u.a. mit dem Potenzial der qualifizierten Migrantinnen und Migranten befasst, die bereits in Deutschland leben, aber bisher keinen qualifizierten Arbeitsmarktzugang haben. Thematisiert wurden hier insbesondere auch die weitgehenden Probleme bei der Anerkennung und Bewertung von im Ausland erworbenen Bildungsabschlüssen und -nachweisen.

Angaben zum Qualifikationsniveau von Zuwandernden bei der Einreise nach Deutschland lassen sich nicht machen, da berufliche und schulische Qualifikationen bei der Ankunft nicht erhoben werden.²⁰⁰ Die Daten des Mikrozensus 2005 geben zwar Auskunft über die aktuelle Qualifikationsstruktur der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, differenzieren aber nicht nach im Ausland oder Inland erworbenen Abschlüssen. Auch in der Datenaufnahme der Bundesagentur für Arbeit zu den formalen Qualifikationen sind nur deutsche bzw. in Deutschland anerkannte Berufsabschlüsse vorgesehen; selbst ausländische Hochschulabschlüsse gehen bei fehlender Anerkennung nicht in die formalen Qualifikationsprofile der Arbeitslosen ein. Nach Schätzungen der Universität Oldenburg leben in Deutschland zurzeit allein rund 500.000 zugewanderte Akademiker/innen, deren Abschluss nicht anerkannt wurde und die deshalb unqualifizierten oder nicht ausbildungsadäquaten Tätigkeiten nachgehen.²⁰¹ Diese Nichtanerkennung beruflicher Qualifikationen erschwert bzw. verhindert nicht nur individuell die Aufnahme einer dem Bildungsstand entsprechenden Erwerbstätigkeit, sondern bedeutet in volkswirtschaftlicher Perspektive, dass erhebliche Qualifikationsressourcen im Erwerbssystem brachliegen.²⁰²

Während auf EU-Ebene im Rahmen des Bologna-Prozesses die Vergleichbarkeit von Hochschulabschlüssen vorangetrieben wird und mittelfristig auch für den Bereich der beruflichen Abschlüsse die Einführung eines europäischen Qualifikationsrahmens

²⁰⁰ In den europäischen Nachbarländern ist dies zum Teil anders. So gibt es z.B. in Dänemark seit 2004 Kompetenzzentren für Zuwandernde, in denen berufliche Qualifikationen bewertet und auch praktisch getestet werden. In Schweden werden die beruflichen Fähigkeiten in Betrieben getestet und dann zertifiziert. Frankreich erprobt zurzeit die Einführung von „Kompetenzbilanzen“, d.h. ein qualifikationsbezogenes Profiling bei Einreise.

²⁰¹ AP-Meldung vom 3.8.2007: „Deutsches Zweitstudium für zugewanderte Akademiker. Niedersächsischer Wissenschaftsminister Stratmann präsentiert Modellprojekt“.

²⁰² Hamburgisches WeltWirtschaftlichesInstitut (HWWI), Effekte der Migrationssteuerung bei Erwerbstätigen durch das Zuwanderungsgesetz, Expertise im Auftrag des Bundesministeriums des Innern (Max Steinhardt, Elmar Hönekopp, Michael Bräuniger, Dragos Radu, Thomas Straubhaar), 11/2005, S. VI; sowie auch: „Holz hacken mit Diplom“, Spiegel online, 14.10.2007.

vorbereitet wird, ist das Anerkennungswesen für im Ausland erworbene Berufs- und Hochschulabschlüsse in Deutschland mehr als unübersichtlich.

Das Informationsangebot zu den Anerkennungsmöglichkeiten und -zuständigkeiten für Zuwandernde ist schlecht. Gesetzliche Vorgaben zu den Anerkennungsverfahren gibt es lediglich für Spätaussiedler/innen, die einen Rechtsanspruch auf Anerkennungsverfahren in allen Berufen haben, sowie hinsichtlich bestimmter Berufe auch für Unionsbürger/innen. In weiten Teilen sind Zuwandernde für die Anerkennung ihrer Qualifikationen auf den freien Markt und damit auf die Bereitschaft und Fähigkeit individueller Arbeitgeber verwiesen, fremdsprachige Zeugnisse zu akzeptieren und ausländische Ausbildungen zu bewerten. Problematisch ist dies – angesichts von Hunderten von Ausbildungsberufen im dualen System – insbesondere bei Berufsausbildungen und Meisterabschlüssen. Die formale Vergleichbarkeit von Berufsausbildungen und die gegenseitige Anerkennung beruflicher Zeugnisse ist bilateral nur mit Österreich, Frankreich und der Schweiz (nur Handwerk) geregelt. Allerdings bieten hier die Kammern in vielen Fällen informelle Hilfestellungen und Anerkennungsmöglichkeiten an.

Auch für Akademiker/innen mit ausländischem Abschluss, die unmittelbar einen Arbeitsmarktzugang suchen, fehlt ein einheitliches Anerkennungsverfahren; die Zuständigkeiten der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen und der Hochschulen für die sogenannte akademische Anerkennung, d.h. die Anerkennung von Studienzeiten, Studienleistungen, akademischen Abschlüssen und Graden, ist ausschließlich auf akademische Zwecke beschränkt. Im Bereich der reglementierten Berufe, in denen der Berufszugang entweder durch Bundesgesetz (u.a. Rechts- oder Gesundheitsberufe) oder durch Länderrecht (u.a. Erziehungsberufe und Ingenieure bzw. Architekten) geregelt ist, scheitern Drittstaatsangehörige regelmäßig daran, dass ihnen – anders als Unionsbürger/innen – bestimmte Anerkennungsinstrumente (z.B. individuelle Eignungsprüfungen) nicht zur Verfügung stehen.

So kommt die AG Wissenschaft in ihrem Bericht im Nationalen Integrationsplan dann auch zu dem Schluss, dass sowohl im Bereich der Anerkennung von Bildungsnachweisen und ausländischen Abschlüssen als auch bei den erforderlichen Anpassungsqualifizierungen Vieles zu verbessern ist.²⁰³ Die Anerkennungsverfahren sollen auf der Grundlage vergleichbarer und für alle Betroffenen nachvollziehbarer Standards transparenter gestaltet, die Lesbarkeit der Anerkennung von Studienabschlüssen und anderen Qualifikationsnachweisen verbessert, die

²⁰³ Nationaler Integrationsplan, S. 194 f.

Standardisierung von Prüfungsanforderungen und der Aufbau von Anerkennungsinformationssystemen vorangetrieben werden. Da in Deutschland bisher keine Instrumente zur Erfassung mitgebrachter Qualifikationen existieren, sind aus Sicht der Arbeitsgruppe geeignete Profiling- und Anerkennungsinstrumente zu entwickeln und zu erproben.²⁰⁴

Zudem wird vorgeschlagen, die bestehenden Angebote zur Nach- und Anpassungsqualifizierung auszubauen, zu differenzieren und für weitere Zielgruppen zu öffnen. Dies gilt insbesondere auch für das sogenannte Akademikerprogramm und die Maßnahmen des „Garantiefonds Hochschulbereich“, mit denen der Bund seit mehr als zwanzig Jahren zugewanderte Akademiker/innen in den ersten Jahren nach der Einreise nach Deutschland bei der beruflichen Integration unterstützt bzw. auf ein Hochschulstudium vorbereitet.²⁰⁵ Ergänzend plädiert die Arbeitsgruppe für gezielte Qualifizierungsmaßnahmen für zugewanderte Akademiker/innen ohne Aussicht auf eine ausbildungsadäquate berufliche Position, um ihnen zumindest einen Berufseinstieg auf mittlerer Ebene zu ermöglichen.

Bund, Länder und auch die Wirtschaft haben sich im Nationalen Integrationsplan verpflichtet, Anerkennungsverfahren und Maßnahmen zu optimieren. So betonen die Länder, dass im Ausland erworbene „Schul-, Bildungs- und Berufsabschlüsse volkswirtschaftlich besser genutzt werden“ müssen und in diesem Zusammenhang auch Teilanerkennungen und gezielte Nachqualifizierungen sinnvoll wären.²⁰⁶ Der Bund verpflichtet sich, seine Maßnahmen zur Anpassungs- und Nachqualifizierung zuwandernder Akademiker/innen zielgruppenspezifisch weiterzuentwickeln.²⁰⁷ Das BAMF wird ein Konzept zur beruflichen Integration zugewanderter Akademikerinnen und Akademiker vorlegen, das sich insbesondere auf die Optimierung der Anerkennungsverfahren von Bildungs- und Berufsabschlüssen (u. a. in Zusammenarbeit mit der Kultusministerkonferenz) sowie auf Angebote der fachlichen und sprachlichen Nachqualifizierung beziehen soll.²⁰⁸ Die Industrie- und Handelskammern erklären sich bereit, ihre Leistungen zur Anerkennung von im Ausland

²⁰⁴ Vgl. hierzu auch: Über Einwanderung, Integration und Beschäftigung, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, 3.6.2003, S. 20.

²⁰⁵ Die beiden Programme werden im Auftrag und mit Mitteln des BMBF (Akademikerprogramm) bzw. des BMFSFJ (Garantiefonds Hochschulbereich) von der Otto Benecke Stiftung durchgeführt. Vgl. auch. 6. Lagebericht B V.4, S. 195 und 198 f.

²⁰⁶ Nationaler Integrationsplan, S. 28.

²⁰⁷ Ebd., S. 18.

²⁰⁸ Ebd., S. 80.

erworbenen Qualifikationen vor allem im Bereich der gutachterlichen Stellungnahmen zu ausländischen Zeugnissen weiter zu verbessern.²⁰⁹

Abschließend sei hier noch auf zwei aus Sicht der Beauftragten interessante Modelle hingewiesen. Das im Oktober 2006 angelaufene Modellprojekt des Bundes „AQUA – (zugewanderte) Akademikerinnen und Akademiker qualifizieren sich für den Arbeitsmarkt“ steht für die Ablösung der am Rechtsstatus von Migrantinnen und Migranten orientierten Förderstrategien der Vergangenheit. AQUA bereitet zugewanderte und deutsche Arbeitslose mit akademischer Vorqualifikation in gemeinsamen Maßnahmen in verschiedenen Berufsfeldern auf Arbeitsplätze mit gehobenen Anforderungen vor. Anknüpfungspunkt für das Modell ist der Erfolg des Akademikerprogramms, das mit relativ kurzen Förderungen (12-15 Monate) eine hohe Überleitungsquote (rund 70 %) aus der Förderung in den ersten Arbeitsmarkt erreicht, als Zielgruppenprogramm aber für deutsche Arbeitslose nicht zugänglich ist. Neben der Vermittlung fachbezogener Kenntnisse und Kompetenzen zielt AQUA darauf, den Deutschspracherwerb der Zugewanderten zu intensivieren und die interkulturellen Kompetenzen beider Gruppen zu verbessern. Erprobt wurde das Modell bisher in vier Berufsfeldern, ab Oktober 2007 ist AQUA deutlich ausgeweitet worden und umfasst nun 13 Berufsfelder.²¹⁰

Erwähnt werden soll hier zudem der 2006 mit Unterstützung des Europäischen Flüchtlingsfonds initiierte Studiengang „Interkulturelle Bildung“ an der Universität Oldenburg, der Zugewanderten, deren akademischer Abschluss in Deutschland nicht anerkannt wurde, einen deutschen Bachelor-Abschluss ermöglicht. Dieses bundesweit einmalige Angebot, das bisher Anpassungsqualifikationen in Pädagogik, Sozialpädagogik und Sozialwissenschaften umfasst, soll perspektivisch auf andere Studiengänge (Informatik, Naturwissenschaften und Ingenieurwissenschaften) ausgeweitet werden.

3.8.7 Soziale und wirtschaftliche Lage der Bevölkerung mit Migrationshintergrund

Die Einkommenssituation von Migrantinnen und Migranten wird durch eine ganze Reihe von Faktoren beeinflusst. Zu nennen sind hier insbesondere fehlende Qualifikationen, nicht anerkannte berufliche Abschlüsse, Sprachbarrieren, Branchenverteilung sowie Unterschiede in Arbeitszeiten und im Erwerbsverhalten. Zudem bestimmen der

²⁰⁹ Ebd., S. 82

²¹⁰ AQUA wird – wie das AKP – mit Mitteln des BMBF einschließlich einer Kofinanzierung aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert und von der Otto Benecke Stiftung e.V. in Kooperation mit verschiedenen Hochschulen durchgeführt.

Familienstand, die Zahl und das Geschlecht der Einkommensbezieher/innen im Haushalt, die Zahl der Kinder und deren altersspezifisch unterschiedlicher Bedarf die Einkommenssituation.²¹¹

Eine Analyse der Einkommenssituation von Teilgruppen mit Migrationshintergrund erlauben die Daten des Mikrozensus 2005.²¹² Diese Zahlen belegen die schwächere Einkommenssituation von Personen mit Migrationshintergrund. Im Vergleich des gewichteten Pro-Kopf-Einkommens²¹³ erreicht die Bevölkerung mit Migrationshintergrund 78,8 % des Durchschnittswertes für die Gesamtbevölkerung.²¹⁴ Zwischen den Migrationsgruppen differieren die Werte beträchtlich. So erreichen (Spät-)Aussiedler/innen mit 86 % des Durchschnittswertes ein deutlich höheres Pro-Kopf-Einkommen als Eingebürgerte (82 %) und Ausländer/innen (73 %). Höhere Durchschnittseinkommen von in Deutschland geborenen Personen mit Migrationshintergrund lassen sich bisher statistisch nicht belegen, da diese in der Regel jünger sind und damit einerseits noch vergleichsweise geringe Einkommen haben, zugleich aber häufiger in Haushalten leben, deren Pro-Kopf-Einkommen aufgrund von Kindern im Haushalt niedrig ausfällt.

Stellt man allein auf das tatsächlich erzielte Einkommen aus Erwerbstätigkeit ab, wird deutlich, welche Einkommenshöhe von den einzelnen Migrationsgruppen auf dem Arbeitsmarkt erzielt werden kann. Nur 14 % der Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund erzielen ein Einkommen über 2.000 € (ohne Migrationshintergrund: 23 %). In der Einkommensgruppe bis 1.100 € sind dagegen Erwerbstätige mit Migrationshintergrund mit 45 % deutlich stärker vertreten (ohne Migrationshintergrund: 37 %). Bei erwerbstätigen Migrantinnen ist die Besetzung des unteren Einkommenssegments noch stärker ausgeprägt. 54 % der Frauen ohne

²¹¹ Allgemein zur Situation von Kindern mit Migrationshintergrund jüngst: Deutsches Kinderhilfswerk e.V. (Hrsg.): Kinderreport Deutschland 2007. Daten Fakten Hintergründe. Freiburg 2007, S. 147-175.

²¹² Der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung basiert auf Daten der Einkommens- und Verbraucherstichprobe (EVS) und auf Daten des EU-SILC. Da in diesen Untersuchungen Ausländerinnen und Ausländer bzw. Personen mit Migrationshintergrund nicht ausgewiesen sind, wird hier auf Daten des Mikrozensus zurückgegriffen.

²¹³ Das durchschnittliche gewichtete Pro-Kopf-Einkommen in Privathaushalten wird berechnet, indem das Haushaltsnettoeinkommen auf die gewichtete Zahl der Haushaltsmitglieder bezogen wird. Dabei geht der Haupteinkommensbezieher im Haushalt mit dem Gewicht 1, alle Haushaltsmitglieder von 14 Jahren und älter mit dem Gewicht 0,5 und alle unter 14-jährigen Haushaltsmitglieder mit dem Gewicht 0,3 ein (OECD-Äquivalenzskala).

²¹⁴ Eine weitere Quelle zur Bewertung der Einkommenssituation ist das Sozioökonomische Panel (SOEP). Der SOEP-Wert zur Armutsquote von Migrantenhaushalten (2005: 77,9 %) ist mit dem Mikrozensus-Wert zum gewichteten Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund (2005: 78,8 %) nicht direkt vergleichbar, da beim Mikrozensus in der Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund auch die in Deutschland geborenen Deutschen mit Migrationshintergrund enthalten sind, die das SOEP nicht erfasst.

Migrationshintergrund, aber 67 % der erwerbstätigen Frauen mit Migrationshintergrund erzielen Einkommen unter 1.100 € (vgl. Tabelle 37 im Anhang).

Aufgrund der geringeren Einkommen haben Personen mit Migrationshintergrund ein größeres Armutsrisiko.²¹⁵ Unter der Armutsrisikoschwelle²¹⁶ leben in Deutschland nach den Daten des Mikrozensus 2005 15 % der Bevölkerung. Bei Personen mit Migrationshintergrund liegt dieser Anteil mit über 28 % fast doppelt so hoch (Personen ohne Migrationshintergrund: 12 %). Auch hier zeigt der Vergleich der Migrationsgruppen beträchtliche Unterschiede: während 34 % der ausländischen Bevölkerung einem Armutsrisiko unterliegen, sind es bei den Eingebürgerten bzw. als Deutsche Geborenen 25 % und bei den (Spät-)Aussiedler/innen lediglich 21 % (vgl. Tabelle 37 im Anhang).

Im Juli 2007 waren 96.000 ausländische Arbeitslose im Arbeitslosengeld I-Bezug. Da ausländische Arbeitslose aufgrund durchschnittlich niedrigerer Qualifikationen niedrigere Einkommen erzielen und somit geringere Beiträge zahlen, sind auch ihre durchschnittlichen Leistungsansprüche in der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld I) etwas niedriger als bei deutschen Arbeitslosen.²¹⁷ Im Berichtszeitraum hat sich die Arbeitslosigkeit von Ausländer/innen stark in den Rechtskreis SGB II verlagert. Von den derzeit (September 2007) 532.000 ausländischen Arbeitslosen sind 82 % bei den Trägern der Grundsicherung und 18 % bei den Arbeitsagenturen gemeldet.

Für den Rechtskreis SGB II lassen sich aufgrund einer aktuellen Erhebung des IAB²¹⁸ auch die Leistungsbezieher mit Migrationshintergrund beziffern. Arbeitslosengeld II beziehen in Deutschland derzeit (September 2007) 5,3 Mio. Personen, davon haben fast 38 % einen Migrationshintergrund. Von diesen knapp 2 Mio. Migrantinnen und Migranten, die durch die Grundsicherung unterstützt werden, sind rund 1 Mio. zugleich arbeitslos. Bezogen auf die jeweilige Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter nimmt somit jede fünfte Person mit Migrationshintergrund, aber nur jede vierzehnte ohne Migrationshintergrund Leistungen der Grundsicherung in Anspruch. Auch diese Zahlen verweisen auf den immensen Bedarf an zielgruppengenaue Angeboten zur

²¹⁵ Die Armutsrisikoquote bezeichnet den Anteil der Personen, deren Einkommen unter 60 % des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens (Medianwert) nach neuer OECD-Skala liegt. Das Pro-Kopf-Einkommen wird pro Mitglied des Haushalts unterschiedlich gewichtet.

²¹⁶ Die Armutsrisikoschwelle bezeichnet das gewichtete Pro-Kopf-Einkommen, unter deren Grenze eine Person einem Armutsrisiko unterliegt. Dies ist der Fall, wenn ihr gewichtetes Pro-Kopf-Nettoeinkommen weniger als 60 % des durchschnittlichen Einkommens (Medianwert) beträgt.

²¹⁷ Nach Migrationshintergrund differenzierte Angaben zur Leistungsbeziehern und zur Leistungshöhe im Rechtskreis SGB III können hier nicht gemacht werden, da entsprechende Daten nicht vorliegen.

²¹⁸ Hönekopp, Elmar 2007, a.a.O.

Verbesserung der Qualifikationsstruktur und damit der Arbeitsmarktchancen von Migrantinnen und Migranten.

Insgesamt belegen die Befunde dieses Abschnitts die deutlich schlechtere wirtschaftliche und soziale Lage der deutschen und ausländischen Bevölkerung mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Deutschen ohne Migrationshintergrund. Wenn die Arbeitsmarkt- und die Armutsrisiken von Migrantinnen und Migranten nachhaltig verringert werden sollen, so setzt dies die gleichberechtigte Teilhabe am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben unabdingbar voraus. Daher ist zu begrüßen, dass der Nationale Integrationsplan einen deutlichen Schwerpunkt bei sprachlicher und beruflicher Förderung setzt.

4. Integrationskurse und Erstförderung des Bundes

Mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes zum 1.1.2005 sind die Integrationskurse gemäß §§ 43 ff. AufenthG angelaufen. In ihrem letzten Bericht²¹⁹ hat die Beauftragte das Kurssystem ausführlich dargestellt, weswegen hier auf eine erneute Ausführung verzichtet wird.

Im Mittelpunkt der öffentlichen und fachlichen Diskussion im Berichtszeitraum stand die Evaluierung der Integrationskurse mit dem Ziel der qualitativen Verbesserung des bestehenden Angebots. Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe in § 43 Abs. 5 AufenthG war die Bundesregierung verpflichtet, zum 1.7.2007 dem Deutschen Bundestag einen Erfahrungsbericht zur Durchführung und Finanzierung der Integrationskurse vorzulegen. Als Grundlage hierfür erteilte das Bundesministerium des Innern Ende 2005 einen Auftrag zu einem externen Gutachten zur Evaluierung der Integrationskurse (Evaluierungsbericht) und zu möglichen Verbesserungspotentialen.²²⁰ Die Evaluierung erfolgte während des Jahres 2006. Bereits während der laufenden Evaluierung begann eine öffentliche Diskussion um Verbesserungsbedarfe des Kurssystems, in deren Verlauf insbesondere Kursträger, Verbände und die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft ihre Kritik und Anregungen formulierten. Die Beauftragte veröffentlichte ihrerseits mit Verweis auf unmittelbar bestehenden Handlungsbedarf im Mai 2006 „Eckpunkte zur qualitativen Verbesserung der Integrationskurse“. Die besondere Bedeutung der Integrationskurse als einem zentralen Baustein der Integrationsförderung des Bundes zeigte sich auch darin, dass im Rahmen der Arbeiten am Nationalen Integrationsplan eine eigene Arbeitsgruppe

²¹⁹ Vgl. 6. Lagebericht, B V.5.2.2, S. 207.

²²⁰ Auftragnehmer war die Firma Ramboll Management.

„Integrationskurse verbessern“ eingerichtet wurde. Die von dieser Arbeitsgruppe sowie im externen Evaluierungsbericht²²¹ erarbeiteten Handlungsempfehlungen greift der Erfahrungsbericht zur Durchführung und Finanzierung der Integrationskurse²²² auf, der Ende Juni 2007 von der Bundesregierung dem Deutschen Bundestag vorgelegt wurde.

Es besteht Einigkeit, dass das Integrationskursangebot gut angenommen wird, jedoch qualitativ weiter zu entwickeln ist. So kommt der Evaluierungsbericht zu folgendem zentralen Ergebnis: „Das neue System der Integrationskurse hat sich etabliert und bewährt und stellt erstmalig für alle Zuwanderer/innen eine systematische und qualitativ hochwertige Förderung ihrer Integration dar. (...) Die kurzfristige Einführung des neuen Systems und die Komplexität der Aufgaben haben aber auch zu einigen noch nicht optimal gestalteten Verfahrensabläufen geführt.“²²³ Der Bund hebt in seiner Erklärung zum Nationalen Integrationsplan insbesondere darauf ab, die Kurse stärker auf den Erfolg der Teilnehmenden auszurichten.²²⁴ Entsprechenden Handlungs- und Verbesserungsbedarf belegen auch die folgenden Zahlen (Tabelle 18 im Tabellenanhang):

In den ersten beiden Jahren seit Bestehen der Kurse haben 359.047 Personen eine Teilnahmeberechtigung zum Kursbesuch erhalten, davon haben 248.682 Personen bis Ende 2006 einen Kurs besucht. Die Diskrepanz zwischen erteilten Teilnahmeberechtigungen und tatsächlich erfolgtem Kursbesuch ergibt sich daraus, dass die Teilnahmeberechtigungen für die unterschiedlichen Zielgruppen verschiedene Laufzeiten haben: Zur Kursteilnahme verpflichtete Neuzuwanderinnen und -zuwanderer sind gehalten, sich „unverzüglich“ zu einem Integrationskurs anzumelden (vgl. § 7 Abs. 2 IntV). Bei bereits länger in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländern, die freiwillig an einem Integrationskurs teilnehmen, ist die Zulassung auf ein Jahr befristet. Bei nicht teilnahmeverpflichteten Neuzugewanderten gilt der Teilnahmeanspruch zwei Jahre, während Spätaussiedler/innen einen unbefristeten Teilnahmeanspruch besitzen.²²⁵

²²¹ Vgl. Ramboll Management: Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz. Abschlussbericht und Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung der Integrationskurse, Dezember 2006, im Internet abzurufen unter www.bmi.bund.de/EvaluierungIntegrationskurse.

²²² Der Erfahrungsbericht ist auf der Internetseite des Bundesministeriums des Innern unter www.bmi.bund.de abzurufen.

²²³ Ebd. S. i.

²²⁴ Vgl. Nationaler Integrationsplan, S. 16.

²²⁵ Mit der Neufassung der Integrationskursverordnung wird die Zulassung zum Kurs künftig einheitlich auf zwei Jahre befristet (§ 5 Abs. 2 IntV).

Besonders groß ist die Nachfrage nach den Integrationskursen bei bereits länger in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländern. Sie stellen über die Hälfte der Teilnehmenden. Die meisten von ihnen nehmen freiwillig an den Kursen teil. Zur Kursteilnahme verpflichtet wurden im Jahre 2006 20.828 der bereits länger in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer (= 14,5 % aller Teilnahmeberechtigten), und 43.809 der Neuzugewanderten, die eine Teilnahmeberechtigung erhalten haben (= 30,5 % aller Teilnahmeberechtigten).

Die Zahl der Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler, denen eine Teilnahmeberechtigung ausgestellt wurde, ist – analog zu den Zuzugszahlen – stark rückläufig: Während im Jahre 2005 noch 35.379 Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler eine Teilnahmeberechtigung erhalten haben (= 16,4 % aller ausgestellten Teilnahmeberechtigungen), waren es im Jahre 2006 lediglich 5.403 (= 3,8 %). Auf besonders starkes Interesse stößt das Kursangebot bei Migrantinnen. Sie stellen fast zwei Drittel der Kursteilnehmenden.

Leicht steigend ist die Teilnehmerzahl in den sogenannten zielgruppenspezifischen Integrationskursen. Diese werden für nicht mehr schulpflichtige Jugendliche unter 27 Jahren zur Vorbereitung auf den Besuch weiterführender Schulen, Hochschulen oder auf eine andere Ausbildung angeboten, ferner für Eltern bzw. Frauen, die aus familiären oder kulturellen Gründen keinen allgemeinen Integrationskurs besuchen können und für Personen, die nicht oder nicht ausreichend lesen und schreiben können oder nicht in lateinischer Schrift alphabetisiert sind. In diesen Kursen wird auf die spezifischen Belange der jeweiligen Zielgruppe besonders eingegangen. Haben 2005 an diesen Kursen knapp 10 % aller Kursteilnehmenden teilgenommen, so stieg ihre Zahl 2006 auf gut 15 %.

107.879 Personen haben in den Jahren 2005 und 2006 den Integrationskurs abgeschlossen. Von diesen haben 68.434 an der Abschlussprüfung teilgenommen, davon wiederum haben 48.750 die Prüfung bestanden. Im Ergebnis haben also 71,2 % der Prüfungsteilnehmenden, aber nur 45,2 % der Kursabsolventinnen und -absolventen den Integrationskurs erfolgreich beendet. Damit wird das zentrale Ziel der Integrationskurse, Zugewanderten ausreichende deutsche Sprachkenntnisse zu vermitteln, im Berichtszeitraum nur von weniger als der Hälfte aller Kursabsolventinnen und -absolventen erreicht. Ramboll-Management weist in diesem Zusammenhang im Evaluierungsbericht darauf hin, dass der derzeitige Abschlusstest ausschließlich Aussagen zum Erreichen des Sprachstandes B 1²²⁶ ermöglicht und kein differenziertes

²²⁶ Der Gemeinsame Europäische Referenzrahmen für Sprachen des Europarats definiert auf sechs Niveaustufen von A 1 bis C 2 das jeweils erreichte Sprachstandsniveau. Das Niveau A umfasst die

Bild der erreichten Sprachstände zulässt. Da jedoch nach Einschätzung der Kursträger über ein Drittel der Kursteilnehmenden den Integrationskurs auf dem Sprachstandsniveau A 2, also eine Stufe unter dem geforderten Niveau, beendet, werden viele Kursabsolventinnen und -absolventen erst gar nicht zur Prüfung angemeldet.²²⁷

Um die erkannten Mängel im Kurssystem zu beheben und damit die Zahl derer, die den Integrationskurs erfolgreich abschließen, zu erhöhen, wurden im Rahmen des Evaluierungsverfahrens sowie des Nationalen Integrationsplans, aber auch von Verbänden, Kursträgern sowie der Beauftragten weit reichende Verbesserungsvorschläge gemacht. Zahlreiche Vorschläge wurden im Rahmen der Änderung des Aufenthaltsgesetzes durch das Richtlinienumsetzungsgesetz vom 19.8.2007 (vgl. Kapitel III.2.2.6) und im Rahmen der Überarbeitung der Integrationskursverordnung umgesetzt.

4.1 Bedarfsgerechtes Angebot

Wie oben ausgeführt, zeigen die Erfahrungen der ersten beiden Jahre seit Anlaufen der Integrationskurse, dass für einen großen Teil der Kursteilnehmenden 600 Stunden Deutschsprachunterricht nicht ausreichen, um das erforderliche Sprachniveau B 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen zu erreichen. Um angesichts der sehr heterogenen Gruppe der Kursteilnehmenden die Chancen auf einen erfolgreichen Kursabschluss zu erhöhen, wurde ein stärker differenziertes Kursangebot einschließlich einer Flexibilisierung der Stundenzahl und einer zielgruppenadäquateren Ausgestaltung der Kurse für erforderlich gehalten.

Die Beauftragte begrüßt, dass im Rahmen der Änderung der Integrationskursverordnung nunmehr die Stundenzahl in den zielgruppenspezifischen Kursen von 600 auf bis zu 900 Stunden erhöht und für Teilnehmende in den allgemeinen Integrationskursen, die nach 600 Stunden das geforderte Sprachniveau B 1 noch nicht erreicht haben, eine Wiederholungsmöglichkeit von 300 Stunden eingeführt wurde.²²⁸ Zudem wird der Orientierungskurs von 30 auf 45 Stunden

„elementare Sprachverwendung“, das Niveau B die „selbständige Sprachverwendung“ und das Niveau C die „kompetente Sprachverwendung“. Alle Niveaustufen umfassen die Bereiche Verstehen (Hören und Lesen), Sprechen und Schreiben. Das Niveau B 1 dokumentiert dabei auf der unteren Stufe des Bereichs „Selbständige Sprachanwendung“ die Fähigkeit, sprachliche Probleme des Alltags flexibel bewältigen zu können, indem ein Gespräch aufrechterhalten und alltägliche Situationen ausgedrückt werden können.

²²⁷ Vgl. Ramboll Management, a.a.O., S. 54 f.

²²⁸ Die Wiederholungsmöglichkeit gilt rückwirkend auch für nicht erfolgreiche Kursteilnehmende der Jahre 2005-2007.

ausgeweitet. Diese Stundenaufstockungen verbessern die Chancen auf einen erfolgreichen Kursabschluss für einen größeren Teil der Kursteilnehmenden. Damit das von den Kursteilnehmenden erreichte Sprachniveau differenzierter nachgewiesen werden kann, wird eine skalierte Sprachprüfung eingeführt, die die Kompetenzstufen A 2 und B 1 ausweisen kann. Bis zum Vorliegen dieses skalierten Sprachtests voraussichtlich ab 1.1.2009 kann im Jahr 2008 wahlweise die A 2- oder die B 1-Prüfung abgelegt werden. Der erfolgreiche Abschluss eines Integrationskurses wird jedoch weiterhin an das Erreichen des Sprachniveaus B 1 geknüpft (§ 17 Abs. 2 IntV). Zudem wird die Teilnahme am Abschlusstest explizit zum Kriterium für die ordnungsgemäße Kursteilnahme gemacht.

Die Beauftragte hat im Rahmen dieser Diskussion immer auch einen besonderen Bedarf für jene Zielgruppe markiert, die z.B. aufgrund geringer Bildungserfahrung und trotz individueller Bemühungen absehbar das Sprachniveau B 1 nicht erreichen würde. Sie begrüßt, dass nun für diejenigen bereits in Deutschland aufhältigen Teilnehmereberechtigten, bei denen ein „besonderer sprachpädagogischer Förderbedarf“ besteht, spezifische Zielgruppenkurse ermöglicht werden (§ 13 Abs. 1 Nr. 4 IntV). Diese Förderkurse, die bis zu 900 Stunden Sprachunterricht und 45 Stunden Orientierungskurs umfassen, sind für Personen vorgesehen, die aufgrund rudimentärer deutscher Sprachkenntnisse einen besonderen methodisch-didaktischen Förderbedarf haben und das Sprachniveau B1 voraussichtlich nicht in 600 Stunden erreichen können. Umgekehrt wird für die Gruppe derer, die das Sprachniveau B 1 in weniger als 600 Stunden erreichen, nun ein Intensivkurs eingerichtet, der in 400 Stunden Sprachkurs plus 30 Stunden Orientierungskurs zum Sprachniveau B 1 führt (§ 13 Abs. 2 IntV). Ein weitergehender Spracherwerb ist für diese Gruppe im Rahmen der Integrationskurse nicht vorgesehen.

4.2 Kursqualität

Eine Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Steigerung des Kurserfolgs wurde von allen am Evaluierungsverfahren Beteiligten sowie im Nationalen Integrationsplan für unerlässlich erachtet. Gegenstand der Verbesserungsvorschläge waren insbesondere die Begrenzung der Höchstteilnehmerzahl der Kurse und eine bessere finanzielle Ausstattung, um festgestellte negative Auswirkungen auf die Honorare der Lehrkräfte und damit auf die Kursqualität zu vermeiden. Im Evaluierungsbericht war festgestellt worden, dass seit Einführung der Integrationskurse die Lehrkräftehonorare durchschnittlich brutto um 2 €/Stunde gesunken sind.

Die Beauftragte begrüßt die im Rahmen der Änderung der Integrationskursverordnung vorgesehene Reduzierung der maximalen Kursgröße auf 20 Personen im allgemeinen Integrationskurs und auf kleinere Kursgruppen bei den zielgruppenspezifischen Kursen (§ 14 Abs. 1 IntV). Auch die Erhöhung des Stundensatzes auf 2,35 € weist in die richtige Richtung. Die Beauftragte wird weiter beobachten, inwieweit mit dem vorgesehenen Stundensatz das gewünschte Qualitätsniveau, insbesondere die angestrebte angemessene Vergütung für qualitativ gute Lehrkräfte, zu finanzieren sein wird.

4.3 Teilnahmebedingungen

Die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Teilnahme sowohl hinsichtlich des Teilnehmerkreises als auch der Teilnahmemöglichkeiten war ein weiterer Schwerpunkt der Vorschläge zur Optimierung der Kurse im Rahmen des Nationalen Integrationsplans und des Evaluierungsverfahrens. Mit dem Ziel, Hindernisse für die Kursteilnahme insbesondere von Frauen, Geringverdienenden und Sozialleistungsbeziehenden abzubauen, zielten die Verbesserungsvorschläge vor allem auf eine verbesserte kursbegleitende Kinderbetreuung, eine umfassendere und bundesweit einheitliche Fahrtkostenerstattung und eine Befreiung vom Eigenbeitrag für Geringverdiener/innen.

Von großer Bedeutung ist die Neuregelung der Fahrtkostenerstattung. Künftig werden allen Teilnahmeberechtigten, die vom Kostenbeitrag zum Integrationskurs befreit sind, weil sie Leistungen nach dem SGB II oder Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII beziehen, bei ordnungsgemäßer Kursteilnahme auch die Fahrtkosten vom Bundesamt erstattet (§ 4 Abs. 4 IntV). Sonstigen zur Kursteilnahme Verpflichteten kann ein Fahrtkostenzuschuss gewährt werden. Damit wird ein wesentliches Teilnahmehindernis für Leistungsbeziehende und Geringverdiener/innen ausgeräumt. Zudem wird eine Ermessensregelung zur Befreiung von der Kostenbeitragspflicht über den Kreis der unmittelbaren Beziehender/innen von Sozialleistungen hinaus eingeführt. Die Beauftragte hätte sich jedoch eine großzügigere Regelung gewünscht, die nicht ausschließlich auf eine „unzumutbare Härte“ abstellt.

Um dem an mehreren Stellen im Nationalen Integrationsplan markierten Bedarf der Sicherstellung einer qualifizierten Kinderbetreuung, insbesondere für Kinder unter drei Jahren,²²⁹ Rechnung zu tragen, wird der Bund einen erhöhten Betrag zur Verfügung stellen. Da aus Sicht der Beauftragten fehlende Kinderbetreuungsangebote kein Teilnahmehindernis an den Integrationskursen sein dürfen, wird sie weiter beobachten,

²²⁹ Vgl. Nationaler Integrationsplan, S. 16, 18, 40, 42, 50.

ob neben einer qualitativ hochwertigen auch eine quantitativ hinreichende Kinderbetreuung von allen beteiligten Akteuren, einschließlich der Kommunen, bereitgestellt wird.

Ebenfalls neu ist die Möglichkeit, deutsche Staatsangehörige, die nicht über ausreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügen und die in besonderer Weise integrationsbedürftig sind, im Rahmen freier Kursplätze zur Teilnahme zuzulassen (§ 44 Abs. 4 S. 2 AufenthG).

Als zusätzlicher Anreiz zur Motivation der Kursteilnehmerinnen und -teilnehmer wird erstmals eine hälftige Rückerstattung des Kostenbeitrags bei erfolgreicher Kursteilnahme ermöglicht (§ 9 Abs. 6 IntV). Im Gegenzug wurden auf gesetzlicher Ebene stärkere Sanktionierungsmöglichkeiten geschaffen.

4.4 Nachhaltigkeit

Um den mit dem Integrationskurs erreichten Sprachstand zu verfestigen, zu vertiefen und fortzuentwickeln, wurde im Evaluierungsverfahren und im Nationalen Integrationsplan der besseren Verzahnung von Integrationskursangebot und anderen Förderangeboten, insbesondere der berufsbezogenen Sprachförderung, sowie der Vernetzung der Integrationskurse und sonstigen Integrationsfördermaßnahmen vor Ort eine hohe Bedeutung beigemessen. Die Verzahnung und Vernetzung der Angebote zieht sich als Querschnittsthema durch den Nationalen Integrationsplan. Die Länder kündigten darin an, auf eine verbesserte Zusammenarbeit von Ausländerbehörden, Arbeitsgemeinschaften bzw. Trägern der Grundsicherung für Arbeitssuchende, Regionalkoordinatorinnen und -koordinatoren des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge sowie Migrationserstberatung und Jugendmigrationsdiensten hinzuwirken und damit die Wirksamkeit der Integrationskurse zu erhöhen. Für integrationskursergänzende Verbundprojekte wollen sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten eigene Mittel oder Mittel des Europäischen Sozialfonds einsetzen. Auch die Kommunalen Spitzenverbände sprachen sich dafür aus, die Integrationskurse mit einem „abgestimmten flankierenden Kursangebot“²³⁰ zu unterstützen.

4.5 Migrationserstberatung und Jugendmigrationsdienste

Zu den vom Bund finanzierten Angeboten der Erstförderung zählen auch die Migrationserstberatung (MEB) für erwachsene Migrantinnen und Migranten in der

²³⁰ Nationaler Integrationsplan, S. 43.

Zuständigkeit des Bundesministeriums des Innern und die Jugendmigrationsdienste (JMD) in der Zuständigkeit des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.²³¹ Sowohl im Evaluierungsbericht zu den Integrationskursen als auch im Rahmen des Nationalen Integrationsplans ist die Bedeutung der sozialpädagogischen Begleitung für den Integrationsprozess betont und eine noch stärkere Kooperation zwischen diesen Angeboten und den Integrationskursträgern sowie weiteren Akteuren vor Ort angeregt worden. In diesem Sinne wird derzeit das Konzept zur Migrationserstberatung überarbeitet. Bei den Jugendmigrationsdiensten wird seit dem 1.9.2006 im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend das Förderinstrument des Integrationsplans evaluiert. Die Evaluierung ist auf zwei Jahre angelegt.

Die Mitgliedsverbände der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege sind im Rahmen des Nationalen Integrationsplans eine Reihe von Selbstverpflichtungen eingegangen, mit denen sie als Träger sowohl von Integrationskursen als auch der Migrationserstberatung und der Jugendmigrationsdienste ihre Unterstützung für ein nachhaltiges Angebot an Kursen und kursbegleitenden Maßnahmen zugesagt haben.

Um die geplanten qualitativen Verbesserungen der Integrationskurse mit einer ausreichenden Finanzierung zu unterlegen, kündigte das Bundesministerium des Innern im Zusammenhang mit dem Nationalen Integrationsplan an, die Haushaltsmittel für die Integrationskurse im Haushalt 2008 um 14 Mio. € auf 154,8 Mio. € aufzustocken.²³² Der Deutsche Bundestag hat dieser Mittelserhöhung im November 2007 zugestimmt. Für die Migrationserstberatung stehen im Bundeshaushalt 2008 25,8 Mio. € zur Verfügung, was einer Kürzung von knapp 900.000 € gegenüber dem Vorjahr entspricht. Die Haushaltsmittel für die Jugendmigrationsdienste belaufen sich für das Haushaltsjahr 2008 wie in den Vorjahren auf rund 40 Mio. €.

5. Lebenssituation von Frauen

Frauen kommt im Integrationsprozess eine besondere Rolle zu. Der Nationale Integrationsplan widmet der besonderen Situation der Frauen in der Migration ein ganzes Kapitel. Die Arbeitsgruppe 4 „Lebenssituation von Frauen und Mädchen verbessern, Gleichberechtigung verwirklichen“ des Nationalen Integrationsplans bestand aus zwei Unterarbeitsgruppen: Unterarbeitsgruppe 1 „Integration durch Recht;

²³¹ Vgl. dazu ausführlich 6. Lagebericht B V.5.1.2, S. 202.

²³² In den Jahren 2006 und 2007 standen jeweils 140,8 Mio. € für die Integrationskurse zur Verfügung.

Partizipation“ und Unterarbeitsgruppe 2 „Stärkung der Migrantinnen in Familie und sozialem Umfeld, Sexualaufklärung, Gesundheit und Altenhilfe“. Die anderen Arbeitsgruppen waren aufgefordert, entsprechend dem Grundsatz des „Gender Mainstreaming“, die Belange der Migrantinnen im Rahmen ihres jeweiligen Handlungsauftrags zu berücksichtigen.

Migrantinnen sind in vielen Lebensbereichen mit spezifischen Problemen konfrontiert, die in dieser Art oder in dieser Intensität in der deutschstämmigen weiblichen Bevölkerung seltener oder kaum vorzufinden sind. Nach wie vor sind die Hürden für eine gleichberechtigte Teilhabe hoch. Migrantinnen sehen sich in allen Bereichen des täglichen Lebens mit Vorurteilen konfrontiert, die ihnen gleichberechtigte Teilhabe am gemeinschaftlichen Leben in Deutschland und den gleichberechtigten Zugang etwa zu Bildung, Beruf und Gesundheits- und sozialen Regeldiensten erschweren durch die Verflechtung von Benachteiligungen aufgrund des Geschlechts, der Herkunft sowie eventuell der Religion. Die gleichberechtigte Partizipation von Migrantinnen in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft ist keine Selbstverständlichkeit. Tatsächliche Gleichstellung muss noch verwirklicht, Antidiskriminierungsregelungen müssen durchgesetzt werden. Hierzu sind neben einer Verbesserung des Zugangs von Migrantinnen zu Ausbildung und Beruf auch die Organisation und Vernetzung von Migrantinnen und ihren Interessenvertretungen erforderlich. Solide Sprachkenntnisse, staatsbürgerliche Bildung und ein aus eigener Erwerbstätigkeit erwachsenes Selbstbewusstsein sind unabdingbar für eine gleichberechtigte Teilhabe von Migrantinnen und die Vertretung ihrer eigenen Interessen. Das Fehlen dieser Voraussetzungen erschwert Migrantinnen zumeist den Zugang zu gesellschaftlicher Teilhabe und wertvollen Informationen. Migrantinnen, die durch Beratung und Bildung aktiv unterstützt werden, sind in der Lage, sich selbstbewusst gegen Diskriminierung sowohl von innerfamiliärer als auch von gesellschaftlicher Seite durchzusetzen und Teilhabe einzufordern.

Zu den zentralen Maßnahmen, die in der Arbeitsgruppe 4 zum Nationalen Integrationsplan als erforderlich identifiziert wurden, gehören u.a. die interkulturelle Öffnung vorhandener Strukturen, die bessere Zusammenarbeit und Vernetzung aller Akteure sowie die zusätzliche Bereitstellung von Fördermitteln. Durch interkulturelle Öffnung der Verwaltung und der Institutionen (z.B. durch Einstellung von Migrantinnen und Migranten und interkulturelle Fortbildung für alle) sowie den Abbau von Zugangsbarrieren sollen alle Bevölkerungsgruppen angemessen vertreten sein und bei der Durchsetzung ihrer Belange kompetent unterstützt werden. Die Mitgliedsverbände der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege treiben die weitere

interkulturelle Öffnung ihrer Dienste und Einrichtungen voran. Sie berücksichtigen dies bei ihrer Personalpolitik und unterstützen den Prozess durch Fortbildungen.

Des Weiteren ist eine quantitative und qualitative Verbesserung des Beratungsangebotes insbesondere im Bereich niedrigschwelliger Angebote sowie aufsuchender Beratungsstrategien mit Sprachmittlerinnen und -mittlern erforderlich. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wird prüfen, wie Beraterinnen und Berater der Migrationserstberatung und Kursleiterinnen der niedrigschwelligen Frauenkurse durch Thematisierung in den Fortbildungsveranstaltungen und Vernetzung mit den entsprechenden Stellen in die Lage versetzt werden können, Ratsuchende zu den Themen Zwangsverheiratung und Gewalt im persönlichen Umfeld an entsprechend qualifizierte Beratungsstellen weiterzuvermitteln. Aus Sicht der Beauftragten wäre es wünschenswert gewesen, dass auch Länder und Kommunen in diesem Bereich Selbstverpflichtungen abgegeben hätten. Tatsächlich gibt es mittlerweile etliche Kommunen, die den Prozess der interkulturellen Öffnung – beispielsweise durch gezielte Einstellungspolitik – ernst nehmen und weit vorangekommen sind.

Eine weitere wichtige Maßnahme ist der Abbau von Stereotypen und Vorurteilen gegenüber Migrantinnen in der Mehrheitsgesellschaft. Diesbezüglich hat sich die Beauftragte der Bundesregierung zu einer Imagekampagne verpflichtet, bei deren Konzipierung die Verbände der Migrantinnen einbezogen werden sollen.

5.1 Häusliche Gewalt

Migrantinnen sind vielfach in besonderer Weise von häuslicher Gewalt betroffen und besonders massiven Formen von innerfamiliärer Gewalt ausgesetzt.²³³ Diese Situation steht im Widerspruch zur deutschen Rechtsordnung. Ein wirksamer Schutz der Betroffenen kann jedoch nur gewährleistet werden, wenn Migrantinnen über ihre rechtlichen Möglichkeiten und bestehende Beratungs- und Hilfsangebote informiert sind. Dazu ist eine quantitative und qualitative Verbesserung des Beratungsangebots, insbesondere im Bereich niedrigschwelliger Angebote notwendig.²³⁴ Gegenüber dem

²³³ Müller, Ursula / Schröttle, Monika: Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland. Eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin 2004. Die Studie ist eingestellt im Forschungsnetz des BMFSFJ: www.bmfsfj.de.

²³⁴ Im Bereich der Gewalt gegen Migrantinnen liegt nach wie vor lediglich eine bundesweite Studie mit quantitativen Ansätzen vor, die gleichzeitig auch Gewalt gegen Frauen mit Migrationshintergrund berücksichtigt. Die Ergebnisse wurden bereits im letzten Bericht der Beauftragten ausführlich dargestellt (vgl. 6. Lagebericht, B IX., S. 292 ff).

letzten Bericht haben sich im Hinblick auf die Gewinnung von Daten in diesem Bereich keine neuen Erkenntnisse ergeben.²³⁵

Im Jahr 1999 beschloss die Bundesregierung den ersten Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Nachdem die dort genannten Maßnahmen weitgehend umgesetzt worden waren, erfolgte die Fortschreibung. Im September 2007 wurde der Aktionsplan II zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen im Kabinett beschlossen.²³⁶ Er enthält auch Maßnahmen, die sich speziell auf Migrantinnen beziehen. Nach dem ersten Aktionsplan wurden an dieser Stelle besondere Handlungsnotwendigkeiten festgestellt. Insgesamt bündelt der zweite Aktionsplan über 130 Maßnahmen der Bundesregierung in den Bereichen Prävention, Rechtsetzung durch den Bund, Hilfesystem zur Unterstützung und Beratung gewaltbetroffener Frauen, Kooperation zwischen staatlichen Institutionen und nichtstaatlichen Hilfsangeboten oder Forschung.

Exemplarisch genannt seien:

- das durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderte Modellprojekt zum Ausbau eines Online-Beratungsangebotes für von Zwangsverheiratung und anderer häuslicher Gewalt bedrohte und betroffene junge Migrantinnen,
- die Verbreitung von Informationsmaterialien und rechtlichen Hinweisen für Migrantinnen, die Opfer von häuslicher Gewalt sind,²³⁷
- die Prüfung der Bundesregierung zur Einrichtung einer bundesweiten Notruftelefonnummer, die Erstberatung und Vermittlung bei jeder Form von Gewalt gegen Frauen anbieten soll und
- die Förderung von Vernetzungstreffen der Bundes-Arbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt (BAG TäHG), die derzeit bundesweite Qualitätsstandards für die Täterarbeit erarbeitet.

Ein weiteres im Aktionsplan II dargestelltes Handlungsfeld ist die Bekämpfung der weiblichen Genitalverstümmelung unter den in Deutschland lebenden Migrantinnen. Ein

²³⁵ Befragt wurden 10.000 Frauen ab 16 Jahren zu ihren Erfahrungen mit Gewalt. Darüber hinaus wurde eine nicht repräsentative Teilerhebung mit 250 türkischen und osteuropäischen Frauen durchgeführt. Auffällig ist, dass Türkinnen eine relativ hohe Viktimisierungsgefährdung im Bereich körperlicher und sexueller Gewalt vorrangig durch den Partner aufweisen. Sexuelle Gewalt erleben dagegen osteuropäische Frauen am häufigsten.

²³⁶ Der Aktionsplan ist im Internet eingestellt unter www.bmfsfj.de.

²³⁷ Abrufbar unter www.integrationsbeauftragte.de.

Ergebnis dieser Bemühungen sind die auf Anregung des Bundesministeriums für Gesundheit und auf Initiative der Bundesärztekammer erarbeiteten und veröffentlichten „Empfehlungen zum Umgang mit Patientinnen nach weiblicher Genitalverstümmelung“.²³⁸

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Häusliche Gewalt begleitet seit Frühjahr 2000 die nationale Umsetzung des Aktionsplans zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Vertreten sind die jeweils zuständigen Bundesministerien, die Fachministerkonferenzen der Bundesländer, Präventionsprojekte sowie Nichtregierungsorganisationen wie Beratungsstellen und Frauenhäuser.

5.2 Frauenhandel

Um die Bekämpfung des Frauenhandels besser zu koordinieren, hat die Bundesregierung im Frühjahr 1997 die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel eingerichtet, der die zuständigen Bundesressorts, das Bundeskriminalamt sowie Vertretungen der Länder und Nichtregierungsorganisationen angehören. Aufgaben der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel sind ein kontinuierlicher Informationsaustausch über die vielfältigen Aktivitäten in den Bundesländern sowie in den nationalen und internationalen Gremien, eine Analyse der konkreten Probleme bei der Bekämpfung des Frauenhandels und die Erarbeitung von Empfehlungen und ggf. gemeinsamen Aktionen zur Bekämpfung des Frauenhandels.²³⁹

Zu den konkreten Ergebnissen der Arbeit der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel zählt die Erarbeitung eines Kooperationsmodells für einen speziellen Zeuginnenschutz für Frauen, die nicht in das Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden können oder wollen. Auch wurde eine Handreichung für die Sozialleistungsträger zur Zuständigkeit bei Leistungen an Opfer von Menschenhandel erarbeitet. Das Kooperationskonzept diente als Vorbild entsprechender Konzepte etlicher Bundesländer. Schließlich führt das Bundeskriminalamt spezielle Fortbildungen für die Polizei durch.

²³⁸ Vgl. www.bundesaerztekammer.de.

²³⁹ Vgl. auch Kapitel III.2.2.5 zu Ausführungen zur Opferschutzrichtlinie, siehe z.B. auch: Geltendmachung von Leistungsansprüchen nach dem Opferentschädigungsgesetz für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung unter www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Kategorien/Publikationen/publikationsliste,did=101048.html sowie Arbeitspapier zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung im Bereich Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung unter www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Kategorien/Publikationen/publikationsliste,did=101044.html.

5.3 Zwangsverheiratung

5.3.1 Ausgangslage

Im Berichtszeitraum wurde die bereits 2004 begonnene Debatte um Zwangsverheiratungen vertieft.²⁴⁰ Die Unterarbeitsgruppe 1 der Arbeitsgruppe 4 zum Nationalen Integrationsplan hat sich eingehend mit dieser Problematik beschäftigt. Darüber hinaus wurde am 19.6.2006 eine Sachverständigenanhörung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend durchgeführt.²⁴¹ Im Fokus der Anhörung standen insbesondere die Frage einer Abgrenzung von Zwangsverheiratungen und arrangierten Ehen, die Beurteilung der aufenthalts-, zivil- und strafrechtlichen Situation und die notwendigen Änderungen zur Verbesserung der Situation der Opfer. Bislang liegen keine Studien vor, die belastbare Aussagen oder Schätzungen über das Ausmaß von Zwangsverheiratung und über die zugrunde liegenden Familienstrukturen zulassen. Nach wie vor existiert nur eine nicht repräsentative Teilerhebung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ).²⁴² Eine Verbesserung der empirischen Datengrundlage ist dringend erforderlich. Das BMFSFJ hat daher zugesagt, eine qualitativ und quantitativ repräsentative Studie in Auftrag zu geben.

Im September 2007 erschien der Sammelband „Zwangsverheiratung in Deutschland“.²⁴³ Expertinnen und Experten aus den unterschiedlichsten Bereichen haben ihren Beitrag geleistet, so dass das Thema unter verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet wurde. Der Sammelband befasst sich mit Risikofaktoren und Ursachen von

²⁴⁰ Das Thema Zwangsverheiratung war auch mehrfach Gegenstand von Anträgen (BT-Drs. 16/61 vom 8.11.2005; 16/5103 vom 25.4.2007; 16/1555 vom 19.5.2006), schriftlichen Anfragen und mündlichen Fragen im Bundestag (BT-Drs. 16/61 vom 8.11.2005; 16/412 vom 19.1.2006 ; 16/1156 vom 5.4.2006; 16/1564 vom 19.5.2006; 16/4914 vom 30.3.2007; 16/5373 vom 18.5.2007; 16/5498 vom 25.5.2007; 16/5501 vom 25.5.2007).

²⁴¹ Vgl. BT-Wortprotokoll Nr. 16/13 des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 19.6.2006.

²⁴² Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat 150 türkische Frauen im Rahmen einer Studie zu Gewalt gegen Frauen in einer nicht repräsentativen Teilerhebung nach ihren Erfahrungen mit Zwangsheirat befragen lassen. Von den 150 befragten Türkinnen gab ca. die Hälfte an, dass ihr Partner von Verwandten ausgesucht worden war. Von diesen Frauen gaben 53 an, mit der Wahl ihrer Verwandten einverstanden gewesen zu sein. 16 Frauen hätten ihren Partner jedoch lieber unabhängig von ihrer Familie ausgewählt, 12 von ihnen sahen sich zur Ehe gezwungen. Auch wenn diese Zahlen keine generalisierbaren Aussagen zulassen, zeigt diese Untersuchung, dass Zwangsverheiratungen kein seltenes Phänomen sind, die Definition von Zwangsverheiratung und die Abgrenzung zur arrangierten Ehe jedoch schwierig ist. Müller, Ursula / Schröttle, Monika a.a.O.

²⁴³ Die Veröffentlichung des Sammelbandes ist eine Selbstverpflichtung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend aus dem Nationalen Integrationsplan. Er entstand in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte. „Zwangsverheiratung in Deutschland“, 2007, ist eingestellt unter Publikationen BMFSFJ www.bmfsfj.de.

Zwangsverheiratung sowie mit Möglichkeiten und Notwendigkeiten, diese erfolgreich zu bekämpfen. Er enthält eine Praxisevaluation, die aus einer statistischen Auswertung der Daten von 331 betroffenen Frauen im Alter zwischen 12 und 22 Jahren (Durchschnittsalter: 17) resultiert, die in den Jahren 1986-2006 von der Berliner Kriseneinrichtung PAPATYA betreut wurden.²⁴⁴ Auf dieser Auswertung aufbauend wurde eine qualitative biografische Analyse von 100 Frauen durchgeführt. Als Ergebnis der Auswertung lässt sich u.a. festhalten, dass Zwangsverheiratung vor allem in einem familiären und sozialen Umfeld stattfindet, das stark belastet ist. Fast alle der 100 genauer analysierten Lebensgeschichten enthielten zum Teil erschreckende Berichte über innerfamiliäre Gewalt, auch sexuellen Missbrauch und Vergewaltigung durch einen Familienangehörigen (Bruder, Cousin, Vater, Onkel). Dies kam in 12% der Biografien vor. Die Praxisevaluation kommt zu dem Ergebnis, dass das traditionell-patriarchalische Ehrverständnis ein wichtiger Auslöser für Zwangsverheiratungen ist. Andere Auslöser waren eine traditionelle Heirats- und Familienpolitik, der Wunsch, einer Person aus dem Herkunftsland die Migration nach Deutschland zu ermöglichen oder auch eine finanzielle Notlage. Ein weiteres Ergebnis der Auswertung ist, dass Zwangsverheiratungen nicht nur dem islamischen Kulturkreis zugeordnet werden können.

Schwierigkeiten bereitet nach wie vor die Abgrenzung zwischen Zwangsverheiratung und arrangierter Ehe. Eine solche Abgrenzung ist u.a. für Strafverfahren erforderlich. Überwiegend wird eine Zwangsverheiratung dann angenommen, wenn zumindest ein Ehepartner gegen seinen Willen zur Ehe gezwungen wird. Eine klare Abgrenzung ist jedoch nicht immer möglich. Es kann zu Situationen kommen, in denen sich beispielsweise einer der potenziellen Heiratskandidaten, der – anfangs möglicherweise freiwillig getroffenen – Entscheidung zu heiraten, nicht mehr widersetzen kann. Die Gründe hierfür können vielfältig sein: Familiärer Druck, fortgeschrittene Heiratsvorbereitungen oder die Angst, dass die Familie durch ein Abrücken vom Heiratsversprechen ihr Ansehen verlieren könnte. In dieser Grauzone ist die Feststellung einer nicht auf der freien Entscheidung beider Partner beruhenden Eheschließung für einen Außenstehenden und teilweise auch für den Betroffenen selbst nicht ohne weiteres möglich.

²⁴⁴ Vgl. Strobl, Rainer / Lobermeier, Olaf: Zwangsverheiratung: Risikofaktoren und Ansatzpunkte zur Intervention, in: Sammelband „Zwangsverheiratung in Deutschland“, 2007, S. 27 ff.

5.3.2 Erforderliche Maßnahmen

Zwangsverheiratung ist eine schwere Menschenrechtsverletzung.

Zwangsverheiratungen verstoßen gegen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Art. 16), die das Recht auf freie Eheschließung und selbstbestimmte Partnerwahl garantiert. Sie verstoßen aber auch gegen nationales Recht. Wird ein Ehegatte widerrechtlich durch Drohung zur Eingehung einer Ehe bestimmt, so ist die Ehe auf Antrag aufhebbar (vgl. § 1314 Abs. 2 Nr. 4 BGB). Der Standesbeamte darf eine Ehe nicht schließen, wenn sie offenkundig aufhebbar ist (§ 1310 Abs. 1 S. 2 BGB). Auch sind Zwangsverheiratungen nach § 240 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 StGB als besonders schwerer Fall der Nötigung mit einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren strafbar.

Teilweise wird von Frauenorganisationen im familien- und zivilrechtlichen Bereich eine Verlängerung der einjährigen Eheaufhebungsfrist (§ 1317 Abs. 1 BGB; die Frist beginnt nach Ende der Zwangslage zu Laufen) für den Fall gefordert, dass „ein Ehegatte zur Eingehung der Ehe widerrechtlich durch Drohung bestimmt worden ist“ (§ 1314 Abs. 2 Nr. 4 BGB). Es sei für die Betroffenen schwierig, sich in dieser kurzen Frist aus ihrer Zwangsehe zu befreien. Einige Betroffene ziehen die Aufhebung der Ehe einer Scheidung vor, weil sie – allerdings nur mit eventueller Wirkung für das religiöse Eherecht – festgestellt wissen wollen, dass ihre Ehe niemals rechtmäßig bestanden hat. Um Nachteile der Aufhebungsfolgen für Betroffene zu verhindern, werden Novellierungen im Unterhalts- und Erbrecht gefordert.²⁴⁵ Ob solche Änderungen im Zivilrecht geeignet sind, die Situation der von Zwangsheirat betroffenen Frauen zu verbessern, wird zu prüfen sein. Diskutiert wird außerdem, ob es über die Regelung der Zwangsverheiratung als einen Fall der schweren Nötigung in § 240 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 StGB hinaus eines eigenständigen Straftatbestandes bedarf. Die Befürworter einer eigenständigen Norm verweisen dabei insbesondere auf die damit zu erreichende Symbolkraft. Die Beauftragte sähe in einer eigenständigen Regelung ein wichtiges Signal gegenüber Tätern und Opfern von Zwangsverheiratung.

Ein im Oktober 2004 durch das Bundesland Baden-Württemberg im Bundesrat eingebrachter Entwurf eines Zwangsheirats-Bekämpfungsgesetzes²⁴⁶ mit straf- und zivilrechtlichen Gesetzesänderungen wurde im März 2006 vom Bundesrat an den

²⁴⁵ Vgl. 6. Lagebericht, B IX.2.2, S. 299.

²⁴⁶ Vgl. ebd.

Präsidenten des Bundestages zur Herbeiführung einer Beschlussfassung weitergeleitet.²⁴⁷ Eine Beratung zum Gesetzesentwurf im Bundestag steht noch aus.

Eine Verbesserung der aufenthaltsrechtlichen Situation wird einhellig von Verbänden und den Sachverständigen der Anhörung im BT-Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für erforderlich gehalten. Aus dem Kreis der teilnehmenden Organisationen der Unterarbeitsgruppe 1 der Arbeitsgruppe 4 zum Nationalen Integrationsplan wurde insbesondere die Verlängerung der Rückkehrfrist von derzeit sechs Monaten (§ 51 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG) für ins Ausland heiratsverschleppte junge Frauen mehrfach thematisiert. Nach derzeitiger Rechtslage erlischt das Aufenthaltsrecht spätestens sechs Monate nach Ausreise. Zur effektiven und umfassenden Bekämpfung von Zwangsverheiratungen ist aus dem parlamentarischen Bereich sowie von Frauen- und Migrantenorganisationen gefordert worden, den Schutz von heiratsverschleppten Mädchen und jungen Frauen durch eine ausdrückliche Ausweitung des in § 37 AufenthG normierten Rückkehrrechts und/oder einer Verlängerung der Frist für das Erlöschen des Aufenthaltstitels nach Ausreise (vgl. § 51 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG) zu verbessern. Die Forderungen gingen dabei von einer Verlängerung der Erlöschensfrist für das Aufenthaltsrecht von derzeit sechs Monaten auf drei Jahre bis zu einem Nichterlöschen des Aufenthaltstitels. Eine Änderung der Vorschriften ist bislang nicht erfolgt. Die Beauftragte wird sich auch für eine Verbesserung des Rückkehrrechts einsetzen. Aus ihrer Sicht käme es, wenn sich die Problematik der Heiratsverschleppung als quantitativ relevant und als rechtlich oftmals nicht lösbar verstetigen würde,²⁴⁸ vor allem darauf an, die Regelungen des § 51 AufenthG zu modifizieren. Nur der Fortbestand des Aufenthaltstitels garantiert den Opfern von Heiratsverschleppung die Möglichkeit der zügigen Rückkehr nach Deutschland, sobald sie sich aus ihrer Zwangslage befreit haben.

Darüber hinaus wird von Frauenorganisationen, jüngst dem Deutschen Frauenrat, die Gewährung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts auch vor Ablauf der Mindest-Ehedauer von derzeit zwei Jahren gefordert. § 31 Abs. 2 AufenthG sieht vor, dass von der Voraussetzung einer zweijährigen Ehebestandsdauer abzusehen ist, sofern dies zur Vermeidung einer besonderen Härte erforderlich ist. Die Zwangsverheiratung ist aus Sicht der Beauftragten als ein Fall der besonderen Härte zu sehen. Nach Auffassung

²⁴⁷ Vgl. BT-Drs. 16/1035 vom 23.3.2006.

²⁴⁸ Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wird in Umsetzung des Nationalen Integrationsplans eine repräsentative Studie in diesem Feld in Auftrag geben. In Fällen der Verschleppung türkischer Staatsangehöriger dürfte oftmals das Assoziationsrecht dazu führen, dass der Aufenthaltstitel auch bei einer länger als sechs Monate dauernden unfreiwilligen Abwesenheit nicht erlischt.

von Beratungsstellen und Migrantenorganisationen sei in der Praxis unsicher, ob eine Zwangsverheiratung und die Flucht aus einer Zwangsehe generell den Tatbestand außergewöhnlicher Härte erfüllt. Eine entsprechende Klarstellung in den Anwendungshinweisen des Bundesministeriums des Innern oder in den künftig zu erlassenden Verwaltungsvorschriften ist aus Sicht der Beauftragten daher wünschenswert.²⁴⁹

Außerdem werden von Verbänden, den Sachverständigen der Anhörung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie von Frauenberatungsstellen Änderungen im Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) angemahnt. Die Hilfe zur Erziehung nach SGB VIII kann bei Minderjährigen nur von den Erziehungsberechtigten beantragt werden (§ 27 Abs. 1 SGB VIII). Hier könnte ein Antragsrecht für Jugendliche sinnvoll sein. Schon jetzt ist es allerdings möglich, dass ein Pfleger die Anträge für die Jugendlichen stellt, wenn die elterliche Verantwortung nicht gegeben ist. Dies kann die Jugendlichen entlasten. Um den Opferschutz zu verbessern, sollte die mit der Unterbringung des Jugendlichen in einer Jugendeinrichtung verbundene Mitteilungspflicht an die Eltern nach § 42 Abs. 3 SGB VIII geändert werden.

Betroffenen jungen Frauen zwischen 18 und 21 Jahren sollte darüber hinaus regelmäßig eine Unterbringung in Jugendhilfeeinrichtungen (vgl. §§ 34, 48a SGB VIII) ermöglicht werden. Nach derzeitiger Rechtslage liegt die Unterbringung von jungen Volljährigen im Ermessen. Es wird gefordert, dass Hilfen nach SGB VIII für junge Erwachsene bis zum 26. Lebensjahr gewährt werden sollten. Im Hinblick auf die Unterbringung führt ferner die Pro-Kopf-Finanzierung (über einzelfallbezogene Tagessätze) wegen der häufig zeitraubenden Antragsverfahren und der oft strittigen örtlichen und sachlichen Zuständigkeit der Behörden zu Problemen. Im Rahmen der Arbeiten zum Nationalen Integrationsplan hat sich eine Arbeitsgruppe gebildet, die Empfehlungen für die Anwendung des SGB VIII in Fällen von Zwangsverheiratung erarbeiten will. In der Arbeitsgruppe arbeiten Vertreter und Vertreterinnen von Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene sowie von Unterstützungseinrichtungen zusammen.

Ein weiteres Anliegen der Sachverständigen im Bundestagsausschuss und Teilnehmenden an der Unterarbeitsgruppe 1 der Arbeitsgruppe 4 zum Nationalen Integrationsplan war der Ausbau von Einrichtungen, die auf die Betreuung von Opfern von Zwangsverheiratung spezialisiert sind. Auch die Notwendigkeit einer quantitativen und qualitativen Verbesserung des Beratungsangebotes, insbesondere im Bereich

²⁴⁹ Vgl. z.B. auch Stellungnahme des Sachverständigen Dr. Heiner Bielefeldt, BT-Wortprotokoll Nr. 16/13 des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 19.6.2006.

niedrigschwelliger Angebote sowie aufsuchender Beratungsstrategien mit Sprachmittlerinnen und -mittlern ist unter Fachleuten unbestritten. Neben der interkulturellen Öffnung der Regelberatungsangebote und der Kooperation von Frauenhilfeeinrichtungen mit Migrationsberatungsstellen und Regeldiensten sind spezielle kultursensible Beratungsangebote nötig. In diesem Zusammenhang begrüßt die Beauftragte die Förderung der interkulturellen Onlineberatung für gewaltbetroffene junge Migrantinnen der Berliner Kriseneinrichtung PAPATYA durch das Bundesministerium für Familie, Senioren und Frauen und Jugend. Diese Maßnahme ist jedoch bei Weitem nicht ausreichend. Die Beauftragte bedauert, dass in diesem Bereich keine Selbstverpflichtungen von den insoweit allein zuständigen Ländern und Kommunen abgegeben wurden.

Ein weiteres wichtiges Handlungsfeld ist die Erhaltung und Entwicklung geeigneter präventiver Maßnahmen. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe 4 unterstrichen, dass der Gewalt im persönlichen Umfeld und Zwangsverheiratungen auch präventiv entgegengewirkt werden muss. Präventive Einrichtungen, wie beispielsweise Mädchentreffs, müssten erhalten bzw. geschaffen und eine konsequente Sozialarbeit im Sinne einer niedrigschwelligen präventiven und offenen Jugendarbeit gewährleistet werden.

5.4 UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau

Die Bundesrepublik Deutschland hat 1985 das UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau ratifiziert und sich damit dessen Berichtspflicht unterworfen.²⁵⁰ Der Bericht nimmt in allen Bereichen Bezug auf die besondere Situation von Migrantinnen. Der fünfte Staatenbericht Deutschlands wurde im Januar 2004 vom Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau geprüft. In den Abschließenden Bemerkungen²⁵¹ forderte der Ausschuss die Bundesrepublik u.a. dazu auf, Daten und Informationen über die Art und das Ausmaß der Gewalt gegen Frauen, auch in der Familie, sowie über alle neuen Formen von Gewalt gegen Frauen, einschließlich Migrantinnen, zu erheben und diese Informationen im nächsten periodischen Bericht vorzulegen.

²⁵⁰ Die Einhaltung der Konvention (UN-Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women – CEDAW) wird von einem Ausschuss (CEDAW-Ausschuss) überwacht, dem unabhängige Expertinnen und Experten angehören. Nach Prüfung der Berichte spricht der Ausschuss den Staaten Empfehlungen zur weiteren Umsetzung der Konvention aus.

²⁵¹ Vgl. www.auswaertiges-amt.de.

Das Bundeskabinett hat am 6.6.2007 den 6. Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau beschlossen.²⁵² Der Bericht zeigt ein umfassendes Bild der Gleichstellungspolitik über den Berichtszeitraum von vier Jahren in den Zuständigkeitsbereichen der Bundesministerien und der Bundesländer.

6. Gesundheit

6.1 Gesundheit im Nationalen Integrationsplan

Die Unterarbeitsgruppe 2 der Arbeitsgruppe 4 befasste sich im Rahmen des Nationalen Integrationsplans mit dem Thema der Stärkung von Migrantinnen in Familie und sozialem Umfeld, Sexualaufklärung, Gesundheit und Altenhilfe. Konstatiert wurde, dass von Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund vor allem Präventionsangebote wie z.B. Vorsorgeuntersuchungen in der Schwangerschaft seltener in Anspruch genommen werden. Der Wahl des Schwerpunktes „Gesundheitssituation von Frauen und Mädchen“ lag die Überzeugung zugrunde, dass die Lebenswirklichkeit von Migrantinnen bisher zu wenig Berücksichtigung in der gesellschaftlichen Diskussion findet. Die Unterarbeitsgruppe 2 stellte jedoch fest, dass Verbesserungen in der Gesundheitsversorgung insbesondere durch kultursensible Ansprache und interkulturelle Öffnung des Gesundheitswesens für Migrantinnen bzw. Migranten und auch Migrantenkinder gleichermaßen erforderlich seien. Ein wichtiger Punkt ist dabei nach Ansicht der Beauftragten auch die Erleichterung der Approbation für Drittstaatsangehörige in den Heilberufen.

Um die o.g. Ziele zu erreichen, hat sich z.B. der von der Beauftragten koordinierte Arbeitskreis Migration und öffentliche Gesundheit (s. dazu unten) verpflichtet,

- Maßnahmen zur gesundheitlichen Prävention zu entwickeln und zu stärken,
- die interkulturelle Kompetenz im Sinne von Diversity Management in ambulanter und stationärer Versorgung zu fördern,
- die Aus- und Weiterbildung in kultursensibler Pflege und Altenhilfe voranzutreiben und kulturspezifische Angebote zu unterstützen und

²⁵² Die Berichterstattung beruht auf Art. 18 des Übereinkommens, das am 18.12.1979 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet wurde.

- eine qualifizierte Gesundheitsberichterstattung, die alle Bevölkerungsgruppen in Deutschland abbildet, voranzutreiben.²⁵³

Da im Rahmen der Arbeit der Unterarbeitsgruppe deutlich wurde, dass Gesundheitspolitik und Altenhilfe nicht nur aus frauenpolitischer Sicht zu bearbeiten sind, müssen in Zukunft die Bedürfnisse von Frauen wie Männern und Kindern mit Migrationshintergrund im Rahmen von Gesundheits- und allgemeiner Sozialpolitik besonders berücksichtigt werden. Es folgt daher ein kurzer Überblick über aktuelle Fragen der Gesundheitsberichterstattung und politische Entwicklungen im Bereich Gesundheit von Migrantinnen und Migranten. Die Belange von Menschen mit Migrationshintergrund werden im Gesundheitswesen an vielen Stellen berücksichtigt, dennoch wird es noch vieler Anstrengungen bedürfen, bis aus einem Flickenteppich mit vielen Gute-Praxis-Beispielen eine tragfähige und verlässliche Struktur entsteht, in der Gesundheit und Migration eine Querschnittsaufgabe für alle im Gesundheitswesen Tätigen wird. Um diese interkulturelle Öffnung zu erreichen, sind aus Sicht der Beauftragten alle Entscheidungsträger im deutschen Gesundheitswesen – neben dem Bund die Länder, die Krankenhausgesellschaften und Krankenkassen, die Wohlfahrtsverbände und andere Leistungserbringer – zum Handeln aufgerufen.

6.2 Ausgangssituation

6.2.1 Daten des Mikrozensus 2005

Die Sondererhebung von Daten über Personen mit Migrationshintergrund im Mikrozensus 2005 ermöglicht zum ersten Mal auch einen Überblick über die gesundheitliche Situation dieser großen Personengruppe. Bei der Auswertung ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Voraussetzungen für Gesundheit und Kranksein selbstverständlich vielfältig sind. Aussagen zum Krankheitsstand und Risikoverhalten von Menschen mit Migrationshintergrund und zum daraus folgenden Bedarf an Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge und -versorgung bedürfen einer sehr differenzierten Herangehensweise. So muss bei Menschen mit Migrationshintergrund nicht nur berücksichtigt werden, ob eine Person in Deutschland geboren oder erst später zugewandert ist oder aus welchem Herkunftsland sie stammt. Auch Fragen wie Bildung, berufliche Tätigkeit, Wohnverhältnisse, finanzielle Verhältnisse oder Fluchtgründe u.ä. können den Gesundheitszustand beeinflussen (s. dazu unten).

²⁵³ Vgl. auch Positionspapier des AK Migration und öffentliche Gesundheit, August 2006.

So ist es bei Durchsicht der Daten des Mikrozensus 2005 in einigen Bereichen schwierig, Differenzierungen zwischen „Deutschen ohne Migrationshintergrund“ und der „Bevölkerung mit Migrationshintergrund“ (darunter (Spät-)Aussiedler/-innen und deren Nachkommen, Eingebürgerte und als Deutsche geborene Kinder von Zuwanderern und hier geborenen Ausländer/innen) vorzunehmen, da sich große Unterschiede je nach Herkunftsland auf tun. Hinzu kommt noch die Notwendigkeit, nach Alter, Einreisezeitpunkt, sozialem Status zu differenzieren, um statistische Verzerrungen zu minimieren. Der gesundheitliche Risikofaktor „starkes Übergewicht“ ist zum Beispiel bei weiblichen (Spät-)Aussiedlerinnen und Nachkommen von (Spät-)Aussiedlern ein offensichtliches Problem,²⁵⁴ je nach Herkunftsland variieren die Zahlen jedoch auch bei anderen Frauen mit Migrationshintergrund stark.²⁵⁵

6.2.2 Kinder- und Jugendgesundheitssurvey (KiGGS)

Der Kinder- und Jugendgesundheitssurvey (KiGGS)²⁵⁶ ist eine Studie des Robert-Koch-Instituts zum Gesundheitszustand von Kindern und Jugendlichen im Alter von 0-17 Jahren. Damit wurden erstmals umfassende Daten zur gesundheitlichen Lage von Kindern und Jugendlichen in Deutschland erhoben. Die Datenerhebung dauerte von Mai 2003 bis Mai 2006. Die Endauswertung wird Ende 2007/Anfang 2008 vorliegen. Aufgrund der Ergebnisse soll der Wissensstand über den Gesundheitszustand der Kinder und Jugendlichen in Deutschland verbessert, Problemfelder und Risikogruppen identifiziert, Gesundheitsziele definiert und Ansätze für Hilfsmaßnahmen (Interventionen) und Vorbeugung (Prävention) entwickelt und umgesetzt werden. Im Rahmen von KiGGS wurden Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund entsprechend ihrem Anteil an der Bevölkerung berücksichtigt.

Rund 17 % der untersuchten Kinder und Jugendlichen weisen einen beidseitigen Migrationshintergrund auf, d.h. beide Elternteile sind in einem anderen Land als Deutschland geboren und/oder haben eine nichtdeutsche Staatsangehörigkeit bzw. das Kind ist selbst zugewandert mit mindestens einem nicht in Deutschland geborenen Elternteil. Weitere 8,3 % verfügen über einen einseitigen (nur von einem Elternteil vermittelten) Migrationshintergrund. KiGGS bietet daher erstmalig als

²⁵⁴ 10,0% im Vergleich zu 8,1% bei Frauen ohne Migrationshintergrund, Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung Mikrozensus 2005, Bevölkerung nach Migrationsstatus und Gesundheit III, Body Mass Index.

²⁵⁵ Z.B. Griechenland 9,7%, Italien 8,8%, Spanien 6,1%, Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung Mikrozensus 2005 a.a.O.

²⁵⁶ Vorrangig finanziert durch das Bundesministerium für Gesundheit und das Bundesministerium für Bildung und Forschung.

Querschnittsstudie eine umfassende Datengrundlage. Sonderauswertungen zum Thema Gesundheit von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund werden ebenfalls Ende 2007/Anfang 2008 vorliegen. Konstatieren lässt sich jedoch bereits jetzt der Unterschied in der sozialen Lage: Über die Hälfte der Migrantenkinder stammt aus Familien mit niedrigem sozialem Status, hingegen nur weniger als ein Viertel aller Kinder ohne Migrationshintergrund. Gleichzeitig liegt der Anteil der Hauptschüler fast doppelt so hoch wie bei den Jugendlichen ohne Migrationshintergrund und der Anteil arbeitsloser Eltern drei Mal höher als bei Nichtmigranten. Erste Ergebnisse deuten daher darauf hin, dass bei Kindern mit Migrationshintergrund gerade aufgrund ihrer Herkunft aus sozial schwachen Familien häufiger Gesundheitsrisiken wie Unfälle, Krankheiten, Übergewicht, psychische Auffälligkeiten und Lücken bei der Inanspruchnahme von Vorsorgeuntersuchungen anzutreffen sind als im Durchschnitt der Altersgruppe. Die soziale Lage eines Großteils der Migrantenkinder muss daher bei der Endauswertung der Surveyergebnisse besonders berücksichtigt werden.

Die Studie soll fortgeführt werden. Die Beauftragte setzt sich dafür ein, dass die besondere Problematik der „Panelsterblichkeit“ (Problem der Fortführung von Studien durch Wegfall von Studienteilnehmern aus unterschiedlichsten Gründen) im Bereich der Untersuchungen bei Personen mit Migrationshintergrund und der Schwierigkeiten bei der Ansprache dieses Personenkreises dabei berücksichtigt wird. Ausgehend von den durch den Survey erhobenen Daten, wird die Bundesregierung eine Strategie zur Förderung der Kindergesundheit entwickeln. Ein übergeordnetes Ziel wird dabei die Herstellung von gesundheitlicher Chancengleichheit für alle Kinder und Jugendlichen sein.

6.3 Gesundheitsforschung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung

Im Rahmen des Regierungsprogramms „Gesundheitsforschung: Forschung für den Menschen“ führt das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) den Förderschwerpunkt „Präventionsforschung“²⁵⁷ durch. Gegenstand der Förderung sind Forschungsvorhaben zur primären Prävention und Gesundheitsförderung unter besonderer Berücksichtigung von Zielgruppen in schwierigen sozialen Lagen, einschließlich Menschen mit Migrationshintergrund. Bisher hat das BMBF vier Bekanntmachungen veröffentlicht, die sich wesentlich durch ihre Zielgruppen unterscheiden. Die erste Bekanntmachung von 2003 galt Kindern und Jugendlichen sowie Erwachsenen im mittleren Lebensalter. Beispielhaft für ein gefördertes Projekt

²⁵⁷ Vgl. www.gesundheitsforschung-bmbf.de/de/842.php

unter Einbezug von Menschen mit Migrationshintergrund sei hier ein Vorhaben genannt, welches muttersprachliche Präventionsberater zur Optimierung des Gesundheitsverhaltens von türkisch- und russischsprachigen Migranten im Bereich der Suchtprävention einsetzt.²⁵⁸ Die zweite Bekanntmachung konzentriert sich auf Personen zwischen drei und 25 Jahren und schließt Projekte zur Elternedukation und Evaluation schulischer Maßnahmen der Gesundheitsförderung unter Berücksichtigung von Migrationsaspekten ein. Der Fokus der dritten Bekanntmachung gilt älteren Menschen ab 50 Jahren. Neben der Primärprävention von alkoholbezogenen Störungen bei älteren Migrantinnen und Migranten werden unter anderem Potenziale der Selbsthilfe und partizipativer Ansätze im Bereich der Primärprävention und Gesundheitsförderung für ältere Migrantinnen und Migranten untersucht. Die im Juli 2007 erschienene vierte Bekanntmachung²⁵⁹ richtet sich allgemein auf die Zielgruppe „Menschen in schwierigen sozialen Lagen“, ohne dass eine Altersbeschränkung vorgenommen wurde. Auch hier ist mit zahlreichen Anträgen zu rechnen, in welchen die Zielgruppe „Menschen mit Migrationshintergrund“ im Fokus stehen wird.

Derzeit werden Projekte zur Untersuchung und Verbesserung der Gesundheitsversorgung von Migrantinnen und Migranten auch in den Förderschwerpunkten "Allgemeinmedizin"²⁶⁰ und "Anwendungsorientierte Pflegeforschung"²⁶¹ gefördert. Beispielsweise sollen die Wahrnehmung des Krankheitsbildes "Fieber im Kindesalter" bei deutschen und türkischen Eltern verglichen und entsprechende Handlungsempfehlungen für Haus- und Kinderärzte abgeleitet werden. In einem anderen Projekt werden Informationen über die Inanspruchnahme von Pflege unter türkischen Migrantinnen und Migranten im Rahmen der Pflegeversicherung erhoben. Daran schließt sich die Entwicklung und Erprobung von zielgruppen-spezifischen Unterstützungsmaßnahmen zur Verbesserung der gesundheitlichen Situation der Pflegebedürftigen und ihrer pflegenden Angehörigen an.

Im Rahmen der Fördermaßnahme „Chronische Krankheiten und Patientenorientierung“²⁶² wurde explizit die Einreichung von Projekten ermuntert, welche die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit partizipativer Versorgung auch für Patienten- und Rehabilitandengruppen erproben, deren Erreichbarkeit als erschwert gilt (z.B. Menschen mit Migrationshintergrund, Menschen mit niedrigem Bildungsniveau).

²⁵⁸ www.gesundheitsforschung-bmbf.de/de/842.php (Förderkennzeichen 01EL0405).

²⁵⁹ Vgl. www.gesundheitsforschung-bmbf.de/de/1641.php

²⁶⁰ Vgl. www.gesundheitsforschung-bmbf.de/de/439.php

²⁶¹ Vgl. www.gesundheitsforschung-bmbf.de/de/437.php

²⁶² Vgl. www.gesundheitsforschung-bmbf.de/de/1277.php.

Forschungsprojekte zum Thema können aktuell außerdem im Rahmen der Fördermaßnahme „Langzeituntersuchungen in der Gesundheitsforschung“²⁶³ gefördert werden. Auch in der für 2008 geplanten Neufassung des Regierungsprogramms zur Gesundheitsforschung sollen die besonderen Probleme von Migrantinnen und Migranten im Bereich der Gesundheitsversorgung und -prävention Berücksichtigung finden.

In der Gesundheitsberichterstattung besteht über die Mikrozensus-Erhebung und die KiGGS-Studie hinaus weiter großer Bedarf an verlässlichen Daten zum Gesundheitszustand von minderjährigen und erwachsenen Migrantinnen und Migranten. So sollte nach Auffassung der Beauftragten gewährleistet werden, dass Schuleingangsuntersuchungen möglichst zentral von den Gesundheitsämtern durchgeführt und auch Daten zum Migrationshintergrund aufgenommen werden. Eine zentrale Datenerhebung ebenfalls mit Berücksichtigung des Migrationshintergrundes sollte zumindest für die Vorsorgeuntersuchung U 8 gelten.

6.4 Weitere Entwicklungen im nationalen Bereich

6.4.1 Arbeitskreis Migration und öffentliche Gesundheit

In dem von der Beauftragten koordinierten bundesweiten Arbeitskreis Migration und öffentliche Gesundheit sind Leiter/innen und Mitarbeiter/innen von Länder- und kommunalen Gesundheitsämtern, Ärzte und Ärztinnen, Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen aus Universitäten und Forschungsinstituten, Akademien für das öffentliche Gesundheitswesen, ethnomedizinische Einrichtungen und Krankenhäusern, des Bundesministeriums für Gesundheit sowie Landesministerien vertreten. Der Arbeitskreis hat es sich zur Aufgabe gemacht, durch integrationsfördernde Aktivitäten Chancengleichheit im Gesundheitsbereich zu schaffen und Fachkräfte und Institutionen für migrationsbedingte Aspekte von Gesundheit zu sensibilisieren. Er will einen Beitrag dazu leisten, dass die Situation und Bedürfnisse der zugewanderten Bevölkerung in der Gesundheitsversorgung und auch in der Gesundheitsberichterstattung angemessen berücksichtigt werden und die interkulturelle Kompetenz im Gesundheitsdienst und kooperierenden Institutionen fördern.²⁶⁴ Neueste Veröffentlichung des Arbeitskreises ist das Handbuch für Modelle guter Praxis „Gesundheit und Integration“.²⁶⁵ Die Beauftragte

²⁶³ Vgl. www.gesundheitsforschung-bmbf.de/de/1585.php.

²⁶⁴ Vgl. Positionspapier des Arbeitskreises vom August 2006.

²⁶⁵ 2. Auflage vom Juli 2007, Bezug über www.integrationsbeauftragte.de < Publikationen.

wird sich außerdem dafür einsetzen, dass das neue Ausbildungsprofil „Kultur- und Sprachmittler“ anerkannt und in einer Weiterbildungsordnung geregelt wird.

6.4.2 Kampf gegen HIV/AIDS

Die Bundesregierung hat zur Koordinierung nationaler Maßnahmen gegen die Verbreitung von HIV/AIDS eine interministerielle Arbeitsgruppe eingesetzt, die einen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der HIV/AIDS-Bekämpfungsstrategie der Bundesregierung erarbeitet hat. Für Migrantinnen und Migranten als spezifische Zielgruppe wurde dort ein ganzes Maßnahmenbündel entwickelt, das auch auf andere Präventionsbereiche übertragbar ist. So sind u.a. die Entwicklung von kultursensiblem Aufklärungsmaterial, die Aufklärung in von Migrantinnen und Migranten genutzten Medien, die interkulturelle Öffnung der Regeldienste, die Verankerung migrationsspezifischer Themen in der ärztlichen und psychotherapeutischen Aus- und Weiterbildung sowie die Verstärkung der aufsuchenden Sozialarbeit für Risikogruppen vorgesehen.

Unter dem Motto „Verantwortung und Partnerschaft – Gemeinsam gegen HIV/AIDS“ hat die deutsche EU-Ratspräsidentschaft daneben das Thema HIV/AIDS zum ersten Mal zum Gegenstand eines Europäischen Rates gemacht. Die Schlussfolgerungen des Rates von Brüssel (21./22.6.2007) nennen als Maßnahmen im Kampf gegen HIV/AIDS breit gefächerte Präventionsprogramme, die Schulung des medizinischen Personals, die Sensibilisierung aller Bevölkerungsgruppen und die Senkung der Behandlungskosten.

6.4.3 Verbundprojekt „Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten“

Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) führt im Rahmen des nationalen Verbundprojektes „Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten“ den Aufbau einer Datenbank mit Gute-Praxis-Beispielen weiter. Auf Länderebene wurden regionale Knoten und entsprechende Länderplattformen in der nationalen Datenbank eingerichtet. Als Leitfaden für Gute-Praxis-Beispiele dient die Veröffentlichung „Kriterien guter Praxis in der Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten“.²⁶⁶ Gelistet werden auch Projekte zur Gesundheitsförderung bei Migrantinnen und Migranten, Flüchtlingen und „Illegalen“. Weitere wichtige Informationen zum Themenbereich Migration und Gesundheit enthält der von der Bundeszentrale herausgegebene und vom Arbeitskreis

²⁶⁶ Hrsg. BZgA, 2., erw. und überarbeitete Neuauflage, Köln 2006.

für Migration und öffentliche Gesundheit redaktionell betreute Infodienst Migration und öffentliche Gesundheit.²⁶⁷

6.4.4 Sprachmittlung und Dolmetscherdienste

Bereits im letzten Bericht der Beauftragten wurde z.T. ausführlich über das bundesweite Projekt MiMi (mit Migranten für Migranten) des Ethnomedizinischen Zentrums in Hannover sowie die Dolmetscherdienste des Berliner Senats, des Bayerischen Zentrums für Transkulturelle Medizin e.V. in München und weitere Projekte z.B. in Hamburg/Schnelsen, Aachen, Bielefeld und Kassel berichtet.²⁶⁸ Als schwierig stellt sich bei Einrichtungen wie Gemeindedolmetscherdiensten wie auch bei krankenhauserinternen Dolmetscherdiensten allerdings immer wieder die Finanzierung dar. Durch die Einführung des bundesweit gültigen Diagnose Related Groups (DRG)-Abrechnungssystems nach Fallpauschalen entsteht das Problem, dass Krankenhäuser ihre Dolmetscherkosten nicht mehr im Rahmen der jährlichen Budgetvereinbarung mit den Krankenkassen aushandeln können, durch die bundesweit einheitlich kalkulierte Vergütungshöhe der DRG-Fallpauschalen jedoch Dolmetscherkosten evtl. nicht ausreichend abgebildet werden. Die Beauftragte wird gemeinsam mit dem Bundesministerium für Gesundheit und den Krankenhausgesellschaften und Krankenkassen auf eine Lösung dieses Problems hinwirken.

6.4.5 Forum kultursensible Altenhilfe

Die Beauftragte ist weiterhin Mitglied der Steuerungsgruppe des bundesweiten Forums kultursensible Altenhilfe. Am 22./23.10.2007 fand die erste Vernetzungstagung des Forums unter dem Motto „Kultursensible Altenhilfe – konkret“ statt, die Dienste der Altenhilfe und Migrationsarbeit und Migrantenorganisationen ansprach. Eine Vernetzung von Gesundheitsdienstleistern und Migrantenorganisationen ist nach Ansicht der Beauftragten sowohl eine wichtige Voraussetzung für die interkulturelle Öffnung der Dienste als auch gleichzeitig für die Stärkung der Patienteninteressen von Migrantinnen und Migranten.

²⁶⁷ Erscheint vierteljährlich in Druckform und wird laufend im Internet aktualisiert unter www.infodienst.bzga.de.

²⁶⁸ Auch in anderen Städten gibt es Planungen zur Einrichtung von Gemeindedolmetscherdiensten, so z.B. in Düsseldorf, S. 1. Geschäftsbericht Fachstelle Integration 2006, 5.2.1.

6.5 Entwicklungen im internationalen Bereich

6.5.1 Empfehlungen des Europarates zur Gesundheitsversorgung

Am 8.11.2006 hat das Ministerkomitee des Europarates Empfehlungen an die Mitgliedstaaten zum Thema „health services in a multicultural society“ beschlossen, die zuvor von einem Team von Expertinnen und Experten erarbeitet worden waren.²⁶⁹ Danach ist die Verbesserung des Zugangs zur und der Qualität von Gesundheitsversorgung in „multicultural societies“ prioritäres Ziel der Gesundheitspolitik. Dafür sollen Forschung, Politik, Gesundheitsämter, Menschen in Gesundheitsberufen, Vertreterinnen und Vertreter von Migrantenorganisationen und Nichtregierungsorganisationen in die Planung, Umsetzung und das Monitoring der Gesundheitspolitik einbezogen werden. Die Gesundheitsgesetzgebung soll die Belange der „multicultural society“ berücksichtigen. Ferner sei eine systematische Datenerhebung und -sammlung erforderlich, um einen ausreichenden Wissensstandard sicherzustellen. Regelmäßige Gesundheitsberichte zum Thema „Gesundheit in der multikulturellen Gesellschaft“ sollen erstellt werden.

6.5.2 Portugiesische Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union

Die portugiesische Ratspräsidentschaft hat im Bereich der Gesundheitspolitik das Thema Gesundheit und Migration ausdrücklich zum Schwerpunkt gemacht und hierzu eine Europäische Konferenz unter Beteiligung der zuständigen Minister der Mitgliedstaaten am 27./28.9.2007 zusammengerufen. Die Gesundheitsversorgung von Menschen mit Migrationshintergrund wurde damit erstmalig zum prominenten Gegenstand der EU-Politik. Nach ihrer „Gesundheitspolitischen Vision“ will die portugiesische Ratspräsidentschaft Unterschiede in der gesundheitlichen Lage von besonders schutzbedürftigen Personengruppen wie Menschen mit Migrationshintergrund und der Gesamtbevölkerung verringern. Dabei stellt sie in allen Bereichen der Gesundheitsversorgung Defizite fest: Bei der Gesundheitsvorsorge und Prävention, bei der Versorgung und der Rehabilitation. Die portugiesische Ratspräsidentschaft schlägt zwei Lösungsansätze vor: Zum einen soll die Migrationspolitik Einfluss nehmen auf die Lage in den Herkunfts- und Transitländern. Zum anderen soll die Gesundheitsversorgung in der Europäischen Union vor allem durch die interkulturelle Öffnung der Regeldienste verbessert werden (unter dem Stichwort „kultursensible Gesundheitsversorgung“). Diese Aspekte sollen in den EU-

²⁶⁹ <http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1062769&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

Aktionsplan zur öffentlichen Gesundheitsversorgung (2008-2013) aufgenommen werden. Ein wichtiges Ergebnis der Tagung war die bereits von der finnischen Ratspräsidentschaft mit ihrem Motto „Health in all Policies“ propagierte Verbreitung der Erkenntnis, dass die gesundheitliche Lage der (Migranten-)Bevölkerung nicht allein von Gesundheitsvorsorge und -versorgung abhängen. Sie wird auch durch Lebens- und Arbeitsbedingungen, Bildung, Wohnverhältnisse, Einkommen und Diskriminierungen aufgrund des Migrationshintergrundes beeinflusst.

7. Integration vor Ort

Die Kommunen haben oft langjährige Erfahrungen mit der Integration von Menschen aus Zuwandererfamilien. Hier, vor Ort, entscheidet sich, ob Zusammenleben und Integration gelingt. Ein großer Teil der Integrationsarbeit wird in den Städten und vor Ort in den Stadtteilen geleistet. Zunehmend engagieren sich auch kleinere Gemeinden und Landkreise in der Integrationspolitik. Die große Bedeutung der Kommunen für Integration resultiert aus zwei Aspekten: Die Kommunen sind für zentrale Felder der Integration zuständig, z.B. für die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, für Seniorenangebote, die Wohnversorgung, für Einbürgerungen und das Meldewesen. Sie sind damit ein wichtiger öffentlicher Ansprechpartner für die Zugewanderten. Gleichzeitig ermöglicht die Nähe zu ihnen eine pragmatische, auf ihre Bedürfnisse und unmittelbare Beteiligung gerichtete Integrationspolitik. Nur mit den Kommunen und ihren Spitzenverbänden kann es gelingen, integrationspolitische Konzepte und Strategien in die Breite zu tragen und umzusetzen.

Die Bedeutung des Themas Integration vor Ort ist in Wissenschaft, Politik und Praxis unumstritten. Dies wurde durch die Einrichtung einer eigenen Arbeitsgruppe („Integration vor Ort unterstützen“) bei der Erarbeitung des Nationalen Integrationsplans unterstrichen. In ihr haben neben Vertreterinnen und Vertretern von Bund, Ländern, Kommunen und Stiftungen auch Migrantinnen und Migranten und ihre Organisationen, Wohlfahrtsverbände und Religionsgruppen mitgearbeitet.

Integration vor Ort ist in vielfacher Hinsicht ein großstädtisches Thema. Denn in den Großstädten konzentrieren sich die Zugewanderten und hier zeigt sich die große kulturelle und soziale Vielfalt der Zugewanderten. So verzeichnen beispielsweise Berlin und Stuttgart Zugewanderte aus über 180 Ländern. Die familiäre und soziale Situation und die Interessen der Zugewanderten sind genauso vielfältig wie bei der deutschen Bevölkerung. Die Zuwanderung prägt das kulturelle, soziale und ökonomische Leben der Großstädte.

Die starke Konzentration auf die urbanen Zentren verdeutlichen die folgenden Daten aus dem Mikrozensus 2005: In den 38 deutschen Städten mit mindestens 200.000 Einwohnern haben im Durchschnitt 26,5 % der Einwohner einen Migrationshintergrund, in kleinen Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern sind dies durchschnittlich nur 11,7 % (vgl. Tabelle 38 im Anhang). Gleichwohl zeigen diese Zahlen, dass auch in kleineren Gemeinden und ländlichen Gebieten Personen mit Migrationshintergrund Normalität sind.

Besonders hoch ist der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund unter den Kindern und Jugendlichen. Im Alter unter 15 Jahren haben 30 % der Bevölkerung in Deutschland einen Migrationshintergrund. In Großstädten mit mehr als 200.000 Einwohnern sind es bereits 44,9 % der Einwohner unter 15 Jahren, in kleinen Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern 19,1 %. In einigen deutschen Großstädten haben von den Kindern unter 5 Jahren sogar über 60 % einen Migrationshintergrund. Dies ist beispielsweise der Fall in den Städten Stuttgart, Nürnberg, Augsburg, Frankfurt, Wuppertal und Düsseldorf. Die Konzentration in bestimmten Wohngebieten trägt dazu bei, dass in Kindergärten und Schulen, in Jugendclubs und auf den Straßen eines Wohngebietes der Anteil von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund teilweise sehr hoch ist.

39 % der Ausländerinnen und Ausländer leben in den 38 deutschen Großstädten mit mehr als 200.000 Einwohnern. Sie stellen dort im Durchschnitt 15 % der Bevölkerung. In den Städten zwischen 20.000 und 200.000 Einwohnern stellen sie noch 10 % der Bevölkerung, in den Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern 5 % der Bevölkerung. Dem gegenüber sind Aussiedlerinnen und Aussiedler in den Großstädten entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil mit knapp 5 % der Bevölkerung vertreten. In den Städten unter 200.000 Einwohnern liegt ihr Anteil bei 6,4 %, in den Gemeinden unter 20.000 Einwohnern bei nur noch 3,7 %. Gleichwohl ist es richtig, dass sie in vielen kleinen Gemeinden sehr zahlreich vertreten sind und insgesamt in den kleinen Gemeinden ein Drittel der Personen mit Migrationshintergrund darstellen.

Eine Vielzahl von Akteuren, so die Kommunalen Spitzenverbände, eine große Zahl von Städten und Gemeinden, kommunalwissenschaftlich tätige Institute und Stiftungen wie auch die Beauftragte, hat sich aufgrund dieser Zusammenhänge im Berichtszeitraum intensiv mit der Integration vor Ort und der kommunalen Integrationspolitik auseinandergesetzt. Sie haben darauf hingewiesen, dass kommunale Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe verstanden und an herausgehobener Stelle in der Verwaltung angesiedelt und zur „Chefsache“ gemacht werden soll. Denn für eine gelingende kommunale Integrationspolitik ist es wichtig, dass sich die Städte, Gemeinden und

Landkreise der hohen Bedeutung von Integrationspolitik bewusst sind und dies in der Struktur der Verwaltung und den öffentlichen Verlautbarungen der Kommunen deutlich wird.

Die zentralen Strategien kommunaler Integrationspolitik sind unstrittig. Die Bertelsmannstiftung hat die Erfolgsfaktoren für kommunale Integrationspolitik in Handlungsempfehlungen zusammengefasst:²⁷⁰

- Integrationskonzepte werden gemeinschaftlich entwickelt, Integration wird als Querschnittsaufgabe verankert und zur Chefsache gemacht.
- Migrantinnen und Migranten werden an der Entwicklung von Maßnahmen beteiligt.
- Alle relevanten Akteure werden vernetzt und in die kommunale Integrationsarbeit eingebunden.
- Kommunale Integrationspolitik berücksichtigt besonders die Stadtteile.
- Die Dienstleistungen der Kommune werden für alle geöffnet. Als Arbeitgeber setzt die Kommune auch in der Personalpolitik Zeichen.
- Die Wirkung integrationspolitischer Strategien und Maßnahmen wird im Rahmen eines Monitorings gemessen.

Von allen Akteuren wird übereinstimmend die hohe Bedeutung kommunaler Integrationspolitik gesehen und die gute Arbeit in vielen Kommunen anerkannt. Ein Schwerpunkt lag dabei im Berichtszeitraum auf der Sammlung und Verbreitung von Best-Practice-Beispielen, ein weiterer bei der Werbung für kommunale Integrationskonzepte.

Der Nationale Integrationsplan hat dazu beigetragen, das Verständnis für wichtige Tätigkeitsfelder in der kommunalen Integrationspolitik in die Breite zu vermitteln und in vielen Kommunen Aktivitäten anzustoßen. Viele Kommunen haben aber erst mit einer kommunalen Integrationspolitik begonnen. Für die Kommunalen Spitzenverbände und die Bundesländer stellt sich nun die Frage, wie diese Kommunen unterstützt und auch jene Kommunen befähigt werden können, integrationspolitische Gesamtstrategien zu entwickeln, die dies aus eigener Kraft bisher nicht bewerkstelligen konnten.

²⁷⁰ Vgl. Bertelsmannstiftung: Zehn Handlungsempfehlungen. Erfolgsfaktoren für kommunale Integrationspolitik, www.bertelsmann-stiftung.de.

7.1 Kommunale Integrationskonzepte

Integration kann dann in den Kommunen erfolgreich gestaltet werden, wenn im Rahmen von Integrationskonzepten Zielkataloge und Leitbilder gemeinschaftlich abgestimmt und festgelegt werden. Die Bundeskanzlerin hat entsprechend im Rahmen der 34. Hauptversammlung des Deutschen Städtetags für kommunale Integrationskonzepte geworben.²⁷¹ Die Erarbeitung gesamtstädtischer Integrationskonzepte bzw. -strategien gehört auch zu den Zielbestimmungen des Nationalen Integrationsplans. Die Arbeitsgruppe „Integration vor Ort unterstützen“ sowie die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände sprechen sich darin für die Entwicklung kommunaler Gesamtstrategien aus.²⁷² In den Integrationskonzepten sollten sowohl eine Bestandaufnahme des Integrationsstands und der bestehenden Maßnahmen enthalten sein als auch politische Ziele und Maßnahmen definieren. Die Erreichung der politischen Ziele sollte mit einem integrationspolitischen Monitoring und der Evaluation von Maßnahmen überprüft werden.

Eine große Zahl der größeren Städte hat in den letzten Jahren kommunale Integrationskonzepte erarbeitet und diese zum Teil auch bereits fortgeschrieben. Es muss nun darum gehen, dass möglichst viele Kommunen ebenfalls diesen Weg einschlagen. Sie können sich dabei auf Handreichungen und Beispiele guter Praxis stützen.

So hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)²⁷³ sich bereits 2005 in einer Arbeitsgruppe mit dem „Management kommunaler Integrationspolitik“ beschäftigt und hierzu einen Bericht (Nr. 7/2005) herausgegeben. Diese Handreichung ist allgemein zugänglich und wurde allen Kommunen übersandt. Die Beauftragte hatte sich an der Erarbeitung der Materiale beteiligt. Der Bericht stellt die Bedeutung von Integrationskonzepten für die kommunale Politik dar und wirbt unter anderem für integrationspolitische Konzepte, für die interkulturelle Öffnung der Verwaltung und für einen sozialräumlichen Ansatz bei der Integrationspolitik. Im Jahr 2006 hat die KGSt eine weitere Materiale herausgegeben, die das Integrationsmonitoring als Steuerungsinstrument empfiehlt.²⁷⁴

²⁷¹ Der Deutsche Städtetag stellte seine 34. Hauptversammlung im Mai 2007 unter das Motto „Städte schaffen Integration – Stadtpolitik in Zeiten der Globalisierung“.

²⁷² Vgl. Nationaler Integrationsplan 2007, S. 31 und S. 111.

²⁷³ Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) ist das von Städten, Gemeinden und Kreisen gemeinsam getragene Entwicklungszentrum des kommunalen Managements. Sie wurde 1949 in Köln gegründet.

²⁷⁴ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: Integrationsmonitoring, Materialien 2/2006.

Ferner geben Beispiele guter Praxis den Kommunen Anregungen für integrationspolitisches Handeln vor Ort. Mit der Broschüre „Integration von Zuwanderern. Erfahrungen und Anregungen aus der Praxis in den Städten“ knüpft der Deutsche Städtetag an die Selbstverpflichtung im Nationalen Integrationsplan an und zeigt, was in den Städten an Integrationsarbeit geleistet werden kann. Der Deutsche Landkreistag hat in Folge der Erstellung des Nationalen Integrationsplans eine Internetseite zur Integrationspolitik in den Landkreisen eröffnet. Das „Integrationsportal“ der Landkreise vermittelt „einen Eindruck von der Vielfalt und Reichweite der vor Ort ergriffenen Integrationsmaßnahmen“ sowie von „Integrationskonzepten, Integrationsberichten und anderen Beispielen für best practices“ in insgesamt 15 Landkreisen.²⁷⁵ Die Bertelsmann-Stiftung veröffentlichte im Jahr 2007 eine weitere Best-Practice-Sammlung von Integrationsaktivitäten in den Kommunen, die sich 2005 am Wettbewerb „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall“ der Bertelsmann-Stiftung und des Bundesministeriums des Innern beteiligt hatten. Diese widmet sich insbesondere den „bildungs- und jugendpolitischen Handlungsansätzen in Kommunen“.²⁷⁶

7.2 Interkulturelle Öffnung der Verwaltung

Die interkulturelle Öffnung der Verwaltung und der Regeldienste ist ein Querschnittsthema der Integrationspolitik und ein zentraler Bestandteil kommunaler Integrationsstrategien. Die interkulturelle Öffnung der Verwaltung zielt darauf ab, Dienstleistungen und Angebote der öffentlichen Einrichtungen an der gesellschaftlichen Vielfalt und damit auch an Migrantinnen und Migranten auszurichten und die Repräsentanz von Zugewanderten in den Institutionen zu verbessern. Damit sind zwei Themenbereiche der interkulturellen Öffnung zentral: Einerseits die vermehrte Einstellung von Personen mit Migrationshintergrund in die Verwaltung und kommunalen Unternehmen, andererseits die Qualifizierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung und Regeldienste für die Aufgaben in einer vielfältigen und kulturell differenzierten Gesellschaft. Im Nationalen Integrationsplan spielt das Thema interkulturelle Öffnung in zahlreichen Handlungsfeldern eine wichtige Rolle.

²⁷⁵ Vgl. www.kreise-fuer-integration.de. Die hier vorgestellten Kreise sind Landkreis Hersfeld-Rotenburg [Bad Hersfeld, Hessen], Hochsauerlandkreis [Meschede, Nordrhein-Westfalen], Landkreis Kelheim [Bayern], Kreis Lippe [Detmold, Nordrhein-Westfalen], Landkreis Marburg-Biedenkopf [Marburg, Hessen], Kreis Mettmann [Nordrhein-Westfalen], Kreis Offenbach [Dietzenbach, Hessen], Landkreis Osnabrück [Niedersachsen], Landkreis Peine [Niedersachsen], Rhein-Sieg-Kreis [Siegburg, Nordrhein-Westfalen], Saarpfalz-Kreis [Homburg, Saarland], Landkreis Schwäbisch-Hall [Baden-Württemberg], Kreis Steinfurt [Nordrhein-Westfalen], Landkreis Traunstein [Bayern], Kreis Unna [Nordrhein-Westfalen].

²⁷⁶ Roth, Roland: Bildungs- und jugendpolitische Handlungsansätze in Kommunen, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung 2007.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände empfiehlt ihren Mitgliedern im Nationalen Integrationsplan, den Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in den Verwaltungen zu erhöhen. In den kommunalen Verwaltungen sind Migrantinnen und Migranten als Beschäftigte unterrepräsentiert, obwohl sie einen ihrer Bevölkerungsgruppe entsprechenden Teil der Kunden darstellen. Ein Beispiel hierfür dokumentiert eine Studie der Landeshauptstadt Wiesbaden, die zum Stichtag 31.10.2006 den Migrationshintergrund von Beschäftigten in der Verwaltung über eine Abfrage der Amtsleitungen erhoben hat. Insgesamt haben 11,6 % der bei der Stadt Wiesbaden Beschäftigten einen Migrationshintergrund, gegenüber rund einem Drittel der erwerbsfähigen Bevölkerung Wiesbadens. Es zeigt sich, dass im gehobenen und höheren Dienst der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund mit 3,4 % sehr niedrig ist, aber auch im einfachen und mittleren Dienst mit 19,7 % der Anteil an der Erwerbsbevölkerung nicht erreicht wird. Unter Frauen ist der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Wiesbadener Verwaltung höher. Im einfachen und mittleren Dienst hat jede vierte Beschäftigte einen Migrationshintergrund.²⁷⁷

Konkrete Hilfestellungen für die interkulturelle Öffnung der Verwaltung sind von einer hierzu von der KGSt erarbeiteten Materiale zu erwarten, die für das Jahresende 2007 angekündigt ist. Ein zentraler Themenkomplex betrifft die Einstellung von Personen mit Migrationshintergrund und die Anerkennung ihrer besonderen Qualifikationen, z.B. im Bereich der Mehrsprachigkeit und des interkulturellen Wissens. Die Anerkennung der Kompetenzen muss jedoch nicht nur im Bewerbungsverfahren, sondern auch in der Arbeitsorganisation und bei der Personalentwicklung erfolgen. Die Erhöhung des Anteils von Personen mit Migrationshintergrund in der Verwaltung verfolgt auch das Ziel, diese Bevölkerungsgruppe in der Verwaltung sichtbar zu machen und die Identifikationsmöglichkeiten mit dem Staat und seinen Institutionen zu verbessern. Einige Städte werben daher gezielt Personen mit Migrationshintergrund in Ausbildungsverhältnisse in der Stadtverwaltung und den städtischen Betrieben sowie für den Polizeidienst. Entsprechende Initiativen haben zum Beispiel die Städte Berlin, Bremen, Duisburg, Essen, Hamburg und Köln gestartet. In Hamburg sollen im Jahr 2011 20 % der Ausbildungsplätze im öffentlichen Dienst an Jugendliche mit Migrationshintergrund gehen. Auch das Land Berlin wirbt gezielt um Zugewanderte für den Polizei- und Schuldienst und hat in seinem Integrationskonzept²⁷⁸ das Ziel formuliert, den Anteil von Personen mit Migrationshintergrund in der Verwaltung zu erhöhen.

²⁷⁷ Vgl. Landeshauptstadt Wiesbaden: Integrationsbericht 2007, Wiesbaden 2007.

²⁷⁸ Vgl. Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken. Das Berliner Integrationskonzept, Berlin 2007.

Im Berichtszeitraum sind in einigen Kommunen somit wichtige erste Schritte unternommen worden. Um jedoch den Anteil von Personen mit Migrationshintergrund in der Verwaltung zu erhöhen, müssen entsprechende Initiativen langfristig angelegt sein, zumal derzeit aufgrund der knappen kommunalen Finanzmittel nur sehr begrenzt Einstellungen vorgenommen werden. Entsprechende Anwerbeaktionen setzen zudem eine gezielte begleitende Bewerbungsvorbereitung und Bildungsförderung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund voraus, um ggf. fehlende Qualifikationen bereits vor dem Bewerbungsverfahren zu vermitteln.

Neben der Einstellung von Personen mit Migrationshintergrund sind Schulungen aller Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter zum Erwerb interkultureller Kompetenzen erforderlich, um mit kommunalen Angeboten die Zielgruppe der Migrantinnen und Migranten zu erreichen. In vielen Bereichen ist die interkulturelle Kompetenz zu einer Schlüsselkompetenz für eine erfolgreiche und moderne Verwaltungstätigkeit geworden und Fremdsprachenkenntnisse zu einer großen Hilfe bei der Arbeit. Noch zu selten sehen sich Verwaltungen als Dienstleister mit dem Auftrag, allen Einwohnerinnen und Einwohnern gleichermaßen die Nutzung der Angebote und Dienste zu ermöglichen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände ihren Mitgliedern im Nationalen Integrationsplan, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Weise fortzubilden, dass sie dem Ziel der Kundenfreundlichkeit und dem Bedarf an interkultureller Kompetenz in der Verwaltung noch wirkungsvoller Rechnung tragen können. Diesen Ansatz unterstützt auch eine Veröffentlichung des Arbeitskreises Kommunalpolitik der Konrad-Adenauer-Stiftung vom August 2007.²⁷⁹ Der angekündigte Bericht der KGSt zur interkulturellen Öffnung wird daher auch die Möglichkeiten für Schulungen zur interkulturellen Kompetenz der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, insbesondere auch für Führungskräfte in der Verwaltung, sowie gezielt zur Personalentwicklung und für das Personalmanagement konkreter ausführen.

Ein Verständnis interkultureller Öffnung, das nicht nur auf gesonderte Angebote für Zugewanderte setzt, sondern vorrangig auf interkulturell geschulte und kultursensible Verwaltungskräfte, ist längst nicht Allgemeingut. Das zweite „Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker“ der EU-Kommission²⁸⁰ empfiehlt daher, dass sich die Kommunen beim „Mainstreaming“ der Integrationspolitik nicht ausschließlich an

²⁷⁹ Arbeitskreis Kommunalpolitik (Hrsg.): Integration vor Ort. Positionen und Handlungsempfehlungen für eine Kommunale Integrationspolitik, Sankt Augustin/Berlin: Konrad Adenauer Stiftung 2007.

²⁸⁰ EU-Kommission Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit: Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker, Brüssel 2007 (zweite Ausgabe), vgl. dazu Kapitel III.9.1.3.

die Migrantinnen und Migranten wenden, sondern ihre gesamte Wohnbevölkerung einbeziehen.

7.3 Beteiligung von Migrantinnen und Migranten

Die Beteiligung von Migrantinnen und Migranten und ihren Organisationen ist bei der Erstellung von Integrationskonzepten und bei der Durchführung von Maßnahmen unverzichtbar. Das Prinzip des Dialogs prägte die Arbeiten am Nationalen Integrationsplan und wird in ihm insbesondere auch als Gestaltungsprinzip kommunaler Integrationspolitik empfohlen. Die Einbindung in Projekte und Entscheidungsprozesse ist ein wichtiges Zeichen der gesellschaftlichen Anerkennung. Gleichzeitig können die spezifischen Kompetenzen der Zugewanderten genutzt und Integrationsmaßnahmen und -projekte häufig besser auf die Zielgruppe zugeschnitten werden. Insbesondere in Städten, Gemeinden oder Stadtteilen mit hohem Zuwandereranteil ist es wichtig, Migrantinnen und Migranten in die kommunale Entscheidungsfindung einzubinden mit dem Ziel, die Akzeptanz getroffener Entscheidungen zu erhöhen.

In den Städten und Gemeinden empfiehlt es sich daher, die Formen der Partizipation von Zuwanderern und ihren Organisationen zu überprüfen. Im Berichtszeitraum ist dies in einigen Gemeinden geschehen. Die Tendenz dabei geht weg vom Ausländerbeirat. Er ist als politische Interessenvertretung in den meisten Bundesländern nicht verbindlich vorgeschrieben, besitzt oftmals nur eingeschränkte politische Rechte und wird aufgrund niedriger Wahlbeteiligung häufig nicht als Beteiligungsgremium angenommen. Zunehmend werden in den Kommunen Integrationsräte oder Integrationsausschüsse gegründet, bei denen die Mitglieder zum Teil gewählt, zum Teil benannt und zum Teil auch mit Mitgliedern des kommunalen Parlaments ergänzt werden.²⁸¹ Gleichzeitig werden diese Gremien oftmals mit weitreichenderen Kompetenzen ausgestattet. Die Arbeitsgruppe der Konrad-Adenauer-Stiftung schlägt konkret vor, die Ausländerbeiräte zu Integrationsausschüssen zu entwickeln und damit in das System der Beratung und Beschlussfassung in der Kommune einzubinden. Das EU-Handbuch²⁸² empfiehlt darüber hinaus, lokale Integrationsnetzwerke in den Gemeinden aufzubauen, zu unterstützen und ihnen einen klaren Status innerhalb der politischen und administrativen Strukturen des Gemeinwesens zu geben. Damit würden beim Integrationsthema bürgerschaftliche Strukturen aufgebaut, die bei gesellschaftlichen

²⁸¹ In ihrem 6. Bericht zur Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland hat die Beauftragte darauf hingewiesen, dass die Ausländerbeiräte überwiegend bei niedriger Wahlbeteiligung gewählt werden. Die sinkende Bedeutung der Ausländerbeiräte erklärt sich unter anderem durch Einbürgerungen und die Einführung des Kommunalwahlrechts für EU-Bürger.

²⁸² A.a.O.

Problemen und politischen Entscheidungen einbezogen werden können. Darüber hinaus kann die Vernetzung von Akteuren zu einer qualifizierten Integrationsarbeit vor Ort beitragen.

7.4 Segregation und Wohnungsmarkt

Ein Schwerpunktthema der Arbeitsgruppe „Integration vor Ort unterstützen“ im Nationalen Integrationsplan war der Bereich Wohnen und Wohnumfeld im Quartier. Dem Wohnumfeld und seiner Gestaltung wird eine zentrale Funktion im Integrationsprozess zugeschrieben und von den Kommunen zunehmend als Handlungsfeld identifiziert. Die Arbeitsgruppe formuliert in ihrem Abschlussbericht: „Leitbild für die Stadtteil- und Quartiersentwicklung ist die Schaffung und Sicherung sozial und ethnisch gemischter Quartiere. In der Realität der Städte und Gemeinden gibt es allerdings auch sozialräumliche Segregation, die sich vielerorts nur begrenzt beeinflussen und verändern lassen wird; insoweit muss ‚Integration trotz Segregation‘ erfolgen.“

Der Nationale Integrationsplan knüpft damit explizit an die Ergebnisse des 2006 beendeten Verbundprojekts „Zuwanderer in der Stadt“ an,²⁸³ das die Devise „Integration trotz Segregation“ geprägt hat. Die Erkenntnis aus dem Verbundprojekt lautete, dass wenn Integrationspolitik Segregation schon nicht verhindern kann, es darum gehe, eine erfolgreiche Integrationspolitik in segregierten Vierteln zu betreiben und damit die negativen Auswirkungen der Segregation zu minimieren. Auch nach Einschätzung des Arbeitskreises Kommunalpolitik der Konrad-Adenauer-Stiftung ist in segregierten Stadtteilen Integration möglich. „Nicht ethnische Segregation, sondern soziale Segregation ist für die betroffenen Wohngebiete ein Problem“.²⁸⁴

Die Ursachen von Segregation werden übereinstimmend darauf zurückgeführt, dass sich vor allem jene Personen stark räumlich konzentrieren, die aufgrund niedriger Einkommen, geringer Qualifikation und häufiger Arbeitslosigkeit geringere Integrationschancen haben. Damit einher gehen geringe Chancen, in anderen

²⁸³ An dem vom BMBF geförderten Verbundprojekt unter Leitung der Schader-Stiftung waren acht Großstädte, der Deutsche Städtetag, der Bundesverband der Wohnungsunternehmen GdW, das Deutsche Institut für Urbanistik difu und das Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung GmbH an der Ruhr-Universität Bochum InWIS beteiligt. Das Verbundprojekt veröffentlichte 2006 unter dem Titel „Voneinander lernen“ einen Band mit Gute-Praxis-Beispielen sozialräumlicher Integrationspolitik aus den acht Kommunen, die an dem Projekt beteiligt waren. Derzeit überlegt die Schader-Stiftung gemeinsam mit dem Deutschen Städtetag, wie das Kooperationsnetzwerk des Verbundprojektes unter Einbeziehung weiterer Städte fortgeführt werden kann.

²⁸⁴ Arbeitskreis Kommunalpolitik (Hrsg.): Integration vor Ort. Positionen und Handlungsempfehlungen für eine Kommunale Integrationspolitik, Sankt Augustin/Berlin: Konrad Adenauer Stiftung 2007, S. 27.

Stadtteilen eine Wohnung zu finden. Den Zusammenhang zwischen Segregation und Wahlmöglichkeiten auf dem Wohnungsmarkt stellt auch der Deutsche Städtetag her: „ ... Zuwanderer (sind) in Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt schon wegen ihrer zumeist geringeren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und zum Teil auch wegen diskriminierender Vermietungspraktiken auf preiswerte Wohnungsbestände in Altbauquartieren oder Großwohnsiedlungen angewiesen (...)“.²⁸⁵ Hierzu gibt es für Deutschland erstmals auch empirische Hinweise. Eine Testing-Studie des Planerladens Dortmund²⁸⁶ stellte 2007 fest, dass eine Testperson mit türkischem Namen bei Online-Bewerbungen für Wohnungen deutlich seltener eine Antwort des Wohnungs Vermieters bekam als gleichlautende Schreiben mit einem deutschen Absender. Bei der fiktiven deutschen Person wurden 68 % der Bewerbungen beantwortet, bei der türkischen Identität jedoch nur 41 %. Betrachtet man ausschließlich die beantworteten Bewerbungen, so meldeten sich 2 % der Vermieter ausschließlich auf die türkische Bewerbung, aber 42 % reagierten ausschließlich auf die Bewerbung mit deutschem Namen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, mit welchen Instrumenten der übereinstimmend formulierte Handlungsansatz „Integration trotz Segregation“ umgesetzt werden kann. Der Deutsche Städtetag sieht die große Bedeutung kommunaler Wohnungsbestände und Belegungsrechte für die Begrenzung der sozialen und ethnischen Segregation und warnt davor, dass „die Steuerungspotentiale der Städte aufgrund rückläufiger Sozialwohnungsbestände mit Belegungsrechten abnehmen.“ Die Konrad-Adenauer-Stiftung plädiert dafür, nicht auf eine Desegregationspolitik zu setzen, sondern vielmehr in den betroffenen Stadtteilen eine aktive Integrationspolitik zu betreiben, Quartiersmanagement und stadtteilbezogene Konfliktprävention auszubauen, städtebauliche Maßnahmen zur Gestaltung und Verbesserung des Sicherheitsempfindens der Bewohner zu finanzieren und die Erhöhung der Attraktivität von segregierten Stadtteilen anzustreben.

Im Rahmen des Europäischen Städtenetzwerk für kommunale Integrationspolitik CLIP,²⁸⁷ das sich im Jahr 2006 schwerpunktmäßig mit dem Thema Wohnen und Segregation beschäftigte, wurde vor allem diskutiert, wie der Zugang von Migrantinnen

²⁸⁵ Deutscher Städtetag: Integration von Zuwanderern. Erfahrungen und Anregungen aus der Praxis in den Städten, Köln 2007.

²⁸⁶ Vgl. Planerladen e.V. Dortmund: Ungleichbehandlung von Migranten auf dem Wohnungsmarkt. Ergebnisse eines >Paired Ethnic-Testing< bei Internet-Immobilien-Börsen, Dortmund 2007.

²⁸⁷ Cities for Local Integration Policies – CLIP. CLIP wurde 2006 durch den Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats, die Stadt Stuttgart und die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen gegründet. An dem Netzwerk sind 28 europäische Städte beteiligt, darunter die drei deutschen Städte Arnsberg, Frankfurt/Main und Stuttgart.

und Migranten zu Wohnraum verbessert werden könne, um die durch Diskriminierung unfreiwillig entstandene Segregation zu verhindern.

Im Nationalen Integrationsplan wird die Bedeutung des Programms Soziale Stadt und kommunaler Wohnraumversorgungskonzepte in Kooperation von Kommunen und Wohnungswirtschaft hervorgehoben. Die Bundesregierung hat sich zur Fortführung der Bundesfinanzierung auf dem derzeitigen Niveau verpflichtet. Länder und Kommunen haben sich zur Steigerung der Wohnqualität durch eine Aufwertung der Quartiere, u.a. durch die Bereitstellung von Grün- und Freiflächen, Sport- und Spielstätten, Räumlichkeiten für gemeinsame Aktivitäten und Veranstaltungen und durch Verbesserung der baulichen und sozialen Infrastruktur bekannt. Eine Verbesserung der Attraktivität der Stadtteile soll auch durch die Einrichtung von Stadtteilschulen, die Förderung der lokalen Ökonomie und die Hebung ihres Images erreicht werden. Zudem sind eine ausreichende und dauerhafte Personalausstattung für qualifizierte Bildungs- und Freizeitangebote im Quartier und eine Förderung der politischen Teilhabe und des bürgerschaftlichen Engagements unabdingbar. Auch die in der Arbeitsgruppe vertretenen Verbände und Institutionen des nichtstaatlichen Sektors haben zugesagt, das soziale Zusammenleben im Quartier durch vielfältige Maßnahmen zu unterstützen und zur Verbesserung des Wohnumfelds beizutragen.²⁸⁸

7.5 Armut und Segregation

Durch den Mikrozensus 2005 stehen erstmals Daten zur Armutskonzentration von Personen mit Migrationshintergrund zur Verfügung. Das Armutsrisiko in Deutschland liegt bei 11,6 % für die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund und bei 28,2 % für die Bevölkerung mit Migrationshintergrund. In den Großstädten sind die Werte für alle Bevölkerungsgruppen höher: Bei Deutschen ohne Migrationshintergrund liegt die Armutsrisikoquote bei 12,5 %, bei Personen mit Migrationshintergrund aber bereits bei 31,8 % (vgl. Tabelle 39 im Anhang). Damit haben in Deutschland insgesamt 36 % der armutsgefährdeten Bevölkerung einen Migrationshintergrund. In den Großstädten ist dieser Anteil ebenfalls höher. Die armutsgefährdete Bevölkerung setzt sich hier fast zur Hälfte (48 %) aus Personen mit Migrationshintergrund zusammen.²⁸⁹

²⁸⁸ Vgl. Nationaler Integrationsplan, S. 114f.

²⁸⁹ Die Armutsrisikoschwelle bezeichnet das gewichtete Pro-Kopf-Einkommen, unter deren Grenze eine Person einem Armutsrisiko unterliegt. Dies ist der Fall, wenn ihr gewichtetes Pro-Kopf-Nettoeinkommen weniger als 60 % des durchschnittlichen Einkommens (Medianwert) beträgt. Das gewichtete Pro-Kopf-Einkommen in Privathaushalten wird berechnet, indem das Haushaltsnettoeinkommen auf die gewichtete Zahl der Haushaltsmitglieder bezogen wird. Dabei geht der Haupteinkommensbezieher im Haushalt mit dem Gewicht 1, alle Haushaltsmitglieder von 14 Jahren und älter mit dem Gewicht 0,5 und alle unter 14-

Das Zusammenspiel von Segregation und Armut wird im Nationalen Integrationsplan im Bericht der Arbeitsgruppe 5 „Integration vor Ort unterstützen“ thematisiert. Dort heißt es: „Sozialräumliche Segregation ist durch ethnische und soziale Faktoren bedingt. So sind Migrantinnen und Migranten mit geringem Einkommen auf Wohnungen des unteren Preissegments angewiesen, die sich in bestimmten Quartieren – etwa innerstädtischen Altbaugebieten und Sozialwohnungen stark verdichteter Großsiedlungen der 1960er und 1970er Jahre – konzentrieren.“²⁹⁰

7.6 Maßnahmen der Bundesregierung

Da sich ethnische Konzentrationen in der Regel in sozial benachteiligten Quartieren mit hoher Arbeitslosigkeit finden, kommt dem Wohnquartier im Integrationsprozess wachsende Bedeutung zu. Für die Bundesregierung war dies der Anlass, im Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – die Soziale Stadt“ gezielt benachteiligte Wohnquartiere mit in der Regel hohen Zuwandereranteilen zu fördern. Das Programm Soziale Stadt ist ein Bund-Länder-Programm, das von Bundesseite vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung betreut wird. Der Bund leistet ein Drittel des Programmvolumens, das in 447 Stadtteilen in Deutschland eingesetzt wird (Stand Ende 2006). Im Jahr 2006 wurden die Bundesfinanzhilfen von 70 auf 110 Mio. € aufgestockt. Gleichzeitig wurde zugelassen, aus den zusätzlichen 40 Mio. € auch Modellvorhaben zu fördern, mit denen die Koordinierung von Maßnahmen u. a. im Bereich der lokalen Ökonomie und der Beschäftigungspolitik, aber auch der Jugend- und Bildungspolitik sowie der Integration verstärkt werden soll. 2007 stehen im Bundeshaushaltsplan ebenfalls zusätzliche Fördermittel in Höhe von 40 Mio. € zur Verfügung. 35 Mio. € davon können weiterhin für Modellvorhaben eingesetzt werden. Weitere fünf Millionen Euro werden zur Nationalen Kofinanzierung des mit 37 Mio. € ausgestatteten ESF-Programms „Beschäftigung, Bildung und Teilhabe vor Ort“ in der Sozialen Stadt eingesetzt. Das Programm soll ab 2008 ausgebaut und auch in Zukunft mit ESF-Mitteln finanziert werden.

Auch wird das vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend finanzierte Programm „LOS – Lokales Kapital für soziale Zwecke“, das vorrangig in den

jährigen Haushaltsmitglieder mit dem Gewicht 0,3 ein (OECD-Äquivalenzskala). Bei der Interpretation der Einkommensdaten des Mikrozensus ist zu berücksichtigen, dass bestimmte, nicht regelmäßige Einkommensquellen in der Regel nicht berücksichtigt und zudem die Einkommen nicht präzise, sondern nur in Einkommensklassen angegeben werden. Für die Einkommensklassen der Haushaltseinkommen werden Mittelwerte gebildet, für die anschließend die gewichteten Pro-Kopf-Einkommen berechnet werden.

²⁹⁰ Nationaler Integrationsplan, S. 112f.

Programmgebieten der „Sozialen Stadt“ angesiedelt ist, in der nächsten ESF-Förderperiode 2007-2013 fortgesetzt. Mit dem Programm werden Lokale Aktionspläne umgesetzt, in deren Rahmen sogenannte Mikroprojekte, lokale Initiativen zur verstärkten Nutzung der örtlichen und regionalen Beschäftigungspotenziale, mit geringen Zuschüssen gefördert werden.

Die Programme Soziale Stadt und LOS sind Beispiele für einen sozialräumlichen Ansatz in der Förderpolitik, der insbesondere bei der Erreichung von Zuwandererfamilien erfolgreich ist. Viele beispielhafte Projekte sind im Rahmen der sozialräumlich orientierten Stadtteilprogramme entstanden bzw. werden aus diesen finanziert, zum Beispiel Integrationslotsenprojekte, Stadtteilmütter, Gewaltpräventions-, Frauen- und Jugendprojekte und die frühkindlichen Bildungsprojekte Opstapje und HIPPY. Der sozialräumliche Ansatz ist eine direkte Antwort auf die Konzentration von Zuwanderung und Armut in benachteiligten Quartieren, die in Großstädten besonders ausgeprägt ist.

Die sozialräumliche Orientierung in der Stadtpolitik hat sich seit Anfang der 1990er Jahre entwickelt und erfährt in der kommunalen Integrationspolitik intensive Unterstützung.²⁹¹ Die Empfehlung aus dem 6. Bericht der Beauftragten, die Bundesprogramme auszubauen und finanziell aufzustocken, ist auch in Zusammenhang mit dem Nationalen Integrationsplan in der 16. Legislaturperiode erfolgt. Zudem ist im Rahmen des Programms Soziale Stadt der Integration von Migrantinnen und Migranten und deren Partizipation in den Stadtteilen vermehrte Aufmerksamkeit zuteil geworden.²⁹² Ergänzend hat das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung im Rahmen des Experimentellen Wohn- und Städtebaus ExWoSt im Jahr 2006 eine Studie beauftragt, die städtebauliche Strategien und Handlungsansätze zur Förderung der Integration in Stadtteilen erarbeiten soll. In dieser Studie wurden vom Auftragnehmer bereits 164 Städte angeschrieben und in einem Fragebogen zu ihren integrationspolitischen Ansätzen befragt. Die Beauftragte begrüßt das Bemühen, Praxis

²⁹¹ Vgl. z.B. Deutscher Städtetag: Integration von Zuwanderern. Erfahrungen und Anregungen aus der Praxis in den Städten, Köln 2007, S. 34 f.; KGSt: Management kommunaler Integrationspolitik. Strategie und Organisation. Bericht Nr. 7/2005, Köln 2005, S. 38; Arbeitskreis Kommunalpolitik (Hrsg.): Integration vor Ort. Positionen und Handlungsempfehlungen für eine Kommunale Integrationspolitik, Sankt Augustin/Berlin: Konrad Adenauer Stiftung 2007, S. 25 ff.

²⁹² Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung veranstaltete am 25. Oktober 2007 den 4. Fachpolitischen Dialog zur Sozialen Stadt zum Thema „Integration von Zuwanderern vor Ort“. Die Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung beauftragte 2007 das Deutsche Institut für Urbanistik mit einer „Evaluierung der Partizipation im Rahmen der Berliner Quartiersverfahren unter besonderer Berücksichtigung der Aktivierung von Berlinerinnen und Berlinern mit migrantischer Herkunft“. Die Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin widmete sich ebenfalls dem Thema und veröffentlichte eine Studie von Kast, Alexandra: Gesellschaftliche Teilhabe sichern: Zur Partizipation von Migrantinnen und Migranten in der „Sozialen Stadt“ Berlin, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung Landesbüro Berlin 2005.

und Forschung in einem ExWoSt-Vorhaben zu kommunalen und stadtteilbezogenen Handlungsansätzen der Integrationspolitik zusammenzubringen. Es sollte erwogen werden, aus der Vorstudie einen eigenständigen Schwerpunkt im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau zu machen. Die Beauftragte wird ferner die Praxis in den Kommunen beobachten und sich weiterhin für die Förderung des sozialräumlichen Ansatzes in der Integrationspolitik einsetzen.

8. Fremdenfeindlichkeit und rassistische Gewalt

Fremdenfeindlichkeit und rassistische Gewalt müssen auf allen Ebenen eines Gemeinwesens bekämpft werden. Insbesondere die Politik ist gefordert, eine klare Haltung einzunehmen und die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Bekämpfung zu schaffen. Den zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren im Kampf gegen Fremdenfeindlichkeit und rassistische Gewalt auf kommunaler Ebene kommt für alle Aktivitäten in diesem Bereich eine herausragende Bedeutung zu. Ihr Handeln entscheidet darüber, ob menschenfeindliche Haltungen nachhaltig zurückgedrängt und letztendlich überwunden werden.

8.1 Ausgangslage

Das zum 1.1.2001 eingeführte Meldesystem „Politisch motivierte Kriminalität“ ermöglicht eine differenzierte Erfassung, die die Grundlage für eine zielgerichtete Erarbeitung geeigneter repressiver und präventiver Maßnahmen zur Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus ist.²⁹³ Zwischen 2005 und 2006 ist im Bereich der politisch rechts motivierten Kriminalität ein sehr hoher Zuwachs festzustellen.²⁹⁴ Die Fallzahlen stiegen von 15.914 auf 18.142 um rund 14 % an. Bei den politisch rechts motivierten Straftaten mit fremdenfeindlichem Hintergrund ist ein Anstieg von 32,1 % zu verzeichnen (2006: 3.294; 2005: 2.493), bei den Gewaltstraftaten in diesem Bereich sogar um 37 % (2006: 511; 2005: 373). Nach den Antworten auf die monatlich gestellten Kleinen Anfragen zu den ausländerfeindlichen und rechtsextremistischen Ausschreitungen in der Bundesrepublik Deutschland wurden in der ersten Jahreshälfte 2007 148 politisch rechts motivierte Gewaltstraftaten mit fremdenfeindlichem Hintergrund erfasst (erste Jahreshälfte 2006: 153). Diese Zahlen stellen jedoch keine

²⁹³ Mit der Einführung eines neuen Definitions- und Erfassungssystems werden seit dem 1.1.2001 auch diejenigen Straftaten erfasst, die nicht extremistisch sind, sich aber gegen eine Person aufgrund ihrer politischen Einstellung, Nationalität, Volkszugehörigkeit, „Rasse“, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft, sexuellen Orientierung, Behinderung oder ihres äußeren Erscheinungsbildes bzw. ihres gesellschaftlichen Status richten, vgl. 6. Lagebericht, B VII.2.2, S. 261.

²⁹⁴ Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern vom 30.3.2007.

abschließende Statistik dar, sondern können sich aufgrund von Nachmeldungen noch teilweise erheblich verändern. Erfahrungsgemäß werden Straftaten nachgemeldet, bei denen sich erst nach Einleitung des Strafverfahrens herausstellt, dass sie einen fremdenfeindlichen Hintergrund aufweisen.

Gemäß dem Bundesministerium des Innern vorliegenden Zahlen wurden im Jahre 2005 im Bereich der „politisch motivierten Kriminalität rechts“ 12.583 und im Jahre 2006 13.940 Personen als Täter/Tatverdächtige ermittelt. Davon waren im Jahre 2005 11.829 männlich. Jugendliche, Heranwachsende und junge Erwachsene stellten den Hauptteil der Tatverdächtigen. Für das Jahr 2006 war die Verteilung nach Geschlecht und Altersstruktur vergleichbar. Der Anteil der Tatverdächtigen unter 25 Jahren betrug 67 %. Die Studie von Willems/Steigleder zu fremdenfeindlichen Tatverdächtigen auf Basis von Aktenanalysen und qualitativen Interviews mit Tätern in Nordrhein-Westfalen hat im Jahr 2003 eine Grundlage bezüglich der biographischen Hintergründe, Familienstruktur, Einkommen und weiteren demografischen Merkmalen von rechten Tätern und Tatverdächtigen erarbeitet.²⁹⁵ Die Ergebnisse zeigen, dass die Tatverdächtigen im Bereich fremdenfeindlicher Straf- und Gewalttaten meist unter 25 Jahre alt sind (ca. 72,3 %). Überwiegend sind es männliche, ledige Personen (ca. 90 %), die oft schon mit anderen Jugendstraftaten (ca. 64 %) polizeilich in Erscheinung getreten sind.

Die meisten politisch rechts motivierten Gewalttaten mit extremistischem Hintergrund ereigneten sich 2006 mit 145 registrierten Delikten in Nordrhein-Westfalen, das allerdings bezogen auf je 100.000 Einwohner im hinteren Feld der Statistik liegt. Danach folgen Niedersachsen (138; bezogen auf die Einwohnerzahl im Mittelfeld), Sachsen-Anhalt (111; bezogen auf die Einwohnerzahl an der Spitze) sowie Berlin (102; bezogen auf die Einwohnerzahl an dritter Stelle), Baden-Württemberg (99; bezogen auf die Einwohnerzahl im Mittelfeld) und Brandenburg (90; bezogen auf die Einwohnerzahl an zweiter Stelle). Auffällig ist, dass sich die ostdeutschen Bundesländer mit einem Ausländeranteil von max. 2 % bei der regionalen Verteilung der einschlägigen Straftaten an der Spitze der Statistik befinden. Dieser Zusammenhang spiegelt sich auch bei den Wahlerfolgen rechtsextremistischer Parteien wieder.

Die mitgliederstärksten rechtsextremistischen Parteien sind die Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD) und die Deutsche Volksunion (DVU). Auch wenn es der NPD 2006 nicht gelungen ist, bei den Landtagswahlen in Baden-Württemberg, in

²⁹⁵ Vgl. Willems, Helmut / Steigleder, Sandra: Jugendkonflikte oder Hate Crime? Täter-Opfer-Konstellationen bei fremdenfeindlicher Gewalt, in: Journal für Konflikt- und Gewaltforschung, 2003 und Dies: Täter-Opfer-Konstellationen und Interaktionen im Bereich fremdenfeindlicher, rechtsextremistischer und antisemitischer Gewaltdelikte, Forschungsbericht, Trier 2003b, S. 5-28.

Rheinland-Pfalz und in Berlin in den Landtag bzw. in das Abgeordnetenhaus einzuziehen, so hat sie ihr Ergebnis im Vergleich zu den letzten Wahlen verbessern, teilweise sogar verdoppeln können (Baden-Württemberg: 2006: 0,7 %; 2001: 0,2 % / Rheinland-Pfalz: 2006: 1,2 %; 2001: 0,5 % / Berlin: 2006: 2,6 %; 2001: 1,7 %). Die NPD zog bei der Landtagswahl in Mecklenburg-Vorpommern am 17.9.2006 mit sechs Abgeordneten in den Landtag ein. Die DVU ist im Landesparlament von Brandenburg mit sechs Sitzen vertreten. Der NPD ist es erneut gelungen, einen Mitgliederzuwachs auf nunmehr rund 7.000 (2005: 6.000; 2004: 5.300) zu erreichen. Die DVU ist nach wie vor mit 8.500 Mitgliedern (2005: 9.000) die mitgliederstärkste rechtsextremistische Partei. Die rechtsextremistischen Parteien versuchen verstärkt, neue Wählerschaften zu gewinnen. In diesem Zusammenhang hat die NPD in Sachsen-Anhalt den „Ring Nationaler Frauen“ (RNF) gegründet, um gezielt Frauen anzusprechen. Besorgniserregend ist insbesondere, dass die NPD und die neonazistischen Kameradschaften darüber hinaus verstärkt die Werbewirkung von Musik für die Rekrutierung und Mobilisierung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen nutzen.

Hinsichtlich der Einstellung der deutschen Bevölkerung zu Fremdenfeindlichkeit enthält der Survey „Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit“ im Zeitverlauf vergleichbare Daten. Es handelt sich um ein Projekt des Instituts für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung (IKG) der Universität Bielefeld, das seit dem Jahre 2002 die menschenfeindliche Einstellung in der deutschen Bevölkerung misst.²⁹⁶ Der fünfte Jahresbericht „Deutsche Zustände, Folge 5“ weist einen Anstieg der Fremdenfeindlichkeit in Deutschland aus. Danach stimmen zum Beispiel 59,4 % der Deutschen der Aussage „eher“ oder „voll und ganz“ zu, dass zu viele Ausländer in Deutschland leben. Das stellt im Vergleich zum Jahr 2002 eine Steigerung von 6 % dar. Die Zustimmung zu der Forderung, die Ausländer in ihre Heimat zurückzuschicken, wenn die Arbeitsplätze knapp werden, ist von 27,7 % in 2002 auf 35,3 % in 2006 angestiegen.²⁹⁷

Zu anderen Ergebnissen kommt eine Datenauswertung der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS).²⁹⁸ Danach sank die Zahl

²⁹⁶ Der Survey wird von Prof. Wilhelm Heitmeyer, Universität Bielefeld, geleitet. Jährliche Berichte erscheinen in der Reihe "Deutsche Zustände" im Suhrkamp Verlag, zuletzt: Deutsche Zustände, Folge 5, 2007.

²⁹⁷ Weitere Einstellungsdaten zu Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus im europäischen Vergleich finden sich im Eurobarometer (www.ec.europa.eu), in der allgemeinen Bevölkerungsumfrage im Bereich der Sozialwissenschaften (ALLBUS, www.gesis.org) und in Studien der Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI). Eine Übersicht über die wesentlichen Ergebnisse enthält der Zweite Periodische Sicherheitsbericht, Bundesministerium des Innern, S. 138 ff, eingestellt unter www.bmi.bund.de.

²⁹⁸ Vgl. www.gesis.org.

derjenigen Westdeutschen, die ein Zurückschicken ausländischer Arbeitnehmer in Zeiten knapper Arbeitsplätze befürworteten, von 52 % (1980) auf 22 % (2006). Bei der Frage, ob ausländischen Mitbürgern politische Betätigung generell untersagt sein sollte, wurde ein deutlicher Rückgang der Zustimmung in Westdeutschland von 51 % im Jahre 1980 auf 27 % in 2006 verzeichnet. Hinsichtlich der Frage, ob Ausländer ihre Ehepartner unter den eigenen Landsleuten suchen sollten, lag die Zustimmung 1980 im Westen noch bei 44 %; mittlerweile ist dieser Wert auf 14 % zurückgegangen.

Die Befunde des Survey „Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit“ und der Datenauswertung der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften sind uneinheitlich. In beiden Fällen sind die Werte jedoch erschreckend hoch.

Das Forschungsprojekt Gewerkschaften und Rechtsextremismus²⁹⁹ ist zu dem Ergebnis gelangt, dass 19 % der gewerkschaftlich Organisierten und 20 % der Unorganisierten rechtsextrem eingestellt sind. Bei getrennter Betrachtung von Westdeutschland und Ostdeutschland macht sich dabei ein deutlicher West-Ost-Unterschied bemerkbar. Rechtsextreme Orientierungen finden sich im Osten im Schnitt anderthalb Mal so häufig wie im Westen (27 % zu 18 %). Von den Gewerkschaftsmitgliedern, die der Unterschicht³⁰⁰ angehören, sind 28 % rechtsextrem eingestellt, bei den Nicht-Mitgliedern beträgt der Anteil 33 %. Von den Gewerkschaftsmitgliedern der Mittelschicht³⁰¹ sind 19 % rechtsextrem eingestellt, dagegen nur 13 % der Nicht-Mitglieder. Bei der Mittelschicht handelt es sich zumeist um Facharbeiter und qualifizierte Angestellte. Als möglicher Grund für eine stärkere Anfälligkeit der gewerkschaftlich organisierten Mittelschicht für Rechtsextremismus wird beispielsweise angeführt, dass die wachsende „Existenzangst“ der von der Veränderung industrieller Beziehungen (noch) gar nicht betroffenen Beschäftigten sich darin äußert, dass sie ihre Schutzbedürfnisse nur durch eine nationalistische und ethnozentrische Politik gewährleistet sehen. Im Gegensatz dazu verfügte die organisierte Unterschicht schon immer über einen problematischen sozialen Status, so dass die „Fallhöhe“ nicht so groß ist wie bei der Mittelschicht.

²⁹⁹ Fichter, Michael / Stöss, Richard / Zeuner, Bodo: Ausgewählte Ergebnisse des Forschungsprojektes Gewerkschaften und Rechtsextremismus; das Projekt (Laufzeit 2003/04) wurde von der Hans-Böckler-Stiftung und der Otto-Brenner-Stiftung gefördert, www.einblick.dgb.de unter „Hintergrund“ / „2005“.

³⁰⁰ Der Unterschicht gehören rund ein Drittel der Gewerkschaftsmitglieder an. Charakteristisch für die Unterschicht sind Arbeiter ohne abgeschlossene Berufsausbildung, Arbeitslose und Rentner.

³⁰¹ Charakteristisch für die Mittelschicht sind Facharbeiter und Angestellte in Verantwortungspositionen.

8.2 Maßnahmen der Bundesregierung

8.2.1 Bundesprogramm des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Das neue Bundesprogramm des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend „Vielfalt tut gut. Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie“ ersetzt seit dem 1.1.2007 das bisherige Aktionsprogramm „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ bestehend aus den Teilprogrammen „Entimon“, „Civitas“ und „Xenos“. Das neue Bundesprogramm wird mit 19 Mio. € jährlich von der Bundesregierung unterstützt. Es soll die lokale kommunale Politik für die Anliegen des Programms gewinnen und fußt auf drei Säulen: Die erste Säule zielt auf die Entwicklung integrierter lokaler Strategien mittels lokaler Aktionspläne in kommunaler Verantwortung, die zweite Säule auf die Entwicklung und Umsetzung themenbezogener modellhafter Maßnahmen. Hier sollen Projekte und Initiativen unterstützt werden, die sich mit folgenden Themen befassen: Auseinandersetzung mit historischem und aktuellem Antisemitismus, Arbeit mit rechtsextremistisch gefährdeten Jugendlichen, Präventions- und Bildungsangebote für die Einwanderungsgesellschaft und früh ansetzende Prävention. Die dritte Säule befasst sich mit Programmsteuerung, Evaluation, Öffentlichkeitsarbeit, Forschung, Einbindung bundesweiter und lokaler Bündnisse.

Zusätzlich zu dem neuen Bundesprogramm wurden im Bundeshaushalt für das Bundesprogramm „Förderung von Beratungsnetzwerken – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ 5 Mio. € jährlich bereitgestellt. Das zusätzliche Bundesprogramm setzt seinen Schwerpunkt auf die anlassbezogene Intervention gegen Rechtsextremismus. Neben dem Programmschwerpunkt Förderung von Beratungsnetzwerken und Mobilen Interventionsteams sollen Modellprojekte zum Thema Beratungsarbeit gefördert werden. Es ist zudem eine Programmsteuerung durch eine Zentralstelle, eine wissenschaftliche Begleitung und Öffentlichkeitsarbeit vorgesehen.³⁰²

8.2.2 Forum gegen Rassismus

Ein Gremium, das sich im Kampf gegen Fremdenfeindlichkeit einsetzt, ist das im März 1998 gegründete „Forum gegen Rassismus“.³⁰³ Es umfasst mittlerweile rund 80

³⁰² Vgl. weitere Informationen unter www.bmfsfj.org.

³⁰³ Vgl. www.bmi.bund.de.

Organisationen, darunter 60 bundesweit bzw. überregional tätige Nichtregierungsorganisationen, die sich für die Überwindung von Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Gewalt einsetzen. Es hat sich als Ort der kontroversen Diskussion zwischen staatlichen Stellen und Nichtregierungsorganisationen zu allen die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus betreffenden Fragen etabliert, der zweimal im Jahr tagt.

Die Arbeitsgruppe „Gleichbehandlung“ des bundesweiten Forums gegen Rassismus mit einer Geschäftsstelle beim Bundesministerium des Innern hat mit der Reihe „Infobrief“ eine umfassende und kontinuierliche Dokumentation zu Fragen der Gleichbehandlung fortgeführt. Der erste Infobrief von August 2001 stellte den politischen Rahmen dar, in den sich die europäische Politik der Gleichbehandlung einordnet; in den folgenden acht Ausgaben wurden der Stand der nationalen Umsetzung der europäischen Richtlinien und die unterschiedlichen Diskriminierungsmerkmale diskutiert, Good Practice-Beispiele dargestellt, eine umfangreiche Dokumentation zur Frage der Diskriminierung aufgrund von Religion und Weltanschauung veröffentlicht, das Gesetzgebungsverfahren zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz sowie dessen Umsetzung dargestellt.

8.2.3 Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt

Das „Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt“ (BfDT) wurde am 23.5.2000 von den Verfassungsministerien BMI und BMJ mit dem Auftrag gegründet, zivilgesellschaftliches Engagement für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt zu sammeln, zu bündeln, zu vernetzen und öffentlich zu machen. Neben seinen traditionellen Kernaktivitäten, dem jährlichen Jugendkongress zum Verfassungstag mit mehr als 400 Jugendlichen aus ganz Deutschland, dem Victor-Klemperer-Jugendwettbewerb und dem Best-Practice-Wettbewerb „Aktiv für Demokratie und Toleranz“ bearbeitet das BfDT verschiedene Felder der praktischen Demokratie- und Toleranzförderung. Bei allen Aktivitäten des BfDT steht der Best-Practice-Gedanke im Vordergrund: Erfolgreiche Praxisbeispiele sollen zur Nachahmung anregen und auf andere Regionen bzw. Problemstellungen übertragen werden. Mit der Initiierung von Modellprojekten trägt das BfDT seiner Rolle als Impulsgeber Rechnung, wie z.B. einer gemeinsamen Veranstaltung mit der US-amerikanischen Botschaft zur Darstellung von Migrant/innen in den Medien mit dem Titel „Wie seht ihr uns?! Jugend und Medien im Gespräch“, bei der rund 250 Jugendliche mit Migrationshintergrund sich mit Journalisten über ihre Erfahrungen austauschten und praktische Tipps erhielten, wie sie selbst sich in ihrer Verschiedenheit und Vielschichtigkeit ausreichend differenziert darstellen können.

Eine weitere Aufgabe des BfDT besteht darin, von sich aus oder auf Nachfrage bei aktuellen Problemstellungen vor Ort Unterstützung zu leisten, indem es die handelnden Akteure an einen Tisch bringt und den Problemlösungsprozess in einer Anfangsphase moderiert. Für die erfolgreiche Wahrnehmung der Aufgaben des BfDT ist es unerlässlich, eine Vernetzung aller zivilgesellschaftlichen Kräfte auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene herbeizuführen. Für das Jahr 2008 ist hierzu ein Relaunch der BfDT-Internetseite mit dem Ziel einer Kompetenzkartierung von Initiativen beabsichtigt.

8.2.4 Initiative „Orte der Vielfalt“

Mit der bundesweiten Initiative „Orte der Vielfalt“ unterstützen und fördern das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, das Bundesministerium des Innern und die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration das Engagement der demokratischen Kräfte in Kommunen, Landkreisen und Zusammenschlüssen von Gebietskörperschaften zur Stärkung von Vielfalt, Toleranz und Demokratie. Als Zeichen der Anerkennung werden Gebietskörperschaften, die sich besonders für Vielfalt, Toleranz und Demokratie engagieren, Schilder übergeben, die an zentraler Stelle aufgestellt werden und sie als beispielhaften Ort der Vielfalt ausweisen. Im Rahmen des Wettbewerbs ist die Unterzeichnung einer Erklärung für Vielfalt, Toleranz und Demokratie Teilnahmevoraussetzung. Darin erklärt sich die an der Initiative teilnehmende Kommune bereit, einen aktiven Beitrag zur Stärkung von Vielfalt, Toleranz und Demokratie und zur Bekämpfung von Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus zu leisten. Im Bereich der Qualifizierung und Unterstützung von Akteuren mit Vorbildfunktion ist das beispielsweise die Information von Mandatsträgern und Multiplikatoren zur besseren Auseinandersetzung mit rechtsextremistischen Parolen und Geschichtsverfälschungen. Im Bereich der Zusammenarbeit mit den gesellschaftlichen demokratischen Kräften vor Ort insbesondere die Zusammenarbeit mit den Sicherheitsbehörden mit dem Ziel gegenseitiger Information bei Vorliegen spezieller Erkenntnisse über die rechtsextremistische Szene (z.B. öffentliche Treffpunkte der Szene). Im Bereich der Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen werden die Kommunen dafür Sorge tragen, dass Kinder und jugendliche vor Ort vielfältige Möglichkeiten zur abwechslungsreichen Freizeitgestaltung und zum demokratischen gesellschaftlichem Engagement vorfinden und nicht den Lockangeboten von rechtsextremistischen Organisationen und Parteien überlassen werden.

8.2.5 Koordinierungsgruppe gegen Rechtsextremismus

Das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat am 8.11.2006 mit den jeweiligen Partnerressorts der neuen Länder einschließlich Berlins sowie Vertretern der Kommunalen Spitzenverbände eine Koordinierungsgruppe gegen Rechtsextremismus eingesetzt. Ziel dieser Gruppe ist es, die auf allen Ebenen laufenden und geplanten Maßnahmen zur Bekämpfung von Rechtsextremismus zu begleiten. Die Koordinierungsgruppe hat am 29.6.2007 Ergebnisse ihrer Arbeit vorgelegt.³⁰⁴ Sie hat die wichtigsten Handlungsfelder festgelegt sowie konkrete Empfehlungen für ein effizientes Vorgehen in diesem Bereich erarbeitet. Im Fokus stehen insbesondere Konzepte, die Kinder und Jugendliche einbeziehen. Zu nennen ist vor allem, dass in strukturschwachen Regionen die Notwendigkeit besteht, dass demokratische Verbände und Organisationen ihre Möglichkeiten und Ressourcen verstärkt dazu nutzen, Angebote zur Freizeitgestaltung und zum gesellschaftlichen Engagement für Kinder und Jugendliche zu unterbreiten. Weitere Handlungsfelder sind die Verstärkung der Aufklärung und Information durch demokratische Parteien und Organisationen, der konsequente Einsatz der Sicherheitsbehörden sowie die Notwendigkeit der Vermittlung von demokratischen Werten.

8.2.6 Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus

Entsprechend § 191a des Durban Programme of Action sind die beteiligten Staaten der 3. Weltkonferenz gegen Rassismus der Vereinten Nationen im Jahr 2001 gehalten, Berichte in Form nationaler Aktionspläne zu erstellen. Im Oktober 2007 ist der Arbeitsentwurf des Bundesministeriums des Innern für einen Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus sowie damit zusammenhängender Diskriminierungen bekannt geworden. Er fasst bestehende Initiativen und Maßnahmen der Bundesregierung zur Bekämpfung von Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und darauf bezogener Intoleranz zusammen. Der Arbeitsentwurf der Bundesregierung befindet sich in der Phase der Konsultation mit den Nichtregierungsorganisationen und Vertretern der Zivilgesellschaft.

³⁰⁴ Vgl. Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern vom 29.6.2007.

9. Bürgerschaftliches Engagement

Bürgerschaftliches Engagement³⁰⁵ spielt in vielen Feldern der Gesellschaftspolitik eine wichtige Rolle.³⁰⁶ Freiwilliges Engagement in Verbänden, Organisationen und Initiativen z.B. in den Bereichen Sport, Kultur, Gesundheit, Bildung, Umwelt, Katastrophen- oder Verbraucherschutz, in der Politik, in den Religionsgemeinschaften und nicht zuletzt in der Nachbarschaft fördert den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Es stärkt Eigeninitiative und Selbstverantwortung und ist eine Form der Selbsthilfe und der aktiven demokratischen Beteiligung. Freiwillig Engagierte identifizieren sich stärker mit der Gesellschaft, übernehmen Verantwortung für das Gemeinwohl und erhalten Anerkennung.

Ohne die vielfältigen Aktivitäten der Zivilgesellschaft ist Integration nicht möglich. Integration gelingt nur, wenn alle Verantwortung übernehmen – Staat, Wirtschaft und Bürgergesellschaft, auch die Zuwanderer selbst. Das bürgerschaftliche Engagement von Verbänden, Vereinen, Netzwerken, Stiftungen oder Einzelpersonen für Integration hat eine lange Tradition. Der Nationale Integrationsplan erkennt dieses Engagement an und baut darauf auf. Unter dem Vorsitz des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wurde die Arbeitsgruppe „Integration durch bürgerschaftliches Engagement und gleichberechtigte Teilhabe stärken“ eingerichtet. Der Integrationsplan betont, dass bürgerschaftliches Engagement mit und von Migrantinnen und Migranten den sozialen Zusammenhalt stärkt, identitätsstiftend wirkt und die individuelle Handlungskompetenz fördert.

Im Fokus der Handlungsempfehlungen des Integrationsplans stand die Verbesserung der Rahmenbedingungen, die Migrantinnen und Migranten und ihre Organisationen brauchen, um sich freiwillig engagieren zu können. Hierzu zählt an vorderer Stelle die

³⁰⁵ Bürgerschaftliches oder freiwilliges Engagement ist eine Aktivität außerhalb von Beruf und Familie, die der Erschließung und Förderung von Beteiligungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten in den unterschiedlichsten gesellschaftlichen Bereichen dient. Z.T. werden mit bürgerschaftlichem Engagement auch unentgeltliche Aktivitäten bezeichnet, die Bürgerinnen und Bürger für andere aus freiem Willen zugunsten des Gemeinwohls ausüben. Bürgerschaftliches Engagement ist oft eine Form der Selbsthilfe, die über die Verbesserung der eigenen Situation gemeinsam mit Gleichgesinnten zum Gemeinwohl beiträgt (nach: Huth, Susanne: Migrant(inn)en handeln und lernen im sozialen Umfeld – Kompetenzerwerb, Partizipation und Integration durch interkulturelles Lernen, Frankfurt a.M. 2006, S. 283, INVOLVE – Beteiligung von Drittstaatsangehörigen an freiwilligem Engagement als Mittel zur Integrationsförderung. Projektabschlussbericht. European Volunteer Centre, Brüssel 2006, S. 13.

³⁰⁶ Der Deutsche Bundestag hat 1999 eine Enquete-Kommission zur Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements einberufen, die am 3.6.2002 ihren Bericht (BT-Drs. 14/8900) vorlegte. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend lässt jährlich bundesweit eine Woche des bürgerschaftlichen Engagements ausrichten und hat 2007 einen „Beauftragten für Zivilengagement“ berufen, der die Idee der Bürgergesellschaft als Leitidee in der Politik und im Regierungshandeln stärken soll (www.bmfsfj.bund.de).

interkulturelle Öffnung der klassischen Organisationen und der Förderstrukturen. Als wichtige zusätzliche Anreize für die Beteiligung von Migrantinnen und Migranten werden Angebote zum Kompetenzerwerb im bürgerschaftlichen Engagement genannt. Der Nationale Integrationsplan schließt damit an eine Debatte an, die im Berichtszeitraum an Bedeutung gewonnen hat: Bürgerschaftliches Engagement geht mit der Erschließung vorhandener Ressourcen, dem Erwerb zusätzlicher Kompetenzen, handlungsorientierten Wissens und von Kenntnissen über die Aufnahmegesellschaft einher. Bürgerschaftliches Engagement stärkt also nicht nur soziale Integration, sondern fördert auch Bildungs- und Beschäftigungsfähigkeit. Kompetenzerwerb ist vor allem für diejenigen Migrantinnen und Migranten wichtig, die bei formalen Bildungsabschlüssen unterdurchschnittlich abschneiden.³⁰⁷ Im bürgerschaftlichen Engagement machen sie oft erstmals die – insbesondere für Jugendliche – wichtige positive Erfahrung, gesellschaftlich anerkannt zu werden. Sie erleben, dass sie unabhängig vom Schul- oder Berufsabschluss über individuelle Kompetenzen verfügen und ihre Fähigkeiten zum Nutzen des Gemeinwohls einbringen können.³⁰⁸ Da das generelle Interesse an bürgerschaftlichem Engagement bei Migrantinnen und Migranten mit niedrigem Bildungsniveau größer als bei Nicht-Migranten mit gleichem Bildungsniveau ist,³⁰⁹ können integrationspolitische Projekte und Maßnahmen hier gut anknüpfen.

9.1 Migrantinnen und Migranten sind aktiv

Im Berichtszeitraum sind die Ergebnisse des 2. Freiwilligensurveys, der erstmals eine gesonderte Erhebung zum Engagement von Migrantinnen und Migranten enthält, veröffentlicht worden.³¹⁰ Sie bestätigen die im letzten Bericht der Beauftragten

³⁰⁷ Vgl. Nationaler Integrationsplan, S. 174: Kompetenzerwerb und Entwicklung einer Anerkennungskultur gehören zu den Zielbestimmungen. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ): Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004. Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement (2. Freiwilligensurvey). Sonderauswertung zum freiwilligen Engagement von Migrantinnen und Migranten. Durchgeführt im Auftrag des BMFSFJ. Vorgelegt von TNS Infratest Sozialforschung, Wiesbaden 2006, S. 302 ff; Geiss, Sabine / Gensicke, Thomas, a.a.O.

³⁰⁸ Das BMFSFJ-Programm „Freiwilligendienste machen kompetent“ zielt entsprechend darauf ab, die Ausbildungs- und Erwerbchancen benachteiligter Jugendlicher zu verbessern (Ab Dezember 2007 wird das Programm auf der Homepage des BMFSFJ präsentiert: www.bmfsfj.de).

³⁰⁹ Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend a.a.O., S. 331 f.

³¹⁰ Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, a.a.O., S. 354 ff. Die hier verwendeten Begriffe „Migranten“ und „Nicht-Migranten“ weichen von der Definition „Personen mit Migrationshintergrund“ im Mikrozensus ab und folgen der im 2. Freiwilligensurvey zugrunde gelegten Definition. Zur Gruppe der „Migranten und Migrantinnen“ gehören danach folgende Personen (S. 308 f.): Deutsche Staatsangehörige, die in Deutschland geboren wurden mit einem Elternteil, das im Ausland geboren wurde; deutsche Staatsangehörige, die im Ausland geboren wurden, beide Elternteile wurden ebenfalls im Ausland geboren; deutsche Staatsangehörige, die in Deutschland geboren wurden, beide

aufgezeigten Trends³¹¹ : Demnach zeigt sich, dass Migrantinnen und Migranten in hohem Maße bürgerschaftlich aktiv sind und über erhebliche Potenziale für weiteres Engagement verfügen: Weit mehr als die Hälfte der befragten Migrantinnen und Migranten (61 % gegenüber 71 % der Nicht-Migranten) sind außerhalb von Familie und Beruf bürgerschaftlich „aktiv“, was nach der Definition des 2. Freiwilligensurveys heißt, dass sie in einer Gruppe oder einem Verein mitwirken, ohne dort besondere Aufgaben zu übernehmen. Allerdings ist der Anteil derjenigen, die freiwillig „engagiert“ sind, das heißt nach der Definition des 2. Freiwilligensurveys Aufgaben und Tätigkeiten in einer Gruppe übernehmen, mit 23 % der befragten Migrantinnen und Migranten geringer als bei der Vergleichsgruppe (37 % der Nicht-Migranten).

Migrantinnen und Migranten sind zum Teil in anderen Betätigungsfeldern als Nicht-Migranten aktiv. Am häufigsten beteiligen sie sich im Bereich „Sport und Bewegung“ (35 %, Nicht-Migranten mit 41 %), an zweiter Stelle steht der Bereich „Freizeit und Geselligkeit“ (18,5 %, Nicht-Migranten mit 26 %). Der Bereich „Schule und Kindergarten“ steht an dritter Stelle, hat mit 14 % aber eine höhere Bedeutung als bei Nicht-Migranten (12 %). Es folgen „Kultur und Musik“ (13,5 %, Nicht-Migranten mit 18 %), der soziale Bereich (10,5 %, Nicht-Migranten mit 13 %) sowie „Kirche und Religion“ (9,5 %, Nicht-Migranten mit 12 %).³¹²

17 % der bisher noch nicht aktiven oder engagierten Migrantinnen und Migranten sind bestimmt und 25 % von ihnen eventuell bereit zum freiwilligen Engagement. In beiden Bereichen liegt das Potenzial des Engagements damit höher als bei Nicht-Migranten, unter denen 11 % bestimmt und 20 % eventuell bereit sind, sich freiwillig zu engagieren.³¹³ Dabei ist das Interesse bei den 14- bis 30-Jährigen besonders hoch: Über zwei Drittel von ihnen wären bereit, ihr Engagement auszudehnen. Das gilt auch für diejenigen unter ihnen, die ein niedriges Bildungsniveau aufweisen. Sie sind stärker zu einem Ausbau ihres Engagements bereit als Nicht-Migranten mit vergleichbarem Bildungsniveau.³¹⁴ Das bürgerschaftliche Engagement von Migrantinnen und Migranten ist demnach in hohem Maße weiter ausbaufähig. Insbesondere die Gruppe der

Elternteile sind im Ausland geboren; ausländische Staatsangehörige, die im Ausland geboren wurden, beide Elternteile sind ebenfalls im Ausland geboren; ausländische Staatsangehörige, die in Deutschland geboren wurden, beide Elternteile sind im Ausland geboren; deutsche Staatsangehörige, die im Ausland geboren wurden, ein Elternteil ist im Ausland, ein Elternteil in Deutschland geboren; ausländische Staatsangehörige, die in Deutschland geboren wurden, ein Elternteil ist in Deutschland, ein Elternteil im Ausland geboren; ausländische Staatsangehörige, die im Ausland geboren wurden, ein Elternteil ist in Deutschland, ein Elternteil im Ausland geboren.

³¹¹ Vgl. 6. Lagebericht, B X.4, S. 319.

³¹² Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, a.a.O., S. 317.

³¹³ Vgl. ebd., S. 330.

³¹⁴ Vgl. ebd., S. 331.

Jüngeren sollte aus Sicht der Beauftragten verstärkt für bürgerschaftliches Engagement angesprochen werden.

9.2 Migrantenorganisationen

Migrantenorganisationen sind ein relevanter Teil des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland. Sie sind z.B. als ausländischer Verein organisiert oder als Selbsthilfe-Initiative, sie finden sich in interkulturellen Zusammenschlüssen, Netzwerken und auf kommunaler wie Landesebene als Mitglieder in Migrations-/Integrationsräten und -beiräten.³¹⁵ Ihre Bedeutung für die Integration von Migrantinnen und Migranten findet heute breite Anerkennung. Der Nationale Integrationsplan hebt dies hervor: „Integration wird dann erfolgreich gelingen, wenn das freiwillige Engagement in klassischen Vereinen, Verbänden, Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie in Migrantenorganisationen gleichberechtigt und eigenverantwortlich bei der Gestaltung der Gesellschaft einbezogen wird“.³¹⁶ Dabei soll interkulturelle Öffnung nicht nur eine Aufgabe für die klassischen Vereine und Verbände sein, sondern auch eine Anforderung an die Migrantenorganisationen: „Freiwilliges Engagement von Migrantinnen und Migranten fördert Integration, wenn die Aktivitäten gemeinwohlorientiert ausgeübt werden, nicht auf Abschottung gegenüber der Aufnahmegesellschaft gerichtet sind sowie Transparenz und Dialogbereitschaft erkennen lassen.“³¹⁷

In Wissenschaft und Praxis besteht Einigkeit, dass Migrantenorganisationen über spezifische Vorteile beim Zugang zur Zielgruppe und bei der zielgruppenspezifischen Angebotsgestaltung von Projekten und Vorhaben verfügen. Insbesondere für Neuzugewanderte können sie die erste und somit wichtigste sprachliche und kulturelle Brücke in die Gesellschaft sein. Den Erfolg von engagierten Migrantinnen und Migranten bzw. Migrantenorganisationen insbesondere in Integrationsprojekten belegt auch die Neuauswertung der am Integrationswettbewerb des Bundespräsidenten (2002) beteiligten Initiativen.³¹⁸ Die zum Teil gemeinsam mit Deutschen ohne Migrationshintergrund initiierten Integrationsinitiativen konnten in den vergangenen fünf Jahren den Kreis der beteiligten Engagierten und ihren Wirkungskreis ausweiten sowie

³¹⁵ Vgl. hierzu Kapitel II.2.7.

³¹⁶ Vgl. Nationaler Integrationsplan, S. 173.

³¹⁷ Vgl. ebd.

³¹⁸ Vgl. Akademie Führung & Kompetenz am Centrum für angewandte Politikforschung (CAP) der LMU München: Chancen und Herausforderungen erfolgreichen bürgerschaftlichen Engagements für Integration. 5 Jahre später – systematische Neuauswertung des Integrationswettbewerbs mit dem Bundespräsidenten, vorgelegt von Simbeck, Silvia. München, April 2007.

die Vernetzung verbessern – und dies bei gleich bleibenden oder gar eingeschränkten finanziellen Ressourcen. Ihre besondere Stärke liegt in der Orientierung an den Interessen der Zielgruppe der Migrantinnen und Migranten und im direkten Kontakt zu ihnen.

Viele Selbstorganisationen von Ausländerinnen und Ausländern sind als ausländischer Verein im Ausländervereinsregister des Bundesverwaltungsamtes registriert.³¹⁹ Im Jahr 2001 waren dort etwa 16.000 ausländische Vereine eingetragen. Türkische Staatsangehörige stellen die größte Gruppe der ausländischen Staatsangehörigen aus Nicht-Mitgliedstaaten der Europäischen Union und verfügten im Jahr 2001 mit ca. 11.000 eingetragenen Vereinen über die mit Abstand größte Anzahl ausländischer Vereine.

Gegenüber den am häufigsten vertretenen Vereinszwecken Kultur und Begegnung, religiöse Tätigkeiten und Sport, wurde Elternarbeit erst an zehnter Stelle von den ausländischen Vereinen als Vereinszweck angegeben. Nur die spanischen Vereine waren mit einem Drittel Elternvereine und mit 17 % der Vereinsaktivitäten im Bereich Schülerhilfe und Sprachkurse stärker und frühzeitiger als andere Nationalitäten im Bildungsbereich aktiv. Türkische Vereine zeigen erst seit den 1990er Jahren einen Trend zu Aktivitäten im Bildungsbereich (Elternvereine, Schülerhilfe). Auffallend ist die vergleichsweise geringe Vereinsaktivität von italienischen Staatsangehörigen, die vor allem Sport- und Freizeitzwecke verfolgen. Migrantorganisationen, die sich langfristig der Eltern- und Bildungsarbeit widmen, tragen offensichtlich zum Bildungserfolg der jeweiligen Gruppe – hier der spanischen Migrantinnen und Migranten – bei.³²⁰

Eine Untersuchung des Zentrums für Türkeistudien unter türkischstämmigen Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen³²¹ kommt zu dem Ergebnis, dass

³¹⁹ Vgl. Hunger, Uwe: Ausländervereine in Deutschland: Eine Gesamterfassung auf der Basis des Bundesausländervereinsregisters. In: Weiss, Karin / Thränhardt, Dietrich (Hg.): Selbsthilfe. Wie Migranten Netzwerke knüpfen und soziales Kapital schaffen, Freiburg i.Br. 2005, S. 221-244. Gemäß Art. 9 Abs. 1 GG „haben alle Deutschen das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden.“ Vereine, deren Leitung oder Mitglieder sämtlich oder überwiegend ausländische Staatsangehörige sind, werden im Ausländervereinsregister registriert (§ 14 VereinsG, Ausländervereine). Seit der Änderung des VereinsG im Jahr 2001 werden ausschließlich Vereine von Drittstaatsangehörigen registriert. Die Gesamtzahl der registrierten ausländischen Vereine ist infolge dessen mittlerweile auf ca. 13.000 ausländische Vereine zurückgegangen. Zum Vergleich: Bundesweit sind rund 600.000 deutsche Vereine registriert.

³²⁰ Siehe auch Kapitel II.2 (Tabelle Ausländische und deutsche Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Schulen in Sekundarstufe I und II 2005/2006 nach ausgewählten Nationalitäten und Schularten).

³²¹ Vgl. Zentrum für Türkeistudien: Die Integration türkischstämmiger Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse der achten Mehrthemenbefragung 2006. Bericht: Sauer, Martin: Analyse im Auftrag des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, März 2007.

das Engagement türkischstämmiger Migrantinnen und Migranten in einem türkischen Verein ihr Engagement in einem deutsch-türkischen oder auch in einem deutschen Verein nicht ausschließt. Unter den Frauen und Männern mit türkischem Hintergrund in Nordrhein-Westfalen sind 58 % in einem Verein organisiert. Knapp zwei Drittel (63 %) derjenigen, die Mitglied in einem Verein sind, sind ausschließlich oder zusätzlich zur Mitgliedschaft in einem türkischen Verein Mitglied in einem deutschen Verein. Unter den jungen türkischstämmigen Migrantinnen und Migranten sind es 70 %. Insbesondere dort, wo sich der Vereinszweck nicht vorrangig an religiösen oder kulturellen Inhalten orientiert, organisieren sich die befragten türkischstämmigen Migrantinnen und Migranten verstärkt in deutschen Vereinen. Die beiden größten Gruppen bei den türkischen Vereinen sind religiöse und kulturelle Organisationen bzw. Vereine. Unter den deutschen Vereinen, in denen sich türkischstämmige Vereinsmitglieder organisieren, stehen die Sportvereine an erster und die Gewerkschaften an zweiter Stelle.

Der erfolgreiche Arbeitsansatz von Elternvereinen an der Schnittstelle zwischen bürgerschaftlichem Engagement und Bildungsbegleitung wurde im Berichtszeitraum zunehmend in Form von Lotsen-, Paten- oder Mentorenprojekten weiterentwickelt. Hierbei engagieren sich in hohem Maße Migrantinnen und Migranten selbst. Zielgruppen sind mehrheitlich bildungsferne Familien mit Migrationshintergrund, jugendliche Migrantinnen und Migranten mit abgebrochenen Bildungskarrieren oder Neuzuwanderer. Thematisch geht es in diesen Programmen um die passgenaue Begleitung junger Personen mit Migrationshintergrund in ihrer Bildungslaufbahn sowie um Elternarbeit;³²² andere Projekte widmen sich der Gesundheitsvorsorge³²³ oder dem Brückenbau für Neuzuwanderer.³²⁴

Nach den vorliegenden Studien sind Mentoren- bzw. Lotsenprojekte überwiegend als flankierendes Element hauptamtlicher Integrationsarbeit konzipiert.³²⁵ Sie tragen erheblich zu einem zügigen und konfliktfreieren Einleben in das Gemeinwesen bei. Auch ihr nachhaltiger Beitrag zur Verbesserung der Deutschkenntnisse ist in o.g. Studien belegt. Der Vorteil des Engagements von Migrantinnen und Migranten in diesen Projekten beruht auch hier insbesondere darauf, dass sie einen im Vergleich zu

³²² Vgl. z.B. Elternnetzwerk NRW (www.elternnetzwerk.nrw.de).

³²³ Vgl. die Projekte des ethno-medizinischen Zentrums Hannover, der Türkisch-Deutschen Gesundheitsstiftung etc., vgl. auch Kapitel II.6.

³²⁴ Programm ehrenamtlicher Paten im Rahmen der Jugendmigrationsdienste „freiwillig – na klar“.

³²⁵ Vgl. Ohliger, Rainer: Gleichberechtigte Teilhabe und bürgerschaftliches Engagement. Potenziale schulischen Mentorings für Migranten. Unveröffentlichte Expertise der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin 2007.

institutionellen Einrichtungen besseren Zugang zur Zielgruppe haben, leichter als Vertrauensperson akzeptiert werden und oft eine muttersprachliche Verständigung möglich ist. Die Projekte wirken „in dieser Hinsicht deutlich über die Reichweite der Trägereinrichtungen hinaus“.³²⁶

9.3 Rahmenbedingungen bürgerschaftlichen Engagements

Um die vorhandenen Ressourcen und Potenziale für bürgerschaftliches Engagement von Migrantinnen und Migranten sowie von Migrantenorganisationen aktivieren und ausbauen zu können, bedarf es geeigneter Rahmenbedingungen. Die Arbeitsgruppe „Integration durch bürgerschaftliches Engagement“ im Nationalen Integrationsplan³²⁷ sowie einschlägige Studien³²⁸ haben hierzu Vorschläge gemacht, die folgende Schwerpunkte empfehlen:

- die interkulturelle Öffnung,
- die gleichberechtigte Teilhabe an staatlichen (Förder-) Programmen, Entscheidungs- und Beratungsgremien sowie
- die Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten und ihren Selbstorganisationen.

9.3.1 Interkulturelle Öffnung

Die interkulturelle Öffnung ist ein Querschnittsthema der Integrationspolitik und gilt als eines der wichtigsten Instrumente, wenn es darum geht, soziale Regeldienste, Verwaltungen, aber auch Verbände und Vereine im freiwilligen Engagement dafür zu qualifizieren, Migrantinnen und Migranten einen gleichberechtigten, an ihren spezifischen Bedarfen orientierten Zugang zu den Angeboten zu eröffnen. Die im

³²⁶ Huth, Susanne: Integrationslotsen. Modelle von Engagement und Integration – Erfahrungen und Umsetzungsstrategien“. INBAS Sozialforschung. September 2007, S. 48.

³²⁷ Vgl. Nationaler Integrationsplan, S. 173 ff.

³²⁸ INVOLVE – Beteiligung von Drittstaatsangehörigen an freiwilligem Engagement als Mittel zur Integrationsförderung. Projektabschlussbericht. European Volunteer Centre, Brüssel 2006. Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement: Qualifizierungs- und Weiterbildungsbedarfe von Migrantenselbstorganisationen. Dokumentation eines Workshops am 2.12.2006. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004: Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement. Durchgeführt im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Vorgelegt von TNS Infratest. Sonderauswertung zum freiwilligen Engagement von Migrantinnen und Migranten. (2. Freiwilligen survey), München Dezember 2005, Akademie Führung & Kompetenz am Centrum für angewandte Politikforschung (CAP) der LMU München a.a.O.

letzten Bericht der Beauftragten beschriebenen Ansätze der interkulturellen Öffnung der Träger zivilgesellschaftlichen Engagements wurden im Berichtszeitraum fortgeführt und qualifiziert. Dabei ist ein Trend von der Entwicklung politischer Leitlinien bzw. Grundsatzserklärungen hin zu konkreten Maßnahmen und Programmen, die u.a. als Selbstverpflichtungen im Nationalen Integrationsplan Eingang fanden, zu beobachten.

Die interkulturelle Öffnung im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements verfolgt sowohl den Zweck, Migrantinnen und Migranten individuell in die traditionelle Vereins- und Verbandslandschaft einzubeziehen, als auch Migrant*innenorganisationen den Zugang zu den Strukturen der traditionellen Organisationen im bürgerschaftlichen Engagement zu eröffnen. Hierfür ist es erforderlich, dass die Infrastruktureinrichtungen der Freiwilligenarbeit und Migrant*innenorganisationen kooperieren.³²⁹ Mit dem Ziel der Öffnung für individuelle Beteiligungen sind im Berichtszeitraum einige Verbände der Freiwilligenarbeit aktiv geworden, bei denen die Teilhabe von Migrantinnen und Migranten lange Zeit eine untergeordnete Rolle spielte; Beispiele sind der Bund der PfadfinderInnen, die Deutsche Jugendfeuerwehr oder der Bundesverband Deutscher Gartenfreunde. Sie haben Programme zur Förderung der interkulturellen Öffnung in ihren Mitgliedsvereinen ins Leben gerufen. Die Maßnahmen reichen von Informationsmaterialien zur kulturellen Vielfalt über die Schulung von Multiplikatoren bis zur Aufnahme entsprechender Ziele in die Vereinssatzung.

Die Beteiligung und Aufnahme von Migrant*innenorganisationen in die etablierten Verbandsstrukturen verfolgten im Berichtszeitraum ebenfalls eine Reihe von Verbänden. Eine Plattform für die Abstimmung und Kommunikation von Migrant*innenorganisationen mit deutschen Vereinen und Verbänden, Staat und Wirtschaft stellt auf Bundesebene das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement bereit.³³⁰ Die interkulturelle Öffnung im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements steht trotz dieser Entwicklungen noch am Anfang. Insbesondere kleinere oder bislang mit dem Thema nicht vertraute Vereine und Verbände bedürfen gezielter Hilfestellung. Die Beauftragte wird hierfür eine Expertise bereit stellen und eine Handreichung erarbeiten und verbreiten.

9.3.2 Gleichberechtigte Teilhabe

Die Möglichkeit von Migrantinnen und Migranten, gesellschaftliche Verantwortung zu übernehmen, hängt von ihren Beteiligungs- und Mitgestaltungschancen ab. Erfolgreiche

³²⁹ Vgl. Huth, Susanne: Integrationslotsen, a.a.O. S. 51 f.

³³⁰ Vgl. Nationaler Integrationsplan, S. 177.

Mitwirkung und Mitgestaltung erfordert im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements, wie generell in der Integrationsförderung, die direkte Beteiligung von Migrantinnen und Migranten und ihren Organisation an Integrationsprogrammen und in Gremien. Spezifische Kompetenzen – z.B. Kenntnisse über die Zielgruppen der zugewanderten Bevölkerung, ihre Selbstorganisationen und informellen Netzwerke – können in die Entscheidungsprozesse von Gremien und Beiräten eingebracht werden und tragen zur qualitativen Verbesserung vorhandener Programme und Maßnahmen bei. Migrantenorganisationen gibt dies die Möglichkeit, gesellschaftliche Mitverantwortung zu übernehmen, sich hinsichtlich ihres gesamtgesellschaftlichen Engagements zu qualifizieren und für die Einrichtungen der Gesellschaft zu öffnen. Hier sind beispielhaft die vielerorts eingerichteten Migrations- oder Integrationsräte in Ländern und Kommunen zu nennen. Deshalb betont der Nationale Integrationsplan, dass bessere Zugangsmöglichkeiten für Migrantinnen und Migranten zu den bestehenden Programmen geschaffen werden müssen.

Die Bundesregierung hat diesbezüglich in Umsetzung des Nationalen Integrationsplans Maßnahmen zum konzeptionellen Ausbau der Jugendfreiwilligendienste ergriffen.³³¹ Die Zahl der mit Bundesmitteln geförderten Plätze für Jugendliche im Freiwilligen Sozialen oder Ökologischen Jahr ist erhöht und die möglichen Einsatzfelder für Freiwilligendienste werden unter anderem um den Einsatz bei „Migrantinnen und Migranten einschließlich Migrantenorganisationen, interkulturellen Organisationen“ erweitert. Das 2007 gestartete mehrjährige Programm „Freiwilligendienste machen kompetent“, dessen Focus auf verbesserte Zugänge zum Engagement und kompetenzbasiertem Lernen für junge Menschen aus bildungsarmen und partizipationsfernen Schichten gerichtet ist, zielt auf eine besondere Beteiligung von Migrantinnen und Migranten sowie auf aktive Mitwirkung von Migrantorganisationen als Tandem-Projektpartner. Das Ziel der Maßnahmen ist es, die Beteiligung von jungen Migrantinnen und Migranten an den Jugendfreiwilligendiensten zu verbessern.

Oftmals fehlt es Migrantorganisationen an Kenntnissen über die Möglichkeiten, in Programmen des bürgerschaftlichen Engagements als Träger tätig zu werden. Um diese Hürden abzubauen, haben sich sogenannte Tandemprojekte bewährt, in denen die Kooperation von Migrantorganisationen mit Institutionen der Regelversorgung eine Voraussetzung für die Projektförderung ist. Tandemprojekte sind erfolgreicher bei der Erreichung der Zielgruppe und der zielgruppenspezifischen Angebotsgestaltung,

³³¹ Vgl. Bericht der Bundesregierung zu Prüfaufträgen zur Zukunft der Freiwilligendienste, Ausbau der Jugendfreiwilligendienste und der generationsübergreifenden Freiwilligendienste als zivilgesellschaftlicher Generationenvertrag für Deutschland, 2007, BT-Drs. 16/6145 vom 19.7.2007.

und sie führen zu Wissens- und Kompetenztransfers zwischen Einrichtungen der Regelversorgung und Migrantenorganisationen.³³²

9.3.3 Qualifizierung

Migrantinnen und Migranten nennen als Haupthindernisse für ihr Engagement die fehlenden zeitlichen Ressourcen, die nicht ausreichende Zahl an Mitstreitenden, den ungenügenden Zugang zu Weiterbildung und zu Programmen sowie fehlende finanzielle Ressourcen und Engpässe bei Räumlichkeiten und Ausstattung.³³³

Entsprechend kommt die Neuauswertung der Initiativen aus dem Integrationswettbewerb des Bundespräsidenten (2002) zu dem Schluss: „Um weiterhin erfolgreich arbeiten zu können, brauchen diese Initiativen daher Möglichkeiten, sich finanziell und personell abzusichern“.³³⁴

Um die Potenziale von bürgerschaftlich engagierten Migrantinnen und Migranten sowie Migrantenorganisationen voll auszuschöpfen und deren Tätigkeit zu verstetigen und zu qualifizieren, werden insbesondere für erforderlich gehalten:³³⁵

- die Unterstützung von Migrantenorganisationen durch hauptamtliche Beratung, Weiterbildung und Vernetzung,³³⁶
- der Abbau von Hürden bei der Partizipation an Förderprogrammen, die zum Beispiel Trägerstrukturen voraussetzen, die sich ausschließlich an der Struktur und Tätigkeit der etablierten Verbände und Einrichtungen orientieren,
- der Ausbau von Regelförderungen bei Integrationsinitiativen,
- die Einrichtung von kommunal verankerten Anlauf- oder Clearingstellen, die über Weiterbildungsangebote, staatliche Programme, Netzwerke, Infrastruktureinrichtungen der Freiwilligenarbeit sowie Fördermöglichkeiten

³³² Siehe z.B. das Integrationskonzept 2007 des Landes Berlin. Siehe auch das Programm „Freiwilligendienste machen kompetent“ des BMFSFJ, in dem neue Trägerstrukturen wie Verbände und Kooperationen mit Migrantenorganisationen bei der Förderung besonders berücksichtigt werden.

³³³ Fachberatung MigrantInnenselbsthilfe Nordrhein-Westfalen: Arbeitsbericht September 2007. Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement: Qualifizierungs- und Weiterbildungsbedarfe von Migrantenselbstorganisationen. Workshop am 2.12.2006 in Oberhausen. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend a.a.O., S. 347 ff.

³³⁴ Akademie Führung & Kompetenz am Centrum für angewandte Politikforschung (CAP) der LMU München a.a.O., S. 3.

³³⁵ Vorschläge für Qualifizierungsmaßnahmen s.o.

³³⁶ Ein Beispiel ist das Leadership-Programm der Bertelsmann Stiftung: Fortbildung für Führungskräfte aus Migrantenorganisationen.

informieren. Sie sollten gleichzeitig auch Kontaktstellen für staatliche Stellen und jene Organisationen im bürgerschaftlichen Engagement sein, die Migrantinnen und Migranten bzw. ihre Vertretungen in ihre Arbeit integrieren wollen.

Beispielhaft zeigt dies die Arbeit der bundesweit einmaligen, im Juli 2000 eingerichteten „Fachberatung MigrantInnenselbsthilfe“ in Nordrhein-Westfalen. Die Beratungstätigkeit hat unter anderem dazu beigetragen, dass Migranten und Migrantinnen und ihre Organisationen in laufende Maßnahmen des bürgerschaftlichen Engagements, wie zum Beispiel die 60-Jahr-Feier des Landes Nordrhein-Westfalen, aktiv einbezogen wurden.³³⁷

Die Beauftragte sieht in der Schaffung förderlicher Rahmenbedingungen auf allen Ebenen und in allen Aktivitätsbereichen einen Schlüssel zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements von Migrantinnen und Migranten. Hierzu ist eine Öffnung der Strukturen und Organisationen im bürgerschaftlichen Engagement für das große Potenzial von Migrantinnen und Migranten und ihren Selbstorganisationen erforderlich. Sie sind gleichzeitig aufgerufen, ihre Öffnung zur Aufnahmegesellschaft in inhaltlicher wie auch struktureller Hinsicht weiter voranzubringen, d.h. den Kontakt und die Zusammenarbeit mit anderen Engagierten und den Strukturen des bürgerschaftlichen Engagements zu suchen und auszubauen.

10. Sport

Die Anzahl der Sportvereine und deren Mitglieder ist in den vergangenen Jahren stetig gestiegen.³³⁸ Inzwischen hat der Deutsche Olympische Sportbund (DOSB) 90.000 eingetragene Vereine und knapp 28 Millionen Mitgliedschaften und ist damit die größte Personenvereinigung in Deutschland.³³⁹ Die Zahlen verdeutlichen, dass der Sport viele Menschen zusammenführen kann, über eine große gesellschaftliche Bindungskraft verfügt und unverkennbar gemeinschaftsfördernde Eigenschaften hat. Dies belegen auch die Ergebnisse der sportbezogenen Auswertung des zweiten Freiwilligensurveys. Demnach liegt der Anteil der freiwillig Tätigen im Bereich „Sport und Bewegung“ bei 11 % der Gesamtbevölkerung.³⁴⁰ Damit ist „Sport und Bewegung“ bundesweit der

³³⁷ Vgl. Fachberatung MigrantInnenselbsthilfe Nordrhein-Westfalen a.a.O.

³³⁸ Die Wachstumsraten haben gegenüber den Entwicklungen in den 80er und 90er Jahren zwar nachgelassen, sie bleiben aber weiterhin positiv (2000-2006: +0,4 Millionen Mitglieder. Vgl. Deutscher Olympischer Sportbund: Jahrbuch des Sports 2007, Niedernhausen 2006, S. 70 f.

³³⁹ Die 28 Millionen Mitgliedschaften entsprechen nicht der Anzahl der Mitglieder, da Doppelmitgliedschaften nicht gesondert ausgewiesen werden.

³⁴⁰ Vgl. Rittner, Volker, u.a.: Freiwillige Tätigkeit im Sport – Sportbezogene Auswertung der Freiwilligensurveys des Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 1999 und 2004, Köln 2006, S. 8 ff.

größte Engagementbereich. Auch Migrantinnen und Migranten beteiligen sich am häufigsten in diesem Engagementbereich (vgl. Kapitel II.9).

Während in der öffentlichen Wahrnehmung der Sport gemeinhin als integrativ gilt, kommen sportwissenschaftliche und soziologische Untersuchungen der vergangenen Jahre zu einer differenzierteren Einschätzung. Die Studien arbeiten die besonderen Integrationspotenziale des Sports heraus, verweisen aber gleichzeitig darauf, dass diese ihre Kraft nur entfalten können, wenn sie richtig genutzt werden.³⁴¹

Der Sport bietet Integrationspotenziale auf drei verschiedenen Ebenen: Durch die zahlreichen Kontaktmöglichkeiten im Sport bietet der vereinsorganisierte Sport die Chance der sozialen Integration von Migrantinnen und Migranten. Der Sport kann auch die kulturelle Integration fördern. Dabei wird der Sportverein als ein Ort der Alltagskommunikation erlebt. Dort kann man die Sprache und die Kultur des Anderen kennen lernen. Schließlich kann der Sport die alltagspolitische Integration fördern. Das Vereinsleben ist durch das freiwillige Engagement des Einzelnen geprägt, welches in demokratischen Strukturen eingeübt wird.³⁴²

Die richtige Nutzung dieser Potenziale und die flächendeckende Umsetzung funktionierender Konzepte werden aktuell breit diskutiert. Um vorhandene Integrationsansätze und -konzepte zu analysieren und konkrete Handlungsschritte für die bessere und systematischere Einbindung von Migrantinnen und Migranten abzuleiten, wurde für die Erarbeitung des Nationalen Integrationsplans im Herbst 2006 eine eigene Arbeitsgruppe Sport eingerichtet, die vom Bundesministerium des Innern koordiniert wurde. Die Arbeit stand unter dem Motto „Integration durch Sport – Potenziale nutzen, Angebote ausbauen, Vernetzung erweitern“.³⁴³

Wenngleich der Sport in der Ausübung seiner Aufgaben schon immer einen starken Akzent auf die Gemeinwohlorientierung gelegt hat, so ist im Berichtszeitraum eine Zunahme der Integrationsaktivitäten im Sport auf allen Ebenen festzustellen. In Zusammenhang mit dem Nationalen Integrationsplan wurden bestehende Ansätze zur Integration durch Sport gezielt aufgegriffen und ausgebaut. Insbesondere die großen Sportfachverbände vertieften im Berichtszeitraum ihre Integrationsaktivitäten und

³⁴¹ Vgl. auch 6. Lagebericht, B IV.5, S. 165 f.

³⁴² Vgl. Baur, Jürgen: Integration durch Sport – Über die Integrationspotenziale des vereinsorganisierten Sport. Treffpunkt, Magazin für Migration und Integration, 3/2006, S. 3 ff.

³⁴³ Der Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Sport ist nachzulesen in: Nationaler Integrationsplan, S. 139 ff.

setzten ihre Politik der interkulturellen Öffnung fort.³⁴⁴ Als Dachverband des deutschen Sports fällt dem DOSB dabei eine besondere Rolle zu. Seine Aufgabe, die Bedeutung des Themas Integration im Sport in die Mitgliedsverbände und in die Öffentlichkeit zu tragen, wird durch das Präsidium des DOSB und die Mitarbeiter des bundesweit agierenden Programms "Integration durch Sport" wahrgenommen. Der DFB als größter Sportfachverband in Deutschland hat in besonderem Maße seine Bereitschaft zur Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung gezeigt. Durch die zahlreichen Initiativen und Projekte, die der DFB in den vergangenen Monaten auf den Weg gebracht hat, werden die außergewöhnlichen Integrationspotenziale des Fußballs in Zukunft noch stärker genutzt werden können.

Auch für viele andere Sportverbände gilt Integration im Bereich des sozialen Engagements als wichtigste gesellschaftliche Herausforderung der kommenden Jahre. Neben den Aktivitäten auf Ebene der Sportfachverbände und des Dachverbands DOSB existieren in vielen Sportvereinen bereits langjährige erfolgreiche Integrationsprojekte. Im Rahmen eines Treffens im Januar 2007 im Bundeskanzleramt zum Thema „Integration durch Sport“ gab die Beauftragte insbesondere Sportpraktikern aus diesen Vereinen die Möglichkeit, ihre Projekte darzustellen. Dennoch scheint die Bedeutung der Thematik noch nicht flächendeckend in allen Sportvereinen verankert zu sein. Der Sportentwicklungsbericht aus dem Jahr 2006 belegt, dass 28 % der Sportvereine (insbes. kleinere Vereine mit wenig Sparten) den steigenden Anteil der Migrantinnen und Migranten in der Bevölkerung immer noch unterschätzen.³⁴⁵ Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ist es für die Vereine jedoch zunehmend wichtig, diese wachsende Zielgruppe als potenzielle Mitglieder zu erreichen. Die Sportvereine müssen deshalb noch stärker für die Integrationspotenziale ihrer jeweiligen Sportart sensibilisiert und für konkrete Maßnahmen aktiviert werden. Die Arbeitsgruppe Sport hat dazu im Nationalen Integrationsplan insbesondere in den folgenden drei Themenbereichen Handlungsbedarf festgestellt:

10.1 Interkulturelle Öffnung der Vereine

Die im 6. Bericht der Beauftragten dargestellten ersten Ansätze zur interkulturellen Öffnung der Sportverbände haben sich im Berichtszeitraum fortentwickelt und konkretisiert. Die stärkere Berücksichtigung von Migrantinnen und Migranten bei der

³⁴⁴ Der DOSB, der Deutsche Fußball-Bund (DFB) und der Deutsche Turner-Bund (DTB) waren in die Arbeitsgruppe Sport des Nationalen Integrationsplans eingebunden.

³⁴⁵ Vgl. Breuer, Christoph/Haase, Antje: Sportvereine und demographischer Wandel, in: Breuer, Christoph: Sportentwicklungsbericht 2005/2006, Köln 2007, S. 70 ff.

Besetzung von Funktionen innerhalb der Vereins- und Verbandsstrukturen stand dabei im Vordergrund. Der DFB und der DOSB haben dafür bereits ein sichtbares Zeichen nach innen und außen gesetzt. Der DOSB hat mittlerweile sechs bekannte Sportlerinnen und Sportler zu Integrationsbotschaftern ernannt.³⁴⁶ Mit ihren Auftritten werben sie engagiert für die Integrationspotenziale des Sports. Der DFB hat im Dezember 2006 Frau Gül Keskinler als Integrationsbeauftragte berufen. Sie gehört dem DFB-Vorstand mit beratender Stimme an und soll die Integrationsaktivitäten des Verbands weiter vorantreiben. Die Plakatkampagne der Bundesregierung in Kooperation mit dem DOSB und dem DFB unter dem Motto „Forum Integration. Wir machen mit!“ diente dazu, die Aktivitäten der Verbände zu unterstützen und die Vereine für das Thema zu sensibilisieren.

Für die interkulturelle Öffnung der Sportfachverbände kommt ferner der Vernetzung mit anderen Organisationen eine immer größere Bedeutung zu. Der Sportentwicklungsbericht aus dem Jahr 2006 belegt, dass deutsche Sportvereine insofern sehr geschlossene Systeme sind, als es zwar häufig zu Kooperationen mit anderen Sportvereinen kommt, Kontakte zu anderen Einrichtungen (z.B. Jugendämtern, Gesundheitsämtern) oder Migrantenorganisationen jedoch kaum bestehen.³⁴⁷ Um Kinder und Jugendliche aus Zuwandererfamilien erreichen zu können, sind für die Sportvereine jedoch Kooperationen mit Schulen und Kindergärten, aber auch mit Migrantenorganisationen von wachsender Bedeutung. Der DFB hat aus diesem Grund ein Projekt zur sozialen Integration von Mädchen durch Fußball initiiert, welches auf einer Kooperation von Schule und Verein basiert.

Wollen Sportvereine intensive Integrationsarbeit leisten, sind sie auf die Zusammenarbeit mit Organisationen angewiesen, die über die entsprechenden spezifischen Kenntnisse und Erfahrungen und über ausreichende personelle Ressourcen verfügen. Sportvereine als Freiwilligenorganisationen können diese Leistungen deutlich besser in Kooperation mit anderen Partnern erbringen.

Die interkulturelle Öffnung bezieht sich auch auf die Sportvereine, die nahezu ausschließlich Mitglieder mit Migrationshintergrund haben. Während die Bedeutung von Migrantenorganisationen im bürgerschaftlichen Engagement generell breite Anerkennung findet (vgl. Kapitel II.9), hält die Debatte, ob das Sporttreiben in solchen Vereinen integrative Wirkungen hat, im Berichtszeitraum weiter an. Aktuelle Studien

³⁴⁶ Als DOSB-Integrationsbotschafter bzw. -botschafterin wurden berufen: Anna Dogonadze, Atika Bouaaga, Ebru Shihk Ahmad, Erko Ernes Kalac, Georges Papaspyratos und Max Semenov.

³⁴⁷ Vgl. Rittner, Volker/Keiner, Robert: Kooperation der Sportvereine und kommunale Integration, in: Breuer, Christoph, a.a.O., S. 226 ff.

belegen, dass diese Vereinsform insbesondere dann integrationsförderlich ist, wenn sie nicht geschlossen ist, sondern Austauschbeziehungen zu anderen Mitgliedern und Institutionen unterhält.³⁴⁸ Diese Vereine können für Zuwanderer insbesondere die anfängliche Integration erleichtern. Fehlt jedoch der Wille zur Kooperation und der Verein schottet sich nach außen ab, kann ein Sportverein auch integrationshemmende Wirkungen entfalten. Die Bereitschaft, sich außerhalb der bekannten Strukturen zu engagieren, sinkt und erschwert damit die Integration. Vor diesem Hintergrund ist die interkulturelle Öffnung für alle Vereine gleichermaßen die Voraussetzung für eine erfolgreiche Integrationsarbeit.

10.2 Förderung von Migrantinnen im Sport

Im Berichtszeitraum hat es keine neuen systematischen empirischen Erhebungen zur Anzahl von Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund im organisierten Sport gegeben. Über den Anteil von erwachsenen Migrantinnen im Sport lassen sich aufgrund fehlender verlässlicher Daten nahezu keine Aussagen treffen. Im Kinder- und Jugendbereich stehen mehr Daten zur Verfügung. Die Zahlen sind untereinander jedoch selten vergleichbar und können somit kein repräsentatives Bild für das gesamte Bundesgebiet abgeben.

In allen Studien ist jedoch erkennbar, dass der Organisationsgrad von Mädchen in Sportvereinen deutlich nach Nationalitäten differiert. Aufgeschlüsselt nach Nationalitäten ist das organisierte Sportengagement türkischer Mädchen am geringsten. Auffällig ist demgegenüber, dass Mädchen mit Migrationshintergrund bei Umfragen trotz der geringen Beteiligungsquoten durchweg Interesse an längerfristigen organisierten Sportaktivitäten äußern. Um dieses Interesse in ein aktives Engagement im Sportverein umzusetzen, sind jedoch bestimmte Rahmenbedingungen notwendig.³⁴⁹

Es besteht breite Übereinstimmung, dass Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund direkt und gezielt angesprochen werden müssen, um sie für ein aktives Sportengagement zu gewinnen.³⁵⁰ Die Arbeitsgruppe Sport im Nationalen Integrationsplan spricht sich deshalb für die interkulturelle Öffnung der Sportverbände, Kontakte zu Migrantenorganisationen und Kooperationen mit Schulen und Kindergärten aus, um insbesondere Mädchen mit Migrationshintergrund besser erreichen zu können.

³⁴⁸ Vgl. Filsinger, Dieter: Studie zur Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in Sportvereinen im Stadtverband Saarbrücken, Saarbrücken 2006, S. 64 f.

³⁴⁹ Vgl. Kleindienst-Cachay, Christa: Mädchen und Frauen mit Migrationshintergrund im organisierten Sport, Baltmannsweiler 2007, S. 19 ff.

³⁵⁰ Vgl. 6. Lagebericht, B IV.5.2, S. 168 ff., Nationaler Integrationsplan, S. 139 ff.

Im Jahr 2007 wurde ein Kooperationsprojekt der Mercator Stiftung mit dem Landessportbund Nordrhein-Westfalen, dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und dem Landesministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen auf den Weg gebracht. Das Projekt „Sport integriert – spin“ hat sich zum Ziel gesetzt, Mädchen und Frauen, die bislang noch nicht sportlich aktiv waren, anzusprechen. Neben diesem Beispielprojekt existieren viele weitere Initiativen im Sport, die -häufig unterstützt durch die Landesregierungen - insbesondere die Förderung von Mädchen im Sport zum Ziel haben.³⁵¹

Neben der direkten Kontaktaufnahme mit den Mädchen und ihren Familien ist die Entwicklung von zielgruppengerechten Sportangeboten eine wichtige Voraussetzung, um mehr Mädchen mit Migrationshintergrund für die Vereine zu interessieren. Das Programm „Integration durch Sport“ des DOSB bietet dazu bundesweit jeweils in Zusammenarbeit mit lokalen Kooperationspartnern verschiedene Integrationsangebote speziell für Mädchen und Frauen an.³⁵² Der DOSB hat darüber hinaus für das Jahr 2009 bereits das Schwerpunktthema „Frauen und Sport“ angekündigt.

10.3 Evaluation und Vernetzung

Bereits seit 17 Jahren fördert der DOSB mit seinem Programm „Integration durch Sport“ Projekte in den Sportvereinen. Vielfältige andere Projekte wurden unabhängig von diesem Programm in den vergangenen Jahren durchgeführt. In der aktuellen Debatte steht daher nicht mehr die Entwicklung neuer Integrationsprojekte für den Sport im Vordergrund. Vielmehr ist die Evaluation der bestehenden Projekte und der Austausch über wirkungsvolle Methoden das Hauptanliegen aller Beteiligten.

Zu diesem Zweck hat innerhalb des Berichtszeitraums auch die wissenschaftliche Evaluation des Programms „Integration durch Sport“ begonnen.³⁵³ Sie soll bis Mitte 2009 abgeschlossen sein und genauere Erkenntnisse darüber bringen, mit welchen Maßnahmen die Ziele des Programms erreicht werden können und wie diese in der Praxis umgesetzt werden. Gleiches muss auch für die vielfältigen anderen Projekte

³⁵¹ Beispielhaft sind dies beim DOSB der Schwerpunkt „Mehr Migrantinnen in den Sport“, beim DFB das Projekt „Soziale Integration von Mädchen durch Sport“, beim Deutschen Turnerbund die Konzeption „Integration von Frauen und Mädchen durch Gymnastik und Tanz“, beim Landessportbund Hessen das Projekt „START - Sport überspringt kulturelle Hürden“.

³⁵² Bei dem Programm „Integration durch Sport“ handelt es sich um ein Bundesprogramm, das mit Mitteln des Bundesministeriums des Innern (BMI) gefördert wird.

³⁵³ Das Bundesministerium des Innern hat Herrn Prof. Jürgen Baur, Leiter des Arbeitsbereiches Sportsoziologie/Sportanthropologie an der Universität Potsdam, mit der Durchführung dieser Evaluation beauftragt.

gelten, die bundesweit durchgeführt werden. Die Bundesregierung hat sich im Nationalen Integrationsplan dazu verpflichtet, eine Informationsplattform für Integrationsprojekte einzurichten, die Grundlage für eine bundesweite Bestandsaufnahme überregionaler und regionaler Integrationsangebote im Sport sein kann.

Damit Erfahrungen zusammengetragen, Projektergebnisse evaluiert und daraus konkrete Umsetzungsmaßnahmen entwickelt werden können, hält die Beauftragte auch nach Abschluss der Arbeiten am Nationalen Integrationsplan eine weitere Vernetzung für erforderlich und wird in Kooperation mit den verantwortlichen politischen Akteuren, der Wissenschaft und dem deutschen Sport ein entsprechendes Netzwerk begründen.

11. Kultur

Die politische Entscheidung, „Kultur“ als eines der zehn Themen des Nationalen Integrationsplans zu setzen, ist richtungsweisend. Während die Internationalität des Kunst- und Musikbetriebs eine Selbstverständlichkeit ist, das Hören von Weltmusik inzwischen zum gehobenen Kulturkonsum gezählt wird und Kulturschaffende mit Migrationshintergrund für Deutschland internationale Wettbewerbe gewinnen, werden die hier lebenden Migrantinnen und Migranten auf der Angebotsseite bisher eher selten mitgedacht oder als Zielgruppen angesprochen. Unter dem Motto „Kulturelle Pluralität leben – interkulturelle Kompetenz stärken“ widmete sich deshalb eine Arbeitsgruppe des Integrationsplans unter Leitung des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien speziell dem Zusammenhang von Kultur und Integration.

Ausgangspunkt der Arbeit war das gemeinsame Grundverständnis, dass Integration als ein gesamtgesellschaftlicher Prozess auf allen Seiten Akzeptanz für kulturelle Unterschiede voraussetzt. Als Zielperspektive wurde eine Kultur der Vielfalt formuliert, die kulturelle Eigenständigkeiten respektiert, neue Formen der Kommunikation und Kooperation entwickelt und kulturelle Bildung und Kulturarbeit weniger als „Kulturvermittlung“ im traditionellen Sinne als vielmehr als „Kulturtransfer“ und „interkulturellen Dialog“ organisiert.

Befasst hat sich die Arbeitsgruppe vor allem mit drei Themenschwerpunkten, zu denen Empfehlungen abgegeben, konkrete Projekte vorgeschlagen und Selbstverpflichtungen ausgesprochen wurden:

- mit kultureller Bildung innerhalb wie außerhalb von Bildungseinrichtungen;

- mit der möglichen Rolle von Kulturinstitutionen im Integrationsprozess und hier insbesondere mit den Anforderungen an die interkulturelle Öffnung der Einrichtungen und Angebote;
- mit kultureller Integration als Querschnittsaufgabe von Kulturpolitik und Kulturverwaltung.

Zu Recht weist der Bericht der Arbeitsgruppe darauf hin, dass Daten zu Kulturverhalten und kulturellen Präferenzen speziell von Migrantinnen und Migranten bisher nur sehr unzureichend erhoben wurden. Die Fragen, ob und in welchem Maße sie künstlerisch aktiv sind oder welche Kultureinrichtungen und Angebote sie nutzen, lassen sich für viele Kultursparten und Institutionen kaum oder gar nicht beantworten.

Jugendliche werden grundsätzlich durch die Angebote vieler Kulturinstitutionen kaum erreicht – auch deutsche Jugendliche gehen eher selten in die Oper. Die Gründe hierfür sind meist sozialer Natur, liegen oft im familiären Umfeld, an der fehlenden Akzeptanz von „Hochkulturangeboten“ und an Kostenbarrieren, die oft entscheidend sind für Kulturverhalten und -rezeption. Dafür sprechen auch die Ergebnisse des im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) erstellten Jugend-Kulturbarometers³⁵⁴ des Zentrums für Kulturforschung, das erstmals Daten zu Kulturverhalten und Präferenzen auch von Jugendlichen mit Migrationshintergrund liefert.³⁵⁵

Die Wahrnehmung künstlerischer Bildungsangebote und der Zugang zu (Hoch-)Kulturangeboten, wie etwa Theatern, Museen und Orchestern, korreliert nach diesen Daten allerdings weniger mit dem Migrationshintergrund als vielmehr mit der besuchten Schulart und dem Bildungsstand der Eltern. Sowohl für Jugendliche mit wie ohne Migrationshintergrund gilt: Je höher der Bildungsstand ist, umso stärker ist das kulturelle und künstlerische Interesse, sowohl was die Rezeption als auch eigene künstlerische oder kulturelle Aktivitäten angeht.

Insgesamt interessieren sich junge Menschen mit und ohne Migrationshintergrund bei gleichem Bildungsstand ungefähr gleich stark für künstlerische und kulturelle Angebote. Dies gilt auch für eigene künstlerische Aktivitäten bzw. Hobbys und die Nutzung

³⁵⁴ Vgl. Keuchel, Susanne / Wiesand, Andreas Johannes (Hrsg.): Das 1. Jugend-KulturBarometer. Zwischen Eminem und Picasso..., Bonn 2006, insb. S. 61-74. Befragt wurden in dieser repräsentativen Untersuchung 14- bis 25-Jährige, davon rund ein Zehntel Migrant*innenjugendliche.

³⁵⁵ Gefragt wurde nicht nach der eigenen Staatsangehörigkeit, sondern nach dem Herkunftsland der Eltern. Als Jugendliche mit „Migrationshintergrund“ werden die mit einem oder zwei Elternteilen nichtdeutscher Herkunft geführt.

kultureller Bildungseinrichtungen und -angebote, wie etwa die der Musikschulen. Bemerkenswert ist, dass sowohl das Interesse an Kulturangeboten als auch der künstlerische Aktivitätsgrad bei Jugendlichen aus binationalen Familien jeweils am stärksten ausgeprägt sind. Offenbar gibt es einen Zusammenhang zwischen Kulturinteresse und der persönlichen Erfahrung kultureller Unterschiede. Gefragt nach ihren Präferenzen für die klassischen Kultursparten (Theater, Kunst, klassische Musik etc.) zeigen Jugendliche mit Migrationshintergrund und insbesondere solche aus binationalen Familien ein stärkeres Interesse als Jugendliche mit deutschen Eltern, sind also durchaus ansprechbar für das, was man allgemein als „Hochkultur“ bezeichnet.

Desweiteren belegen die Daten den großen Einfluss der Elternhäuser und eine starke Korrelation von frühen Kontakten mit Kulturangeboten und späterem Kulturinteresse. Dies spricht dafür, die Elternarbeit und die kulturelle Bildungsarbeit in den Kindertageseinrichtungen gezielt zu verstärken. Mit Blick auf die Angebote von Kulturinstitutionen von Interesse ist das Ergebnis, dass es bei kulturinteressierten Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund ein beträchtliches Interesse an künstlerischen Darbietungen und Produktionen aus anderen Kulturkreisen gibt und dass das Angebot hier – insbesondere von Jugendlichen mit Migrationshintergrund – als zu gering moniert wird.

In den Fach- und Spartenverbänden des Kulturbereichs ist die Diskussion über die Notwendigkeiten einer interkulturellen Öffnung des Kulturbetriebs längst angekommen. Vor allem in kulturpädagogisch orientierten Kontexten – vom Deutschen Musikrat über die BAG Spiel und Theater bis hin zur Bundesvereinigung Soziokultureller Zentren, dem Bundesverband der Jugendkunstschulen und Kulturpädagogischen Einrichtungen und der Bundesvereinigung kulturelle Kinder- und Jugendbildung – wird „Interkulturalität“ inzwischen breit thematisiert. Diese konzeptionelle Neuorientierung der Praxis bezieht sich in starkem Maße auf die Schnittstelle Bildung/Kultur.

11.1 Kulturelle Bildung

Zielgruppe kultureller Bildung sind in erster Linie – aber nicht allein – Kinder und Jugendliche. Der Stellenwert kreativer und künstlerischer Aktivitäten für ihre Persönlichkeitsentwicklung und die Ausbildung kultureller Identität ist unbestritten. Interkulturelle Bildungsarbeit, für die es inzwischen zahllose Praxisbeispiele gibt,³⁵⁶ zielt auf den produktiven Umgang mit kultureller Differenz und orientiert sich mit ihren

³⁵⁶ Vgl. z.B. Bundesvereinigung kulturelle Kinder- und Jugendbildung: Kulturelle Vielfalt leben lernen, Remscheid 2006.

Angeboten an den vielfältigen Bildungsbedürfnissen und kulturellen Kommunikationsmustern von Kindern und Jugendlichen unterschiedlicher Herkunft. Dass es einen Wirkungszusammenhang von kultureller Aktivität und Offenheit gegenüber anderen Werten, Deutungsmustern und Lebensentwürfen gibt, belegen die Daten des Jugend-Kulturbarometers: kulturaktive bzw. -interessierte Jugendliche sind durchgängig offener und toleranter gegenüber fremden Kulturen als uninteressierte.

In den Ballungszentren der alten Bundesländer kommen inzwischen bis zu 40 % der Jugendlichen aus Zuwandererfamilien. Ihre kulturelle und sprachliche Vielfalt ist eine Ressource, die sowohl unter integrationspolitischen als auch unter demografischen Gesichtspunkten gezielt zu entwickeln ist – dies ist eine der zentralen Botschaften, die sich durch alle Arbeitsgruppen-Berichte des Nationalen Integrationsplans zieht. Im Zuge der Globalisierung sind Fähigkeiten und Kenntnisse im Umgang mit anderen Kulturen in immer stärkerem Maße gefragt. Interkulturelle Bildung und die gezielte Entwicklung interkultureller Kompetenzen haben somit auch eine sehr konkrete wirtschaftliche Dimension. Insbesondere in international agierenden Unternehmen wird dem inzwischen durch „Cultural Diversity Management“, d.h. die gezielte Einbindung und Nutzung der unterschiedlichen kulturellen und ethnischen Hintergründe und Fähigkeiten der Beschäftigten, Rechnung getragen.³⁵⁷ Die Bundesregierung ist sich mit den Ländern einig, dass die Verbesserung der Bildungschancen und eine ausgewogenere Bildungsbeteiligung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien auch in dieser Perspektive eine gemeinsame Zukunftsaufgabe ist und dass kulturelle Bildung eine zentrale Rolle im Bildungsprozess spielen sollte.

Als wichtigste Praxisfelder kultureller Bildung im Integrationsprozess markiert der Bericht der Arbeitsgruppe Kultur Kindertageseinrichtungen und Schulen, die Arbeit mit Eltern, der gerade bei Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien ein besonderer Stellenwert zukommt, sowie die freien und kommunalen Jugend- und Freizeiteinrichtungen und Institutionen der kulturellen Bildung, so etwa Musik- und Jugendkunstschulen.

Die Kindertageseinrichtungen sollten von Orten der Betreuung zu (kulturellen) Bildungseinrichtungen werden, in denen der frühe Spracherwerb gefördert und kulturelle Fähigkeiten gezielt entwickelt werden. Besonders wichtig ist hier die interkulturelle Qualifizierung des Personals und eine begleitende Elternarbeit. Neue

³⁵⁷ Auf diese Ansätze zielt eine Kampagne und Wettbewerbsreihe mit dem Titel „Vielfalt als Chance“, mit der die Beauftragte 2007/2008 für kulturelle Vielfalt in Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen und Institutionen wirbt und ihnen die Möglichkeit gibt, ihre Modelle und Konzepte des Umgangs mit kultureller Vielfalt einer breiten Öffentlichkeit vorzustellen.

Vermittlungsformen, wie sie etwa von der Stiftung Lesen entwickelt wurden, können hier wegweisend sein. In Zusammenarbeit mit Kinderärzten wird Eltern mit Migrationshintergrund im Zusammenhang der vorschulischen Vorsorgeuntersuchung ein „Lese-Start“-Paket zur Verfügung gestellt, um sie möglichst früh mit Leseförderung bekannt zu machen.

„Die Schulen sind die privilegierten Orte kultureller Bildung und prägend für die Bildungsbiographie von Kindern und Jugendlichen“ – so der Bericht der Arbeitsgruppe Kultur.³⁵⁸ Nach einer Untersuchung des Instituts für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft ist der Anspruch, dass die Schulen prädestinierter „Lernort interkultureller Kompetenz“ seien, von der Wirklichkeit jedoch noch weit entfernt. Die schulische Praxis konzentriert sich bisher vor allem auf die Eingliederung und den allgemeinen Lernerfolg von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Angeboten werden in erster Linie verstärkte Deutschkurse, während künstlerisch-kreative Aktivitäten als Medien der Integrationsförderung im Schulunterricht kaum eine Rolle spielen. So kommt die Untersuchung denn auch zu dem Schluss, dass die Schule – trotz zunehmender Projektarbeit – noch unzureichend mit spezifischen Lehr- und Lernangeboten auf die kulturelle Vielfalt der Schülerschaft reagiert. In Fachkreisen moniert wird in diesem Zusammenhang der generell sehr geringe Stellenwert der musisch-künstlerischen Fächer in den Schulen, der eine entsprechende interkulturelle Differenzierung praktisch unmöglich mache. So geht der Verband Deutscher Schulmusiker davon aus, dass an den deutschen Grundschulen 80 % des Musikunterrichts ausfallen und der Unterricht in den wenigsten Fällen von ausgebildeten Musikpädagogen erteilt wird.

Auf die Agenda gesetzt wird deshalb im Bericht der Arbeitsgruppe Kultur eine entsprechende Weiterentwicklung und Differenzierung der Lehrpläne, die interkulturelle Qualifizierung der Lehrkräfte, die verstärkte Zusammenarbeit von Schulen und Kulturinstitutionen, die Einbindung von Künstler/innen in die kulturelle Bildungsarbeit der Schulen und die Einführung von Kulturberatungsangeboten für Schulen. Betont werden zudem die Entwicklungsmöglichkeiten für interkulturelle Bildungsarbeit in den Ganztagschulen sowie der Stellenwert lokaler Bildungsnetzwerke.

Ein Beispiel für weitreichende Kooperationen von Schulen und Kulturinstitutionen findet sich in Berlin. Hier haben 2007 17 Theater, Konzerthäuser und Museen Patenschaften für Schulen übernommen und organisieren vielfältige Aktivitäten mit dem Publikum von morgen. Mittelfristig sollen alle Berliner Schulen in solche Patenschaften eingebunden werden. Zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang auch die Zusage der Kulturstiftung

³⁵⁸ Vgl. Nationaler Integrationsplan, S. 129.

der Länder im Nationalen Integrationsplan, ihre Datenbank mit Praxisbeispielen zur Kooperation „Kultur und Schule“ zu einer Datenbank für Projekte „Integration durch kulturelle Bildung“ auszuweiten.³⁵⁹

Die differenziertesten Angebote interkultureller Bildung finden sich derzeit in den freien und kommunalen Jugend- und Freizeiteinrichtungen sowie den Einrichtungen der Soziokultur und kulturellen Bildung (Musik- und Jugendkunstschulen, Jugendkulturwerkstätten, soziokulturelle Zentren). Hier wird interkulturelle Bildungsarbeit an der Schnittstelle von Sozial- und Jugendarbeit und künstlerischer Arbeit geleistet. Auch in der Theaterpädagogik und im Kinder- und Jugendtheater finden sich zahllose Beispiele interkultureller Arbeit mit und für Kinder mit Migrationshintergrund. Und auch die öffentlichen Bibliotheken haben sich – ausgehend von ihrem kulturellen Bildungsauftrag – inzwischen an vielen Standorten zu Kommunikationszentren entwickelt, die sich mit ihren Angeboten gezielt auch an Kinder und Jugendliche aus Zuwandererfamilien richten und Alphabetisierung, Leseförderung und Elternarbeit organisieren. Die Rahmenbedingungen für diese Arbeit sind aber in der Regel schlecht; es fehlt an entsprechenden Mitteln und oft auch an einschlägig qualifiziertem Personal. Die Arbeitsgruppe Kultur plädiert deshalb an alle föderalen Ebenen, interkulturelle Bildungsarbeit im Interesse von Nachhaltigkeit und Qualität finanziell abzusichern.³⁶⁰

Bund, Länder und Kommunen haben sich im Nationalen Integrationsplan dazu bereit erklärt, der kulturellen Bildung im Integrationsprozess in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen einen größeren Stellenwert einzuräumen, und eine ganze Reihe von Maßnahmen und Selbstverpflichtungen aufgeführt. So heißt es in der Erklärung der Länder im nationalen Integrationsplan: „Kulturelle Bildung unterstützt den Integrationsprozess. Die Länder begreifen es als besondere Chance, in der Zeit einer immer offeneren Weltgesellschaft im eigenen Land verschiedene Kulturen erleben zu können. Die Offenheit für die jeweiligen kulturellen Leistungen dient dem wechselseitigen Verständnis und Respekt. Dieser Gedanke muss in alle Felder kultureller Bildung Eingang finden. Die Länder werden dies insbesondere in den Konzepten der staatlichen Bildungs- und Erziehungseinrichtungen berücksichtigen.“³⁶¹

Die Bundesregierung prüft in Kooperation mit den Ländern und Kommunen den Aufbau eines großflächigen „Netzwerkes kulturelle Bildung und Integration“ mit dem Ziel,

³⁵⁹ Vgl. Nationaler Integrationsplan, S. 131.

³⁶⁰ Ebd., S. 129.

³⁶¹ Ebd., S. 27.

Zusammenarbeit und Wissenstransfer zwischen Bildungs-, Jugend- und Kultureinrichtungen von Kommunen, Ländern und Bund zu verbessern.³⁶² Parallel schlägt auch die Kultusministerkonferenz eine „gemeinsame Agenda“ aller an der kulturellen Bildung beteiligten Institutionen vor.³⁶³ Zudem will der Bund kulturelle Bildung im Zusammenhang der Entwicklung von Ganztagsschulangeboten stärken.

Von Bundesressorts und der Kulturstiftung des Bundes gefördert werden eine ganze Reihe einschlägiger Projekte. Als Beispiele genannt seien hier nur „Come-in“ – Interkulturelles Lernen mittels computergestützter Projektarbeit an Schulen“ und „Kunst-Code“, ein Projekt, das der Entwicklung, Erprobung und Evaluation von Modellen interkultureller Arbeit in Jugendkunstschulen und kulturpädagogischen Einrichtungen dient, sowie eine bundesweite Bestandsaufnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft Spiel und Theater „Theaterarbeit mit Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund“. Darüber hinaus hat sich der Bund verpflichtet, weitere Bestandsaufnahmen und empirische Untersuchungen zur Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in bestimmten Bereichen der kulturellen Bildung zu fördern.³⁶⁴

Im November 2007 führte das BMBF in Zusammenarbeit mit der Kulturpolitischen Gesellschaft eine Tagung zum Thema: „Interkulturelle Bildung – ein Weg zur Integration?“ durch, an der als „Experten in eigener Sache“ auch Kinder und Jugendliche mit und ohne Migrationshintergrund aktiv mitwirkten. Thematisiert wurde u.a. der Mangel an einschlägig aus- und fortgebildetem pädagogischen Personal in Bildungsinstitutionen und außerschulischen Einrichtungen sowie das Fehlen entsprechender Angebote im Rahmen der Erst-Ausbildung und in der Fort- und Weiterbildung. Das BMBF wird sich der Aufgabe, den Bedarf an interkulturellen Zusatzqualifikationen für pädagogisches Personal genauer zu identifizieren, in 2008 verstärkt annehmen.

11.2 Interkulturelle Öffnung der Kulturinstitutionen

Mit ihrem Projekttitel „Kulturorte als Lernorte interkultureller Kompetenz“ hat die Kulturpolitische Gesellschaft bereits vor einiger Zeit sehr treffend auf den Punkt gebracht, vor welcher Aufgabe die Kulturinstitutionen im Integrationsprozess stehen. Alle Kulturinstitutionen – Museen wie Theater, Orchester wie Bibliotheken – müssen

³⁶² Ebd., S. 130.

³⁶³ Empfehlung der Kultusministerkonferenz zur kulturellen Kinder- und Jugendbildung. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 1.2.2007.

³⁶⁴ Vgl. Nationaler Integrationsplan, S. 130.

sich mit ihren Angeboten auf neue Zielgruppen einstellen, müssen neue Publikumsstrategien entwickeln und die Nachfrage junger Menschen mit (und ohne) Migrationshintergrund aktivieren, müssen neue Kooperationsformen mit Bildungseinrichtungen finden und sich in Stadtteilarbeit einbinden, müssen neue Medien nutzen, niedrigschwellige Zugänge ermöglichen und die interkulturelle Kompetenz ihres Personals gezielt entwickeln.

In vielen Einrichtungen und Institutionen und auch in den Fachverbänden hat man dies erkannt. In der AG Kultur des Nationalen Integrationsplans wurde eine Fülle von Einzelprojekten und Modellen interkultureller Arbeit von Kulturinstitutionen angeführt. Doch diese gelungenen Einzelbeispiele sollten nicht den Blick verstellen auf die Notwendigkeit, die – in der Regel öffentlich finanzierten – Kulturinstitutionen finanziell und personell für ein entsprechendes Mainstreaming ihrer Regelangebote auszustatten.

Betont wurde von der AG Kultur auch die Aufgabe von Kulturinstitutionen, Identifikationsangebote für die zugewanderte Bevölkerung zu machen. Insbesondere mit Blick auf die Museen wurde dafür plädiert, deutsche wie europäische Geschichte auch als Geschichte von Migrationsbewegungen und erfolgreichen historischen Integrationsprozessen zu vermitteln. Beispiele für das Aufgreifen von Migrationsthemen und für museumspädagogische Konzepte, die auf die Einbindung bisher museumsferner Zielgruppen gerichtet sind, finden sich inzwischen durchaus. Erinnert sei hier nur an das »Projekt Migration«, eine Verbindung von Ergebnissen sozialgeschichtlicher Forschung und künstlerischer Produktionen, das der Kölnische Kunstverein 2005/2006 in Zusammenarbeit mit der Kulturstiftung des Bundes und dem Dokumentationszentrum für Migration (DOMiT) durchführte, sowie an die Migrationsausstellungen, die das Deutschen Historischen Museum Berlin 2006 präsentierte.³⁶⁵ Ein Beispiel für eine entsprechende Geschichtsschreibung „vor Ort“ ist das Historische Museum in Frankfurt am Main, das in seiner Dauerausstellung die Geschichte der Stadt als eine Geschichte von Zuwanderung präsentiert. Ergänzend werden in der „Galerie Migration“ Sonderausstellungen zu migrationsspezifischen Themen oder Migranten-Künstlern mit Bezug zu Frankfurt gezeigt.

Um den Prozess der interkulturellen Öffnung zu unterstützen und voranzutreiben, werden die Bundesregierung, die Länder und Kommunen ihre Zuwendungsempfänger dazu ermutigen, Leitbilder, Organisationsziele und Konzepte zur Integration und interkulturellen Öffnung zu entwickeln und entsprechende Maßnahmen der Personalentwicklung vorzusehen. Explizit begrüßt wird von der Arbeitsgruppe das

³⁶⁵ „Migrationen 1500-2005“ und „Die Hugenotten“.

Qualifizierungsprogramm „Management der Künste und Kulturen im interkulturellen Dialog“ des Landes Nordrhein-Westfalen, das sich an Kulturmanager in kommunalen und freien Kulturinstitutionen richtet und Themen wie Kultursponsoring, Kulturmarketing, Projektmanagement und interkulturelle Öffentlichkeitsarbeit umfasst.

11.3 Integration als Querschnittsaufgabe in Kulturverwaltung und Kulturpolitik

In Kulturpolitik und Kulturverwaltung muss integrative Kulturarbeit als eine ressortübergreifende Querschnittsaufgabe verstanden und institutionalisiert werden – so das eindeutige Votum der Arbeitsgruppe Kultur. Verwaltung wie Politik müssen lernen, ressortübergreifend zu denken und zu handeln, Ressourcen zu bündeln und Angebote effektiv zu vernetzen. Angemahnt werden entsprechende Leitlinien und Förderkonzepte von Bund, Ländern und Kommunen, ein „interkulturelles Mainstreaming“ in Kulturfinanzierung, Projektförderung und Kulturmarketing, mehr Mitarbeiter/innen mit Migrationshintergrund in Kulturverwaltung und Kulturinstitutionen und verstärkte Angebote zur interkulturellen Weiterbildung und Qualifizierung der Verwaltung. Einen besonderen Stellenwert weist der AG-Bericht – wie übrigens auch die Berichte anderer Arbeitsgruppen – der Einrichtung „lokaler Netzwerke und Verbände“ und der Einbindung von Migrantenorganisationen in die kulturpolitische Zielformulierung zu.

In einzelnen Kommunen, wie etwa Dortmund und Essen, finden sich inzwischen solcherart verwaltungsinterne Partizipationsmodelle, mit denen Migrantenvertretungen in die Konzeption von interkultureller Arbeit eingebunden werden. Ein Beispiel für das einschlägige Engagement von Migrantenselbstorganisationen ist das „Forum der Kulturen Stuttgart“. Dieser Dachverband von Migrantenvereinen und interkulturell tätigen Institutionen vernetzt alle in diesem Bereich aktiven Initiativen im Stuttgarter Raum, übernimmt die Interessenvertretung gegenüber der Stadt, organisiert Kulturveranstaltungen und Festivals und gibt eine Zeitschrift heraus.

Dass die von der AG Kultur formulierten Zielvorgaben in der Praxis häufig noch nicht angekommen sind, belegt eine bundesweite Bestandsaufnahme zum konzeptionellen und praktischen Stellenwert von interkultureller Kultur- und Bildungsarbeit in den Kommunen, die das Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft mit Unterstützung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung in den Jahren 2004 bis 2006 durchführte.³⁶⁶ Die Befragung umfasste kommunale Kultur- und Jugendämter

³⁶⁶ Vgl. Kulturpolitische Gesellschaft (Hrsg.): Beheimatung durch Kultur. Kulturorte als Lernorte interkultureller Kompetenz, Bonn 2007. Angeschrieben wurden alle 400 Kommunen mit über 30.000 Einwohnern, geantwortet haben mehr als 200.

sowie – mit Blick auf die interkulturelle Kompetenzvermittlung im Bildungssystem – auch ausgewählte Schulbehörden.

Obwohl Fragen der interkulturellen Öffnung und Differenzierung von Kulturangeboten in der kulturpolitischen Öffentlichkeit in den letzten Jahren zunehmend thematisiert werden, ist interkulturelle Kultur- und Bildungsarbeit nach dieser Untersuchung in den kommunalen Kulturverwaltungen bisher nur ein untergeordnetes Thema. Lediglich ein Fünftel der Kommunen verfügen über Konzepte oder Leitlinien zur interkulturellen Kultur- und Bildungsarbeit. Hier sind größere Städte in der Regel besser aufgestellt. Vier von fünf befragten Kommunen betreiben eine interkulturelle Kulturpolitik, die weniger konzeptionell begründet, denn aus der alltäglichen Praxis erwachsen ist. Diese Praxis reduziert sich jedoch häufig auf im weiteren Sinne sozialpädagogisch orientierte Freizeitangebote und migrationsspezifische Beratungsleistungen. Erst langsam beginnen die Kulturämter, eigenständige interkulturelle Angebote zu entwickeln und Migrantinnen und Migranten als Publikum und Anbieter oder Produzenten künstlerischer Leistungen in den Blick zu nehmen. 61 % der Städte geben an, keine gezielte Finanzierung von Projekten und Einrichtungen mit interkulturellem Profil zu betreiben. Eine Förderung einschlägiger Institutionen findet sich in erster Linie in Großstädten.

Die kommunale Angebotsentwicklung konzentriert sich vornehmlich auf die Sparten Musik, Soziokultur und Kulturelle Bildung. Dagegen werden Migrantinnen und Migranten Literatur, Bildende Kunst und Film/Video kaum als Aktivitätsfelder zugeordnet. Entsprechend wird insbesondere den Volkshochschulen, Bibliotheken, soziokulturellen Zentren und Migrantenvereinen eine besondere interkulturelle Affinität zugeschrieben. Theater, Oper und Museum, aber auch die Jugendkunstschule gelten in den Kulturverwaltungen dagegen eher als »ausländerfern«.

Im Vergleich zur kommunalen Kulturverwaltung ist der Zielgruppenbezug bei den Jugendämtern wesentlich ausgeprägter. Sie sind finanziell und infrastrukturell besser ausgestattet, verfügen eher über konzeptionelle Grundlagen für ihre interkulturelle Arbeit und weisen allgemein künstlerisch-kreativen Aktivitäten eine erhebliche Integrationswirkung zu. Die Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit praktizieren in weitaus stärkerem Maße interkulturelle Arbeit als die Kultureinrichtungen, ohne dies indes als Kulturarbeit zu deklarieren.

Insgesamt kommt die Studie zu dem Schluss, dass interkulturelle Kultur- und Bildungsarbeit auf kommunaler Ebene bisher in den wenigsten Fällen als Querschnittsaufgabe verankert und die Vernetzung von Sozial-, Bildungs- und Kulturangeboten dringend voranzutreiben ist.

Um dem Gedanken von Integration als ressortübergreifender Querschnittsaufgabe Rechnung zu tragen, wird die Bundesregierung eine interministerielle Arbeitsgruppe „Kultur und Integration“ einrichten, in die die für Kultur-, Bildungs-, Jugend-, Integrations- und Auswärtige Kulturpolitik zuständigen Ressorts und Beauftragten eingebunden sind. Sie wird den Gedanken der Integration in ihre Fördergrundsätze aufnehmen und ihm, wo sie selbst Träger von kulturellen Projekten ist, Rechnung tragen. Als ein Ziel wird zudem eine angemessene Berücksichtigung von Menschen mit Migrationshintergrund bei der Besetzung von Führungspositionen im Kulturbereich und bei der Zusammensetzung von Gremien, Kuratorien und Jurys formuliert.

12. Medien

In Deutschland hat sich – wie in anderen Zielländern von Migrationsbewegungen auch – in den vergangenen Jahrzehnten ein ethnisch plurales Mediensystem entwickelt. Neben den dominanten deutschsprachigen Massenmedien existiert ein breites Spektrum an fremdsprachigen Medienangeboten für Migrantinnen und Migranten, die sogenannten „Ethnomedien“.³⁶⁷ Das Angebot reicht von vor allem türkisch- und russischsprachigen Printmedien über fremdsprachige Fernseh- und Hörfunkprogramme bis hin zu neuen Medien, wie etwa Ethnoportalen im Internet. Allein die Zahl der türkischsprachigen Fernsehsender, die sich gegenwärtig in Deutschland über Satellit empfangen lassen, liegt um die fünfzig.³⁶⁸ Angesichts dieses vielfältigen Angebots, das sich an die fremdsprachige Wohnbevölkerung richtet, wurde im Berichtszeitraum verstärkt die Frage nach der Rolle der Medien für den Integrationsprozess gestellt. Insbesondere mit Blick auf das türkischsprachige Medienangebot wurden desintegrative Wirkungen vermutet und vor der Entwicklung „medialer Parallelwelten“ gewarnt. Jüngste Studien (s. 8.4.2.) bestätigen diese Entwicklung nicht. Unbestritten ist, dass Ethnomedien eine Ergänzung und auch Konkurrenz für die deutschsprachigen Medienangebote darstellen.

Der wachsende Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund in Deutschland ist inzwischen eine auch für die deutschsprachigen Medien nicht mehr zu vernachlässigende Zielgruppe, zumal diese Bevölkerungsgruppe vergleichsweise

³⁶⁷ Wenn im Folgenden von Medien gesprochen wird, geht es primär um die sogenannten Massenmedien Zeitungen und Zeitschriften sowie Rundfunk, auf deren Bedeutung für die individuelle und gesellschaftliche Meinungsbildung Art. 5 GG explizit hinweist. Einbezogen sind jedoch auch neue Informationsmedien, da im fortschreitenden Prozess der Medienkonvergenz die Grenzen zwischen Individual- und Massenmedien – sowohl aus der Perspektive der Anbieter als auch aus der Perspektive der Nutzer – immer mehr verschwimmen.

³⁶⁸ Vgl. Aumüller, Jutta (Hrsg.): Türkische Fernsehsender in Deutschland, Berlin 2006.

jünger ist als die Wohnbevölkerung ohne Migrationshintergrund. Angesichts der zunehmenden gesellschaftlichen Pluralisierung stehen die deutschsprachigen Mainstreammedien vor komplexen Herausforderungen. Migrantinnen und Migranten sind eine heterogene Adressatengruppe und medial nicht einheitlich ansprechbar. Gerade in wirtschaftlicher Perspektive sind zugewanderte Bevölkerungsgruppen für die Mainstreammedien von zunehmendem Interesse, stellen sie doch einen relevanten und ständig wachsenden Anteil der Zuschauer, Hörer, Leser und Mediennutzer sowie der Gebührendzahlender und auch der Zielgruppen von Werbung. In dem Maße, in dem Sender und Verlage versuchen, Zielgruppen mit Zuwanderungshintergrund anzusprechen und zu erreichen, rücken diese auch in den Blick der Medienforschung.³⁶⁹

Medien spielen im Prozess der Integration eine bedeutende – wenn auch mittelbare – Rolle: Sie prägen mit ihrer Berichterstattung und ihren Unterhaltungsangeboten Bilder von den verschiedenen ethnischen und kulturellen Bevölkerungsgruppen mit und bilden die Plattform für öffentliche Kommunikation zwischen diesen Bevölkerungsgruppen. Der Begriff der „medialen Integration“ meint die Integration der ethnischen Minderheiten in die medial hergestellte Öffentlichkeit und in das Mediensystem.³⁷⁰ „Mediale Integration“ bezieht sich dabei insbesondere auf die Dimensionen Mediennutzung, Medienproduktion und Medieninhalte:

- Soziale und berufliche Integration setzt ein Mindestmaß an Kenntnissen über die Aufnahmegesellschaft voraus. Soweit diese medial vermittelt sind, ist es unabdingbar, dass Migrantinnen und Migranten auch deutschsprachige Medien in einem relevanten Umfang nutzen und deren Angebote auch für Minderheitengruppen attraktiv sind. Mediale Integration schließt die ergänzende Nutzung herkunftssprachlicher Medien nicht aus. Die ausschließliche Nutzung herkunftssprachlicher Medien allerdings wäre gleichbedeutend mit medialer Segregation.
- Mediale Integration bedeutet auch eine angemessene Beteiligung von Migrantinnen und Migranten an der Medienproduktion und in den Medienberufen. Ohne eine ausreichende Einbeziehung und Präsenz von Medienschaffenden und Journalisten mit Migrationshintergrund vor und hinter Mikrofon und Kamera und

³⁶⁹ Vgl. z.B.: Westdeutscher Rundfunk (Hrsg.): Zwischen den Kulturen – Fernsehen, Einstellungen und Integration junger Erwachsener mit türkischer Herkunft in Nordrhein-Westfalen, Köln August/September 2006.

³⁷⁰ S.a.: Geißler, Rainer / Pöttker, Horst: Mediale Integration von Migranten, in: Geißler, Rainer / Pöttker, Horst (Hrsg.): Integration durch Massenmedien, Bielefeld 2006.

in den Redaktionen fehlen deren spezifische Sichtweisen, Zugänge, Erfahrungen und Kenntnisse in der medial hergestellten Öffentlichkeit.

- Zur medialen Integration gehört auch eine angemessene und differenzierende Darstellung und Präsenz von ethnischen Minderheiten, ihrer Lebensrealität sowie der gesellschaftlichen Normalität von kultureller Vielfalt in den Medien.

Aus Sicht der Beauftragten ist es sinnvoll, für jede dieser Dimensionen medialer Integration Kennzahlen zu entwickeln, mit denen der Grad der Integration der ethnischen Minderheiten in die medial hergestellte Öffentlichkeit und in das Mediensystem in Deutschland ermittelt und Handlungsbedarfe festgestellt werden können. Denn Umfang und die Art der Mediennutzung von Migrantinnen und Migranten, der Anteil von Medienschaffenden mit Migrationshintergrund und die inhaltliche Präsenz und Darstellung von ethnischen Minderheiten in den Mainstreammedien sind zentrale Indikatoren für Integration. Die Datenbasis hierfür ist allerdings bisher noch ungenügend und sollte deshalb gezielt ausgebaut werden.

12.1 Arbeitsgruppe Medien des Nationalen Integrationsplans

Vor diesem Hintergrund wurde im Zusammenhang der Erarbeitung des Nationalen Integrationsplanes unter dem Vorsitz der Beauftragten eine Arbeitsgruppe „Medien – Vielfalt nutzen“ mit Vertretern des öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunks, der Printmedien und Neuen Medien sowie Medienwissenschaftlern eingerichtet. Auch waren erstmals Vertreter der türkisch- und russischsprachigen Medien in Deutschland an der Arbeitsgruppe beteiligt. Auf der Agenda der Arbeitsgruppe standen insbesondere:

- „Möglichkeiten und Erfordernisse einer Programmplanung und Berichterstattung, die kulturelle Vielfalt als Normalität im Programm abbildet, die Chancen einer Einwanderungsgesellschaft aufzeigt und Hintergründe und Lösungsansätze von Konflikten verdeutlicht;
- Aspekte der Personalgewinnung und Personalentwicklung, insbesondere Maßnahmen zur Verbesserung und Verstärkung der Ausbildung von Migrantinnen und Migranten zu Journalisten sowie der interkulturellen Ausrichtung von allgemeinen Aus- und Fortbildungsangeboten für die Medienberufe;
- Defizite in der Medienforschung und Möglichkeiten zur Förderung der Medienkompetenz von Migrantinnen und Migranten;

- spezifische mediale Angebote für migrantische Zielgruppen, insbesondere multilinguale Programme sowie die Integrationspotenziale fremdsprachiger Ethnomedien.³⁷¹

Nach intensiver Arbeit legte die Arbeitsgruppe "Medien – Vielfalt nutzen" ihren Abschlussbericht vor, der in den Nationalen Integrationsplan einging. Aus Sicht der Arbeitsgruppe zeichnen die deutschen Massenmedien bislang ein nur unvollständiges Bild der Migrantinnen und Migranten und ihrer Bedeutung im wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben Deutschlands. Überwiegend werde über Migrantinnen und Migranten in Problemzusammenhängen berichtet. Daher sollen die Themen „Migration“ und „Integration“ künftig in allen Medienangeboten verstärkt als Querschnittsthema aufgegriffen werden. Eine „Verspartung“, d.h. die vorrangige Ausrichtung auf mediale Spezialangebote, wird nach Ansicht der Arbeitsgruppe weder den Bedarfen der Zielgruppe(n) noch der Zielperspektive medialer Integration gerecht.³⁷² Vielmehr sollen die Medien die Themenbereiche „Migration“ und „Integration“ in Zeitungen, Zeitschriften, Programmen und Portalen angemessen und nachhaltig aufgreifen und differenziert bearbeiten.

Dies setzt aus Sicht der Arbeitsgruppe vor allem mehr Journalistinnen und Journalisten sowie Medienschaffende mit Migrationshintergrund voraus. Bisher sind sie im Medienbetrieb unterrepräsentiert. Langfristiges Ziel der Personalpolitik in den Medien soll es sein, sich einer adäquaten Zusammensetzung insbesondere des Redaktionspersonals anzunähern. Die elektronischen Medien sollen ihre Anstrengungen intensivieren, Migrantinnen und Migranten hinter dem Mikrofon und auf dem Bildschirm in ihre Produktion einzubeziehen und als Moderator/innen und Darsteller/innen in Filmen und Serien einzusetzen. Die Arbeitsgruppe hält hier Maßnahmen und neue Wege zur Verbesserung und Verstärkung der Ausbildung von Journalist/innen und Medienschaffenden mit Migrationshintergrund für erforderlich. Auch in der allgemeinen Aus- und Fortbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und der Führungskräfte in den Medien sind standardmäßig vertiefende Kenntnisse über Migration und Integration zu vermitteln.

³⁷¹ Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Bericht der Arbeitsgruppe „Medien – Vielfalt nutzen“, Nationaler Integrationsplan, Berlin, März 2007.

³⁷² Das Land Bremen schlug mit Verweis auf die spezifischen Informations- und Identifikationsbedürfnisse der Zielgruppe ein zusätzliches öffentlich-rechtliches Programmangebot und den Aufbau eines Integrations-Fernsehkkanals für Migranten vor. Vgl. zur Diskussion um den sogenannten „Integrationskanal“ u.a.: ARD und ZDF prüfen Gründung eines Integrationskanals, in: epd medien Nr. 64 vom 16.8.2006, S. 15.

Erheblichen Nachholbedarf sieht die Arbeitsgruppe bei der Förderung der Medienkompetenz von Zielgruppen mit Migrationshintergrund sowie im Bereich der Medienforschung. Hier wird vor allem für die Ausweitung der kommerziellen Medienforschung auf Migrantinnen und Migranten plädiert. Schließlich sollen bislang ungenutzte Kooperationspotenziale von deutschen und fremdsprachigen Medien im Rahmen gemeinsamer Projekte und durch regelmäßigen Erfahrungsaustausch erschlossen werden.

Unterlegt wurden diese Zielsetzungen der Arbeitsgruppe mit einer Vielzahl von Maßnahmevorschlägen und Selbstverpflichtungen der beteiligten Medien und Institutionen, die sich insbesondere auf Programmplanung und Berichterstattung, Personalpolitik, -entwicklung und -qualifizierung beziehen.³⁷³ Die Vereinbarungen reichen von der Aufnahme des Themas „Integration“ in die Leitlinien zur öffentlich-rechtlichen Programmgestaltung bis hin zu konkreten Programmentscheidungen, so für den ersten türkischstämmigen NDR-Tatortkommissar, für Themenwochen wie die ZDF-Themenwoche „Wohngemeinschaft Deutschland“ im Oktober 2007. Durch gezielte Personalgewinnung und spezifische Fördermaßnahmen der Sender und Verlage (z.B. Talentwerkstatt WDR-grenzenlos) sowie durch allgemeine Angebote zur Heranführung junger Migrantinnen und Migranten an die Medienberufe (z.B. Schülerpreis „RTL-Com.mit-Award“; Initiativen der Jugendpresse Deutschland) soll der Anteil von Medienschaffenden mit Migrationshintergrund erhöht werden. Eine im Dezember 2007 vorgelegte „IT-Roadmap“ der Initiative D21 zeigt die Einsatzmöglichkeiten der neuen Medien in allen wichtigen integrationspolitischen Handlungsfeldern auf. Vereinbart wurden zudem Kooperationen zwischen deutsch- und fremdsprachigen Medien, so etwa zwischen ZDF und der türkischen Medienholding „Dogan Media“.³⁷⁴ Eine Bilanzierung und Weiterentwicklung dieser Maßnahmen und Selbstverpflichtungen soll in weiteren Sitzungen der Arbeitsgruppe erfolgen.

Die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten von ARD und ZDF nahmen parallel zum Bericht der Arbeitsgruppe im Juni 2007 gegenüber den Ministerpräsidenten der Länder Stellung zu ihren integrationspolitischen Aktivitäten und Zielen.³⁷⁵ Die Länderchefs hatten die Sendeanstalten im Oktober 2006 gebeten, „Vorschläge zu erarbeiten, wie Programmangebote und -strukturen weiterentwickelt und umgesetzt werden können,

³⁷³ Vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Bericht der Arbeitsgruppe „Medien – Vielfalt nutzen“, Nationaler Integrationsplan, Berlin, März 2007.

³⁷⁴ Vgl.: Unternehmensmitteilung des ZDF vom 5.6.2007.

³⁷⁵ Vgl. u.a.: Dokumentation „Kultur der Anerkennung“ in: epd medien vom 5.9.2007.

um einen zusätzlichen Beitrag zur Integration ausländischer Mitbürgerinnen und Mitbürger zu leisten“.³⁷⁶

Auch in der „Deutschen Islam Konferenz“ beschäftigt sich eine Arbeitsgruppe „Wirtschaft und Medien als Brücke“ mit den Möglichkeiten der Medien, zu einem besseren Verständnis muslimischer und nicht-muslimischer Bürger in Deutschland beizutragen.³⁷⁷ Im Berichtszeitraum wurde hier insbesondere das unvollständige Bild von Islam und Muslimen in den deutschen Massenmedien problematisiert: Überproportional häufig werde über Muslime bzw. den Islam in Deutschland in Problemzusammenhängen berichtet (Terror, häusliche Gewalt, Zwangsheirat, Ehrenmorde etc.). Auf Initiative dieser Arbeitsgruppe entstanden das „Islamische Wort“ im SWR und das „Forum am Freitag“ des ZDF,³⁷⁸ das sich in kurzer Zeit zum wichtigsten deutschen Online-Angebot zu muslimischen Themen entwickelt hat.

12.2 Neuere Daten zur Mediennutzung von Menschen mit Migrationshintergrund

Im Zusammenhang mit der Arbeit der Arbeitsgruppe „Medien – Vielfalt nutzen“ führte die ARD/ZDF-Medienkommission Anfang 2007 eine erste bundesweite Repräsentativbefragung zur Mediennutzung von in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund durch.³⁷⁹ Im Rahmen der Studie „Migranten und Medien 2007“ wurden Vertreter der größten Migrantengruppen (Türken, Italiener, Griechen, Polen, Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien und Spätaussiedler) befragt.³⁸⁰ Zu den Befragten gehörten sowohl deutsche Staatsangehörige mit Migrationshintergrund als auch ausländische Staatsangehörige aus den genannten Herkunftsgruppen.

Die wichtigsten Ergebnisse dieser Studie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Das Medienverhalten von Migrantinnen und Migranten ist keineswegs homogen. Die ethnischen Gruppen unterscheiden sich in ihrer Mediennutzung beträchtlich voneinander. So hören z.B. lediglich 22 % der türkischstämmigen, aber 72 % der polnischstämmigen Befragten Radio. Fast 40 % der türkischstämmigen Befragten

³⁷⁶ Jahreskonferenz der Regierungschefs der Länder am 18. bis 20. Oktober 2006.

³⁷⁷ Vgl. www.bmi.bund.de.

³⁷⁸ Vgl. u.a.: Forum am Freitag – ZDF zieht positive Bilanz, kna am 7.9.2007.

³⁷⁹ Bisherige Studien waren zumeist regional oder auf einzelne Nationalitätengruppen beschränkt. Vgl. z.B. Weiß, Hans-Jürgen/Trebbe, Joachim: Mediennutzung und Integration der türkischen Bevölkerung in Deutschland. Ergebnisse einer Umfrage des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Potsdam 2001; Westdeutscher Rundfunk (Hrsg.): Zwischen den Kulturen – Fernsehen, Einstellungen und Integration junger Erwachsener mit türkischer Herkunft in Nordrhein-Westfalen, Köln August/September 2006.

³⁸⁰ Vgl. ARD/ZDF-Medienkommission: Migranten und Medien 2007, Juni 2007.

verfügen nicht über ein Radiogerät im Haushalt. Nicht zuletzt ist das unterschiedliche Nutzungsverhalten auch abhängig von den jeweiligen herkunftssprachlichen Medienangeboten.

Generell lässt sich festhalten, dass die befragten Migrantinnen und Migranten Fernsehen und Internet in ähnlichem Umfang nutzen wie die deutsche Bevölkerung,³⁸¹ Radio und Zeitungen jedoch in geringerem Umfang. Die These, dass in Deutschland ausgeprägte mediale Parallelwelten existieren, lässt sich nicht aufrechterhalten. Alle Migrantengruppen werden durch die deutschen Medien gut erreicht.

Das Fernsehen ist mit einer täglichen Nutzung durch 83 % der Befragten (gegenüber 89 % bei der deutschen Bevölkerung) Leitmedium und wird von allen Migrantengruppen gleichermaßen stark gesehen. Es wird zumeist als Unterhaltungsmedium genutzt. Im Ranking schneiden private Sender besser ab als die öffentlich-rechtlichen Angebote. Nur eine Minderheit von 14 % der Befragten sieht ausschließlich herkunftssprachliche Programme, fast die Hälfte sieht nur deutschsprachige Programme. Ein Viertel der Befragten nutzt sowohl deutsch- als auch herkunftssprachliche Programme. Der Nutzungsgrad herkunftssprachlicher Programme ist in starkem Maße vom jeweiligen Angebot abhängig. Die zahlreichen in Deutschland zu empfangenden türkischen und italienischen Fernsehprogramme werden in diesen Migrantengruppen auch stark frequentiert. Für die übrigen Migrantengruppen fehlt ein vergleichbares herkunftssprachliches Angebot; dort überwiegt die Nutzung deutschsprachiger Fernsehprogramme.

Das Radio hat für Migrantinnen und Migranten generell einen deutlich geringeren Stellenwert als das Fernsehen. Nur 47 % der Befragten nutzen das Radio täglich (bei deutschen Befragten liegt der Anteil bei 84 %), 45 % sind keine Stammnutzer dieses Mediums. Wenn Radio gehört wird, werden überwiegend deutschsprachige Programme – zu gleichen Anteilen öffentlich-rechtliche wie private Sender – genutzt. Lediglich bei den türkischstämmigen Befragten hört ein kleiner Anteil von 9 % ausschließlich türkischsprachige Programme.

Das Internet nutzen 22 % der Befragten täglich; dies ist mit der Reichweite dieses Mediums bei Deutschen (28 %) vergleichbar. Gerade jüngere Migrantinnen und Migranten nutzen das Internet zur Information und Kommunikation: die Reichweite liegt in der Altersgruppe der 14- bis 29-Jährigen bei 38 %. Dabei überwiegt die Nutzung

³⁸¹ Vgl. ARD/ZDF-Langzeitstudie: Massenkommunikation 2005, in: Reitze, Helmut / Ridder, Christa-Maria (Hrsg.): Massenkommunikation VII, Baden-Baden 2006. Die Vergleichszahlen beziehen sich auf die deutschsprachige Bevölkerung ab 14 Jahren.

deutschsprachiger Webangebote. Thematisch liegen Nachrichten, Sport, Wissenschaft, Bildung und Musik auf den vorderen Plätzen.

Tageszeitungen lesen regelmäßig rund 40 % der Befragten; 36 % nutzen ausschließlich deutschsprachige Zeitungen. Mit 14 % liegt die Nutzung herkunftssprachiger Zeitungen bei den türkischstämmigen Befragten am höchsten. Noch vor Internet, Radio und Fernsehen werden Tageszeitungen als Informationsmedium genutzt, während bei Radio und Fernsehen das Unterhaltungsinteresse überwiegt.

Nicht überraschend ist der Befund, dass die Nutzung von deutschsprachigen Medien in starkem Maße mit den deutschen Sprachkenntnissen und dem erreichten Bildungsabschluss korreliert. Gerade ältere Migrantinnen und Migranten mit schlechteren Deutschkenntnissen bevorzugen herkunftssprachliche Medien, während die jüngeren überwiegend auf deutschsprachige Angebote zurückgreifen.

12.3 Beteiligung von Migrantinnen und Migranten an der Medienproduktion

Wie oben erwähnt, ist die Beteiligung ethnischer Minderheiten an der Medienproduktion ein wichtiger Faktor für mediale Integration. In den USA erheben journalistische Berufsverbände jährlich den Anteil der Kolleginnen und Kollegen mit Migrationshintergrund. Diese Erhebungen sind Teil des „Diversity-Managements“ US-amerikanischer Medienunternehmen, mit dem diese das Unternehmensziel einer dem jeweiligen Bevölkerungsanteil entsprechenden Repräsentation von ethnischen Minderheiten in ihren Belegschaften zu erreichen suchen. Mit der Unterzeichnung der „Charta der Vielfalt“ (vgl. auch Kapitel I.2) haben sich im Berichtszeitraum auch in Deutschland mehrere Medienunternehmen zur Umsetzung von Diversity-Maßnahmen in ihren Unternehmen verpflichtet.³⁸²

In Deutschland gibt es bislang so gut wie keine Daten über den Anteil ethnischer Minderheiten an den Medienmacher/innen und -entscheider/innen. Schätzungen zufolge liegt der Anteil im einstelligen Bereich.³⁸³ Auch in den einschlägigen Ausbildungsgängen zum Journalismus sind Nachwuchskräfte mit Migrationshintergrund auffallend unterrepräsentiert. Aus Sicht der Beauftragten sind deshalb gezieltere Anstrengungen zur Einbeziehung von Migrantinnen und Migranten in die

³⁸² Westdeutscher Rundfunk, Zweites Deutsches Fernsehen sowie der Verband Privater Rundfunk- und Telemedien VPRT.

³⁸³ In einer Mitgliederbefragung ermittelte die Fachgruppe Journalismus der IG Medien einen Anteil von 3 % nicht-deutscher Mitglieder. Die Bundesanstalt für Arbeit beziffert den Anteil an Migranten unter den Publizisten auf 2,5 %. Vgl. Beauftragter des Senats von Berlin für Integration und Migration: Expertise „Ausbildung von Volontären in den Medien“, Berlin 2006.

Medienproduktion im Interesse einer besseren medialen Integration unerlässlich. Als beispielhafte Maßnahme sei hier nur der jährliche Wettbewerb des Westdeutschen Rundfunks „WDR-grenzenlos“ genannt, mit dem der Einstieg von talentierten Journalist/innen mit Zuwanderungsbiografie in die journalistische Regelausbildung gefördert wird.

Mit Blick auf die Partizipation von Migrantinnen und Migranten in medienbezogenen Entscheidungsprozessen wurde im Berichtszeitraum verstärkt auch die Vertretung von Migrantinnen und Migranten in den Rundfunk- und Fernsehräten thematisiert. Dies setzt eine entsprechende Verankerung in den Rundfunkgesetzen und -staatsverträgen voraus. Einige Ländergesetze (z.B. Hessen, Niedersachsen) sehen eine solche Beteiligung bereits vor; in anderen Ländern (z.B. Bremen) ist eine entsprechende gesetzliche Neufassung geplant. Vertreterinnen und Vertreter mit Migrationshintergrund finden sich aktuell in den Gremien von HR, rbb, SWR, NDR und WDR. Befürwortet wurde von der Arbeitsgruppe „Medien – Vielfalt nutzen“ auch die gezielte Entsendung von Vertreterinnen bzw. Vertretern mit Migrationshintergrund durch sonstige entsendeberechtigte gesellschaftliche Gruppen, Parteien und Organe.

12.4 Interkulturelle Medieninhalte

Zu Medieninhalten und der Darstellung von Migrantinnen und Migranten in den Medien existieren eine Vielzahl von Studien – die ersten reichen bis in die 1960er Jahre zurück. Im Focus stand hier lange die Berichterstattung in der Presse; systematische Untersuchungen zum Fernsehen begannen erst in den 1990er Jahren. Die zahlreichen Auswertungen und Studien kommen durchgängig zu dem Ergebnis, dass über Migrantinnen und Migranten überproportional häufig negativ und im Zusammenhang gesellschaftlicher Probleme berichtet wird.³⁸⁴ Einzelne neuere Erhebungen belegen für den Bereich Fernsehen einen vorsichtigen Trend, Migrantinnen und Migranten häufiger als Handelnde in Alltagssituationen, Beruf und Familie auftreten zu lassen.³⁸⁵

Gezielte Anstöße für die Entwicklung interkultureller Medieninhalte gibt der seit 1988 jährlich verliehene Medienpreis Civis. Mit dem Preis wurden auch 2006 und 2007 unter aktiver Beteiligung der Beauftragten Radio- und Fernsehjournalistinnen und -journalisten ausgezeichnet, die sich in Beiträgen herausragend mit „Integration“ und „kultureller Vielfalt in Europa“ befassten. Die im Vergleich zu den Vorjahren gestiegene

³⁸⁴ Vgl. zusammenfassend: Aufenanger, Stefan / Hamburger, Franz: Medien und Migration, Expertise im Auftrag des Zweiten Deutschen Fernsehens, Mainz 2006.

³⁸⁵ Vgl. WDR HA KomForS/Medienforschung: Migranten und Fernsehen im Spiegel der Medienforschung, Köln 2004.

Zahl der eingesandten Programmbeiträge aus Deutschland, den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Schweiz verdeutlichen das gewachsene Interesse an diesen Themen. Doch nicht nur durch steigende Resonanz hat der Medienpreis im Berichtszeitraum an Bedeutung gewonnen; es ist zudem gelungen, die aktive Beteiligung weiterer Sendeanstalten, so die des ZDF, sicherzustellen.

III Entwicklung des Rechts

1. Entwicklungen im Staatsangehörigkeitsrecht

1.1 Statistische Entwicklung der Einbürgerung

Im Berichtszeitraum haben sich die Einbürgerungszahlen nach anfänglichem Rückgang wieder stabilisiert. Nachdem in den Jahren 2004 und 2005 jeweils ein Rückgang der Einbürgerungen im Vergleich zum Vorjahr zu verzeichnen war, stiegen im Jahre 2006 die Einbürgerungszahlen erstmals wieder seit dem Jahr 2000 (vgl. im Einzelnen zu den Einbürgerungszahlen Tabellen 13-15 im Anhang). Im Jahre 2006 sind sie im Vergleich zum Vorjahr um 6,2 Prozent von 117.241 auf 124.566 gestiegen. Die Einbürgerungszahlen lagen damit in etwa wieder auf dem Niveau des Jahres 2004 (127.153). Sie liegen damit zwar noch deutlich unter der Höchstzahl des Jahres 2000 (186.688). Hierbei ist aber zu berücksichtigen, dass reformbedingte Sondereffekte eine wichtige Rolle gespielt haben.³⁸⁶ Herauszustellen ist zudem, dass die vorliegenden Einbürgerungszahlen nach wie vor deutlich über denen liegen, die in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre verzeichnet werden konnten. Ließen sich zwischen 1995 und 1999 im Durchschnitt nur 98.261 Ausländer im Jahr einbürgern, so lag diese Zahl in dem Fünfjahreszeitraum zwischen 2002 und 2006 bei 132.848.

1.2 Anwendung des Staatsangehörigkeitsrechts

Im Folgenden werden wichtige Entwicklungen bei der Anwendung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) im Berichtszeitraum dargestellt. Die Darstellung konzentriert sich dabei auf Änderungen, die sich aufgrund neuer Rechtsprechung bzw. wesentlicher Änderungen in der Verwaltungspraxis ergeben haben.

1.2.1 Ausreichende deutsche Sprachkenntnisse

Noch zur alten Rechtslage hat das Bundesverwaltungsgericht im Berichtszeitraum entschieden, dass bei der Anspruchseinbürgerung (§ 10 StAG) aktive schriftliche deutsche Sprachkenntnisse nicht in jedem Fall erforderlich seien, um der Voraussetzung „ausreichende deutsche Sprachkenntnisse“ zu genügen. Wenn ein Einbürgerungsbewerber nicht selbst Deutsch schreiben könne, reiche es aus, wenn er einen deutschen Text des täglichen Lebens lesen und auf deutsch diktieren sowie das

³⁸⁶ Vgl. 6. Lagebericht, C II.1, S. 337.

Geschriebene auf seine inhaltliche Richtigkeit überprüfen könne.³⁸⁷ Im Hinblick auf die Anforderungen an die vom Gesetz geforderten „ausreichenden Kenntnisse der deutschen Sprache“ bestand in den Bundesländern keine einheitliche Praxis. Zum Teil wurde ein schriftlicher Deutschttest bei einer Volkshochschule gefordert, zum Teil genügte ein Gespräch mit einem Mitarbeiter der Einbürgerungsbehörde z.B. über einen Zeitungsartikel. Das Gericht betonte in seiner Entscheidung allerdings den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Bestimmung der für die Einbürgerung erforderlichen deutschen Sprachkenntnisse. Hiervon hat der Gesetzgeber inzwischen Gebrauch gemacht (vgl. unten zur neuen Rechtslage III.1.3.1).

1.2.2 Anrechenbare Aufenthaltszeiten

Die Frage, welche Aufenthaltszeiten in Deutschland für eine Einbürgerung angerechnet werden können, wird in vielen Einzelanfragen in unterschiedlichen Konstellationen an die Beauftragte herangetragen. Hintergrund dieser Anfragen ist, dass weder bei der Anspruchseinbürgerung (§ 10 StAG) noch bei der Ermessenseinbürgerung (§ 8 StAG) alle Aufenthaltszeiten unabhängig von ihrer rechtlichen Einstufung für die Einbürgerung angerechnet werden können.

Bei den Aufenthaltszeiten mit einer Aufenthaltsgestattung zur Durchführung des Asylverfahrens hat das Bundesverwaltungsgericht nun entschieden, dass diese Zeiten nur dann angerechnet werden dürfen, wenn der Betroffene als Asylberechtigter oder als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt worden ist.³⁸⁸ Die Entscheidung betraf zwar die Frage des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit nach dem Geburtsortsprinzip (*ius soli*), sie wird nach der Begründung aber auch Auswirkungen auf die Einbürgerung haben. Bislang wurden in der Praxis vielfach Zeiten mit einer Aufenthaltsgestattung auch dann angerechnet, wenn der Einbürgerungsbewerber einen verfestigten Aufenthaltstitel (Niederlassungserlaubnis) aus humanitären Gründen unter Anrechnung der Aufenthaltsgestattungszeiten erhalten hatte (vgl. § 26 Abs. 4 AufenthG). Hiermit sollte dem Umstand Rechnung getragen werden, dass es Konstellationen gibt, in denen sich trotz eines (noch) nicht positiv abgeschlossenen Asylverfahrens die rechtlichen Voraussetzungen für einen dauernden Aufenthalt ergeben haben (z.B. im Rahmen eines gerichtlichen Vergleichs). Jedenfalls nach erfolgter aufenthaltsrechtlicher Verfestigung können nach Auffassung der Beauftragten Zeiten mit einer Aufenthaltsgestattung zu der im Rahmen der

³⁸⁷ Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 25.1.2005, Az.: 5 C 17.05 und Urteil vom 20.10.2005, Az. 5 C 8.05, beide abrufbar unter www.bverwg.de.

³⁸⁸ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 29.3.2007, Az.: 5 C 8.06, abrufbar unter www.bverwg.de.

Einbürgerung geforderten Integration beitragen. Zu dieser integrationspolitischen Frage hat das Bundesverwaltungsgericht jedoch keine Stellung genommen, sondern hat in seiner Begründung allein auf die asylverfahrensrechtliche Sonderregelung (§ 55 Abs. 3 AsylVfG) zur Anrechenbarkeit von Zeiten mit einer Aufenthaltsgestattung bei dem Erwerb oder der Ausübung von Rechten oder rechtlichen Vergünstigungen abgestellt. Diese Regelung sieht eine Anrechnung ausdrücklich nur bei Anerkennung als Asylberechtigter oder Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention vor. Die integrationspolitisch relevante Grundsatzfrage, welche Anforderungen an die rechtliche Einordnung von Aufenthaltszeiten zu stellen sind, damit sie die für die Einbürgerung angerechnet werden können, ist damit nicht grundsätzlich beantwortet worden.

Die Frage nach der Anrechenbarkeit von Aufenthaltszeiten für die Einbürgerung stellt sich zudem z.B. im Rahmen der Anspruchseinbürgerung bei Aufenthaltszeiten zu Studienzwecken oder bei (ehemaligen) Green-Card-Inhabern. Im letzten Bericht hatte die Beauftragte auf die insoweit bestehenden Unterschiede in der Länderpraxis hingewiesen und diese dargestellt.³⁸⁹ Im Berichtszeitraum hat die Beauftragte mit dem Innenministerium eines Landes über die Anrechenbarkeitsproblematik bei Personen diskutiert, die nach erfolgreichem Studium in Deutschland einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken erhalten haben. Von Seiten dieses Landesinnenministeriums wurde insoweit auf die Möglichkeit der Ermessenseinbürgerung (§ 8 StAG) verwiesen: Allein in deren Rahmen sei eine Anrechnung der Aufenthaltszeiten zu Studienzwecken möglich, wobei die strengeren Anforderungen der Ermessenseinbürgerung gegenüber der Anspruchseinbürgerung an eine nachhaltige Sicherung des Lebensunterhaltes zu erfüllen seien. Insoweit wird es darauf ankommen, ob es in der Praxis gelingt, zu integrationspolitisch sinnvollen Ergebnissen zu gelangen.

1.2.3 Hinnahme von Mehrstaatigkeit

In ihrem letzten Bericht hat die Beauftragte die besonderen Probleme, die sich bei Kosovo-Albanern bei der Entlassung aus der serbischen bzw. serbisch-montenegrinischen Staatsangehörigkeit ergeben haben, näher dargestellt.³⁹⁰ Im Berichtszeitraum konnten nach Einschätzung der Beauftragten in vielen Fällen dadurch Lösungen gefunden werden, dass Angehörige bestimmter Personengruppen, insbesondere Wehrpflichtige, bei pragmatischer Anwendung der gesetzlichen Ausnahmeregelungen (vgl. § 12 StAG) unter der Hinnahme von Mehrstaatigkeit eingebürgert wurden. Insofern wird von den gesetzlichen Möglichkeiten Gebrauch

³⁸⁹ Vgl. 6. Lagebericht, C II.2.2.1, S. 340.

³⁹⁰ Vgl. 6. Lagebericht, C II.2.2.12, S. 350.

gemacht, unverhältnismäßig hohe Hürden bei der Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit im Einbürgerungsverfahren angemessen zu berücksichtigen. Dieser pragmatische Ansatz wurde jüngst durch eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in der Tendenz bestätigt.³⁹¹ Ohne bereits selbst endgültig zu entscheiden, ob bei den Kosovo-Albanern die entsprechenden Voraussetzungen tatsächlich vorliegen, hat das Gericht deutlich gemacht, dass von Einbürgerungsbewerbern keine von vornherein aller Wahrscheinlichkeit nach aussichtslosen Einbürgerungsbemühungen verlangt werden dürfen. In solchen Fällen könne von den Einbürgerungsbewerbern auch nicht verlangt werden, dass sie einen vollständigen und formgerechten Entlassungsantrag stellen, was in der Praxis vielfach aufgrund der Schwierigkeiten bei der Beschaffung der hierfür erforderlichen Unterlagen ohnehin kaum möglich ist. Einen Verzicht auf jegliche Entlassungsbemühungen sowie auf das Stellen eines Entlassungsantrages hat das Gericht ausdrücklich auch für den Fall in Betracht gezogen, in dem zwar nicht alle Staatsangehörigen eines bestimmten Staates mit einem negativen Ausgang ihres Entlassungsverfahrens rechnen müssen, jedoch aufgrund einer ethnischen Diskriminierung der negative Ausgang des Entlassungsverfahrens absehbar sei bzw. nur durch Bestechung abgewendet werden könne. Namentlich hält das Gericht diesen Verzicht für möglich, wenn sich in der Sachverhaltsaufklärung durch die Tatsacheninstanz bestätigen sollte, dass die Entlassung von Kosovo-Albanern aus der serbischen Staatsangehörigkeit unter Hinweis auf die nicht erfüllte Wehrpflicht versagt wird, die Wehrpflicht von diesen aber mangels Einberufung überhaupt nicht erfüllt werden kann. Unter solchen Umständen könne dann – entgegen einer z.T. bestehenden Praxis – von den Einbürgerungsbewerbern nicht verlangt werden, dass sie ein förmliches Entlassungsverfahren einleiten, um zu klären, ob in dem individuellen Fall überhaupt eine Wehrpflicht besteht oder diese nicht schon deshalb ausscheidet, weil der Einbürgerungsbewerber aus gesundheitlichen Gründen nicht wehrtauglich sei.

1.2.4 Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit durch Wiedererwerb der ehemaligen Staatsangehörigkeit

Die Beauftragte hat die Problematik des Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit durch den Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit in ihrem letzten Bericht ausführlich dargestellt.³⁹² Betroffen waren insbesondere Personen mit türkischem Migrationshintergrund, die sich für ihre Einbürgerung in Deutschland aus der türkischen Staatsangehörigkeit entlassen ließen, später jedoch die türkische Staatsangehörigkeit

³⁹¹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 3.5.2007, Az.: 5 C 3.06, abrufbar unter www.bverwg.de.

³⁹² Vgl. 6. Lagebericht, C II.2.3, S. 354.

wieder erworben haben. Hintergrund war, dass das Staatsangehörigkeitsgesetz bis zum 1.1.2000 den automatischen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit beim Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit nur für den Fall vorgesehen hatte, dass der deutsche Staatsangehörige seinen dauernden Aufenthalt im Ausland hatte.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Berichtszeitraum entschieden, dass die Nutzung der sogenannten „Inlandsklausel“, wonach der Erwerb der ausländischen Staatsangehörigkeit bei gewöhnlichem Aufenthalt in Deutschland nicht zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit geführt hatte, bis zu deren Wegfall zum 1.1.2000 rechtlich nicht zu beanstanden gewesen sei.³⁹³ Allerdings betonte das Gericht, dass es bei Abschaffung dieser „Inlandsklausel“ keiner Sonderregelung z.B. in Form einer Übergangsregelung etwa aus Gründen des Vertrauensschutzes für Betroffene bedurft habe. Auch in den Fällen, in denen die ausländische Staatsangehörigkeit zwar vor dem 1.1.2000 beantragt worden war, diese jedoch erst nach diesem Stichtag verliehen wurde, sei der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit frei von verfassungsrechtlichen Bedenken automatisch eingetreten. Auf die Frage, ob der Antrag bereits vor der Verabschiedung der Neuregelung im Bundestag gestellt worden ist oder erst danach, hat das Bundesverfassungsgericht dabei nicht entscheidend abgestellt.

Soweit ersichtlich konnten die Betroffenen inzwischen in den allermeisten Fällen ein sicheres Aufenthaltsrecht in Deutschland erhalten.³⁹⁴ Die zuständigen Behörden der Länder sind hier nach Einschätzung der Beauftragten weitestgehend pragmatisch vorgegangen. Aus Sicht der Beauftragten ist es wünschenswert, wenn möglichst viele der Betroffenen wieder eingebürgert werden könnten. Die Beauftragte hat daher die Betroffenen ermuntert, erneut Einbürgerungsanträge zu stellen.

Durch das Gesetz zur Änderung des Passgesetzes und weiterer Vorschriften vom 20.7.2007³⁹⁵ wurden im Passgesetz (§ 15 Nr. 4 und 5) neue bußgeldbewehrte Anzeigepflichten geschaffen. Diese konkretisieren die bereits bestehende Anzeigepflicht bei unzutreffenden Eintragungen im Pass (§ 15 Nr. 1 Passgesetz). Nunmehr besteht ausdrücklich eine Anzeigepflicht bei dem Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit sowie beim freiwilligen Eintritt in ausländische Streitkräfte, da auch

³⁹³ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 8.12.2006, Az.: 2 BvR 1339/06, abrufbar unter www.bverfg.de.

³⁹⁴ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Ulla Jelpke und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 16/4330, Entwicklungen im Einbürgerungsrecht, insbes. Antworten zu Fragen Nr. 8 ff.

³⁹⁵ Bundesgesetzblatt I, S. 1566.

dies zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führen kann (§ 28 StAG). Ein Verstoß gegen die neu geschaffenen Anzeigepflichten stellt nunmehr eine Ordnungswidrigkeit dar, die mit einem Bußgeld von bis zu 2.500 € geahndet werden kann (§ 25 Abs. 2 Nr. 3 Passgesetz). Durch das Richtlinienumsetzungsgesetz (siehe hierzu allgemein unten III.2)³⁹⁶ werden die Passbehörden und Ausweisbehörden verpflichtet, den Ausländerbehörden die Einziehung eines Passes oder Personalausweises wegen des Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit zu melden. Die Mitteilungspflichten sollen dem ordnungsgemäßen Vollzug des Aufenthaltsrechtes dienen, da die Betroffenen als Ausländer dem Aufenthaltsrecht unterliegen und ggf. innerhalb einer Frist von sechs Monaten einen Antrag auf Erteilung eines Aufenthaltstitels für ehemalige Deutsche stellen müssen (§ 38 AufenthG).³⁹⁷

1.2.5 Rücknahme von Einbürgerungen

Zu der in Rechtsprechung und rechtswissenschaftlicher Literatur umstrittenen Frage, ob die Rücknahme einer rechtswidrig erfolgten Einbürgerung mit Art. 16 Abs. 1 GG zu vereinbaren ist, hat das Bundesverfassungsgericht im Berichtszeitraum eine Grundsatzentscheidung getroffen.³⁹⁸ Nach Auffassung der Mehrheit des entscheidenden Senates steht der Rücknahme einer erschlichenen oder auf vergleichbar vorwerfbare Weise erwirkten Einbürgerung weder das Verbot des Entzuges der deutschen Staatsangehörigkeit (Art. 16 Abs. 1 S. 1 GG) entgegen noch der besondere Gesetzesvorbehalt bezüglich des Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit (in Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG). Dieser lässt nach seinem Wortlaut einen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nur aufgrund eines Gesetzes zu. Für den Fall, dass der Verlust gegen den Willen des Betroffenen eintreten soll, soll dies nur möglich sein, wenn der Betroffene dadurch nicht staatenlos wird.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts handelt es sich beim Schutz des Art. 16 Abs. 1 GG um den Fall eines besonderen Vertrauensschutzes, der durch die Rücknahme einer durch Täuschung oder vergleichbares Fehlverhalten, wie z.B. Bestechung oder Bedrohung, erwirkten rechtswidrigen Einbürgerung nicht beeinträchtigt wird. Das gelte selbst für den Fall, dass der Betroffene durch die Rücknahme der Einbürgerung dauerhaft staatenlos werde. Das Gericht sieht in den allgemeinen landesgesetzlichen Regelungen zur Rücknahme rechtswidriger

³⁹⁶ BGBl. I, S. 1970.

³⁹⁷ Vgl. Beschlussempfehlung des Bundestagsinnenausschusses vom 13.6.2007 (BT-Drs. 16/5621) und Bericht des Bundestagsinnenausschusses vom 13.6.2007 (BT-Drs. 16/5654) zu Artikel 7 Abs. 4 Nr. 31a).

³⁹⁸ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 24.5.2006, Az.: 2 BvR 669/04, abrufbar unter www.bverfg.de.

Verwaltungsakte (vgl. § 48 der Landesverwaltungsverfahrensgesetze) auch eine dem Gesetzesvorbehalt des Art. 16 Abs. 1 GG genügende gesetzliche Grundlage.

Voraussetzung der Rücknahme einer Einbürgerung ist nach der Entscheidung jedoch neben dem Nachweis der Täuschung oder einem vergleichbaren Fehlverhalten des Betroffenen selbst, dass die Rücknahme in engem zeitlichen Zusammenhang mit der Einbürgerung („zeitnah“) erfolgt.

Gesetzlichen Handlungsbedarf in Bezug auf die Rücknahme von Einbürgerungen sieht das Gericht jedoch im Hinblick darauf, welche Auswirkungen ein Fehlverhalten eines zu Unrecht Eingebürgerten auf den Bestand der Staatsangehörigkeit Dritter, namentlich Kinder oder Ehegatten, haben kann, denen selbst kein Fehlverhalten vorzuwerfen ist.³⁹⁹ Insoweit seien grundrechtsrelevante Abwägungen zu treffen. Auch sei aus Gründen des Vertrauensschutzes an Regelungen zu denken, die die Rücknahme der Einbürgerung in zeitlicher Hinsicht einschränken oder die Rücknahme von bestimmten Altersgrenzen abhängig machen würden. Hier ist der Gesetzgeber gefordert, aufgrund einer sorgfältigen Abwägung eine angemessene und abgestufte Lösung zwischen dem Interesse an der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns, dem Vertrauensschutz und den Rechten unbeteiligter Dritter zu finden.

1.3 Änderungen im Einbürgerungsrecht durch das Richtlinienumsetzungsgesetz

Das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union (vgl. hierzu unten III.2) enthält auch wichtige Neuerungen für das Staatsangehörigkeitsrecht. Neben für die Praxis dringend erforderlichen Regelungen und Klarstellungen, wie z.B. der Einführung bereichsspezifischer Datenschutzregelungen oder der Einführung der sogenannten Ersitzung (Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit bei langjähriger Behandlung als deutscher Staatsangehöriger), hat das Richtlinienumsetzungsgesetz auch Anregungen der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) zum Einbürgerungsverfahren aufgegriffen. Die IMK hatte sich in Beschlüssen vom 4./5. Mai 2006 und vom 16./17. November 2006 für bundesweit grundsätzlich gleiche Standards bei der Einbürgerung ausgesprochen. Hierzu gehören u.a. der Nachweis mündlicher und schriftlicher Deutschkenntnisse auf einheitlichem Niveau, höhere Anforderungen an die Rechtstreue der Einbürgerungsbewerber, die Einführung von Einbürgerungskursen, in denen staatsbürgerliches Wissen sowie die Grundsätze und Werte der Verfassung

³⁹⁹ Vgl. auch Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 24.10.2006, Az.: 2 BvR 696/04, abrufbar unter www.bverfg.de.

vermittelt werden und die Einführung von Nachweismodalitäten für die entsprechenden Kenntnisse.

Den Beschlüssen der IMK war eine intensive öffentliche Debatte um die erforderlichen Anforderungen an die Einbürgerung vorangegangen. Auslöser dieser Debatte waren u.a. eine seit 1.1.2006 anzuwendende Handreichung für Einbürgerungsbehörden in Baden-Württemberg, mit deren Hilfe Zweifel an der Verfassungstreue von Einbürgerungsbewerbern ausgeräumt werden sollten, und ein Vorschlag des hessischen Innenministeriums für einen Einbürgerungstest, der vornehmlich Wissensfragen zur deutschen Politik, Geschichte und Kultur enthalten hatte.

Aus Sicht der Beauftragten ist die von der IMK erzielte Einigung, wie sie auch Eingang in das Richtlinienumsetzungsgesetz gefunden hat, zu begrüßen. Die nunmehr beschlossenen Neuerungen entsprechen der Bedeutung der Einbürgerung als zentralem Bestandteil einer erfolgreichen Integrationspolitik. Wer mit der Einbürgerung Staatsbürger mit allen Rechten und Pflichten wird, sollte über diese auch Bescheid wissen. Wichtig ist dabei, dass bundesweit gleiche Standards für die Einbürgerung zugrundegelegt werden. Bei der Einführung von Einbürgerungskursen und -tests geht es nicht darum, abschreckende Hürden für die Einbürgerung zu errichten, sondern die Einbürgerung entsprechend ihrer Bedeutung für den Integrationsprozess zu gestalten. Hierzu gehört auch, die Aushändigung der Einbürgerungsurkunde mit einem feierlichen Bekenntnis zum Grundgesetz zu verbinden (§ 16 S. 2 StAG) und die Einbürgerung in einem würdigen Rahmen zu vollziehen.

Im Folgenden werden die wichtigsten Änderungen dargestellt, die das Einbürgerungsrecht durch das Richtlinienumsetzungsgesetz erfahren hat.

1.3.1 Vereinheitlichung der Anforderungen an die Deutschkenntnisse

In der Länderpraxis bestanden bisher unterschiedliche Anforderungen im Hinblick auf den bei der Anspruchseinbürgerung geforderten Nachweis „ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache“ (hierzu oben III.1.2.1). Das Richtlinienumsetzungsgesetz legt nun zur Sicherstellung einer möglichst bundeseinheitlichen Gesetzesanwendung fest, dass die ausreichenden Deutschkenntnisse dann vorliegen, wenn die Anforderungen der Sprachprüfung zum Zertifikat Deutsch (B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens) in mündlicher und schriftlicher Form erfüllt werden (§ 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 6, Abs. 4 S. 1 StAG). Dies gilt künftig auch bei der Einbürgerung von Ehegatten von deutschen Staatsangehörigen (§ 9 Abs. 1 StAG). Neu eingeführt wurden ausdrückliche gesetzliche Ausnahmeregelungen für Ausländer, die wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung oder aus Altersgründen die sonst

geforderten Deutschkenntnisse nicht erfüllen können (§ 10 Abs. 6 StAG). Damit sollen in der Praxis immer wieder aufgetretene Härtefälle, z.B. bei der Einbürgerung von Personen mit einer Sprachbehinderung, in Zukunft möglichst vermieden werden.

1.3.2 Einbürgerungstests und darauf vorbereitende Kurse

Neu eingeführt wurde mit § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 7, Abs. 5 StAG als Voraussetzung für eine Anspruchseinbürgerung der Nachweis über Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland. Diese Bestimmung orientiert sich an einer vergleichbaren Regelung, die bereits in der Vergangenheit für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG gegolten hat. Der Nachweis der zur Einbürgerung erforderlichen staatsbürgerlichen Kenntnisse soll im Regelfall durch einen erfolgreichen Einbürgerungstest erfolgen. Er kann aber auch auf andere Weise, etwa durch deutsche Schulbildung (z.B. Hauptschulabschluss) erfolgen. Zur Vermittlung der erforderlichen Kenntnisse sollen vorbereitende Kurse eingeführt werden. Der Besuch dieser Kurse ist für die Einbürgerung jedoch nicht verpflichtend. Hinsichtlich der Prüfungs- und Nachweismodalitäten des Einbürgerungstests sowie der Grundstruktur und der Lerninhalte des Einbürgerungskurses wird das Bundesministerium des Innern ermächtigt, diese durch Rechtsverordnung zu regeln. Vorgesehen ist die Einführung eines bundeseinheitlichen Einbürgerungstestverfahrens. Der Einbürgerungskurs soll auf den Themen des Orientierungskurses im Rahmen der Integrationskurse basieren (vgl. § 10 Abs. 7 StAG i.V.m. § 43 Abs. 3 AufenthG). Um den Bundesländern ausreichend Zeit zur Einstellung auf diese für die Einbürgerung neue Anforderung zu lassen, tritt diese Gesetzesänderung abweichend von den übrigen Änderungen des Staatsangehörigkeitsgesetzes erst zum 1.9.2008 in Kraft (Art. 10 Abs. 4 Richtlinienumsetzungsgesetz).

1.3.3 Evaluierung der neuen Anforderungen für die Einbürgerung

Die Bundesregierung wird die Auswirkungen der präzisierten Regelung zu den ausreichenden Deutschkenntnissen und der neuen Voraussetzung zum Nachweis von Kenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung in Zusammenarbeit mit der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration sowie den das Staatsangehörigkeitsgesetz ausführenden Länderbehörden und unter Beteiligung der Verbände fünf Jahre nach Inkrafttreten des Richtlinienumsetzungsgesetzes evaluieren.⁴⁰⁰ Dabei soll insbesondere berücksichtigt werden, inwieweit die bereits

⁴⁰⁰ Vgl. die Begründung des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, BR-Drs. 224/07, zu Art. 5 Nr. 7 zu § 10 Abs. 7 (S. 435).

2006/2007 evaluierten Integrationskurse dazu beitragen, frühzeitig das bei der Einbürgerung geforderte Niveau deutscher Sprachkenntnisse zu erreichen.

1.3.4 Berücksichtigung besonderer Integrationsleistungen

Beim Vorliegen besonderer Integrationsleistungen kann im Wege des Ermessens der für die Anspruchseinbürgerung im Regelfall erforderliche rechtmäßige Daueraufenthalt in Deutschland von acht auf sechs Jahren verkürzt werden. Dies soll insbesondere beim Nachweis von deutschen Sprachkenntnissen, die das für die Anspruchseinbürgerung geforderte Niveau (B1) übersteigen, der Fall sein. Hiermit besteht die Möglichkeit, im Einbürgerungsrecht flexibler als bisher positive Anreize für besondere Integrationsbemühungen zu setzen und diese zu honorieren.

1.3.5 Lebensunterhalt

Mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz wird eine bislang bei der Anspruchseinbürgerung (§ 10 StAG) bestehende Privilegierung für Jugendliche unter 23 Jahren beim Nachweis der Sicherung des Lebensunterhaltes aus eigener Kraft gestrichen. Diese Streichung wurde von Seiten einiger Migrantenverbände z.T. scharf kritisiert, da damit die Einbürgerung von Jugendlichen erschwert oder gar verhindert werde. Diese Kritik geht aus Sicht der Beauftragten jedoch am Kern der Neuregelung vorbei. Ausgeschlossen von der Einbürgerung werden damit nämlich nur Jugendliche, die sich nicht um eine Ausbildung oder Beschäftigung bemühen. Auch für Jugendliche unter 23 Jahren gilt nämlich künftig die allgemeine Ausnahmeregelung in Bezug auf die erforderliche Sicherung des Lebensunterhaltes ohne Inanspruchnahme von Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII. Jugendliche unter 23 Jahren, die Ausbildungsförderung (BAföG oder Berufsausbildungsbeihilfe nach dem SGB III) erhalten, haben weiterhin einen Anspruch auf Einbürgerung. Einen Einbürgerungsanspruch haben auch diejenigen Jugendlichen, die zwar Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII beziehen, diesen Bezug aber wegen mangelnden Ausbildungs- oder Arbeitsplatzangebotes oder schwieriger beruflicher Situation nicht zu vertreten haben. Von einem Vertretenmüssen sollte dabei nach Einschätzung der Beauftragten grundsätzlich erst dann ausgegangen werden, wenn die Leistungen vom Leistungsträger, z.B. wegen der Weigerung, eine zumutbare Ausbildung oder Arbeit anzunehmen, gekürzt wurden (vgl. § 31 SGB II).

1.3.6 Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei allen EU-Bürgern und Schweizern

Künftig können alle EU-Bürger sowie Schweizer unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit eingebürgert werden. Das bislang bestehende Erfordernis bei EU-Bürgern, dass

Mehrstaatigkeit nur dann hingenommen werden kann, wenn insoweit mit dem EU-Herkunftsland „Gegenseitigkeit“ besteht, hatte rechtliche und praktische Probleme bereitet. Spiegelbildlich zu dieser Regelung sind künftig deutsche Staatsangehörige, die die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates oder der Schweiz erwerben wollen, vom Erfordernis einer kostenpflichtigen Beibehaltungsgenehmigung befreit. Bei der Streichung des Gegenseitigkeitserfordernisses handelt es sich daher auch um einen Beitrag zum Bürokratieabbau.

1.3.7 Absenkung der Bagatelldstrafgrenzen

Die bisherigen Grenzen für Bagatelldstrafen, die einem Einbürgerungsanspruch nicht entgegenstehen, sind als zu hoch angesehen worden. Sie sind daher auf die Hälfte gesenkt worden (bei Geldstrafen von 180 Tagessätzen auf 90 Tagessätze und bei Freiheitsstrafen von sechs auf drei Monate zur Bewährung). Zudem können mehrere Verurteilungen, die für sich genommen die Bagatelldgrenze nicht überschreiten, nun von den Einbürgerungsbehörden zusammengerechnet werden, soweit nicht durch ein Strafgericht eine Gesamtstrafe gebildet wird. Wenn die Addition der einzelnen Verurteilungen die Bagatelldgrenze überschreitet, ist ein Einbürgerungsanspruch ausgeschlossen. Nur bei einer geringfügigen Überschreitung der Bagatelldgrenze steht es dann im Ermessen der Einbürgerungsbehörde, gleichwohl eine Einbürgerung vorzunehmen.

1.3.8 Datenübermittlung zur Durchführung des Optionsverfahrens nach dem Geburtsortsprinzip

Personen, die nach dem Geburtsortsprinzip die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten haben, müssen sich zwischen dem 18. und dem 23. Lebensjahr entscheiden, ob sie die deutsche Staatsangehörigkeit behalten wollen. Hierzu müssen sie im Regelfall nachweisen, dass sie ihre ausländische(n) Staatsangehörigkeit(en) aufgegeben oder verloren haben, es sei denn, es liegt ein Ausnahmegrund für die dauerhafte Hinnahme von Mehrstaatigkeit vor. Aufgrund einer Übergangsregelung (§ 40b StAG) ist mit ersten Fällen ab dem 1.1.2008 zu rechnen. Das Richtlinienumsetzungsgesetz hat jetzt Durchführungsvorschriften geschaffen, die sicherstellen, dass die Meldebehörden rechtzeitig vor Eintritt der Optionspflicht die örtlich zuständigen Staatsangehörigkeitsbehörden der Betroffenen informieren, damit diese effektiv ihrer Verpflichtung nachkommen können, die Betroffenen über ihre Rechte und einen möglichen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit zu informieren (§ 34 Abs. 1 StAG). Hält sich der Optionspflichtige im Ausland auf, so führt das

Bundesverwaltungsamt das Verfahren durch. Auch für den Fall eines erneuten Zuzuges ins Inland trifft die gesetzliche Regelung besondere Vorkehrungen (§ 34 Abs. 2 StAG).

1.3.9 Schaffung eines Registers staatsangehörigkeitsrechtlicher Entscheidungen beim Bundesverwaltungsamt

In der Vergangenheit war vom Bundesbeauftragten für Datenschutz eine spezielle gesetzliche Grundlage für die Speicherung staatsangehörigkeitsrechtlicher Entscheidungen angemahnt worden.⁴⁰¹ Das Richtlinienumsetzungsgesetz hat nun in § 33 StAG eine gesetzliche Grundlage für die Speicherung von Entscheidungen zum Erwerb, Bestand und Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit geschaffen, die auch die Speicherung von Entscheidungen erfasst, die nach dem 31.12.1960 getroffen worden sind. Zur zentralen Registerbehörde bestimmt das Gesetz das Bundesverwaltungsamt. Alle Staatsangehörigkeitsbehörden sind verpflichtet, die relevanten personenbezogenen Daten über staatsangehörigkeitsrechtliche Entscheidungen an das Register zu übermitteln. Die Staatsangehörigkeitsbehörden werden zudem verpflichtet, den Meldebehörden oder Auslandsvertretungen mitzuteilen, wenn jemand eingebürgert wurde oder die deutsche Staatsangehörigkeit verloren hat. Damit soll sichergestellt werden, dass z.B. Fehler bei der Erstellung von Wählerverzeichnissen oder der Ausstellung von Pässen aufgrund eines zwischenzeitlich eingetretenen Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit vermieden werden.⁴⁰²

2. Entwicklungen im Aufenthaltsrecht

2.1 Anwendungsfragen im Berichtszeitraum

2.1.1 Sicherung des Lebensunterhalts bei Ausländern

Für die Erteilung eines Aufenthaltstitels, sei es einer Niederlassungserlaubnis oder einer Aufenthaltserlaubnis im Rahmen des Familiennachzugs oder bei der

⁴⁰¹ Vgl. 16. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für Datenschutz 1995–1996, Abschnitt 5.7.

⁴⁰² Bei der Öffentlichen Anhörung von Sachverständigen zum „EU-Richtlinienumsetzungsgesetz“ im Innenausschuss des Bundestages am 23.5.2007 (42. Sitzung), Protokoll Nr. 16/42, S. 60 f., wurde vereinzelt kritisiert, dass die Schaffung eines zentralen Registers nicht erforderlich sei und stattdessen eine fortlaufende Aktualisierung des Personenstandsregisters gefordert. Es wurde die Befürchtung geäußert, dass das Register dazu dienen könnte, eine Rücknahme der deutschen Staatsangehörigkeit möglicherweise noch Jahrzehnte nach der Einbürgerung zu ermöglichen. Vgl. dagegen oben Kapitel III.1.2.5 zu der Forderung des Bundesverfassungsgerichts, wonach die Rücknahme einer Einbürgerung zeitnah zu erfolgen habe.

Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis, ist gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG die Sicherung des Lebensunterhalts, wie er in § 2 Abs. 3 AufenthG definiert ist, regelmäßig eine allgemeine Voraussetzung. Nach dieser Vorschrift ist von der Sicherung des Lebensunterhalts auszugehen, wenn die Ausländerin oder der Ausländer diesen einschließlich ausreichenden Krankenversicherungsschutzes ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel bestreiten kann. Dabei blieben das Kindergeld und das Erziehungsgeld sowie öffentliche Mittel, die auf Beitragsleistungen beruhen (wie schon nach dem alten Ausländergesetz) außer Betracht. Mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz ist zudem klargestellt worden, dass auch der Bezug des Kinderzuschlags nach § 6a BKGG für die Sicherung des Lebensunterhalts unschädlich ist (§ 2 Abs. 3 S. 2 AufenthG).

Die Frage der Berechnung des Lebensunterhalts hat eine ganz erhebliche integrationspolitische Bedeutung; in der Rechtsanwendung liegen indes noch Probleme vor:

Vor Inkrafttreten des SGB II wurde das für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis erforderliche Einkommen anhand der Regelsätze nach dem Bundessozialhilfegesetz berechnet. Erforderlich war ein Einkommen, das Regelsätze, Wohn- und Heizkosten sowie fiktive pauschalierte einmalige Beihilfen (z.B. Bekleidungsbeihilfen) überstieg.⁴⁰³ Mit Inkrafttreten des SGB II entfiel die Berücksichtigung dieser Pauschale, da die einmaligen Beihilfen in pauschalierter Form nunmehr im Arbeitslosengeld II enthalten sind.⁴⁰⁴ Die Absetzungsbeträge für Erwerbstätige nach § 76 BSHG wurden nicht bei der Berechnung des erforderlichen Einkommens berücksichtigt. Sie dienten – wie heute die Absetzungs- und Erwerbstätigenfreibeträge nach §§ 11 und 30 SGB II – dazu, die Aufnahme oder Beibehaltung auch einer nicht den Lebensunterhalt sichernden Erwerbstätigkeit von Leistungsbeziehenden zu honorieren: Eine volle Anrechnung des erzielten Erwerbseinkommens auf die Sozialleistung ließe aus individueller Sicht des Sozialleistungsbeziehenden die Erwerbstätigkeit unökonomisch erscheinen, da sie sich nicht einkommenssteigernd auswirkt. Die Freibeträge des SGB II sind bald nach dem Inkrafttreten des Gesetzes deutlich erhöht worden, weil die ursprüngliche Anrechnungsmethode auf Grund der geringen Freibeträge zu wenig Anreize für die Aufnahme einer nicht vollständig den Lebensunterhalt sichernden Beschäftigung bot.

Seit Inkrafttreten des SGB II hat sich hinsichtlich der Berechnung des erforderlichen Lebensunterhalts eine uneinheitliche Rechtsprechung entwickelt. Teilweise wird in

⁴⁰³ Vgl. OVG Berlin, Urteil vom 24.9.2002, Az.: 8 B 3.02, InfAusIR 2003, S. 138f.

⁴⁰⁴ Vgl. VG Berlin, Urteil vom 23.9.2005, Az.: 25 A 329.02, InfAusIR 2006, S. 21f.

Übereinstimmung mit der alten Rechtsprechung und Rechtspraxis ein Einkommen für ausreichend erachtet, das Regelsätze und Unterkunftskosten abdeckt.⁴⁰⁵ Zum Teil werden noch die Absetzungsbeträge nach § 11 SGB II berücksichtigt. Dies ist insofern sachgerecht, als für einen eventuellen – ergänzenden – Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II das Nettoeinkommen entscheidend ist. Vom Bruttoeinkommen eines Antragstellers müssen also ohnehin Werbungskosten, Steuern, Sozialversicherung etc. abgezogen werden.

Das OVG Berlin-Brandenburg hat dagegen im April 2007 für die Visumserteilung im Falle des Nachzugs eines minderjährigen Kindes eines Ausländers entschieden, dass die in § 11 Abs. 2 SGB II genannten Freibeträge einschließlich der Erwerbstätigenfreibeträge (§ 11 Abs. 2 Nr. 6 i.V.m. § 30 SGB II) vom erzielten Einkommen abzuziehen sind.⁴⁰⁶ Der Unterschied zwischen den beiden Berechnungsmodellen beträgt in einem Ein-Verdiener-Haushalt mit einem monatlichen Bruttoeinkommen von 1.200 € und mehr mindestens 280 €. Dieser Betrag muss je nach Wohnort zusätzlich erwirtschaftet werden.

Durch diese Rechtsprechung wird der Ehegattennachzug zu in Deutschland lebenden erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern erheblich erschwert; diese Folge betont das Gericht selbst. Besonders problematisch daran ist, dass die Maßnahmen zur Optimierung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für erwerbsfähige Hilfebedürftige nach dem SGB II nicht bezwecken, nachteilige Auswirkungen im Bereich des Ausländerrechts herbeizuführen, wie das VG Lüneburg zutreffend feststellt.⁴⁰⁷ Es ist zu hoffen, dass sich bald eine einheitliche Spruch- und Verwaltungspraxis herausbilden wird, die das staatliche Interesse an der Vermeidung der Zuwanderung in die Sozialsysteme mit den grundrechtlich geschützten Belangen der betroffenen Familien zu einem Ausgleich bringt und darüber hinaus die erheblichen integrationspolitischen Implikationen der Berechnungsart des Lebensunterhaltes umfassend reflektiert.⁴⁰⁸

Die Auslegung des OVG Berlin-Brandenburg erschwert auch jenseits des Familiennachzugs die Erteilung bzw. Verlängerung von Aufenthaltstiteln in vielen Fällen. So musste etwa das VG Lüneburg im Falle einer Friseurin, die ihre Lehre

⁴⁰⁵ Vgl. OVG Niedersachsen, Beschluss vom 29.11.2006, Az.: 11 LB 127/06, weitgehend gleicher Auffassung Hessischer VGH, Beschluss vom 14.3.2006, Az.: 9 TG 512/06 sowie überzeugend unter Rückgriff auf die Gesetzesmaterialien VG Lüneburg, Urteil vom 18.1.2007, Az.: 6 A 353/05, sowie zunächst VG Berlin a.a.O.

⁴⁰⁶ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 25.4.2007, Az.: 12 B 16.07.

⁴⁰⁷ VG Lüneburg, Urteil vom 18.1.2007, Az.: 6 A 353/05.

⁴⁰⁸ Hierfür spricht, dass das OVG Berlin-Brandenburg wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtsfragen die Revision zum Bundesverwaltungsgericht zugelassen hat.

abgeschlossen hatte und danach mit minimalen Unterbrechungen über Jahre hinweg in einem Beschäftigungsverhältnis gestanden hatte, klarstellen,⁴⁰⁹ dass deren Nettogehalt von 650 € auch nach Abzug der monatlichen Mietkosten von 360 € ausreiche, um den Lebensunterhalt nach § 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 AufenthG zu sichern. Ihr sei eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen.⁴¹⁰ Dies zeigt, dass die Frage der Berechnung des Lebensunterhalts nach § 5 Abs. 1 AufenthG eine ganz erhebliche integrationspolitische Bedeutung hat.

Auch beim Familiennachzug in den sogenannten Stiefkinderfällen gibt es in der Praxis Schwierigkeiten. Da Stiefvater bzw. Stiefmutter gegenüber den Kindern des ausländischen Ehepartners nicht unterhaltspflichtig sind, wird beim Kindernachzug in der Praxis eine Verpflichtungserklärung nach § 68 AufenthG verlangt. Bei der Prüfung der Leistungsfähigkeit des Erklärenden werden von manchen Ausländerbehörden die Pfändungsfreigrenzen berücksichtigt, da auf Einkommen unterhalb dieser Freigrenzen bei der Vollstreckung von Verpflichtungen nach § 68 AufenthG regelmäßig nicht zurückgegriffen werden könne. An die Beauftragte ist beispielsweise ein Fall herangetragen worden, in dem der Stiefvater über 1.700 € netto verdient, keine eigenen Kinder hat und trotzdem der Kindernachzug versagt wurde. Aus Sicht der Beauftragten ist es aus familienpolitischen Gründen unabdingbar, Ermessen auszuüben.⁴¹¹

2.1.2 Eigenständige Aufenthaltsverfestigung von ausländischen Kindern und Heranwachsenden mit einem Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen

Die aufenthaltsrechtliche Verfestigung von in Deutschland aufgewachsenen Kindern durch die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis ist integrationspolitisch – nicht zuletzt mit Blick auf deren erwünschte frühe Einbürgerung – von erheblicher Bedeutung. Wie im letzten Bericht der Beauftragten⁴¹² angeführt, wurde mit dem Zuwanderungsgesetz in § 26 Abs. 4 S. 4 AufenthG auch für Kinder bzw. Heranwachsende mit einem humanitären Aufenthaltsrecht die Möglichkeit geschaffen, wie ihre ausländischen Klassenkameradinnen und -kameraden, die im Wege des Familiennachzugs nach Deutschland gekommen waren, von den Verfestigungsregelungen des § 35 AufenthG profitieren zu können. Bis dahin hatten allein letztere die Möglichkeit gehabt, durch die

⁴⁰⁹ VG Lüneburg, Urteil vom 18.1.2007, Az.: 6 A 353/05.

⁴¹⁰ Das Innenministerium des Landes Niedersachsen änderte in Folge dieser Rechtsprechung die Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz entsprechend, die bei der Berechnung die Freibeträge in Abzug gebracht hatte.

⁴¹¹ Dies wäre beispielsweise möglich, indem man in diesen Fällen nicht mehr strikt die Pfändungsfreigrenzen der Zivilprozessordnung zu Grunde legt, sondern der Behörde bei der Entscheidung über die Höhe des notwendigen Einkommens ein Ermessen einräumte.

⁴¹² Vgl. 6. Lagebericht C III.2.1.1.3, S. 397.

Erfüllung von ihrer Lebenssituation angemessenen herabgestuften Voraussetzungen – also insbesondere ohne mindestens 60 Monate Pflicht- oder freiwillige Beiträge zur Rentenversicherung geleistet zu haben und die Sicherung des Lebensunterhaltes nachweisen zu müssen – ein eigenständiges unbefristetes Aufenthaltsrecht zu erhalten.

In der Praxis zeigt sich nun zunehmend, dass die Kann-Regelung in § 26 Abs. 4 S. 4 AufenthG, die diese Verfestigungsmöglichkeit auch für Kinder und Heranwachsende mit einem humanitären Aufenthaltsrecht zugänglich machen sollte, unterschiedlich ausgelegt wird. Die Probleme entstehen nicht bei der Ausübung des Ermessens, sondern bereits bei der Frage, ob die betroffenen Kinder mit humanitärem Aufenthalt die Erteilungsvoraussetzungen des § 35 AufenthG erfüllen. Einige Ausländerbehörden gehen davon aus, dass auch in den Fällen des humanitären Aufenthalts der tatsächliche fünfjährige Besitz einer Aufenthaltserlaubnis Voraussetzung für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis sei. Die gesetzliche Erleichterung für die Kinder mit humanitärem Aufenthalt bestünde dann allein darin, dass sie – wie ihre Klassenkameradinnen und -kameraden, die im Wege des Familiennachzugs nach Deutschland gekommen sind – eine Niederlassungserlaubnis erhalten können, ohne die Voraussetzungen des § 9 Abs. 2 S. 1 Nrn. 2 bis 9 AufenthG erfüllen zu müssen.

Diese Auslegung des Verweises in § 26 Abs. 4 S. 4 AufenthG zur „entsprechenden“ Anwendung des § 35 AufenthG ist aus Sicht der Beauftragten zu eng. Sie führt dazu, dass eintritt, was ausweislich der Gesetzesbegründung überwunden werden sollte: Die Kinder mit humanitärem Aufenthalt können die erleichterte Aufenthaltsverfestigung oftmals „nicht erreichen“. Aus Sicht der Beauftragten beinhaltet der Verweis in § 26 Abs. 4 S. 4 AufenthG auf § 35 AufenthG zweierlei. Die betroffenen Personen mit humanitärem Aufenthaltstitel müssen

- nicht die Voraussetzungen des § 9 Abs. 2 S. 1 Nrn. 2 bis 9 AufenthG erfüllen, um eine Niederlassungserlaubnis erhalten zu können und
- nicht sieben Jahre, sondern nur fünf Jahre eine Aufenthaltserlaubnis „besitzen“. Auf Grund der besonderen Situation während des humanitären Aufenthalts, während dessen die Betroffenen regelmäßig weder die Länge des Asylverfahrens noch den Zeitpunkt der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis beeinflussen können, ist der Verweis ferner so zu verstehen, dass auch die Anrechnungsregelungen aus § 26 Abs. 4 S. 3 AufenthG auf § 35 AufenthG „entsprechend“ zu übertragen sind: D.h., es reichen fünf Jahre des nach den Regelungen des § 26 Abs. 4 S. 3 „errechneten Aufenthalts“ aus, um eine

Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 4 S. 4 AufenthG in entsprechender Anwendung des § 35 AufenthG erhalten zu können.⁴¹³

Die Beauftragte wird die Entwicklung der Rechtspraxis in diesem Punkt weiter verfolgen und auf eine sachgerechte Auslegung hinwirken.

2.1.3 Kettenduldungen

Der Gesetzgeber hat für Opfer von nichtstaatlicher oder geschlechtsspezifischer Verfolgung (vgl. §§ 60 Abs. 1 i.V.m. 25 Abs. 2 AufenthG; Ist-Regelung) sowie für Ausländerinnen und Ausländer, für die andere zwingende rechtliche Abschiebungshindernisse nach § 60 Abs. 2, 3, 5 und 7 AufenthG festgestellt worden sind (vgl. § 25 Abs. 3 AufenthG; Soll-Regelung), die Kettenduldungen weitgehend abgeschafft.⁴¹⁴ Für die übrigen geduldeten Personen ist das Ziel des Zuwanderungsgesetzes, Kettenduldungen in erheblichem Umfang zu reduzieren, dagegen nicht erreicht worden. Mit der durch das Richtlinienumsetzungsgesetz geschaffenen Bleiberechtsregelung ist jedenfalls für langjährig Geduldete eine Bleibeperspektive eröffnet worden (vgl. hierzu unten III.2.2.7).

Eine Sonderrolle in der Diskussion nehmen die sogenannten Verwurzelungsfälle ein, worunter insbesondere Kinder ohne Aufenthaltstitel gezählt werden, die in Deutschland aufgewachsen, hier zur Schule gegangen und gut integriert sind. Die Verwurzelungsproblematik wird rechtlich sowohl im Zusammenhang mit § 25 Abs. 5 AufenthG sowie bei Ausweisungen diskutiert. Einige Gerichte sehen für diese Fälle die Möglichkeit, Ansprüche auf Aufenthaltserlaubnisse aus § 25 Abs. 5 AufenthG i.V.m.

⁴¹³ Dass nur mit dieser Auslegung das Ziel der Regelung, die Gleichbehandlung, erreicht wird, veranschaulicht folgendes Beispiel: Reist ein Kind im Alter von 14 Jahren in das Bundesgebiet aus familiären Gründen ein, erhält es umgehend eine Aufenthaltserlaubnis nach Abschnitt 6 des Aufenthaltsgesetzes und kann – insbesondere bei entsprechendem Schulabschluss – nach § 35 Abs. 1 S. 2 AufenthG im Alter von 19 Jahren eigenständig eine Niederlassungserlaubnis erhalten. Reiste hingegen die oder der gleichaltrige Klassenkamerad/in zum gleichen Zeitpunkt wie es als Asylsuchende/r in das Bundesgebiet ein und stellt umgehend einen Asylantrag, der z.B. erst nach vier Jahren positiv beschieden wird bzw. in einen humanitären Aufenthalt nach Abschnitt 5 des Aufenthaltsgesetzes mündet, müsste diese/r im Falle der engen Auslegung bei gleichem Schulerfolg bis zu seinem 23. Geburtstag warten, bis die Erteilung der Niederlassungserlaubnis nach § 35 AufenthG in Betracht käme. Letztendlich würde die enge Auslegung der Regelung nur in den Fällen eine Verbesserung bringen, in denen die Asylverfahren der Familien in einer Zeit abgeschlossen werden, in der die Kinder noch klein sind. Insbesondere die Vergünstigung aus § 35 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 2. Alternative AufenthG im Falle einer begonnenen Ausbildung wäre dann für viele in höherem Alter eingereiste Kinder mit humanitärem Aufenthalt regelmäßig nicht zugänglich. Auch die Regelung in § 35 Abs. 1 S. 1 AufenthG stünde nur den Kindern mit humanitärem Aufenthalt offen, deren Asylverfahren vor Vollendung des elften Lebensjahres abgeschlossen wurde. Solche Einschränkungen des Anwendungsbereichs waren nicht gewollt und wären integrationspolitisch fragwürdig.

⁴¹⁴ Vgl. hierzu den 6. Lagebericht unter C III.2.1.2.4.2, S. 399.

Art. 8 Europäische Menschenrechtskonvention (Achtung des Privat- und Familienlebens) abzuleiten.⁴¹⁵ Das Bundesverwaltungsgericht hat bisher keine Klärung des Anwendungsbereiches des § 25 Abs. 5 AufenthG und des Art. 8 EMRK herbeigeführt, da sich die dort anhängigen Verfahren bisher vor einer Entscheidung erledigt haben.

Im Anhang befindet sich Tabelle 17, aus der die Anzahl der Personen, die im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 bis 5 AufenthG sind, entnommen werden kann.

2.1.4 Ausweisungen

Das Bundesverfassungsgericht hat im Berichtszeitraum mehrere wichtige Entscheidungen zu Ausweisungen in Verwurzelungsfällen erlassen. So hat das Gericht entschieden, dass unter Berufung auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 GG) in Verbindung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine Ausnahme von der Regelausweisung begründet werden kann.⁴¹⁶ Das Verwaltungsgericht hat festgehalten, dass das Gewicht des über 25 Jahre andauernden Aufenthalts des Betroffenen in Deutschland, seine Integration in die deutsche Gesellschaft (auch soweit sie keinen familiären Bezug hat) und das Fehlen tatsächlicher Bindungen an den Staat seiner Staatsangehörigkeit nicht verkannt dürfe.

Weiter hat das Bundesverfassungsgericht erneut mehrfach zur Bedeutung von Art. 19 Abs. 4 GG (Rechtsanspruch auf effektiven Rechtsschutz) für eine für sofort vollziehbar erklärte Ausweisungsverfügung entschieden.⁴¹⁷ Art. 19 Abs. 4 GG führe dazu, dass der Schutz des Betroffenen vor einer Ausweisung umso stärker sein müsse, je schwerwiegender die auferlegte Belastung sei und je mehr die Maßnahme der Verwaltung Unabänderliches bewirke. Konkret müsse bei der Begründung des besonderen Interesses an der sofortigen Vollziehung der Ausweisung dargelegt werden, dass die mit der Ausweisung bekämpfte Gefahr sich bereits vor Abschluss des Hauptsacheverfahrens realisieren werde.

⁴¹⁵ Vgl. nur VG Stuttgart, Urteil vom 22.6.2006, Az.: 12 K 3574/05. Zu den Voraussetzungen eines Aufenthaltstitels nach § 25 Abs. 5 S. 1 i.V.m. Art. 8 EMRK vgl. Bergmann, Jan: Aufenthaltserlaubnis auf Grund von „Verwurzelung“, in: ZAR 2007, S. 128 ff.

⁴¹⁶ BVerfG, Beschluss vom 10.8.2007, Az.: 2 BvR 535/06.

⁴¹⁷ BVerfG, Beschluss vom 10.5.2007, Az.: 2 BvR 304/07 m.w.N.

2.2 Richtlinienumsetzungsgesetz

Am 14.6.2007 hat der Bundestag mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union (Richtlinienumsetzungsgesetz) zahlreiche Änderungen des Aufenthaltsgesetzes und anderer Vorschriften beschlossen. Nach der Zustimmung des Bundesrates und der Ausfertigung durch den Bundespräsidenten ist es am 28.8.2007 in Kraft getreten.⁴¹⁸ Wie das Zuwanderungsgesetz sieht auch das Richtlinienumsetzungsgesetz Änderungen in zahlreichen ausländerrechtlichen Gesetzen und Verordnungen vor (u.a. Aufenthalts-, Freizügigkeits-, Asylverfahrens-, AZR-, und Asylbewerberleistungsgesetz sowie Aufenthalts-, und Beschäftigungsverfahrensverordnung).

Die Europäische Union hat im Zeitraum von November 2002 bis Dezember 2005 elf Richtlinien aus dem Bereich des Ausländer- und Asylrechts erlassen. Soweit diese Richtlinien die Harmonisierung der Bedingungen für die Zulassung und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen betreffen, waren Änderungen insbesondere im Aufenthaltsgesetz und auch in anderen Rechtsbereichen notwendig. Zu nennen sind hierzu insbesondere:

- Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25.11.2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (Daueraufenthalts-Richtlinie)
- Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22.9.2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (Familiennachzug-Richtlinie)
- Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13.12.2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zwecks Absolvierung eines Studiums oder Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst (Studentenrichtlinie)
- Richtlinie 2005/71/EG des Rates vom 12.10.2005 über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung (Forscherrichtlinie).

Weitere Änderungen des Aufenthaltsgesetzes und der Beschäftigungsverfahrensverordnung dienen der Umsetzung der

⁴¹⁸ BGBl. I, S. 1970.

- Richtlinie 2004/81/EG vom 29.4.2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren (Opferschutzrichtlinie).

Über die Umsetzung der Richtlinien hinaus haben zahlreiche integrationspolitische Maßnahmen Eingang in das Aufenthaltsgesetz gefunden. Zudem wurde mit einigen sicherheitsrelevanten Neuregelungen auf die versuchten „Kofferbombenanschläge“ vom Juli 2006 reagiert. Schließlich beruhen einige Änderungen des Aufenthaltsgesetzes auf dem Bericht des Bundesministeriums des Innern zur Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes vom Juli 2006⁴¹⁹ sowie dem bereits angesprochenen Wunsch nach einer gesetzlichen Bleiberechtsrechtsregelung für Geduldete.

2.2.1 Daueraufenthalt-Richtlinie

Der Europäische Rat hat bereits Mitte Oktober 1999 in Tampere erklärt, dass die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen an diejenige der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten angenähert werden sollte. Einer Person, die sich während eines noch zu bestimmenden Zeitraums in einem Mitgliedstaat rechtmäßig aufgehalten hat und einen langfristigen Aufenthaltstitel besitzt, sollte in diesem Mitgliedstaat eine Reihe von Rechten gewährt werden, die denjenigen der Unionsbürger so nahe wie möglich sein sollten. Im Anschluss hieran ist Ende November 2003 die für Drittstaatsangehörige geltende Daueraufenthalt-Richtlinie erlassen worden, die die Schaffung eines gemeinschaftlichen EU-Daueraufenthaltsrechts nach fünfjährigem rechtmäßigem Aufenthalt in einem Mitgliedstaat der EU vorsieht (Art. 4 Abs. 1). Zudem erfasst sie das Recht auf Weiterwanderung in einen anderen Mitgliedstaat (Art. 14) und verlangt eine weitgehende Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen mit eigenen Staatsangehörigen, z.B. beim Arbeitsmarktzugang und bei sozialen Leistungen (Art. 11).⁴²⁰

Insbesondere durch die §§ 9a bis 9c und 38a AufenthG werden die Vorgaben der Daueraufenthalt-Richtlinie in das nationale Recht umgesetzt. Die Richtlinie knüpft an die Entstehung eines Daueraufenthaltsrechts zum Teil andere Voraussetzungen als das Aufenthaltsgesetz an die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis. Auch im Hinblick auf die in Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie geregelten Rechtsfolgen war es daher notwendig, einen neuen Aufenthaltstitel „Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG“ und einen neuen

⁴¹⁹ Vgl. hierzu Cernota, Dennis: Der Evaluationsbericht zum Zuwanderungsgesetz, in: ZAR 2006, S. 388 ff.

⁴²⁰ Vgl. hierzu den 6. Lagebericht unter C III.3.3.4, S. 448.

Erteilungstatbestand (§ 9a Abs. 2 AufenthG) in das Aufenthaltsgesetz aufzunehmen. Gemäß § 9a Abs. 1 S. 3 AufenthG ist die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG der Niederlassungserlaubnis aber gleichgestellt, soweit das Aufenthaltsgesetz nichts anderes regelt. Das Recht auf Weiterwanderung in einen anderen Mitgliedstaat ist die entscheidende Vergünstigung der „Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG“ im Vergleich zur nationalen Niederlassungserlaubnis. Zur Umsetzung dieser Mobilitätsregelung sieht § 38a AufenthG vor, dass einem Ausländer oder einer Ausländerin, der/die in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten innehat, eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen ist, wenn er sich länger als drei Monate im Bundesgebiet aufhalten will. Für den Arbeitsmarktzugang bleibt es in diesem Fall aber bei der Vorrangprüfung und der Prüfung der Arbeitsbedingungen nach § 39 AufenthG.

Nach Art. 13 S. 1 der Daueraufenthalt-Richtlinie können die Mitgliedstaaten für die Erteilung dauerhafter oder unbefristeter Aufenthaltstitel günstigere Voraussetzungen als in der Richtlinie vorgesehen einräumen. Hierunter fallen zahlreiche die Niederlassungserlaubnis betreffende Vorschriften, die durch das Richtlinienumsetzungsgesetz nicht geändert wurden (u.a. §§ 19, 21 Abs. 4 AufenthG). Der Gesetzgeber sah hinsichtlich der Regelungen zur Ausweisung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten nach Art. 12 der Richtlinie keinen Umsetzungsbedarf, da das gestufte Ausweisungssystem der §§ 53 ff. AufenthG diese Regelungen bereits angemessen widerspiegeln.

2.2.2 Familiennachzugrichtlinie und Ehegattennachzug im Aufenthaltsgesetz

2.2.2.1 Daten

Im Berichtszeitraum ist der Ehegattennachzug sowohl zu deutschen wie zu ausländischen Ehegattinnen und -gatten zurückgegangen. So sind im Jahre 2004 noch insgesamt 51.552 ausländische Ehegattinnen und -gatten nach Deutschland nachgezogen, im Jahre 2005 reduzierte sich die Zahl auf 40.933; im folgenden Jahr waren es noch 39.585. Der Ehegattennachzug zu Deutschen ist in erheblich stärkerem Maße zurückgegangen als der Ehegattennachzug zu Ausländerinnen und Ausländern.⁴²¹

Im Jahre 2006 sind die meisten Visa zur Ehegattenzusammenführung an türkische Staatsangehörige erteilt worden, gefolgt von Staatsangehörigen der Russischen

⁴²¹ Vgl. Tabelle 11 im Anhang.

Föderation, Thailand, Marokko, Serbien insbesondere aus dem Kosovo. Eine ähnliche Reihenfolge bestand auch in den Jahren 2004 und 2005.⁴²²

2.2.2.2 Familiennachzugrichtlinie

Ziel der Familiennachzugsrichtlinie ist die Harmonisierung der Voraussetzungen für die Erteilung, Versagung oder Entziehung eines Aufenthaltstitels zum Zwecke der Familienzusammenführung zu Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Union aufhalten. Die Richtlinie beinhaltet, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen, das Recht auf Nachzug von Ehegatten, minderjährigen Kindern und ggf. weiteren Familienangehörigen.

Bereits das Zuwanderungsgesetz hatte die Vorgaben der Richtlinie weitgehend berücksichtigt. Es bestand daher eher geringfügiger Umsetzungsbedarf. So ist die Mindestdauer für den Besitz eines Aufenthaltstitels beim Anspruch auf Ehegattennachzug zu Ausländerinnen und Ausländern von fünf auf zwei Jahre herabgesetzt worden (§ 30 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe d AufenthG). Eine erhebliche Verbesserung stellt auch das in der Richtlinie vorgesehene Nachzugsrecht für die personensorgeberechtigten Elternteile eines minderjährigen unbegleiteten Flüchtlings dar, umgesetzt durch § 36 Abs. 1 AufenthG.

Gesetzlich geregelt ist nunmehr auch, dass beim Nachzug zu anerkannten Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention unter bestimmten Voraussetzungen – der Antrag muss innerhalb von drei Monaten nach unanfechtbarer Anerkennung als Flüchtling gestellt werden und die Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft in einem Staat, zu dem die Ausländerin oder der Ausländer eine besondere Bindung hat, darf nicht möglich sein – zwingend auf den Nachweis der Sicherung des Lebensunterhalts zu verzichten ist (vgl. § 29 Abs. 2 S. 2 und 3 AufenthG).

Ausdrücklich geregelt ist schließlich auch, dass ein Ehegatten- oder Familiennachzug nicht zugelassen wird, wenn feststeht, dass die Ehe (oder das Verwandtschaftsverhältnis) ausschließlich zu dem Zweck geschlossen oder begründet wurde, der oder dem Nachziehenden die Einreise nach und den Aufenthalt in Deutschland zu ermöglichen (§ 27 Abs. 1a Nr. 1 AufenthG). Gleiches gilt, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme begründen, dass einer der Ehegatten zur

⁴²² Im Anhang findet sich zudem Tabelle 12, die die 15 Herkunftsländer mit der höchsten Zahl an Visaerteilungen zur Ehegattenzusammenführung ausweist. Schließlich findet sich in den Tabelle 16 eine Zusammenstellung aller erteilten Aufenthaltstitel aus familiären Gründen für das Jahr 2006 getrennt nach Geschlecht, Herkunftsland und Ermächtigungsgrundlage.

Eingehung der Ehe gezwungen wurde (§ 27 Abs. 1a Nr. 2 AufenthG). Einige Verbände sehen in der Regelung einen Generalverdacht gegen alle binationalen und ausländischen Ehen. Tatsächlich gibt die Neuregelung den bisher schon in der Rechtsprechung und der Verwaltungspraxis zugrunde gelegten Begriff der aufenthaltsrechtlich schutzwürdigen ehelichen Lebensgemeinschaft wieder. Nach dem Wortlaut der Neuregelung, der dem des Art. 16 Abs. 2 der Familiennachzugsrichtlinie entspricht, muss das Bestehen einer Scheinehe feststehen.⁴²³

2.2.2.3 Nachzugsalter auf 18 Jahre gesetzlich festgelegt

Diskussionen hat die Regelung ausgelöst, wonach beim Ehegattennachzug zu in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländern – aber ebenso beim Ehegattennachzug zu Deutschen – für beide Ehegatten grundsätzlich ein Mindestalter von 18 Jahren gilt (§ 30 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG).⁴²⁴ Damit soll insbesondere der Nachzug sehr junger Frauen und Mädchen, die zwangsverheiratet werden sollen, verhindert werden. Zahlenmäßig handelt es sich bei den unter 18-Jährigen um eine relativ kleine Gruppe, die aber zum Schutz von Frauenrechten gleichwohl bedeutsam ist. So sind im Rahmen des Ehegattennachzuges vom 1.1.2006 bis 30.4.2006 von 8.325 Nachziehenden nur 109 unter 18 Jahren gewesen (hiervon waren 100 weiblich); von diesen stammten wiederum 53 aus der Türkei (52 weiblich). Im Hinblick auf diese Zahlen ist davon auszugehen, dass es wegen der Festsetzung des Mindestalters auf 18 Jahre nicht zu einem erheblichen Rückgang des Ehegattennachzuges kommen wird. Anders hätte dies ausgesehen, wenn die zunächst avisierte Altersgrenze von 21 Jahren Gesetz geworden wäre, da im o.g. Zeitraum 731 Ehegattinnen und -gatten zwischen 18 und 21 Jahren nach Deutschland nachgezogen sind. Zusammen mit den unter 18-Jährigen hätten in dem o.g. Zeitraum also etwa 10 Prozent keine Aufenthaltserlaubnis bekommen. Bei türkischen Staatsangehörigen hätte der Anteil sogar bei 20 % gelegen. Die Beauftragte hatte sich bereits kurz nach ihrer Amtsübernahme für die Festsetzung des Mindestalters auf 18 Jahre ausgesprochen, da dies der uneingeschränkten Eheschließungsfreiheit nach deutschem Recht entspricht, und außerdem im Gesetz eine spezielle Härtefallregelung für die Ausnahmefälle des niedrigeren Lebensalters enthalten ist (§ 30 Abs. 2 S. 1 AufenthG).

⁴²³ Zur schwierigen Abgrenzung von Scheinehe und „echter“ Ehe und zur z.T. problematischen Praxis der Scheinehenprüfung vgl. ausführlich den 6. Lagebericht C III.1.2.1.4, S. 365.

⁴²⁴ Zur verfassungsrechtlichen Vereinbarkeit mit Art. 6 GG vgl. nur Kingreen, Thorsten: Verfassungsfragen des Ehegatten- und Familiennachzugs im Aufenthaltsrecht, in: ZAR 2007, S. 13 ff. Die europarechtliche Zulässigkeit ergibt sich aus Art. 4 Abs. 5 der Familiennachzugsrichtlinie.

2.2.2.4 Nachweis einfacher Sprachkenntnisse vor der Einreise

Beim Ehegattennachzug zu Ausländerinnen bzw. Ausländern und zu Deutschen müssen nunmehr grundsätzlich einfache mündliche und schriftliche Deutschkenntnisse entsprechend dem Niveau A 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens des Europarats vor der Einreise nachgewiesen werden (§ 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG). Ziel der Regelung ist es, den nachziehenden Frauen die Integration in Deutschland zu erleichtern und Zwangsverheiratungen zu verhindern. Soweit diese Sprachfähigkeit im Einzelfall nicht offenkundig vorliegt, wird der Sprachnachweis im Visumverfahren grundsätzlich durch das Sprachprüfungszertifikat der Stufe „Start Deutsch 1“ des Goethe-Instituts oder seiner Lizenznehmer geführt. In Ausnahmefällen kann der Nachweis auch in Form eines anderen gleichwertigen Sprachzeugnisses erfolgen. In Herkunftsstaaten ohne jegliches Prüfungsangebot des Goethe-Instituts bzw. seiner Lizenznehmer stellt die Auslandsvertretung die Sprachkenntnisse im Rahmen der persönlichen Vorsprache entsprechend diesem Sprachprüfungsstandard jeweils individuell fest. Dieses Verfahren wird durch das Auswärtige Amt gegenüber den Auslandsvertretungen im Erlasswege (Visumhandbuch) festgelegt. Nachziehende, bei denen ein erkennbar geringer Integrationsbedarf (vgl. zur Definition des Integrationsbedarfs § 4 der Integrationskursverordnung) besteht, sind vom Nachweis von Sprachkenntnissen befreit. Dies kann z.B. bei Personen der Fall sein, die einen Hoch- oder Fachhochschulabschluss besitzen. Eine Ausnahme gilt weiterhin für Ehegattinnen und -gatten anerkannter Flüchtlinge. Ehegattinnen und -gatten von Staatsangehörigen, die nach § 41 AufenthV visumsfrei einreisen dürfen, sind ebenfalls vom Sprachnachweis ausgenommen.⁴²⁵ Dasselbe gilt für behinderte und kranke Menschen, die aufgrund ihrer Behinderung bzw. Krankheit am Erlernen des Deutschen gehindert sind.

Im Gesetzgebungsverfahren wurde von verschiedenen Seiten sowohl die europa- wie die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer solchen Regelung kontrovers diskutiert.⁴²⁶ Für die einfachen Sprachkenntnisse vor Einreise gibt es einen Anknüpfungspunkt in der Familiennachzugsrichtlinie. Art. 7 Abs. 2 ermöglicht es den Mitgliedstaaten, von den nachziehenden Familienangehörigen zu verlangen, dass sie Integrationsmaßnahmen

⁴²⁵ In § 41 Abs. 1 AufenthVO werden Australien, Israel, Japan, Kanada, die Republik Korea, Neuseeland und die Vereinigten Staaten von Amerika genannt.

⁴²⁶ Eine Vereinbarkeit mit Art. 6 GG bejaht Hillgruber, Christian: Mindestalter und sprachliche Integrationsvorleistung - verfassungsmäßige Voraussetzungen des Ehegattennachzugs?, in: ZAR 2006, S. 305 ff. Ausführlich hierzu in seinem im Auftrag des Bundesministeriums des Innern erstellten (nicht veröffentlichten) Gutachten zu diesem Thema. Die Gegenansicht vertritt zum Beispiel Michael Grote in seinem (ebenfalls nicht veröffentlichten) Gegengutachten für den Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages, 2006.

nachkommen. Strittig war, ob der Nachweis einfacher Sprachkenntnisse vor der Einreise hiervon umfasst ist. Das Erlernen erster Sprachkenntnisse bereits im Heimatland ist ein wichtiger Beitrag zur raschen Integration in Deutschland. Inwieweit problematische Härtefälle entstehen, die nicht bereits über das geltende Recht gelöst werden können, muss genau beobachtet werden.

Insbesondere von türkischen Migrantenverbänden wurde die Regelung, wonach bei Ehepartnerinnen und -partnern von in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländern, die schon nach bisher geltendem Recht visumsfrei einreisen können, vom Nachweis von einfachen Sprachkenntnissen abgesehen wird, als Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz und als „türkenfeindlich“ bezeichnet.

Deutschland ist innerhalb der Europäischen Union nicht das einzige Land, das den Erwerb von Sprachkenntnissen bereits vor der Einreise verlangt. In den Niederlanden ist bereits seit einigen Jahren ein Test vor der Einreise vorgesehen, der Kenntnisse der Sprache und Landeskunde umfasst. Der Test ist nicht nur beim Ehegattennachzug zu absolvieren, sondern grundsätzlich von allen Ausländerinnen und Ausländern zwischen 16 und 65 Jahren, die beabsichtigen, mit einem Visum für längerfristige Aufenthalte einzureisen. In Dänemark⁴²⁷ wurde ein Gesetz verabschiedet, demzufolge ein Sprachtest nach dem niederländischen Modell eingeführt werden soll. Auch in Frankreich wurde im Herbst 2007 eine neue gesetzliche Regelung zum Spracherwerb vor der Einreise eingeführt. Für den Fall, dass zunächst keine einfachen Sprachkenntnisse vorhanden sind, werden Visumantragsteller/innen verpflichtet, einen Sprachkurs zu besuchen. Für die Visumerteilung ist dann der Nachweis des höchstens zwei Monate dauernden Kursbesuchs notwendig aber auch ausreichend. Der Sprachkurs wird vom französischen Staat angeboten und bezahlt.

2.2.3 Forscherrichtlinie

Die Forscherrichtlinie hat das Ziel, durch die Erleichterung der Einreise und des Aufenthalts sowie der Mobilität von Forscherinnen und Forschern die Attraktivität der Europäischen Gemeinschaft für diese Personen zu steigern und die Position der EU als internationalen Forschungsstandort zu stärken. Erhalten Forschende über die Forscherrichtlinie einen Aufenthaltstitel, bedarf es keiner Zustimmung zur Beschäftigung mehr. Zur Umsetzung der Forscherrichtlinie war die Schaffung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts für Forscher/innen notwendig (§ 20 AufenthG). Ein Aufenthaltstitel

⁴²⁷ Vgl. zur Mitwirkung Dänemarks an Maßnahmen nach Titel IV EG-Vertrag: EU-Vertrag, Protokoll über die Position Dänemarks Teil I.

nach dieser Vorschrift setzt zunächst den Abschluss einer Aufnahmevereinbarung zur Durchführung eines Forschungsvorhabens mit einer Forschungseinrichtung voraus. Die Aufnahmevereinbarung umfasst Angaben zum wesentlichen Inhalt des Rechtsverhältnisses, insbesondere zum Umfang der Tätigkeit der Ausländerin bzw. des Ausländers, zum Gehalt, zum Urlaub, zur Arbeitszeit und zur Versicherung. Weiter muss die Forschungseinrichtung, mit der Aufnahmevereinbarungen geschlossen werden, für den Abschluss von Aufnahmevereinbarungen anerkannt werden. Das in Art. 5 der Forscherrichtlinie hierfür vorgesehene Zulassungsverfahren findet sich in §§ 38a ff. AufenthV. Voraussetzung ist, dass die Forschungseinrichtung im Inland Forschung betreibt und hinreichend leistungsfähig ist, um die Verpflichtungen aus der Aufnahmevereinbarung zu erfüllen. Der Antrag auf Anerkennung ist schriftlich beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zu stellen. Die Anerkennung wird regelmäßig auf fünf Jahre befristet. Weiter muss sich die Forschungseinrichtung schriftlich zur Übernahme der Lebenshaltungskosten der oder des Forschenden während eines etwaigen unerlaubten Aufenthalts in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union sowie der Kosten für eine etwaige Abschiebung verpflichten, soweit die Forschungseinrichtung nicht überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert wird.⁴²⁸

Parallel zu § 20 AufenthG besteht weiterhin die Möglichkeit, dass Forschende eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18 AufenthG i.V.m. § 5 oder § 27 Nr. 2 Beschäftigungsverordnung (BeschV) erhalten. Im Falle des § 5 BeschV ist für die Erteilung eines Aufenthaltstitels an bestimmte Personengruppen aus den Bereichen Wissenschaft, Forschung und Entwicklung keine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit notwendig.

Beide Regelungen betreffen eine ähnliche, aber nicht die gleiche Zielgruppe. So scheint der Anwendungsbereich von § 20 AufenthG in Verbindung mit § 38a AufenthV weiter als der von § 5 BeschV zu sein. Nach § 38a Abs. 1 AufenthV ist eine Anerkennung sowohl privater als auch öffentlicher Forschungseinrichtungen nach dem o.g. Zulassungsverfahren möglich, weshalb auch Forschende in privatwirtschaftlichen Unternehmen von der Regelung erfasst werden.

Aus Sicht der Beauftragten ist die wichtigste Neuerung die Mobilitätsregelung des Art. 13 der Richtlinie (vgl. § 20 Abs. 5 AufenthG). Diese billigt Forschenden zu, unter den in Art. 13 der Richtlinie festgelegten Bedingungen einen Teil der Forschungstätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat durchzuführen. Der erwünschte

⁴²⁸ Zudem wird geprüft, ob der Lebensunterhalt gesichert ist, ausreichender Versicherungsschutz besteht und die Passpflicht erfüllt ist.

Erfolg der Neuregelungen dürfte nicht zuletzt davon abhängig sein, wie nutzerfreundlich die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zu erstellenden Vordrucke, Eingabemasken etc. für das Zulassungsverfahren ausgestaltet sind.

2.2.4 Studentenrichtlinie

Die Studentenrichtlinie hat zum Ziel, einen harmonisierten gemeinschaftlichen Rechtsrahmen zu schaffen, der die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt insbesondere von Studierenden regelt. Zur Umsetzung der Richtlinie bestand insbesondere mit Blick auf die Regelungen zur Mobilität von drittstaatsangehörigen Studierenden innerhalb der EU Anpassungsbedarf (§ 16 Abs. 6 AufenthG).

Die Beauftragte begrüßt die – nicht der Umsetzung der Richtlinie dienende – Neuregelung, wonach ausländische Studienabsolventinnen und -absolventen deutscher Hochschulen in der einjährigen Suchphase ohne Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit Beschäftigungen mit einer Gesamtdauer von 90 ganzen oder 180 halben Tagen ausüben können (vgl. § 16 Abs. 4 AufenthG). Begrüßenswert ist auch die Regelung des § 21 Abs. 6 AufenthG, wonach Ausländerinnen und Ausländern, denen eine Aufenthaltserlaubnis zu einem anderen Zweck (z.B. für ein Studium) erteilt wurde, eine selbständige Tätigkeit erlaubt werden kann. Dies ermöglicht es Studierenden und auch Absolventinnen und Absolventen in der Suchphase gemäß § 16 Abs. 4 AufenthG ihren Lebensunterhalt zu finanzieren.

Die Geltungsdauer bei der Ersterteilung und Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis für ein Studium beträgt statt zwei Jahren nunmehr mindestens ein Jahr und soll bei Studium und studienvorbereitenden Maßnahmen zwei Jahre nicht überschreiten (vgl. § 16 Abs. 1 S. 5 AufenthG). Nach der Gesetzesbegründung soll diese Regelung eine größere Flexibilität und eine bessere Kontrolle durch die Ausländerbehörden gewährleisten und sei aufgrund der neuen sicherheitspolitischen Lage geboten.

2.2.5 Opferschutzrichtlinie

Die Opferschutzrichtlinie ist mit §§ 25 Abs. 4a, 26 Abs. 1 S. 3, 50 Abs. 2a AufenthG umgesetzt worden. Die Richtlinie sieht aufenthaltsrechtliche Maßnahmen zugunsten von Personen vor, die Opfer von Menschenhandel sind und sich bereit erklären, mit den Strafverfolgungsbehörden und Strafgerichten zusammenzuarbeiten und sich als

Zeuginnen und Zeugen zur Aufklärung und Verfolgung entsprechender Straftaten zur Verfügung zu stellen.⁴²⁹

Nach § 25 Abs. 4a AufenthG kann Opfern einer Straftat nach §§ 232, 233 oder 233a StGB für einen vorübergehenden Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, auch wenn diese vollziehbar ausreisepflichtig sind.⁴³⁰ Dies setzt voraus, dass die vorübergehende Anwesenheit des Opfers von Menschenhandel im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen dieser Straftat von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne seine Angaben die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre. Das Opfer muss jede Verbindung zu den Personen, die beschuldigt werden, die Straftat begangen zu haben, abgebrochen und seine Bereitschaft erklärt haben, in dem Strafverfahren wegen der Straftat als Zeugin/Zeuge auszusagen. Die Aufenthaltserlaubnis wird nach § 26 Abs. 1 S. 3 und 4 AufenthG für jeweils sechs Monate erteilt und verlängert. Nur in begründeten Fällen ist eine längere Geltungsdauer zulässig.

Deutschland hat damit – anders als z.B. Italien – darauf verzichtet, Opfern von Menschenhandel generell die Perspektive eines Daueraufenthaltes zu eröffnen.⁴³¹ Das Aufenthaltsrecht entsteht nach deutschem Recht mit der Aufnahme der Ermittlungstätigkeit und endet bei Beendigung des Strafverfahrens. In besonders gelagerten Fällen kann allerdings ein Aufenthaltsrecht aus dringenden humanitären Gründen nach § 25 Abs. 4 S. 2 AufenthG entstehen.

Der neu geschaffene § 50 Abs. 2a AufenthG setzt Art. 6 der Richtlinie um, wonach Opfern von Menschenhandel eine Bedenkzeit hinsichtlich ihrer Aussagebereitschaft in einem Strafprozess einzuräumen ist. Die Bedenkzeit dient dazu, dass sich die Betroffenen in dieser Zeit erholen und dem Einfluss der Täter/innen entziehen können, um eine durchdachte Entscheidung darüber zu treffen, ob sie mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten. Das Aufenthaltsgesetz verzichtet darauf, den

⁴²⁹ Vgl. ausführlicher zu Zweck und Inhalt der Richtlinie 6. Bericht III C 3.6.

⁴³⁰ Aufenthaltserlaubnisse nach dem ursprünglich – auch – für diesen Zweck geschaffenen § 25 Abs. 4 S. 1 AufenthG sollten nach Auffassung des Bundesministeriums des Innern nicht beim Vorliegen einer vollziehbaren Ausreisepflicht erteilt werden können. Nachdem einige Oberverwaltungsgerichte (vgl. z.B. OVG Niedersachsen, Beschluss vom 27.6.2005, Az.: 11 ME 96/05) dieser Auslegung nicht gefolgt waren, wird nunmehr ausdrücklich die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 S. 1 AufenthG bei Vorliegen einer vollziehbaren Ausreisepflicht ausgeschlossen und für die Opfer von Menschenhandel die Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG eingeführt. Für nicht vollziehbar ausreisepflichtige (Opfer-) Zeuginnen und Zeugen von Straftaten kommt nach wie vor die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 S. 1 AufenthG in Betracht. Für vollziehbar ausreisepflichtige Zeuginnen und Zeugen von anderen Straftaten ist die Duldung nach § 60a Abs. 2 S. 2 AufenthG eingeführt worden. Hiervon unberührt bleibt die Duldung nach § 60a Abs. 3 S. 3 AufenthG.

⁴³¹ Vgl. Art. 4, Erwägungsgründe 15 und 18 der Richtlinie.

(potenziellen) Opfern von Menschenhandel in diesem frühen Stadium einen Aufenthaltstitel oder eine Duldung zu erteilen; stattdessen wird die Ausländerbehörde verpflichtet, dem Ziel der Richtlinie durch das Setzen einer Ausreisefrist zu genügen. Die äußerste Dauer der Ausreisefrist beträgt gem. § 50 Abs. 2 AufenthG i.d.R. sechs Monate, ihre Mindestdauer wird in § 50 Abs. 2a S. 2 AufenthG auf einen Monat festgelegt.

Die Sicherung des Lebensunterhalts ist nach § 5 Abs. 3 AufenthG keine Erteilungsvoraussetzung für die nach der Bedenkzeit zu erteilende Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG. Damit wird Art. 9 Abs. 1 i.V.m. 7 Abs. 1 der Richtlinie umgesetzt, wonach den Opfern von Menschenhandel Mittel zur Sicherstellung des Lebensunterhalts zu gewähren sind, sofern sie nicht über ausreichende Mittel verfügen.⁴³² Den Betroffenen stehen nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu, die auch Leistungen zum Lebensunterhalt umfassen.

Opfer von Menschenhandel erhalten gemäß § 6a der Beschäftigungsverfahrensverordnung für die Geltungsdauer des Aufenthaltstitels Zugang zum Arbeitsmarkt ohne Vorrangprüfung nach § 39 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 AufenthG. Ihnen soll der Zugang zum Arbeitsmarkt eröffnet werden, um sie vom kriminellen Netz der Menschenhändler abzukoppeln und unabhängig zu machen.

Nach Art. 9 Abs. 2 der Opferschutzrichtlinie stellen die Mitgliedstaaten die erforderliche medizinische und sonstige Hilfe zur Verfügung, soweit die Opfer von Menschenhandel besondere Bedürfnisse haben; explizit, aber nicht abschließend genannt sind Schwangere, Behinderte, Opfer von sexueller und anderer Formen von Gewalt sowie Minderjährige. Schon in der Bedenkzeit vor Erteilung des Aufenthaltstitels müssen die Mitgliedstaaten nach Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie die Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Personen beachten; ausdrücklich genannt ist die Gewährung angemessener psychologischer Hilfe, sofern diese durch innerstaatliches Recht vorgesehen ist. Diese Regelungen sind nicht ausdrücklich umgesetzt worden.⁴³³ § 6 Abs. 1 AsylbLG sieht allerdings besondere Leistungen vor, soweit sie zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich sind. Dazu gehören auch geeignete Psychotherapien für traumatisierte Personen; die Behandlung akuter, auch psychischer

⁴³² Vgl. auch Gesetzesbegründung zu Nr. 17, Buchstabe d.

⁴³³ Eingefügt durch 1. ÄndG, BGBl. I 2005, S. 721 in Umsetzung von Art. 13 Abs. 4 RL 2001/55/EG. Vergleichbare Regelungen über die Gewährung von Leistungen für Schwangere, Jugendliche, traumatisierte Personen, Opfer von sexueller und anderer Formen von Gewalt enthalten auch andere Richtlinien: Art. 15, 17 ff. RL 2003/9/EG sowie Art. 29 Abs. 3 RL 2004/83/EG.

Krankheiten erfolgt nach § 4 AsylbG. Eine richtlinienkonforme Leistungsgewährung ist daher durch eine Ermessensreduzierung auf Null und die Berücksichtigung der Tatbestände der Richtlinie bei der Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe durch die Leistungsbehörden gewährleistet. Die Beauftragte wird die Praxis der Leistungsgewährung an die Opfer von Menschenhandel beobachten; es muss sichergestellt werden, dass diese häufig schwer traumatisierten Menschen die erforderliche Behandlung erhalten.

2.2.6 Integrationskurse

Dem Grundsatz des Forderns und Förderns soll bei der Durchführung der Integrationskurse künftig mehr Gewicht verliehen werden. Im Gesetz ist das Ziel der erfolgreichen Teilnahme an einem Kurs nunmehr ausdrücklich festgeschrieben (§ 43 Abs. 4 AufenthG). Damit soll sichergestellt werden, dass künftig deutlich mehr Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Abschlussprüfung absolvieren. Weiter können nunmehr die Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende SGB II-Leistungsbezieher unmittelbar durch die Aufnahme des Integrationskurses in eine Eingliederungsvereinbarung zur Kursteilnahme verpflichtet (§ 44a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 und S. 3 AufenthG). Durch die Streichung der 10 %igen Leistungskürzung im Falle einer selbstverschuldeten Verletzung der Teilnahmepflicht im Aufenthaltsgesetz wird nunmehr eine solche Verletzung der Teilnahmepflicht nach § 31 SGB II (30 % und mehr) sanktioniert.

Neu eingeführt wurde darüber hinaus die Möglichkeit, eine Geldbuße von bis zu 1.000 € nach § 98 Abs. 2 Nr. 4 AufenthG bei Verstoß gegen die Teilnahmepflicht am Integrationskurs zu verhängen, dies gilt jedoch nicht in den Fällen, in denen sich die SGB II-Leistungsbezieher/innen aufgrund der Eingliederungsvereinbarung zur Teilnahme selbst verpflichtet haben.

Zudem besteht nunmehr eine Übermittlungspflicht für öffentliche Stellen nach § 87 Abs. 2 S. 2 AufenthG an die zuständigen Ausländerbehörden, wenn sie im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben Kenntnis von einer besonderen Integrationsbedürftigkeit im Sinne der Integrationskursverordnung erlangen.⁴³⁴ Eine besondere Integrationsbedürftigkeit ist gemäß § 4 Abs. 3 der seit November 2007 geänderten Fassung der Integrationskursverordnung gegeben, wenn eine Ausländerin

⁴³⁴ Unter öffentliche Stellen fallen beispielsweise Schulen, weshalb die Regelung insbesondere von Wohlfahrtsverbänden und Gewerkschaften kritisiert wurde, da sie ein Misstrauen zwischen Eltern und Lehrern säen würde.

oder ein Ausländer die Personensorge für ein minderjähriges Kind hat, sich nicht auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen kann und es ihr oder ihm aufgrund der geringen Kenntnisse der deutschen Sprache bisher nicht gelungen ist, sich ohne staatliche Hilfe in das wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Leben der Bundesrepublik Deutschland zu integrieren.

2.2.7 Humanitäre Aufenthaltsrechte und Bleiberechts- bzw. Altfallregelungen

Wie oben (III.2.1.3) bereits angesprochen, war seit Erlass des Zuwanderungsgesetzes strittig, wie die Neuregelungen zum humanitären Aufenthalt, insbesondere § 25 Abs. 4 und 5 AufenthG auszulegen sind. § 25 Abs. 4 S. 1 AufenthG regelt die Möglichkeit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen oder wegen eines erheblichen öffentlichen Interesses für einen vorübergehenden Aufenthalt. Im Richtlinienumsetzungsgesetz ist nunmehr ausdrücklich vorgesehen, dass diese Norm auf vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer/innen keine Anwendung findet. Gleichzeitig wurde über eine Änderung in § 60a Abs. 2 AufenthG wieder ermöglicht, vorübergehend Duldungen aufgrund dringender humanitärer oder persönlicher Gründe zu erteilen. Laut Gesetzesbegründung zu § 25 Abs. 4 S. 1 AufenthG bekäme die Vorschrift bei einer Anwendung auch auf Ausländerinnen und Ausländer, die sich nicht rechtmäßig in Deutschland aufhalten, den Charakter einer allgemeinen Härtefallregelung. In Fällen, in denen Betroffene vollziehbar ausreisepflichtig sind, komme die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis jedoch nur nach § 25 Abs. 5 AufenthG bei Vorliegen eines rechtlichen oder tatsächlichen Ausreisehindernisses, in Härtefällen nach § 23a AufenthG (Härtefallkommission) und bei Opfern von Menschenhandel nach § 25 Abs. 4a AufenthG in Betracht.

Zu § 25 Abs. 5 AufenthG ist weiterhin strittig, ob sich aus der Unzumutbarkeit einer Rückkehr in den Heimatstaat die Unmöglichkeit der Ausreise ergeben kann.⁴³⁵ Ferner scheint die Anwendbarkeit auf sogenannte „faktische Inländer“ (Verwurzelungsfälle) noch nicht abschließend geklärt zu sein (siehe oben III 2.1.3).

⁴³⁵ Durch das zeitlich nachfolgende Vermittlungsverfahren sind zahlreiche Vorschriften nach der Einbringung des Gesetzentwurfes am 7.2.2003 in den Bundestag geändert worden. Die Gesetzesbegründung des Gesetzentwurfes (BT-Drs. 15/420, S. 79 f) bezieht sich auf § 25 Abs. 6 AufenthG (jetzt § 25 Abs. 5 AufenthG) in der ursprünglich eingebrachten Fassung. Zur Darstellung des Streitstandes zu § 25 Abs. 5 AufenthG (mit umfangreichen Nachweisen) siehe OVG Lüneburg, Beschluss vom 24.10.2005, Az.: 8 LA 123/05 sowie Hoppe, Michael: Verwurzelung von Ausländern ohne Aufenthaltstitel – Wann kann Art. 8 Abs. I EMRK zu einem Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 V AufenthG verhelfen?, in: ZAR 2006, S. 125 ff und Marx, Reinhard: Aufenthaltserlaubnis nach § 25 V AufenthG wegen Verwurzelung, in: ZAR 2006, S. 261 ff.

2.2.7.1 Bleiberechtsregelung der Konferenz der Innenminister und -senatoren (IMK)

Die Beauftragte begrüßt die Bleiberechtsregelungen der Konferenz der Innenminister und -senatoren (IMK) und die gesetzliche Altfallregelung als wichtige integrationspolitische Schritte. Endlich wird seit langem in großer Unsicherheit in Deutschland lebenden gut integrierten Ausländerinnen und Ausländern eine faire Chance auf eine dauerhafte Bleibeperspektive sowie eine Chance zur Integration in den Arbeitsmarkt eröffnet. Die Bleiberechtsregelungen beinhalten zahlreiche Voraussetzungen und Ausschlussgründe. Die Beauftragte wird daher den Erfolg der Regelungen und die Anwendung der allgemeinen Regelungen im humanitären Teil des Aufenthaltsgesetzes weiterhin genau beobachten.

Die Innenministerkonferenz hat in ihrer Sitzung am 17.11.2006 eine Bleiberechtsregelung beschlossen, mit der für langjährig Geduldete, die bereits jetzt in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, eine rasche Lösung gefunden wurde.⁴³⁶ Alle Länder haben zügig Erlasse zur Umsetzung des IMK-Bleiberechtsbeschlusses, der ihnen in Einzelfragen wichtige Entscheidungsspielräume eingeräumt hat, herausgegeben. Die Ländererlasse setzen unterschiedliche Schwerpunkte und sehen in Einzelfragen unterschiedliche Regelungen vor. Zum Teil entsprechen sie sich jedoch auch.⁴³⁷

Grundsätzlich konnten bis zum 17.5.2007 alle Geduldeten mit Aussicht auf ein Bleiberecht nach der IMK-Regelung einen Antrag bei der zuständigen Ausländerbehörde stellen. Die wichtigste Voraussetzung für einen Anspruch auf ein Bleiberecht nach der IMK-Regelung war, dass sich der Antragsteller bzw. die Antragstellerin seit acht Jahren (Erwachsene ohne Kinder) bzw. sechs Jahren (Eltern mit minderjährigem Kind) in Deutschland aufhält. Am Stichtag (17.11.2006) im Bundesgebiet lebende Ehegatten und in Familien lebende minderjährige Kinder sind auch dann einbezogen, wenn ihre Aufenthaltszeit weniger als sechs bzw. acht Jahre beträgt. Weitere Voraussetzung ist, dass die oder der Betroffene in einem dauerhaften Beschäftigungsverhältnis steht und der Lebensunterhalt der Familie durch eigene legale Erwerbstätigkeit ohne Inanspruchnahme von Sozialleistungen gesichert ist. Hiervon sind beispielsweise für Auszubildende in anerkannten Lehrberufen und bei Familien mit Kindern, die nur vorübergehend auf ergänzende Sozialleistungen angewiesen sind,

⁴³⁶ Geduldete sind Personen, die keinen Aufenthaltstitel haben, aber aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen – z.B. weil die Staatsangehörigkeit der Ausländerin/des Ausländers nicht geklärt ist oder aus anderen Gründen keine Dokumente ausgestellt werden – nicht abgeschoben werden können.

⁴³⁷ Vgl. hierzu im Einzelnen Marx, Reinhard: Die Anordnungen der Bundesländer zur Umsetzung des Bleiberechtsbeschlusses vom 17.11.2006, in: ZAR 2007, S. 43 ff.

Ausnahmen zugelassen. Auch ein verbindliches den Lebensunterhalt sicherndes Arbeitsplatzangebot reicht aus, um einen Aufenthaltstitel zu erwerben. Eine Vorrangprüfung sowie die Prüfung der Arbeitsbedingungen nach § 39 AufenthG findet anlässlich der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nicht statt.

Weitere Voraussetzungen der IMK-Regelung sind der Nachweis ausreichenden Wohnraums und ausreichender Sprachkenntnisse. Der Bleiberechtsbeschluss schließt Personen aus, die die Ausländerbehörde vorsätzlich über aufenthaltsrechtlich relevante Umstände getäuscht haben. Ausgeschlossen sind auch Personen, die behördliche Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung vorsätzlich hinausgezögert oder behindert haben. Schließlich dürfen keine Ausweisungsgründe sowie Verurteilungen wegen vorsätzlicher Straftaten vorliegen.

Bei Ausschluss eines Familienmitglieds wegen einer Straftat folgt grundsätzlich der Ausschluss der gesamten Familie. Die Erlasse der Länder legen diese Ausschlussregelung sehr unterschiedlich aus.⁴³⁸ Die Idee einer Mithaftung der gesamten Familie für strafrechtliches Verhalten eines einzelnen Familienmitglieds ist von verschiedenen Seiten kritisiert worden, da dies mit dem sonst geltenden Prinzip eigenverantwortlichen selbstbestimmten Handelns nicht in Einklang zu bringen sei. Das Problem wird durch die in der Öffentlichkeit verwendete Bezeichnung als „Sippenhaftregelung“ anschaulich und deutlich.

Die Umsetzung der IMK-Regelung ergibt bisher folgendes Bild: Von den Ende September 2007 etwa 147.000 Geduldeten lebten zu diesem Zeitpunkt rund 81.500 Personen länger als sechs Jahre in Deutschland und von diesen wiederum gut 55.000 seit über acht Jahren. Zum Stichtag 30.9.2007 haben 19.779 Personen (davon 7.541 Familienangehörige) eine Aufenthaltserlaubnis nach der IMK-Regelung erhalten. 29.834 Personen hatten eine Duldung und mussten bis zum 30.9.2007 ihren Lebensunterhalt sichern. Zum Stichtag war bei 19.302 Personen noch nicht über den Antrag entschieden und 7.885 hatten eine Ablehnung erhalten.⁴³⁹

Im Text des Bleiberechtsbeschlusses hat die Innenministerkonferenz die Zuversicht geäußert, „dass im Rahmen des angestrebten Gesetzgebungsverfahrens Lösungen gefunden werden, die es erlauben, dem betreffenden Personenkreis ein gesichertes Aufenthaltsrecht gewährleisten zu können, die Zuwanderung in die Sozialsysteme zu

⁴³⁸ Vgl. Marx, Reinhard, vorangegangene Fußnote, S. 43, 52.

⁴³⁹ Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 12.11.2007 auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 16/6832 vom 24.10.2007.

vermeiden und nachhaltige Bemühungen der Betroffenen um ihre Integration in die deutsche Gesellschaft zu fördern.“

2.2.7.2 Bundesgesetzliche Altfallregelung

Die Altfallregelung für langjährig Geduldete ist ein wichtiger Fortschritt des Richtlinienumsetzungsgesetzes, der die von der Innenministerkonferenz beschlossene Bleiberechtsregelung ergänzt. Nach dem Gesetz sollen Geduldete ein Aufenthaltsrecht erhalten, wenn sie sich zum Stichtag 1.7.2007 seit mindestens acht (Alleinstehende) oder sechs Jahren (Familien mit minderjährigen Kindern) in Deutschland aufhalten. Entsprechend der IMK-Regelung müssen die Antragsteller/innen über ausreichend Wohnraum verfügen, ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten, nicht straffällig geworden sein, hinreichende mündliche Deutschkenntnisse⁴⁴⁰ besitzen und dürfen die Ausländerbehörden nicht vorsätzlich über aufenthaltsrechtlich relevante Umstände getäuscht haben.

Wenn die Ausländerin ihren bzw. der Ausländer seinen Lebensunterhalt bereits eigenständig durch Erwerbstätigkeit sichern kann, wird gemäß § 104a Abs. 1 S. 2 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 S. 1 AufenthG erteilt. Damit haben die Betroffenen Anspruch auf Kindergeld, Elterngeld und Leistungen nach dem SGB II.

Der entscheidende Vorteil für die Betroffenen gegenüber der Bleiberechtsregelung der Innenministerkonferenz ist, dass bei fehlender Sicherung des Lebensunterhalts die Betroffenen eine Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ erhalten und bis Ende 2009 Zeit haben, Arbeit zu finden (§ 104a Abs. 1 S. 1 AufenthG). Die IMK-Regelung sah hingegen die Arbeitsplatzsuche nur mit Duldung vor. Erleichtert wird die Arbeitssuche zudem dadurch, dass nach § 104a Abs. 4 S. 3 AufenthG jede – also auch eine selbständige – Erwerbstätigkeit erlaubt ist. Bis zum Stichtag 31.12.2009 unterfallen Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ auch nicht mehr § 1 Asylbewerberleistungsgesetz, sondern dem SGB II. Den Bundesländern steht es aber frei, diesen Personen weiterhin ausschließlich Sach- statt Geldleistungen zu gewähren, wenn diese am 1.3.2007 Sachleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bezogen haben. Von der Möglichkeit dieser Beschränkung auf Sachleistungen will aber nur der Freistaat Bayern Gebrauch machen.⁴⁴¹ Die Gewährung von Arbeitsfördermaßnahmen nach dem SGB II

⁴⁴⁰ Gefordert sind Deutschkenntnisse im Sinne von A 2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen.

⁴⁴¹ Vgl. Gesetzentwurf der Staatsregierung vom 12.6.2007, LT-Drs. 15/8296.

wird trotzdem möglich sein. Das Richtlinienumsetzungsgesetz hat das Elterngeld für diesen Personenkreis ausgeschlossen (§ 1 Abs. 7 Nr. 2 Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz); Kindergeld wird hingegen gemäß § 62 Einkommensteuergesetz gewährt.

Kritisiert wurde, dass auch in § 104a Abs. 3 AufenthG eine Regelung enthalten ist, wonach bei Straffälligkeit einer/eines Ehegattin bzw. -gatten die Restfamilie ein Bleiberecht erhalten kann, wenn die/der andere Ehegattin bzw. -gatte die Voraussetzung des § 104a AufenthG in eigener Person erfüllt und es zur Vermeidung einer besonderen Härte erforderlich ist, letzterer bzw. letzterem den weiteren Aufenthalt im Bundesgebiet zu ermöglichen. Wird hingegen ein jugendliches Familienmitglied straffällig, ist diese Ausnahmeregelung nicht anwendbar mit der Folge, dass die ganze Familie kein Bleiberecht erhält, auch wenn ansonsten alle Voraussetzungen vorlägen.

Die Folgen der in der Gesetzesbegründung vertretenen Ansicht, dass die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ ausnahmsweise nicht erfolgen soll, wenn bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung keine begründeten Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass zukünftig die Inanspruchnahme öffentlicher Mittel entfallen wird,⁴⁴² werden genau zu beobachten sein. Die Begründung zielt wohl auf Alleinerziehende, behinderte Menschen, Ältere, Traumatisierte und andere schutzbedürftige Personen, von denen bekannt ist, dass sie nur schwer Arbeit finden können bzw. die bereits im Rentenalter sind. Wenn alle Voraussetzungen des § 104a Abs. 1 AufenthG vorliegen und wenn kein Versagungsgrund nach § 104a Abs. 3 AufenthG gegeben ist, dürfte es zweifelhaft sein, schon die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ regelmäßig auf Grund einer nicht strikt am konkreten Einzelfall orientierten Prognoseentscheidung der Ausländerbehörde zu versagen, die als maßgebliches Kriterium z.B. allein das Alter des Betroffenen wählt.

Nach dem 31.12.2009 wird die Aufenthaltserlaubnis nur verlängert, wenn für die Zukunft Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Ausländerin oder der Ausländer in Zukunft den Lebensunterhalt sichern kann und zuvor überwiegend durch Erwerbstätigkeiten gesichert war. „Überwiegend“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass in dem zu betrachtenden Zeitraum das Einkommen aus Erwerbstätigkeit das Einkommen aus öffentlichen Leistungen übersteigen muss. Damit sind geringe ergänzende öffentliche Leistungen zu einem nicht ausreichenden Einkommen für die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis unschädlich. Der Lebensunterhalt ist in anderen Fällen aber auch dann überwiegend gesichert gewesen, wenn in dem zurückliegenden

⁴⁴² Vgl. BR-Drs. 224/07 vom 30.3.2007, S. 371.

Zeitraum entweder mehr als die Hälfte der Zeit (also mindestens 15 Monate und einen Tag) oder wenigstens die letzten neun Monate (d.h. ab 1.4.2009) eine lebensunterhaltssichernde Tätigkeit ausgeübt worden sein. Zur Vermeidung von Härtefällen kann nach § 104a Abs. 6 bei bestimmten Personengruppen unter den dort genannten Voraussetzungen die Aufenthaltserlaubnis auch ohne eigenständige Lebensunterhaltssicherung verlängert werden. Sonderregelungen für besonders schutzbedürftige Personen wie Alte, Kranke und Behinderte sind nicht vorgesehen. Eine Lebensunterhaltssicherung werden diese Personen jedoch wohl nur in Ausnahmefällen nachweisen können. In allen Fällen, in denen bis zu diesem Zeitpunkt der Lebensunterhalt nicht gesichert ist, dürfte eine konsequente Beendigung des Aufenthalts in Deutschland jedoch schon wegen der bestehenden Klagemöglichkeiten gegen die Nichtverlängerung schwierig werden; außerdem war den Betroffenen schon zuvor eine Duldung erteilt worden, weil sie nicht abgeschoben werden konnten oder durften. Das Fehlen einer Ausnahmeregelung für den besonders schutzbedürftigen Kreis der behinderten Menschen und der Kranken führt mithin im Ergebnis dazu, dass diese nach dem o.g. Stichtag wieder in die Duldung zurückfallen dürften.

Gut integrierte Kinder von geduldeten Ausländerinnen und Ausländern, deren Aufenthaltserlaubnis nicht nach § 104a AufenthG erteilt oder verlängert wird, können unter erleichterten Voraussetzungen ein eigenständiges Aufenthaltsrecht erhalten (§ 104b AufenthG). Diese Regelung ist aus verfassungsrechtlichen und familienpolitischen Gründen zum Teil kritisiert worden, da sie die Ausreise der Eltern zur Voraussetzung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an die minderjährigen Kinder macht. Hintergrund der Regelung ist der parteiübergreifend bestehende Wunsch, gut integrierten Kindern unabhängig vom Verhalten ihrer Eltern eine Integrationsperspektive in Deutschland zu geben. Integrationspolitisch vorzugswürdig wäre aus Sicht der Beauftragten eine Regelung gewesen, die die Erteilung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts für gut integrierte minderjährige Kinder nicht an die Voraussetzung der vorherigen Aufenthaltsbeendigung ihrer Eltern knüpft.⁴⁴³ Dies wäre schon allein deswegen sinnvoll, weil ohne weiteres Fälle denkbar sind, in denen eine Ausreise der Eltern aus dem Bundesgebiet auch tatsächlich unmöglich sein kann.

2.2.8 Ausweisung

Im Richtlinienumsetzungsgesetz sind einige Änderungen im Bereich der Ausweisung enthalten. So ist der besondere Ausweisungsschutz nach § 56 AufenthG bei

⁴⁴³ Ein Vorschlag des Landes Niedersachsen hatte dieses Ziel durch Änderungen in §§ 25 Abs. 5 und 37 AufenthG angestrebt.

heranwachsenden Serientätern eingeschränkt worden. Zudem wurden neue Ausweisungsgründe für die Personen, die andere von der Integration abhalten, geschaffen sowie für diejenigen, die andere zur Eingehung einer Ehe nötigen (§ 55 Abs. 2 Nrn. 9 bis 11 AufenthG). Eine Ausweisung dieser Personen war aber bereits nach alter Rechtslage möglich.

2.2.9 Innere Sicherheit

Als Reaktion auf die vereitelten Kofferbombenanschläge sind auch einige Neuregelungen in das Richtlinienumsetzungsgesetz aufgenommen worden, die die innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland stärken sollen. So enthält das Aufenthaltsgesetz Maßnahmen zur Verbesserung der Überprüfung von Visumantragstellern aus konsultationspflichtigen Staaten (§ 73 Abs. 1 AufenthG). Bevor solche Staatsangehörige ein Visum erhalten, werden neben dem Einlader nunmehr auch alle sonstigen Referenzpersonen (wie etwa Bürgende) auf Sicherheitsbedenken jedweder Art überprüft. Ferner wird die Zusammenarbeit der Ausländerbehörden bzw. Auslandsvertretungen mit den Sicherheitsbehörden im Rahmen der Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige im Inland durch ein automatisiertes Überprüfungsverfahren gestärkt (§ 73 Abs. 2 AufenthG). Weiterhin können künftig bei der Erteilung nationaler Visa Lichtbilder und Fingerabdrücke von allen Drittstaatsangehörigen genommen werden (§ 49 Abs. 5 Nr. 5 AufenthG). Vor der Visumserteilung wird das Umfeld der Antragstellenden (Einlader, Bürgen) auf Sicherheitsbedenken überprüft (§ 73 AufenthG).

2.2.10 „Illegale“ Ausländer

Der Koalitionsvertrag enthält einen Prüfauftrag für den Bereich „Illegalität“. Zudem haben im Berichtszeitraum Migrantenvverbände, Oppositionsparteien sowie die Sachverständigen im Rahmen der Anhörung durch den Innenausschuss am 26.6.2006 erneut zahlreiche Vorschläge zur Verbesserung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern ohne Aufenthaltstitel und ohne Duldung gemacht.⁴⁴⁴ Die Vorschläge betreffen den Schulbesuch der Kinder, die medizinische Versorgung, die Strafbarkeit der Unterstützung „illegaler“ Ausländerinnen und Ausländer und die Mitteilungspflichten. Das Bundesministerium des Innern hat zur Umsetzung des o.g. Prüfauftrags im Februar

⁴⁴⁴ Sachverständigenanhörung anlässlich des Gesetzentwurfs von Bündnis 90/Die Grünen zur "Verbesserung der sozialen Situation von Ausländerinnen und Ausländern, die ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland leben" (BT-Drs. 16/445) und ein Antrag der Linksfraktion "Für die unbeschränkte Geltung der Menschenrechte in Deutschland" (BT-Drs. 16/1202).

2007 den innenpolitischen Sprechern der Koalitionsfraktionen seinen Bericht vorgelegt. Der Bericht enthält Angaben über die vorhandene Datenbasis, die gegenwärtige Rechtslage in Deutschland und anderen Staaten sowie denkbare Handlungsoptionen. Das von Professor Kluth im Auftrag des Bundesministeriums des Innern erstellte Gutachten zum „Rechtsstatus illegal aufhältiger Personen in der deutschen Rechtsordnung und in rechtsvergleichender Betrachtung“ ist dem Bericht des Bundesministeriums des Innern beigelegt. Im Bericht werden die verschiedenen Positionen und Handlungsoptionen klar dargestellt. Bis auf die (durch das Richtlinienumsetzungsgesetz mit der Änderung in § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG jedenfalls teilweise erfolgte) Aufhebung der Strafbarkeit wegen qualifizierter Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt sieht das Bundesministerium des Innern aber keinen Bedarf zur Änderung der bestehenden Gesetzeslage. Allerdings will es durch entsprechende Änderung seiner Vorläufigen Anwendungshinweise die in § 87 Abs. 2 AufenthG niedergelegten Übermittlungspflichten in der Praxis verschärfen. Im Hinblick auf die bestehende Rechtslage zum Schulbesuch wird auf die Zuständigkeit der Länder verwiesen.

Das Richtlinienumsetzungsgesetz enthält bis auf die teilweise Aufhebung der Strafbarkeit der qualifizierten Beihilfe (vgl. § 96 Abs. 1 AufenthG) keine Regelungen zur Änderung der Rechtslage für „illegale“ Ausländerinnen und Ausländer. Auch eine Behandlung des Berichts des Bundesministeriums des Innern in den Bundestags-Ausschüssen ist bisher nicht erfolgt.

Sollte sich der Gesetzgeber des Bereichs „Ausländer/innen ohne Aufenthaltstitel“ nicht in absehbarer Zeit annehmen, wäre es möglich, zumindest einem Teil der oben genannten Forderungen auf untergesetzlichem Wege – also in den Verwaltungsvorschriften der Länder oder den Anwendungshinweisen des Bundesministeriums des Innern – Rechnung zu tragen. So könnte in der Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz ausdrücklich festgestellt werden, dass die medizinische Behandlung von „illegalen“ Ausländerinnen und Ausländern nicht strafbar ist. Dies würde den bestehenden Ängsten der behandelnden Ärztinnen und Ärzte vor einer Strafbarkeit Rechnung tragen. Die Beauftragte hält es zudem für unerlässlich, dass die Kinder von Eltern ohne Aufenthaltstitel die Schule bzw. den Kindergarten besuchen können, ohne dass die Familien Angst haben müssen, dass sie automatisch aufgrund des Schul- bzw. Kindergartenbesuchs der Ausländerbehörde gemeldet werden. Die Beauftragte wird hierzu an die für diese Fragen zuständigen Bundesländer herantreten.

3. Beschäftigungsrecht

3.1 Richtlinienumsetzungsgesetz

3.1.1 Zugang von Hochqualifizierten und Selbständigen

Deutschland ist auf qualifizierte und hochqualifizierte Fachkräfte angewiesen. Die Beauftragte hat sich im Bereich der Verbesserung der Chancen der Schul- und Berufsausbildung einen Schwerpunkt gesetzt (vgl. hierzu Kapitel II.2.2). Sie hat ferner Erleichterungen beim Arbeitsmarkt- und Ausbildungszugang von Ausländerinnen und Ausländern mit Bleibeperspektive, insbesondere von „Kettengeduldeten“ (vgl. hierzu Kapitel III.2.2.7), gefordert und schließlich die Verbesserung bei der Ausbildungsförderung von Ausländerinnen und Ausländern angemahnt (vgl. hierzu Kapitel III.8.1). Im Bereich des Außenzugangs von Arbeitsmigrantinnen und -migranten konnte die Lücke, die durch den Wegfall eines auf einem Punktesystem basierenden Anwerbeverfahrens für ausländische Fachkräfte im Bereich der geregelten Arbeitsmigration von Qualifizierten bzw. Hochqualifizierten nach Deutschland entstanden ist, in der Praxis der letzten beiden Jahre nicht durch die Regelungen des § 18 AufenthG i.V.m. § 27 BeschV oder des § 19 AufenthG geschlossen werden. Die Vorschriften enthalten erhebliche Hürden, die den Außenzugang erschweren. So muss bei den Fachkräften nach § 27 Nr. 2 BeschV zusätzlich „ein öffentliches Interesse“ an der Beschäftigung bestehen und die Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte nach § 19 AufenthG hat zur Voraussetzung, dass „besondere Fälle“ gegeben sind.

Von einer Reihe von Sachverständigen und unterschiedlichen Verbandsvertretern wurden die gesetzlich festgeschriebenen Grenzen des notwendigen Gehalts – nach § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG für die Niederlassungserlaubnis für Spezialisten und leitende Angestellte das Doppelte der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung – bzw. für Selbständige das regelmäßig notwendige Investitionsvolumen nach § 21 Abs. 1 S. 2 AufenthG 1 Mio. € und die Schaffung von zehn Arbeitsplätzen als zu hohe Hürden angesehen. Durch das Richtlinienumsetzungsgesetz wurde das regelmäßig notwendige Investitionsvolumen sowie die Zahl der zu schaffenden Arbeitsplätze für Selbständige jeweils halbiert. Im Bereich des Zugangs von hochqualifizierten abhängig Beschäftigten erfolgte hingegen keine gesetzliche Änderung in Richtung einer Absenkung der Gehaltsgrenzen. In diesem Bereich dürfte jedoch die intensive öffentliche Diskussion dazu beigetragen haben, zu verdeutlichen, dass es sich bei der Aufzählung hochqualifizierter Tätigkeiten in § 19 AufenthG lediglich um Beispiele handelt und insbesondere die Gehaltsgrenze nur für Spezialisten und leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung (§ 19

Abs. 2 Nr. 3 AufenthG), nicht aber für die wissenschaftlichen Tätigkeiten nach § 19 Abs. 2 Nr. 1 und 2 AufenthG herangezogen werden muss. Gleichwohl bleibt es dabei, dass stets „besondere Fälle“ gegeben sein müssen, um die Vorschrift, die die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis vorsieht, anwenden zu können (vgl. § 19 Abs. 1 AufenthG).

Das Thema der Zuwanderung von Qualifizierten und Hochqualifizierten dürfte im Rahmen der bevorstehenden Diskussion über die EU-Richtlinienentwürfe der Kommission zur legalen Arbeitsmigration in die Europäischen Union erneut auf der Tagesordnung stehen (vgl. hierzu III.9.2.2). In deren Rahmen müsste dann in Deutschland auch das – ggf. neu zu bestimmende – Verhältnis der Regelungen des Zugangs von qualifizierten (§ 18 AufenthG) zu dem von hochqualifizierten Arbeitnehmern (§ 19 AufenthG) vertieft diskutiert werden.

Die Beauftragte plädiert dafür, zu prüfen, ob die bei der befristeten Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung (§ 18 AufenthG) bestehenden untergesetzlichen Spielräume – hierzu siehe auch unten zur neuen Verordnung für ausländische Hochschulabsolventen zum deutschen Arbeitsmarkt – genutzt werden könnten. Insbesondere vor dem Hintergrund der für IT-Fachkräfte festgestellten zusätzlichen Beschäftigungseffekte für den deutschen Arbeitsmarkt sollte in Fällen der Arbeitsmigration von Fachhochschul- und Hochschulabsolventen aus verschiedenen Branchen an der Durchführungsanweisung zur Beschäftigungsverordnung (§ 27 Nr. 2 BeschV) und dort an dem Begriff des „öffentlichen Interesses“ angesetzt werden. Ferner wären in diesem Zusammenhang dann die Problemfelder

- des Arbeitsplatzwechsels für Personen, die im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18 AufenthG sind,
- der Anrechnung von Aufenthaltszeiten sowie
- des Zugangs zu einer Beschäftigung von Ehe- bzw. Lebenspartnerinnen und -partnern

zu erörtern.

3.1.2 „Suchphase“ für Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen

Im Bereich der Ausländerinnen und Ausländer, die in Deutschland ihr Studium erfolgreich abgeschlossen haben, wurde mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz festgelegt, dass diese in der Phase der Arbeitssuche – wie während ihres Studiums auch – 180 halbe oder 90 ganze Tage zustimmungsfrei arbeiten dürfen (§ 16 Abs. 3

S. 1 AufenthG. Darüber hinausgehende Beschäftigungen unterliegen weiterhin der Zustimmungspflicht durch die Bundesagentur für Arbeit.

3.1.3 Änderungen der Beschäftigungsverfahrensverordnung: Erleichterungen im Bereich des gleichrangigen Arbeitsmarktzugangs

Nicht zuletzt durch die intensive Diskussion über eine Bleiberechts- bzw. Altfallregelung für seit langer Zeit in Deutschland geduldete Ausländerinnen und Ausländer wurden auch Möglichkeiten der Änderungen der Beschäftigungsverfahrensverordnung diskutiert, die den Zugang zu einer Beschäftigung erleichtern sollen. Im Ergebnis kam es zu drei relevanten Änderungen:

- Es wurde klargestellt, dass im Falle von Personen, die einen unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, die vorherige Prüfung der konkreten Arbeitsbedingungen entfällt. Hier setzte sich die Einsicht durch, dass anhand des Arbeitsvertrags ohnehin lediglich die vereinbarte Wochenarbeitszeit und der Lohn geprüft werden können.
- Für Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis besitzen, wurde die für einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang notwendige Beschäftigungsdauer von drei auf zwei Jahre und die notwendige Aufenthaltsdauer von vier auf drei Jahre abgesenkt.
- Für geduldete Ausländerinnen und Ausländer wurde in § 10 BeschVerfV nach einem vierjährigen erlaubten, geduldeten oder gestatteten Aufenthalt ein gleichrangiger Arbeitsmarktzugang eingeräumt. Dies wird auch vielen, als unbegleitete minderjährige Flüchtlinge eingereisten Ausländerinnen und Ausländern und ausländischen Heranwachsenden zugute kommen, die bisher – wie alle anderen Geduldeten – an der Voraussetzung des Besitzes einer Aufenthaltserlaubnis in §§ 8 und 9 BeschVerfV scheiterten.

Die Beauftragte hatte in ihrem letzten Bericht⁴⁴⁵ über erste Anwendungsprobleme hinsichtlich der Beschäftigungsverfahrensverordnung in der Anlaufphase, insbesondere im Bereich der §§ 10 und 11 BeschVerfV, berichtet. Diese haben sich aus Sicht der Beauftragten verstetigt, teilweise sogar noch verschärft. Diese Probleme könnten sich nun auch auf die erfolgte Änderung des Arbeitsmarktzugangs für Geduldete auswirken:

⁴⁴⁵ Vgl. 6. Lagebericht C III.2.5.1.3, S. 418 ff.

- Nach wie vor gelangen der Beauftragten Fälle zur Kenntnis, in denen das aufenthaltsrechtliche Erteilungsverbot „zumutbare Anforderungen zur Beseitigung des Ausreisehindernisses nicht erfüllt“ aus § 25 Abs. 5 AufenthG schematisch und entgegen dem Wortlaut auf das Beschäftigungsverbot nach § 11 BeschVerfV übertragen wird. Aus der Versagung einer Aufenthaltserlaubnis wird so automatisch ein Beschäftigungsverbot. Dies war vom Verordnungsgeber nicht intendiert.⁴⁴⁶
- Ferner geht die Verwaltungsgerichtsbarkeit mit Blick auf die Kann-Formulierungen in § 4 Abs. 2 S. 3 AufenthG und § 10 BeschVerfV zunehmend davon aus, dass der Ausländerbehörde in Fällen, in denen keine Gründe für ein Beschäftigungsverbot nach § 11 BeschVerfV gegeben sind und auch die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung seitens der Bundesagentur für Arbeit vorliegt, regelmäßig noch Raum für eine Ermessensausübung, d.h. eine ablehnende Entscheidung, bliebe.⁴⁴⁷ Dabei ist unklar, welche zusätzlichen Erwägungen die Ausländerbehörde in solchen Konstellationen ihrer Ermessensentscheidung noch zugrunde legen soll, da die nach der BeschVerfV von der Ausländerbehörde zu prüfenden Versagungsgründe nach § 11 BeschVerfV ja nicht vorliegen bzw. verbraucht sind. Für über § 39 Abs. 2 AufenthG und § 11 BeschVerfV hinausgehende Erwägungen dürfte bei Entscheidungen nach § 10 BeschVerfV kaum Raum sein. Sollte sich die beschriebene Tendenz fortsetzen, wird eine Änderung der Kann-Formulierungen in den entsprechenden Vorschriften erörtert werden müssen.

3.2 Neue Zulassungsverordnung für ausländische Hochschulabsolventen zum deutschen Arbeitsmarkt

Noch vor Inkrafttreten des Richtlinienumsetzungsgesetzes wurde im Rahmen der Kabinettklausur von Meseberg im August 2007 beschlossen, den Zugang zum Arbeitsmarkt für ausländische Hochschulabsolventinnen und -absolventen zum deutschen Arbeitsmarkt zu erleichtern. Grund hierfür war, dass die günstige

⁴⁴⁶ Vgl. zutreffend m.w.N. Feldgen, Dagmar: Das neue Ausländerbeschäftigungsrecht – Zugang zum Arbeitsmarkt für Drittstaatsangehörige, ZAR 5-6/2006, S. 168-184 (181). Angemerkt sei noch, dass es schon jetzt für die Betroffenen regelmäßig schwierig ist, für oftmals nur unzureichend dokumentierte Sachverhalte und angesichts der sich über die Zeit mitunter ändernden Situationen im Herkunftsland lückenlos darzulegen, dass ausreichende Bemühungen etwa zur Passbeschaffung unternommen worden sind. Nicht selten werden seitens der Ausländerbehörden auch keine klaren Anforderungen formuliert.

⁴⁴⁷ OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 9.11.2005, Az. 17 B 1485/05 sowie Beschluss vom 18.1.2006, Az. 18 B 1772/05 (4. Leitsatz), VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 12.10.2005, Az. 11 S 1011/05 und Bayerischer VGH, Beschluss vom 10.3.2006, Az. 24 CE 05.2685, nach einer systematischen Darstellung zu einem anderen Ergebnis kommend: Dagmar Feldgen a.a.O., S. 183.

wirtschaftliche Entwicklung zu einer steigenden Nachfrage nach Fachkräften geführt hatte.⁴⁴⁸ Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales legte eine Verordnung vor,⁴⁴⁹ die am 16.10.2007 in Kraft trat und den Arbeitsmarktzugang für Ingenieurinnen und Ingenieure aus den neuen EU-Mitgliedstaaten durch Verzicht auf die Vorrangprüfung erleichtern soll. Ebenfalls auf die Vorrangprüfung verzichtet wird bei allen ausländischen Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen unabhängig von dem Studienfach. Um nachteilige Auswirkungen für deutsche Arbeitsuchende oder Beschäftigte zu verhindern, ist von den Agenturen für Arbeit weiterhin im Einzelfall zu prüfen, ob die Arbeitsbedingungen der ausländischen Fachkräfte ungünstiger sind als die vergleichbarer deutscher Beschäftigter (§ 39 Abs. 2 AufenthG).

- Für ausländische Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen gelten darüber hinaus weiterhin die Vorschriften der Beschäftigungsverfahrensverordnung über die Verfestigung ihrer Rechtsposition am Arbeitsmarkt und die Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen, d.h. spätestens nach zwei Jahren versicherungspflichtiger Beschäftigung (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BeschVerfV) oder nach drei Jahren Aufenthalt im Bundesgebiet (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 BeschVerfV), wobei zwei Jahre der Aufenthaltszeit nach § 16 AufenthG angerechnet werden können, ist ein unbeschränkter Arbeitsmarktzugang eröffnet.
- Den Ingenieuren und Absolventinnen bzw. Absolventen deutscher Hochschulen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten wird zunächst eine auf ein Jahr befristete Arbeitserlaubnis-EU erteilt (§ 284 Abs. 2 SGB III). Nach einem Jahr der Zulassung zum bundesdeutschen Arbeitsmarkt erwerben diese einen Anspruch auf Erteilung einer Arbeitsberechtigung-EU (§ 12a Abs. 1 ArGV). Diese Berechtigung wird dann ohne Beschränkungen erteilt.

Die Beauftragte würde begrüßen, wenn die in der Verordnung weiterhin für notwendig erachtete Prüfung der Arbeitsbedingungen in der Praxis so durchgeführt würde, dass es zu keinen vermeidbaren Verzögerungen bei der Aufnahme einer Beschäftigung kommt. Des Weiteren regt sie an, dass die Agenturen für Arbeit die erforderliche Zustimmung

⁴⁴⁸ Für eine differenzierte Analyse vgl. den IAB-Kurzbericht Nr. 16 vom 4.9.2007, der darauf hinweist, dass insbesondere Ingenieurinnen in Deutschland oft noch eine Stelle suchen, vgl. aber auch BR-Drs. (Empfehlungen der Ausschüsse) 388/1/07 vom 25.6.2007, Nr. 3 3b) aa), S. 3. Der BDI forderte im Rahmen des 2. Integrationsgipfels im Sommer 2007 darüber hinaus gehend, den Absolventen in der Phase der Arbeitsplatzsuche die Berechtigung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit zu erteilen.

⁴⁴⁹ Verordnung über den Zugang ausländischer Hochschulabsolventen zum Arbeitsmarkt (Hochschulabsolventen-Zugangsverordnung – HschulAbsZugV) vom 9.10.2007, BGBl. I; S. 2337 (veröffentlicht am 15.10.2007).

zur Ausübung einer Beschäftigung nicht regelmäßig auf einen bestimmten Arbeitgeber oder einen engen Zeitraum beschränken, da dies zum einen einen mitunter notwendigen Arbeitsplatzwechsel erschwert und damit die Position der Betroffenen auf dem Arbeitsmarkt verschlechtert. Zum anderen neigen Ausländerbehörden dazu, aufenthaltsrechtliche Auflagen in Gestalt von auflösenden Bedingungen zu verfügen. Diese ausländerbehördlichen Auflagen führen dann immer wieder dazu, dass ein aus Unkenntnis nicht zuvor angezeigter Arbeitsplatzwechsel oder eine nur kurzfristige Arbeitslosigkeit den „automatischen“ Verlust des Aufenthaltstitels bewirkt. Nicht selten wird das Erlöschen des Aufenthaltstitels erst Monate später im Rahmen einer Vorsprache bei der Ausländerbehörde entdeckt. Die Zeiten unbemerkter und ungewollter aufenthaltsrechtlicher Illegalität können integrationspolitisch schwerwiegende Folgen haben. Diese sollten soweit wie möglich vermieden werden.

4. Rechtsstellung der Unionsbürger und anderer europarechtlich privilegierter Personen

4.1 Aktuelle Entwicklungen: Die Beitrittsländer

Nach Tabelle 7 im Anhang waren von den insgesamt ca. 6,75 Mio. Ausländerinnen und Ausländern rund 2,18 Mio. Unionsbürger und -bürgerinnen; Rechnet man die seit dem 1.1.2007 hinzugekommenen rumänischen und bulgarischen Staatsangehörigen hinzu, sind fast ein Drittel aller in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer Unionsbürgerinnen bzw. Unionsbürger. Diese Zahl illustriert die große Bedeutung des Europäischen Freizügigkeitsrechts. Die Staatsangehörigen der Beitrittsstaaten sind seit den Erweiterungen zum 1.5.2004 bzw. zum 1.1.2007 Unionsbürger bzw. -bürgerinnen im Sinne des Art. 17 EGV mit den damit verbundenen Rechten. Damit gilt für sie grundsätzlich auch das gemeinschaftsrechtliche Freizügigkeitsrecht aus Art. 18 Abs. 1 EGV.

Die Beitrittsverträge ermöglichen den alten Mitgliedstaaten, beschränkt auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit sowie im Falle Deutschlands und Österreichs auch bei Teilbereichen der Dienstleistungsfreiheit, für eine Übergangszeit von bis zu maximal sieben Jahren Übergangsregelungen für Staatsangehörige dieser Beitrittsstaaten vorzusehen.⁴⁵⁰ Deutschland hat von den Möglichkeiten der Beitrittsverträge beider Erweiterungen Gebrauch gemacht: Bezüglich der ersten Erweiterungsrunde befinden wir uns derzeit in der zweiten Phase (bis 30.4.2009). Eine Aufrechterhaltung

⁴⁵⁰ Vgl. hierzu ausführlich den 6. Lagebericht C IV.2, S. 457. Die entsprechenden Klauseln der Beitrittsverträge für Bulgarien und Rumänien sind mit denen der ersten Runde inhaltsgleich.

der Übergangsregelungen in der dritten und letzten Phase (1.5.2009 bis 30.4.2011) wird abhängig sein von der Lage und Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes: Nach der Beitrittsakte setzt die Aufrechterhaltung eine schwere Störung des Arbeitsmarktes oder die Gefahr einer solchen Störung voraus. Es handelt sich dabei um eine autonome Entscheidung der Regierung, die nicht der Genehmigung unterliegt. Bezüglich der zweiten Erweiterungsrunde läuft noch die erste Phase, die am 31.12.2008 endet.

4.2 Freizügigkeitsrichtlinie

Das Aufenthaltsrecht der Unionsbürger ist durch die Richtlinie 2004/38/EG vom 29.4.2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Union frei zu bewegen und aufzuhalten (Freizügigkeitsrichtlinie), kodifiziert worden. Die Freizügigkeitsrichtlinie fasst die bestehenden Europäischen Rechtsakte zum Recht der Freizügigkeit sowie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in einer Richtlinie zusammen. Die Richtlinie bestimmt, unter welchen Bedingungen das Aufenthaltsrecht besteht und unter welchen Voraussetzungen die Unionsbürger bzw. -bürgerinnen ein Daueraufenthaltsrecht erwerben. Weiter regelt sie, inwieweit diese Rechte aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit beschränkt werden können.⁴⁵¹

Das nationale Recht entsprach in weiten Teilen bereits den Vorgaben der Richtlinie. Umsetzungsbedarf ergab sich im Hinblick auf folgende Regelungen:

Das dreimonatige voraussetzungslose Aufenthaltsrecht des Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie musste in das Freizügigkeitsgesetz aufgenommen werden (§ 2 Abs. 5 FreizügG/EU). Eine Änderung der Praxis dürfte mit dieser Neuregelung allerdings nicht verbunden sein, da dies bereits bisher so gehandhabt wurde.

Das in Art. 16 der Richtlinie geregelte allgemeine Daueraufenthaltsrecht nach einem Aufenthalt von fünf Jahren war bereits in den bisherigen §§ 2 Abs. 5, 5 Abs. 2 FreizügG/EU enthalten. Allerdings sah die bisherige Rechtslage eine Beschränkung auf die sogenannte Kernfamilie, also Unionsbürger bzw. -bürgerinnen, Ehegatten und ihre unterhaltsberechtigten Kinder, vor. Daher war eine entsprechende Erweiterung im Sinne des Art. 16 der Richtlinie, der den Unionsbürgerinnen und -bürgern, ihren Familienangehörigen und Lebenspartnern ein Daueraufenthaltsrecht gewährt, notwendig (vgl. § 4a FreizügG/EU).⁴⁵²

⁴⁵¹ Vgl. hierzu ebd.

⁴⁵² Vgl. die Definition in Art. 2 Nr. 2 der Freizügigkeitsrichtlinie.

Weiter sehen Art. 12 und 13 der Freizügigkeitsrichtlinie für bestimmte Fallkonstellationen ein eigenständiges Aufenthaltsrecht für Ehegatten und Familienangehörige vor. Diese Rechte finden sich in § 4a Abs. 3 und 4 FreizügG/EU wieder. Sie entsprechen den bisherigen Absätzen 3 und 4 des § 3 Freizügigkeitsgesetz a.F. Die Art. 10 und 11 der Richtlinie bestimmen, dass für drittstaatsangehörige Familienangehörige von Unionsbürgern spätestens nach sechs Monaten eine „Aufenthaltskarte für Familienangehörige“ auszustellen ist. Eine Umsetzung findet sich in § 5 Abs. 2 FreizügG/EU. Schließlich wird mit § 6 Abs. 5 FreizügG/EU Art. 28 Abs. 3 der Richtlinie umgesetzt, wonach der Verlust des Aufenthaltsrechts nach 10-jährigem Aufenthalt nur noch aus „zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit“ zulässig ist.

4.3 Entwicklung Assoziationsrecht EWG/Türkei

Das Bundesverwaltungsgericht hat infolge der neueren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs mit Urteil vom 3.8.2004 entschieden, dass assoziationsberechtigte türkische Staatsangehörige nur noch unter eingeschränkten Voraussetzungen aus Deutschland ausgewiesen werden dürfen.⁴⁵³ Danach ist eine Ausweisung nur nach einer individuellen Ermessenentscheidung der Ausländerbehörde möglich. Zwingende Ausweisungen und Regelausweisungen nach §§ 53 und 54 AufenthG dürfen für diesen Personenkreis nicht mehr verfügt werden. Außerdem müssen die Ausländerbehörden und die Gerichte künftig neue Tatsachen, die nach der Ausweisungsverfügung entstanden sind, berücksichtigen.⁴⁵⁴ Das Richtlinienumsetzungsgesetz enthält keine Neuregelungen für die Ausweisung assoziationsberechtigter türkischer Staatsangehöriger. Daher bleibt es vorerst bei den Grundsätzen dieser Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts.

Neuere Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesverwaltungsgerichts stärken zudem das assoziationsrechtliche Aufenthaltsrecht der Kinder von türkischen Arbeitnehmern. Dies gilt insbesondere für volljährige Kinder von Arbeitnehmern, auch wenn sie von ihren Eltern keinen Unterhalt (mehr) erhalten. Damit entsteht ein Aufenthaltsrecht der zweiten Generation, das von seinem beschäftigungsrechtlichen Bezug weitgehend losgelöst ist.⁴⁵⁵

⁴⁵³ BVerwG, Urteil vom 3.8.2004, Az. 1 C 29.02.

⁴⁵⁴ Vgl. hierzu im 6. Lagebericht C IV.3.2, S. 463.

⁴⁵⁵ Vgl. hierzu Mallmann, Otto: Neuere Rechtsprechung zum assoziationsrechtlichen Aufenthaltsrecht türkischer Familienangehöriger, in: ZAR 2006, S. 50 ff. mit umfangreichen Nachweisen aus der Rechtsprechung.

Die Rechte der Familienangehörigen eines dem regulären Arbeitsmarkt angehörenden türkischen Arbeitnehmers sind in Art. 7 ARB 1/80 geregelt. Die Vorschrift betrifft nach ihrem Wortlaut die beschäftigungsrechtliche Position der Familienangehörigen. Es ist mittlerweile unbestritten, dass Art. 7 ARB 1/80 den Familienangehörigen zudem auch ein Aufenthaltsrecht vermittelt. Nach nunmehr gefestigter Rechtsprechung kann dieses Aufenthaltsrecht nur aus zwei Gründen verloren werden: Einerseits über Art. 14 ARB 1/80 (Beschränkungen aufgrund der öffentlichen Ordnung und Sicherheit) und andererseits, wenn der Betroffene das Hoheitsgebiet für einen nicht unerheblichen Zeitraum ohne berechtigten Grund verlässt.⁴⁵⁶ Ausdrücklich hat der Europäische Gerichtshof festgestellt, dass Art. 7 ARB 1/80 Familienangehörigen Zugang zu einer Beschäftigung gewährt, ihnen aber keine Pflicht auferlegt, eine Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis auszuüben.⁴⁵⁷

5. Flüchtlingsrecht

5.1 Ausgangslage

Die Zahl der Asylanträge 2006 ist im Vergleich zum letzten Bericht wie auch zum Vorjahr wiederum stark gefallen. 2006 hatten 21.029 Personen erstmalig Asyl beantragt, dies bedeutet einen Rückgang um 7.885 Personen (- 27,3 %) im Vergleich zu 2005 und die niedrigste Zugangsrate seit 1983. In der Zeit von Januar bis August 2007 stellten lediglich 12.048 Personen einen Asylantrag. Hauptherkunftsländer sind weiterhin Serbien und Montenegro (bis 3.6.2006), vorrangig mit Asylsuchenden aus dem Kosovo, der Irak und die Türkei (81,6 % davon sind Kurden) sowie die Russische Föderation (mit 40,2 % Tschetschenen), also Länder, aus denen im Berichtszeitraum oftmals schwerwiegende Menschenrechtsprobleme berichtet wurden.

In absoluten Zahlen liegt Deutschland innerhalb der Europäischen Union damit bei den Asylantragstellungen an vierter Stelle nach Frankreich, Großbritannien und Schweden. Bezogen auf die Einwohnerzahl liegt Deutschland innerhalb der Europäischen Union an 19. Stelle.

Auch die Zahl der Folgeantragstellungen ist von 13.994 im Jahre 2005 auf 9.071 im Jahre 2006 gesunken. Die Antragsteller kamen vorrangig aus Serbien und Montenegro, der Türkei und Afghanistan. Die Zahl anhängiger Asylerstverfahren betrug 2006 6.422, die Zahl der Folgeverfahren 2.413. Damit ist seit 2001 ein massiver Rückgang der

⁴⁵⁶ EuGH, Urteil vom 16.2.2006 (Torun), Rs. C-502/04.

⁴⁵⁷ EuGH, Urteil vom 7.7.2005 (Aydinli), Rs. C-373/03.

Antragszahlen von damals 85.533 auf nunmehr lediglich 8.835 pro Jahr festzustellen. Die Zahl der rechtshängigen Klageverfahren betrug daneben 40.221. Die Verfahrensdauer (einschließlich der Gerichtsverfahren) wird mit durchschnittlich 21,7 Monaten angegeben, wobei 47,5 % unter einem Jahr, aber immerhin 7,1 % über fünf Jahren liegen.

Anerkennungen nach Art. 16a GG bzw. § 60 Abs. 1 AufenthG wurden vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Jahr 2006 in 4,4 % (1348) der Fälle ausgesprochen; darüber hinaus wurden Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG in 2,0 % (603) der Fälle festgestellt.

Mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes am 1.1.2005 wurde gesetzlich ausdrücklich der Schutz vor nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung als Abschiebungsverbot geregelt. 2006 wurde vom Bundesamt in 179 Fällen nichtstaatliche und in 121 Fällen geschlechtsspezifische Verfolgung nach § 60 Abs. 1 AufenthG festgestellt.

5.2 Anwendungsfragen

5.2.1 Widerrufsverfahren

5.2.1.1 Widerrufspraxis generell

Die Widerrufspraxis hinsichtlich Flüchtlingsanerkennungen hat im Berichtszeitraum weiter an Bedeutung gewonnen.⁴⁵⁸ Die Zahl der asylrechtlichen Widerrufe und Rücknahmen war 2006 wieder relativ hoch. Nach einem Höchststand von 16.831 Widerrufsentscheidungen im Jahre 2004 sanken die Zahlen 2005 auf 10.579 und lagen 2006 bei 8.204 (zum Vergleich: 2001 wurde lediglich in 780 Fällen ein Widerruf ausgesprochen). Aufgrund einer Weisung des Bundesministeriums des Innern zum Herkunftsland Irak (s.u.) werden die Zahlen für das Jahr 2007 voraussichtlich deutlich sinken. Widerrufsverfahren betrafen auch 2006 vorrangig irakische Staatsangehörige, Flüchtlinge aus der Türkei, Serbien (und Montenegro), Afghanistan und Angola.

Voraussetzung für die Durchführung eines Widerrufsverfahrens nach § 73 Abs. 1 AsylVfG ist in der Regel, dass der Ausländer nach Wegfall der Umstände, die zur Anerkennung geführt haben, es nicht mehr ablehnen kann, den Schutz des Staates in Anspruch zu nehmen, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt. Hier hat der Gesetzgeber

⁴⁵⁸ Vgl. 6. Lagebericht, C V.1.2, S. 467.

in Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie nun fast wortgleich Art. 1 C Nr. 5 der Genfer Flüchtlingskonvention abgebildet. Bei der Auslegung dieser Regelung sollten die entsprechende Staatenpraxis und die Richtlinien des UNHCR berücksichtigt werden. Nach Auffassung der Beauftragten wird die bisherige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sowie die entsprechende Praxis des Bundesamtes, wonach als Voraussetzung für einen Widerruf lediglich galt, dass die Verfolgungsgefahr entfallen sei, die zur Anerkennung geführt habe,⁴⁵⁹ überprüft werden müssen. Nach Ansicht der Beauftragten dürfte künftig stärker zu berücksichtigen sein, ob sich auch die allgemeine Situation im Herkunftsland grundlegend und dauerhaft geändert und stabilisiert hat und ob der Flüchtling im Herkunftsland effektiven Schutz vor möglichen Gefahren für seine grundlegenden Rechte in Anspruch nehmen kann.⁴⁶⁰ Jedenfalls die sich innerhalb kurzer Zeit ändernde Widerrufspraxis zum Irak legt nahe, diesen Aspekt nicht aus dem Blick zu verlieren.

Hinsichtlich der vermehrten Durchführung von Widerrufsverfahren hatte sich der Menschenrechtskommissar des Europarates nach seinem Besuch in der Bundesrepublik Deutschland wie folgt geäußert: „Da die der Anerkennung einer Person als Flüchtling zugrunde gelegten Umstände sich tatsächlich im Laufe der Zeit ändern können, so dass eine Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft gemäß der Genfer Konvention gerechtfertigt ist, müssen diese Änderungen grundlegender Natur sein, damit die Angst vor Verfolgung eindeutig einer Grundlage entbehrt. Es bedarf einer detaillierten Bewertung der allgemeinen Situation im Herkunftsland, damit festgestellt werden kann, ob die veränderten Umstände voraussichtlich weiter bestehen können. Des Weiteren soll die Gewährung des internationalen Schutzes den Flüchtlingen ein Sicherheitsgefühl vermitteln, das nicht durch eine häufige Überprüfung ihres Status gefährdet werden darf.“⁴⁶¹ Eine ähnliche Position war von UNHCR vertreten worden: Zu prüfen sei, ob eine grundlegende und dauerhafte Änderung der Situation vorliege sowie die Wiederherstellung effektiven Schutzes des Herkunftsstaates. Die Anforderungen an die Beendigung des Flüchtlingsstatus gehen damit über das bloße Nichtvorliegen einer Verfolgungsgefahr hinaus.⁴⁶²

⁴⁵⁹ BVerwG, Urteil vom 1.11.2005, Az.: 1 C 21.04.

⁴⁶⁰ So bereits VG Köln, Urteil vom 12.1.2007, Az.: 18 K 3234.06.A.

⁴⁶¹ Bericht des Menschenrechtskommissars des Europarates vom 11. Juli 2007, CommDH (2007)14, www.coe.int.

⁴⁶² Vgl. UNHCR, Stellungnahme zur Anhörung des BT-Innenausschusses am 21.5.2007.

5.2.1.2 Irakische Staatsangehörige

In den Jahren 2000 bis Juni 2006 wurde bei 17.209 Personen irakischer Staatsangehörigkeit die Anerkennung als Asylberechtigter oder Flüchtling bzw. das Abschiebungsverbot widerrufen. Eine freiwillige Ausreise oder eine Abschiebung in den Irak oder einen Drittstaat erfolgte allerdings nur bei einer sehr geringen Anzahl von Personen. Die Abschiebungszahlen für Deutschland schwanken zwischen 84 Personen im Jahr 2000 und 249 im Jahr 2002.⁴⁶³ Von Januar bis Juni 2006 waren es lediglich 64 Personen, die abgeschoben wurden. Fast alle Abschiebungen erfolgten in Drittstaaten, seit 2001 wurden lediglich neun Personen in den Irak (Nordirak) abgeschoben. Der Beschluss der Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) vom 4./5.5.2006 betonte die Absicht, nach Maßgabe der Vorgaben von UNHCR vor allem ausreisepflichtige Personen in die Provinzen Sulaimaniyah, Erbil oder Dohuk mit dort vorhandenem Familienanschluss bzw. anderweitigem Zugang zu Wohnmöglichkeiten, Arbeitsmarkt und anderen Grundversorgungsdiensten abzuschicken.

Mit Datum vom 15.5.2007 hat das Bundesministerium des Innern angesichts der aktuellen Lage im Irak das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge angewiesen, Widerrufsverfahren bei folgenden Personengruppen aus dem Irak nicht mehr einzuleiten und laufende Verfahren bis auf Weiteres ruhen zu lassen:

Bei Personen aus dem Großraum Bagdad ohne inländische Fluchtalternative, bei alleinstehenden Frauen ohne Familienbindungen, bei Familien mit minderjährigen Kindern, bei kranken Personen und bei Personen ab einem Alter von ca. 65 Jahren. Im Falle von Personen, die sich bereits lange in Deutschland aufhalten, gut integriert sind und keine eigenen Bindungen zu ihrem Herkunftsland haben, sollen laufende Widerrufsverfahren bis auf weiteres ruhen.

Außerdem ist bei der Gruppe religiöser Minderheiten wie Christen, Mandäern und Yeziden aus dem Zentralirak oder dem Süden des Landes von einer Gruppenverfolgung durch nichtstaatliche Akteure auszugehen. Im Einzelfall soll allerdings geprüft werden, ob der Nordirak als inländische Fluchtalternative in Betracht kommt. Widerrufsverfahren kommen für diese Personengruppe nicht mehr in Betracht. Soweit ein Widerruf bereits unanfechtbar geworden ist, kann durch einen Asylfolgeantrag die Flüchtlingsanerkennung erneut erlangt werden. Bei anhängigen Gerichtsverfahren werden die Betroffenen klaglos gestellt werden.

⁴⁶³ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jelpke u.a. vom 18.8.2006, BT-Drs. 16/2351.

Widerrufsverfahren sollen weiter durchgeführt werden, wenn es um Straftäter, „Gefährder der inneren Sicherheit“, Personen, die zwischenzeitlich in den Nordirak gereist und zurückgekehrt sind und alleinstehende, grundsätzlich erwerbsfähige kurdische Männer aus dem Nordirak geht. Diese Weisung gilt nach Auskunft des Bundesministerium des Innern von September 2007 bis auf weiteres fort. Angesichts der Entwicklung der Lage im Irak wird nach Auffassung der Beauftragten zu prüfen sein, ob auf längere Sicht nicht die Rücknahme auch der übrigen o.g. Widerrufsverfahren erforderlich sein wird und eine Mitteilung an die Ausländerbehörde gemäß § 73 Abs. 2a S. 2 AsylVfG erfolgen sollte.⁴⁶⁴ Mitte des Jahres 2007 kam es aufgrund der oben beschriebenen Weisung zu einem Anstieg von Folgeantragstellungen durch irakische Staatsangehörige.

5.2.1.3 Widerrufsfrist

Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge erhalten eine Aufenthaltserlaubnis (§ 25 Abs. 1 und 2 AufenthG). Nach dreijährigem Besitz der Aufenthaltserlaubnis wird eine Niederlassungserlaubnis erteilt, allerdings erst, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge mitgeteilt hat, dass die Voraussetzungen für eine Rücknahme oder einen Widerruf der Anerkennung nach § 73 Abs. 2a AsylVfG nicht vorliegen. Hinsichtlich der Altfälle von Asylanerkennungen, die vor Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes unanfechtbar geworden waren und nach diesem Zeitpunkt widerrufen werden sollten, hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 20.3.2007 (Az.: 1 C 21.06) entschieden, dass sich in Ermangelung einer Übergangsvorschrift die Regelung des § 73 Abs. 2a AsylVfG auch auf diese Fälle beziehe, mit der Maßgabe, dass der Drei-Jahres-Zeitraum, innerhalb dessen das Bundesamt die Voraussetzungen für einen Widerruf zu prüfen habe, erst mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes, also am 1.1.2005, zu laufen beginne. In den Fällen, in denen das Bundesamt diese Prüfung innerhalb von drei Jahren nicht durchgeführt hat, sollte überlegt werden, ob nicht routinemäßig eine Mitteilung an die Ausländerbehörde gemäß § 73 Abs. 2a AsylVfG übersandt wird, damit die Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis durch die Ausländerbehörde vorliegen. Die zeitnahe Erteilung von Niederlassungserlaubnissen an diese Gruppe von Flüchtlingen, die bereits seit mehr als drei Jahren als solche anerkannt sind und z.T. zuvor ein mehrjähriges Asylverfahren durchlaufen haben, ist integrationspolitisch wünschenswert. Allerdings ist mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz eine Änderung in die Verfahrensvorschrift des § 73 Abs. 7 AsylVfG eingefügt worden, wonach in den genannten Altfällen die Frist zur

⁴⁶⁴ Vgl. dazu unten.

obligatorischen Widerrufsprüfung gemäß § 73 Abs. 2a AsylVfG erst am 31.12.2008 ablaufen solle. Die Frist in der anspruchsbegründenden Regelung des § 26 Abs. 4 AufenthG, wonach an sich – unter Berücksichtigung der dargestellten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes – der Fristablauf am 31.12.2007 gegeben wäre, so dass ab dem 1.1.2008 ein Anspruch der Betroffenen auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis bestünde, unterscheidet sich somit von der verfahrensrechtlichen Frist in § 73 Abs. 7 AsylVfG.

5.2.2 Besonders schutzbedürftige Personengruppen aus dem Kosovo

Angesichts der Verhandlungen über den Status des Kosovo, den Rückzug der UN-Verwaltung UNMIK aus der Region und der Übergabe der Verwaltungsaufgaben an die provisorische Übergangsregierung wird in Zukunft zu überlegen sein, wie mit Minderheitenangehörigen (vor allem Roma und Serben, aber auch Ashkali und Ägypter), sowie Traumatisierten und anderen schutzbedürftigen Personengruppen aus dem Kosovo, wie alleinstehenden Frauen und Minderjährigen, umgegangen werden sollte.⁴⁶⁵ Es ist zu erwarten, dass einige der betroffenen Einzelpersonen und Familien von der Bleiberechtsregelung der Innenministerkonferenz von November 2006 oder der gesetzlichen Altfallregelung des Richtlinienumsetzungsgesetzes (§ 104a AufenthG) profitieren und ggf. von den Ausländerbehörden auf eine mögliche Antragstellung hingewiesen werden. Insbesondere von Traumatisierten wird jedoch in Zukunft kaum erwartet werden können, dass sie ihren Lebensunterhalt selbständig sichern. Gerade dieser Personengruppe sollte jedoch aus Sicht der Beauftragten eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive eröffnet werden.

5.2.3 Erteilung von Wohnsitzauflagen

Bereits in dem vorangegangenen Bericht hatte die Beauftragte auf die Praxis der Erteilung von Wohnsitzauflagen gegenüber anerkannten GFK-Flüchtlingen, die Leistungen nach SGB II oder SGB XII beziehen, hingewiesen.⁴⁶⁶ Betroffen sind neben Flüchtlingen auch subsidiär geschützte Personen und Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 22-25 AufenthG. Im Falle des Leistungsbezugs wird der Aufenthaltstitel dieser Personen mit einer Auflage nach § 12 Abs. 2 S. 1 AufenthG versehen, so dass der Wohnsitz innerhalb eines bestimmten Bundeslandes,

⁴⁶⁵ Vgl. dazu amnesty international: Kosovo (Serbia) – No Forcible Return of Minorities to Kosovo, ai-index: EUR 70/004/2007, Mai 2007; Lüthke, Karsten: Bedingungen für Rückkehrer im Kosovo, in: Asylmagazin 4/2007, S. 28 f.

⁴⁶⁶ Vgl. 6. Lagebericht C V.1.4, S. 475.

Landkreises, Bezirkes oder sogar in einer bestimmten Gemeinde genommen werden muss. Das damit angestrebte Ziel, die gleichmäßig Teilung der Belastungen der Sozialleistungsträger, ist für anerkannte Flüchtlinge und Personen, die nicht unter das Asylbewerberleistungsgesetz fallen, insbesondere seit der Einführung der Hartz-Reformen fraglich, da arbeitslose Flüchtlinge regelmäßig nicht Sozialhilfe nach dem SGB XII, sondern das vom Bund finanzierte Arbeitslosengeld II beziehen. Auch an den Wohnkosten der Betroffenen ist der Bund mit 35 % beteiligt.

Im letzten Bericht wurde grundsätzlich darauf hingewiesen, dass eine solche Auflage zumindest dann rechtswidrig sein dürfte, wenn sie die Herstellung der Familieneinheit verhindern würde oder wenn absehbar ausgeschlossen werden könne, dass der Betroffene die Sozialhilfeabhängigkeit aufgrund seines Lebensalters oder einer Behinderung überwinden kann. Ebenfalls sollte ausgeschlossen sein, dass eine einmal aufgrund eines genehmigten Wohnsitzwechsels aufgehobene Wohnsitzauflage erneut verfügt werden könne. Insbesondere mit Blick auf die nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannten Flüchtlinge aber auch hinsichtlich Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis bestanden seitens der Beauftragten darüber hinaus auch völkerrechtliche Bedenken.

Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hat sich diesen Bedenken hinsichtlich anerkannter Flüchtlinge im Ergebnis angeschlossen und weist mit Urteil vom 24.8.2006⁴⁶⁷ darauf hin, dass die Verhängung einer Wohnsitzauflage gegen Art. 1 des Europäischen Fürsorgeabkommens sowie gegen Art. 23 der Genfer Flüchtlingskonvention verstoße, wenn diese lediglich wegen des Bezugs von Fürsorgeleistungen erfolgt sei. Mit einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes ist voraussichtlich zum Jahreswechsel zu rechnen.

Auch nach Ansicht von UNHCR ist die Verhängung von Wohnsitzauflagen gegenüber Personen, die internationalen Schutz genießen (d.h. gegenüber anerkannten Flüchtlingen und Personen, die einen subsidiären Schutzstatus nach der Qualifikationsrichtlinie innehaben), nicht mit Völker- und Europarecht vereinbar.⁴⁶⁸ UNHCR sieht hierin eine Verletzung der Inländergleichbehandlung bei der Gewährung des Freizügigkeitsrechts aus Art. 26 der Genfer Flüchtlingskonvention und Art. 32 bzw. 28 der Qualifikationsrichtlinie und Regelungen der Europäischen Menschenrechtskonvention.

⁴⁶⁷ Az.: 7 A 10492/06.

⁴⁶⁸ UNHCR-Stellungnahme zu Maßnahmen zur Beschränkung der Wohnsitzfreiheit von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen vom Juli 2007.

5.3 Richtlinienumsetzungsgesetz

Die Vorschriften der Qualifikationsrichtlinie⁴⁶⁹ wurden im Rahmen des Richtlinienumsetzungsgesetzes vor allem durch Verweise auf eine „ergänzende Anwendung“ des Richtlinien textes umgesetzt (vgl. § 60 Abs. 1 S. 5, Abs. 11 AufenthG). Ob dies für die Rechtsanwendung zu Problemen führen wird, muss beobachtet werden. Einer vollständigen Umsetzung einer Richtlinie ist allgemein nicht Genüge getan, wenn die Vorschriften der Richtlinie lediglich als Auslegungshilfe für das nationale Recht angewendet würden.⁴⁷⁰

5.3.1 Verfolgung aus religiösen Gründen

Die Beachtung der Regelungen in der Qualifikationsrichtlinie wird insbesondere bei der Frage der Flüchtlingsanerkennung aus religiösen Gründen zu beobachten sein (§ 60 Abs. 1 S. 5 AufenthG i.V.m. Art. 10 Abs. 1 b) Qualifikationsrichtlinie). Bisher wurde nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Entscheidungspraxis des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge dann eine Flüchtlingsanerkennung ausgesprochen, wenn der Asylantragsteller bzw. die Antragstellerin die Verletzung des „religiösen Existenzminimums“, also des Kernbereichs der Religionsausübung, geltend machen konnte.⁴⁷¹ Dabei wurde keine Verfolgung angenommen, wenn das „forum internum“ nicht betroffen war, die religiöse Betätigung im internen häuslichen Bereich also noch möglich war. Die Qualifikationsrichtlinie geht jedoch von einem weiteren Religionsbegriff aus und bezieht auch Verfolgungsmaßnahmen mit ein, die aufgrund einer öffentlichen religiösen Betätigung („forum externum“) erfolgen (Art. 10 Abs. 1 b).

Es wird daher in Zukunft auch zu prüfen sein, ob die drohende Sanktion wegen einer öffentlichen religiösen Betätigung die erforderliche Eingriffsintensität nach Art. 9 Abs. 1 und Abs. 2 der Qualifikationsrichtlinie aufweist. In der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung finden sich bereits entsprechende Entscheidungen.⁴⁷²

⁴⁶⁹ Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, RL 2004/83/EG vom 29.4.2004, ABl. L 304/12.

⁴⁷⁰ EuGH, Urteil vom 9.4.1987, Az.: C-363/85, Kommission/Italien.

⁴⁷¹ BVerwG, Urteil vom 20.1.2004, Az.: 1 C 9.03.

⁴⁷² Vgl. z.B. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21.6.2006, Az.: A 2 S 571/05. VG Potsdam, Urteil vom 5.3.2007, Az.: 1 K 2959/96.A; VG Düsseldorf, Urteil vom 20.2.2007, Az.: 22 K 3453/05.A u.v.a.

5.3.2 Schutz vor willkürlicher Gewalt

Im Rahmen der Sachverständigenanhörung zum Entwurf des Richtlinienumsetzungsgesetzes wurde problematisiert, dass der Schutz vor einem ernsthaften Schaden, der durch „eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konfliktes“ zu besorgen ist, wie ihn Art. 15 c) der Qualifikationsrichtlinie vorsieht, im Richtlinienumsetzungsgesetz nicht vollständig abgebildet worden sei.⁴⁷³ Bei allgemeinen Gefahren war schon im alten Ausländergesetz (§ 53 Abs. 6) und auch im Aufenthaltsgesetz in § 60 Abs. 7 S. 2 (seit dem 28.8.2007: S. 3) von der Rechtsprechung eine Sperrwirkung für einen individuellen Abschiebungsschutz bei einer großen Zahl von bedrohten Personen angenommen worden. Die dann aufgrund einer politischen Entscheidung erforderliche Einigung der Innenministerkonferenz (IMK), in solchen Konstellationen einen Abschiebungsstopp für die betroffene Ausländergruppe zu erlassen, kam oft nicht zustande, so dass es hier zu einer Schutzlücke für Personen, denen bei einer Abschiebung schwere Menschenrechtsverletzungen drohten, kommen konnte.

In der Gesetzesbegründung zu § 60 Abs. 7 AufenthG wird nun auf den Erwägungsgrund Nr. 26 der Qualifikationsrichtlinie hingewiesen. Dort heißt es: „Gefahren, denen die Bevölkerung oder eine Bevölkerungsgruppe eines Landes allgemein ausgesetzt sind, stellen für sich genommen normalerweise keine individuelle Bedrohung dar, die als ernsthafte Schaden zu beurteilen wäre.“ Da Art. 15 c) der Qualifikationsrichtlinie jedoch Schutz auch bei Auswirkungen willkürlicher Gewalt vorsieht, wird sich der Erwägungsgrund nicht heranziehen lassen, um eine materielle Regelung der Richtlinie außer Kraft zu setzen. Letztlich wird hier eine Klärung durch die Gerichte erfolgen müssen.

5.3.3 „Dublin-Verfahren“ im Asylverfahrensgesetz

Die Dublin-II-Verordnung regelt die Zuständigkeit für die Durchführung von Asylverfahren zwischen den Staaten der Europäischen Union. Dem „Dublin-System“ sind durch Parallelabkommen z.B. auch die Nicht-EU-Staaten Island und Norwegen beigetreten. Im Jahr 2006 war die Anzahl der Übernahmeersuchen von Deutschland an andere Staaten erstmals fast genauso hoch wie die Anzahl der Ersuchen anderer Mitgliedstaaten an Deutschland (4.996 zu 5.103 Personen).⁴⁷⁴ Deutschland überstellte

⁴⁷³ Vgl. z.B. die Stellungnahme von Reinhard Marx in der Anhörung vom 21.5.2007.

⁴⁷⁴ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Asyl in Zahlen, 15. Auflage, S. 32.

2006 insgesamt 1.940 Personen in die Mitgliedstaaten. Damit betrug die Überstellungsquote wie im Vorjahr 59 % in Bezug auf die gegebenen Zustimmungen. An Deutschland wurden 2006 insgesamt 2.795 Personen überstellt.

In Verfahren über die Bestimmung der Zuständigkeit für die Durchführung eines Asylverfahrens nach der Dublin-II-Verordnung wurde mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz der Ausschluss des Eilrechtsschutzes ausdrücklich in § 34a AsylVfG geregelt. Die sogenannten „Dublin-Verfahren“ sollen damit an die Verfahren zu sicheren Drittstaaten nach Art. 16a Abs. 2 GG angepasst werden. Dies ergibt sich daraus, dass Verfahren, die unter die Dublin-II-Verordnung fallen, nicht mehr als unbeachtlich, sondern als unzulässig abgelehnt werden (§ 27a AsylVfG) und über § 34a Abs. 2 AsylVfG die Abschiebungsentscheidung nicht im gerichtlichen Eilverfahren ausgesetzt werden kann. Zuvor war in der Regel der Ausschluss des Eilrechtsschutzes in Anwendung der Verfahren zu sicheren Drittstaaten (Art. 16a Abs. 2 GG i.V.m. § 34a AsylVfG a.F.) erreicht worden. UNHCR hatte in seiner Stellungnahme zur Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes bereits darauf hingewiesen, dass vor allem im Hinblick auf die Regelungen der Dublin-II-Verordnung zum humanitären Selbsteintrittsrecht der Mitgliedstaaten, zu der Bestimmung von Zuständigkeiten aufgrund familiärer Bindungen und zum Schutz besonders schutzbedürftiger Personen ein effektiver Rechtsschutz gegen eine behördliche Überstellungsentscheidung gewährleistet werden sollte. Ferner hatte UNHCR grundsätzlich deutlich gemacht, dass die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, die aufschiebende Wirkung gegen Überstellungsentscheidungen herzustellen. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat darüber hinaus mit Blick auf Art. 16a Abs. 2 S. 2 GG Bedenken gegen die neue Regelung erhoben, insbesondere wenn dem „Dublin-System“ Nicht-EU-Staaten beiträten, die keine sicheren Drittstaaten nach Art. 16a GG sind.⁴⁷⁵

Die EU-Kommission hat mit Datum vom 6.6.2007 einen Bericht zur Bewertung des Dublin-Systems vorgelegt.⁴⁷⁶ Darin beklagt die Kommission u.a. eine Zunahme an freiheitsentziehenden Maßnahmen in den Mitgliedstaaten zur Sicherung der Durchführung der Überstellungen nach der Dublin-II-Verordnung. Die Kommission weist darauf hin, dass freiheitsentziehende Maßnahmen immer nur als letztes Mittel angewandt werden sollten und objektive Anhaltspunkte dafür vorliegen müssen, dass der Asylbewerber mit großer Wahrscheinlichkeit untertauchen wird. Sie schlägt außerdem vor, die Bedingungen und Verfahren für die Anwendung der humanitären

⁴⁷⁵ Vgl. Weinzierl, Ruth, Deutsche Institut für Menschenrechte: Stellungnahme für die Anhörung „EU-Richtlinienumsetzungsgesetz“ des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 21.5.2007, S. 19 ff.

⁴⁷⁶ KOM (2007) 299 endg.

Klausel und des Selbsteintrittsrechts zu präzisieren und die Staaten zu ermutigen, vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch zu machen. Auch der Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen ist nach Ansicht der Kommission zu präzisieren.

6. Behördliches Anfechtungsrecht im Falle von „Scheinvaterschaften“

Das federführend zuständige Bundesjustizministerium hat im April 2005 einen Diskussionsentwurf vorgelegt, wonach ein behördliches Anfechtungsrecht bei Vaterschaftsanerkennungen eingeführt werden soll, bei denen keine sozial-familiäre Beziehung zwischen Vater und Kind besteht und die Anerkennung ausschließlich zur Verschaffung eines Aufenthaltsrechts erfolgt. Die Bundesregierung hat den Entwurf nach Abschluss des Ressortverfahrens mit Datum vom 8.11.2006 in den Bundestag eingebracht.⁴⁷⁷ Grundlage war folgende Vereinbarung im Koalitionsvertrag: „Den Missbrauch von Vaterschaftsanerkennungen zur Erlangung von Vorteilen im Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht wollen wir durch geeignete Maßnahmen, beispielsweise die Schaffung eines Anfechtungsrechts einer öffentlichen Stelle, unterbinden.“ Ähnlich hatten sich zuvor bereits die Innenminister- und die Justizministerkonferenz und auch die CDU/CSU-Fraktion in der letzten Legislaturperiode geäußert.⁴⁷⁸

Am 23.5.2007 fand eine Sachverständigenanhörung vor dem Rechtsausschuss des Bundestages statt. Dabei wurde von allen Sachverständigen festgestellt, dass das Missbrauchsproblem zahlenmäßig nur schwer zu erfassen und womöglich nicht sehr groß sei.⁴⁷⁹

Ein Aufenthaltsrecht entsteht z.B. für eine ausländische Frau, die Mutter eines deutschen Kindes wird. Bei nicht verheirateten Eltern geschieht dies, wenn ein Deutscher oder ein Ausländer mit gesichertem Aufenthaltsrecht die Vaterschaft für das Kind anerkennt (vgl. § 4 Abs. 3 StAG). Von einem Missbrauch einer Vaterschaftsanerkennung wird gesprochen, wenn der Anerkennende weder der biologische Vater im Rechtssinne ist noch eine sozial-familiäre Beziehung mit dem Kind pflegt bzw. gepflegt hat. Nur in diesem Fall kann eine Vaterschaftsanerkennung allein zur Verschaffung eines Aufenthaltsrechtes vorliegen, die nach dem Regierungsentwurf anfechtbar sein soll.

⁴⁷⁷ BT-Drs. 16/3291.

⁴⁷⁸ BT-Drs. 15/4028.

⁴⁷⁹ Sachverständigenanhörung des Rechtsausschusses vom 23.5.2007 zur BT-Drs. 16/3291, Protokoll Nr. 65.

Bei der Bewertung von sogenannten missbräuchlichen Vaterschaftsanerkennungen ist aus Sicht der Beauftragten zu bedenken, dass das betroffene Kind durch eine erfolgreiche Vaterschaftsanfechtung durch eine Behörde, anders als bei der Anfechtung durch den biologischen Vater, den rechtlichen Vater verliert, ohne dass ein anderer Vater an dessen Stelle tritt. So gehen etwa Ansprüche auf Unterhaltsleistungen damit verloren. Hinzu kommt, dass es für ausländische Staatsangehörige aus vielen afrikanischen und asiatischen Ländern oft schwierig ist, in Deutschland die Ehe zu schließen. Die Beschaffung der notwendigen Unterlagen und Dokumente aus dem Ausland dauert mitunter Jahre. Aus diesem Grund ist die Anerkennung der Vaterschaft für solche Paare oft die einzige Möglichkeit, um ein rechtliches Verhältnis zwischen Vater und Kind mit den daraus sich ergebenden Rechten und Pflichten wie Sorgerecht und Unterhaltspflichten zu begründen.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass ein Anfechtungsrecht der Behörde entsteht, wenn zwischen dem Kind und dem Anerkennenden keine sozial-familiäre Beziehung besteht oder im Zeitpunkt der Anerkennung bestanden hat und durch die Anerkennung ein Aufenthaltsrecht für das Kind oder ein Elternteil entstanden war. Auf einen Missbrauchsvorsatz der Beteiligten kommt es daher nicht an.

Die anfechtungsberechtigte Behörde soll auf Landesebene bestimmt werden können, es wird also offen gelassen, ob ein Anfechtungsrecht beim Standesamt, der Ausländerbehörde oder bei einer anderen Behörde angesiedelt wird. Jedenfalls soll die/der Standesbeamte ermächtigt werden, die Beurkundung einer Vaterschaftsanerkennung ablehnen zu können, wenn die Anfechtbarkeit offenkundig ist.

Die Anfechtungsfrist beträgt ein Jahr ab Kenntnis der Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen, dass die Voraussetzungen für ein Anfechtungsrecht vorliegen. Spätestens fünf Jahre nach der Anerkennung (wenn das Kind im Bundesgebiet geboren wurde) bzw. nach Einreise in das Bundesgebiet ist eine Anfechtung ausgeschlossen. Dies bedeutet im zweiten Fall allerdings auch, dass eine Anfechtung bei einer Einreise im Alter von 12 Jahren noch bis zum Alter von 17 Jahren möglich wäre.

Während eines laufenden Anfechtungsverfahrens wird das Verfahren zur Erteilung eines Aufenthaltstitels ausgesetzt. Aus Sicht der Beauftragten sollte sichergestellt werden, dass in diesen Fällen eine Fiktionsbescheinigung nach § 81 Abs. 5 AufenthG erteilt wird.

Für öffentliche Stellen soll nach dem Gesetzentwurf eine Mitteilungspflicht an die Ausländerbehörde eingeführt werden, die sie verpflichtet, für eine Anfechtungsmöglichkeit relevante Tatsachen zu übermitteln. Das Jugendamt wird

jedoch hiervon ausgenommen, soweit dadurch die Erfüllung seiner Aufgaben gefährdet ist.

7. Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz

Am 18.8.2006 ist das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) in Kraft getreten, das vier EU-Gleichbehandlungsrichtlinien (2000/43/EG, 2000/78/EG, 2002/73/EG und 2004/113/EG) in das nationale Recht umsetzt. Das Gesetz hat das Ziel, Benachteiligungen aus Gründen der „Rasse“ oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität zu verhindern oder zu beseitigen. In den letzten Berichten hat die Beauftragte sowohl die europarechtlichen Grundlagen für eine Antidiskriminierungsgesetzgebung⁴⁸⁰ als auch den Gesetzentwurf aus der 15. Legislaturperiode von Dezember 2004 zur Umsetzung der vier Richtlinien⁴⁸¹ ausführlich dargestellt. Der Entwurf verfiel nach der Bundestagswahl am 18.9.2005 der Diskontinuität. Trotz Kritik insbesondere seitens der Wirtschaft ist der Entwurf in der 16. Legislaturperiode weitgehend beibehalten worden.

Die Richtlinien 2000/43/EG und 2002/73/EG verpflichteten die Mitgliedstaaten zur Einrichtung von sogenannten Antidiskriminierungsstellen, die die Gleichbehandlung aller Personen ohne Diskriminierung aufgrund der „Rasse“, der ethnischen Herkunft oder des Geschlechts fördern. Diese Vorgabe ist mit Einrichtung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, die beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend angesiedelt ist, umgesetzt worden. Nach § 27 AGG erstrecken sich die Aufgaben der Antidiskriminierungsstelle auf die Bekämpfung von Benachteiligungen aus allen relevanten Gründen, die in § 1 AGG genannt werden. Die Antidiskriminierungsstelle hat die Aufgabe, Personen, die sich benachteiligt fühlen, zu beraten. Ferner soll sie Forschung und Öffentlichkeitsarbeit betreiben und geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung von Ungleichbehandlungen ergreifen oder initiieren. Alle vier Jahre legt sie zusammen mit den zuständigen Beauftragten des Bundestages und der Bundesregierung dem Bundestag einen Bericht über die Benachteiligungen nach § 1 AGG vor. Dieser Bericht soll Empfehlungen zur Beseitigung und Vermeidung von Benachteiligungen enthalten.

Die Bekämpfung der ungerechtfertigten Ungleichbehandlung von Ausländerinnen und Ausländern ist – und war schon vor Inkrafttreten des AGG – eine der Kernaufgaben der

⁴⁸⁰ 4. Lagebericht, II.6.2 und 5. Lagebericht, B XI.4.2.

⁴⁸¹ 6. Lagebericht, C I.2, S. 325.

Beauftragten, die ausdrücklich in § 93 Nr. 3 AufenthG genannt ist. Das AGG sieht eine enge Kooperation zwischen Antidiskriminierungsstelle und Integrationsbeauftragter – und auch den anderen Beauftragten – vor. Die Antidiskriminierungsstelle leitet Bürgeranliegen weiter, soweit die Beauftragte zuständig ist, und wenn die Petentinnen und Petenten der Abgabe ihres Anliegens zustimmen (§ 27 Abs. 2 S. 3 AGG). Wie im Gesetz vorgesehen, erstreckt sich die Kooperation außerdem auf Öffentlichkeitsarbeit, Entwicklung von Maßnahmen und Forschung (§ 27 Abs. 4 AGG). Auch bei Mehrfachdiskriminierungen findet eine Zusammenarbeit statt (§ 27 Abs. 5 AGG).

Bei den an die Beauftragte von Ausländerinnen und Ausländern, aber auch von Eingebürgerten oder von deutschen Partnern, Verwandten oder Freunden, herangetragenen individuelle Anliegen handelt es sich typischerweise um Ungleichbehandlungen wegen der Ausländereigenschaft, der ethnischen Abstammung oder der Religion. Auch Mehrfachdiskriminierungen kommen regelmäßig vor, insbesondere Überschneidungen mit den Merkmalen Behinderung und Geschlecht. Seit Inkrafttreten des AGG beobachtet die Beauftragte einen Anstieg der an sie herangetragenen Fälle von tatsächlicher oder vermeintlicher Diskriminierung. Die Beauftragte geht diesen Fällen in der Regel nach; nur selten ergibt sich schon aus dem Vortrag der Petenten und Petentinnen, dass eine behauptete Diskriminierung nicht vorliegen kann. Soweit sich die Anhaltspunkte für eine Diskriminierung verdichten, ist es das Anliegen der Beauftragten, den Konflikt zu moderieren und ein für alle Beteiligten akzeptables Ergebnis zu finden.

Ein Petent aus Rheinland-Pfalz wandte sich beispielsweise mit dem Vorwurf an die Beauftragte, bei der Mitarbeit durch andere Verbandsmitglieder aus Gründen der Rasse bzw. wegen der ethnischen Herkunft diskriminiert zu werden. Nach seiner Darstellung sei es wiederholt zu Beleidigungen und Ehrverletzungen gekommen. Im Rahmen der Ermittlungen in der Sache wurde der Verband um Stellungnahme gebeten. Nach dessen Auskünften wird gegen vier Mitglieder ermittelt, ggf. werden Ausschlussverfahren eingeleitet.

Neben Einzelfällen setzt sich die Beauftragte aber auch für eine Beseitigung von ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen in Rechtsnormen ein. Ein wichtiges Beispiel ist beispielsweise die Reformierung sogenannter „Ausländerklauseln“ in der Ausbildungsförderung für Ausländerinnen und Ausländer, für die sich die Beauftragte maßgeblich eingesetzt hatte.⁴⁸² Im Bereich der beruflichen Integration wird sich die

⁴⁸² Vgl. unten Abschnitt III 8.1.

Beauftragte auch weiterhin dafür einsetzen, die Approbation in den Heilberufen,⁴⁸³ die bis heute Drittstaatsangehörigen vorenthalten wird, allen Absolventinnen und Absolventen deutscher Universitäten unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit zu ermöglichen. Dies ist im Übrigen nicht nur im Sinne der Vermeidung ungerechtfertigter Ungleichbehandlungen, sondern auch im Interesse der ärztlichen Versorgung der Bevölkerung in Deutschland und der interkulturellen Öffnung des Gesundheitswesens erforderlich.

Ein wichtiges Feld für die Beseitigung rechtlicher Ungleichbehandlungen ist schließlich auch die Anerkennung von im Herkunftsland erworbenen Berufsabschlüssen. Bisher ist dieses Problem nur für Unionsbürgerinnen und -bürger sowie für Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler einer rechtlichen Regelung zugeführt. In einigen Bundesländern werden Anerkennungsverfahren für Drittstaatsangehörige gar nicht durchgeführt. Generell fehlt es an der Anerkennung nicht formaler Qualifikationen und vor allem an einem flächendeckenden Angebot für die Feststellung von Qualifikationen mit daran anschließendem Angebot, fehlende oder ergänzende Zertifikate nachzuholen. Die Unübersichtlichkeit über die in den Bundesländern jeweils zuständigen Stellen und die nach Bundesländern unterschiedlichen Standards und Anforderungen tragen zusätzlich dazu bei, dass Migrantinnen und Migranten, die ihre Abschlüsse nicht in Deutschland erworben haben, in aller Regel unterqualifiziert beschäftigt sind bzw. eine niedrige Erwerbsquote aufweisen.⁴⁸⁴

8. Sozialrecht und Familienleistungen

8.1 Ausbildungsförderung für Ausländer nach dem BAföG und dem SGB III

Der Zugang zur Ausbildungsförderung für Ausländer bzw. Ausländerinnen hängt nur in wenigen Fällen nicht von der Voraussetzung einer vorherigen Erwerbstätigkeit eines Elternteils oder des Auszubildenden selbst ab: Nur bei heimatlosen Ausländern, Asylberechtigten, anerkannten Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention, jüdischen Zuwanderern, im Ausland anerkannten Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention, bei ausländischen Ehegatten von Deutschen, Auszubildenden

⁴⁸³ Ärzte, Zahnärzte, Psychotherapeuten, Tierärzte, Apotheker. Vgl. dazu 6. Lagebericht, C I.2.1.8.2, S. 335. An die Beauftragte wurde z.B. kürzlich der Fall einer ausländischen Zahnärztin in Bayern mit deutschem Abschluss herangetragen, die mit einem Deutschen verheiratet war, bereits eine Einbürgerungszusicherung besaß und gleichwohl nicht einmal die Berufsausübungserlaubnis für den zahnärztlichen Vorbereitungsdienst bekommen sollte, weil sie die deutsche Staatsangehörigkeit (noch) nicht besaß.

⁴⁸⁴ Vgl. oben Abschnitte II.3.2, II.3.8.1 und II.3.8.6.

mit einem deutschen Elternteil sowie in manchen Fällen bei Unionsbürgerinnen und -bürgern, die bereits unabhängig von der Ausbildung ein Aufenthaltsrecht haben, wird im Falle der Bedürftigkeit ohne weitere Voraussetzungen Ausbildungsförderung gewährt (vgl. § 8 Abs. 1 BAföG bzw. § 63 Abs. 1 SGB III).

Die BAföG-Regelung für Ausländer bzw. Ausländerinnen in § 8 Abs. 2 knüpft im Übrigen an Konstellationen aus der Zeit der Gastarbeiteranwerbung an. Ausbildungsförderung soll nur erhalten, wer zuvor schon zum Steueraufkommen beigetragen hat: Entweder muss der Antragsteller bzw. die Antragstellerin selbst bereits fünf Jahre oder zumindest ein Elternteil in den letzten sechs Jahren vor dem Förderungsbeginn drei Jahre in Deutschland erwerbstätig gewesen sein. Eine weitgehend gleichlautende Regelung enthält § 63 Abs. 2 SGB III, der den Zugang zu Leistungen der Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) zur Sicherung des Lebensunterhaltes während einer betrieblichen oder außerbetrieblichen Berufsausbildung oder einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme regelt. Die Berufsausbildungsbeihilfe ist – ebenso wie BAföG – eine bedarfsorientierte Leistung, die den Bedarf von Lebensunterhalt pauschaliert in Form von bestimmten Bedarfssätzen abdeckt. Sie wird als Zuschuss gezahlt. Dabei wird ein entsprechender Bedarf für den Lebensunterhalt des Auszubildenden und für seinen Ausbildungsaufwand berücksichtigt. Das Einkommen des Auszubildenden wird grundsätzlich voll angerechnet, das seines Ehegatten bzw. Lebenspartners und seiner Eltern nur, soweit es bestimmte Freibeträge übersteigt. Bei berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen werden die Kosten unabhängig vom Einkommen teilweise pauschaliert übernommen.

Asylbewerberinnen und -bewerber sowie geduldete Flüchtlinge, aber auch Jugendliche mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen oder gar einer Niederlassungserlaubnis können deshalb mitunter weder eine schulische Berufsausbildung, eine fachschulische Ausbildung noch ein Studium aufnehmen, weil sie in bestimmten Konstellationen keine Ausbildungsförderung erhalten. Die Bedürftigkeit, die Dauer des Aufenthalts, die Aufenthaltsperspektive und der nachgewiesene Erfolg in der Bildungsbiografie sind keine für die Gewährung von Ausbildungsförderung relevanten Kriterien. Solche ausländischen Jugendliche erhalten nach Aufnahme einer Ausbildung einerseits keine Ausbildungsförderung nach dem BAföG oder dem SGB III, andererseits aber auch regelmäßig keine Sozialleistungen nach dem SGB II oder dem SGB XII bzw. AsylbLG.

Mit dem Gesetzentwurf für ein 22. Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes, das u.a. auch § 63 SGB III ändert, will die Bundesregierung diese „Lücke in der Ausbildungsförderung“ für Migrantinnen und

Migranten schließen.⁴⁸⁵ Im Ergebnis sollen Drittstaatsangehörige künftig Ausbildungsförderung erhalten, wenn sie eine Niederlassungserlaubnis oder bestimmte privilegierte Aufenthaltserlaubnisse, die eine Bleibeperspektive eröffnen, besitzen. Drittstaatsangehörige mit anderen Aufenthaltserlaubnissen erhalten erst nach einem vierjährigen Aufenthalt im Bundesgebiet Ausbildungsförderung. Die am 16.11.2007 vom Deutschen Bundestag beschlossenen Änderungen tragen dazu bei, dass die rechtlichen Regelungen der Ausbildungsförderung an die tatsächliche Situation der in Deutschland aufhältigen Ausländerinnen und Ausländer angepasst werden. Die vorhandenen Bildungspotenziale werden auf diese Weise besser genutzt. Die Änderungen dürften zudem nur in geringem Maße zu staatlichen Mehrausgaben führen, da die Betroffenen unter der bisher geltenden Rechtslage regelmäßig Anspruch auf andere Sozialleistungen hatten, wenn sie keine Ausbildung aufnahmen oder diese abbrachen. Die Härtefallregelung in § 7 Abs. 5 SGB II bot nur in wenigen Fällen eine Lösung, da sie eine „besondere Härte“ voraussetzt, die nach der Rechtsprechung nicht bereits durch die Notwendigkeit des Abbruchs oder die Nichtaufnahme einer Ausbildung gegeben ist. Die Leistung wird darüber hinaus – anders als im SGB XII – nur als Darlehen gewährt.

Ferner wurden die Möglichkeiten der Ausbildungsförderung von Ausländerinnen und Ausländern für den Besuch einer im Ausland gelegenen Ausbildungsstätte erweitert. Eine Förderung ist künftig grundsätzlich möglich, wenn die Zugangsvoraussetzungen für die geförderte Ausbildung in Deutschland erworben worden sind (sogenannte „Bildungsinländerinnen bzw. -inländer“) oder die Drittstaatsangehörigen in Deutschland als Asylberechtigte oder als Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt worden sind.

Das Gesetzgebungsverfahren, das eigentlich vor der parlamentarischen Sommerpause 2007 abgeschlossen werden sollte, hat sich in Zusammenhang mit der bildungspolitischen Diskussion um eine notwendige Anhebung der BAföG-Bedarfssätze und der Freibeträge im Rahmen des nun zu einer „großen BAföG-Novelle“ erweiterten Änderungsgesetzes verzögert. Die Beauftragte hat in diesem Zusammenhang frühzeitig deutlich gemacht, dass jedenfalls die Änderungen in der Ausbildungsförderung so früh wie möglich wirksam werden sollten – ggf. also auch vor den anderen Änderungen der Gesetzesnovelle.

Im Anschluss an diese Forderung hat sie in einem Schreiben an den Bundesminister für Arbeit und Soziales darum gebeten, bis zum Inkrafttreten der Regelung zur Förderung

⁴⁸⁵ BT-Drs. 16/5172 vom 27.4.2007.

von Ausländerinnen und Ausländern in der BAföG-Novelle die Härtefallregelung in § 7 Abs. 5 SGB II im Lichte der zu erwartenden Gesetzesänderung großzügig auszulegen. Diesem Anliegen entsprach das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, indem es der Bundesagentur für Arbeit und den ihrem Geschäftsbereich als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende zugeordneten Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) und Agenturen in getrennter Trägerschaft die vorgeschlagene weniger restriktive Auslegung empfahl.⁴⁸⁶ Ferner wurden die Länder gebeten, hinsichtlich der zugelassenen kommunalen Träger, die alternativ Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind, darauf hinzuwirken, dass entsprechend verfahren wird.

8.2 Änderungen und Anwendungsprobleme im SGB II und im SGB XII

8.2.1 Reform der „Ausländerklauseln“ im SGB II und im SGB XII

Im Berichtszeitraum erfolgten mehrere Änderungen der Ausländerklauseln im Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch. Bereits mit Wirkung zum 1.4.2006⁴⁸⁷ wurde in § 7 Abs. 1 SGB II ein Leistungsausschluss für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Ausländerinnen und Ausländer eingeführt, deren Aufenthaltsrecht sich allein aus der Arbeitsuche ergibt. Der Änderung war ein bayerischer Bundesratsantrag vorausgegangen, der den Ausschluss von Unionsbürgerinnen und -bürgern – der Begründung nach insbesondere aus den neuen Mitgliedstaaten – von Leistungen nach dem SGB II bezweckte.⁴⁸⁸ De facto sind es tatsächlich ausschließlich Unionsbürgerinnen und -bürger, die überhaupt ein Aufenthaltsrecht zur Arbeitsuche besitzen und somit unter die Neufassung fallen können. Auch für Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen besteht zwar die Möglichkeit, eine Aufenthaltserlaubnis zur Suche eines der Qualifikation angemessenen Arbeitsplatzes zu bekommen. Da die Aufenthaltserlaubnis nach § 16 Abs. 4 AufenthG jedoch gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG nur bei Sicherung des Lebensunterhalts erteilt wird, kommt der Bezug von Leistungen nach dem SGB II für diese Personengruppe ohnehin nicht in Betracht.

Die Regelung ist grundsätzlich gedeckt von Art. 7 Abs. 1 Buchstabe b der Freizügigkeitsrichtlinie. Dabei ist zu beachten, dass der Dauer der Arbeitsuche aufenthaltsrechtlich keine präzisen Grenzen gesetzt sind – sie kann auch ein halbes Jahr überschreiten, wenn der oder die Arbeitsuchende Bemühungen um einen

⁴⁸⁶ HEGA 08/07-20 – GA Nr. 30 vom 2.8.2007, Geschäftszeichen SP II 21 – II-1101.

⁴⁸⁷ BGBl. I S. 2954.

⁴⁸⁸ BT-Drs. 16/239 v. 14.12.2005.

Arbeitsplatz nachweisen kann.⁴⁸⁹ Ob die Regelung mit dem Diskriminierungsverbot des Art. 12 EGV vereinbar ist, der den Mitgliedstaaten die Gleichbehandlung von Unionsbürgerinnen und -bürgern gebietet, wird in Rechtsprechung und Literatur bezweifelt.⁴⁹⁰

Die Neufassung des § 7 Abs. 1 SGB II führte im Berichtszeitraum zu einiger Verwirrung in Behörden und Sozialgerichtsbarkeit. Die korrekte Anwendung der Norm setzt eine genauere Befassung mit dem Europäischen Freizügigkeitsrecht voraus:

- Nicht unter den Ausschluss fallen zum einen Arbeitnehmerinnen bzw. -nehmer, Selbständige und Verbleibeberechtigte. Wichtig ist dabei, dass arbeitslos gewordene Personen europarechtlich i.d.R. Arbeitnehmerinnen bzw. -nehmer oder Selbständige bleiben, wenn die Arbeitslosigkeit bzw. die Aufgabe der selbständigen Tätigkeit unverschuldet ist. Lediglich bei Eintritt der Arbeitslosigkeit oder Aufgabe der selbständigen Erwerbstätigkeit vor Ablauf eines Jahres bleibt die Arbeitnehmer- bzw. Selbständigeneigenschaft nicht dauerhaft, sondern zunächst nur für mindestens ein halbes Jahr erhalten.⁴⁹¹ Auch geringfügig Beschäftigte und Selbständige mit geringem Einkommen, die ergänzende Leistungen nach dem SGB II benötigen, sind grundsätzlich in dieser Eigenschaft freizügigkeitsberechtigt. Etwas anderes gilt nur, wenn Einkommen und Umfang der wirtschaftlichen Tätigkeit von völlig untergeordneter Bedeutung sind.⁴⁹² Verbleibeberechtigt hingegen sind unter bestimmten Voraussetzungen ehemalige Arbeitnehmerinnen bzw. -nehmer und Selbständige, wenn sie ihre Erwerbstätigkeit aus bestimmten Gründen – z.B. Altersrente, Erwerbsunfähigkeit infolge Arbeitsunfall oder Berufskrankheit – dauerhaft aufgegeben haben. Auch Familienangehörige von Unionsbürgerinnen und -bürgern können verbleibeberechtigt sein.

⁴⁸⁹ EuGH, Rs. C-292/89 vom 26.2.1991, „Antonissen“.

⁴⁹⁰ Verneinend z.B. Rothkegel, Ralf/Classen, Georg: Die Existenzsicherung für Ausländer nach der Sozialhilfereform, in: Barwig, Klaus u.a. (Hrsg.), Perspektivwechsel im Ausländerrecht, S. 135, LSG Berlin-Brandenburg, Beschluss v. 25.4.2007, Az.: L 19 B 116/07 AS ER, InfAuslR 2007, 317. Hier stellt sich, wie auch bei Art. 24 Abs. 2 der Freizügigkeitsrichtlinie, die Frage nach der Primärrechtswidrigkeit des Sekundärrechts. Die EuGH-Entscheidungen „Grzelzyk“ und „Trojani“ jedenfalls legen den Schluss nahe, dass das Diskriminierungsverbot sich auch auf Leistungen der Fürsorge erstreckt. Nach der Entscheidung in der Sache „Collins“ kann ein Mitgliedstaat zwar Leistungen für Arbeitsuchende davon abhängig machen, dass der oder die Arbeitsuchende bereits eine Nähe zum Arbeitsmarkt des Mitgliedstaates aufweist und diese Anforderung z.B. an eine Frist von drei Monaten knüpfen. Dies muss aber diskriminierungsfrei geschehen, d.h. eigene Staatsangehörige (in Deutschland vergleichbar: Spätaussiedler) und Unionsbürgerinnen und -bürger gleichermaßen treffen.

⁴⁹¹ Vgl. § 2 Abs. 3 FreizügG, Art. 7 Abs. 3 Richtlinie 2004/38/EG (Freizügigkeitsrichtlinie). Während jedoch nach Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie in lit. c) die Erwerbstätigeneigenschaft für „mindestens“ sechs Monate erhalten bleibt, fehlt dieses Wort in § 2 Abs. 3 S. 2 Freizügigkeitsgesetz.

⁴⁹² Vgl. grundlegend EuGH, Rs. 53/81 v. 23.3.1982 „Levin“.

- Ebenfalls nicht unter den Ausschluss fallen Personen, die als Nichterwerbstätige ein Freizügigkeitsrecht besitzen. Sie müssen als Voraussetzung für das Freizügigkeitsrecht ausreichende Existenzmittel und eine Krankenversicherung vorweisen können.⁴⁹³ Verringert sich im Verlauf des Aufenthalts das Einkommen, das Voraussetzung für das Bestehen des Freizügigkeitsrechts ist, sind – ggf. ergänzende – Leistungen nach dem SGB II zu gewähren, wenn die übrigen Voraussetzungen (insbesondere Erwerbsfähigkeit) vorliegen.⁴⁹⁴ In den ersten fünf Jahren des Aufenthalts kann allerdings das Erlöschen des Freizügigkeitsrechts festgestellt und die betreffende Person zur Ausreise aufgefordert werden.
- Daueraufenthaltsberechtigte Unionsbürgerinnen und -bürger werden von dem Ausschluss ebenso wenig erfasst wie
- Unionsbürgerinnen und -bürger, die ihr Aufenthaltsrecht als Familienangehörige aus dem Europäischen Freizügigkeitsrecht oder auch aus dem nationalen Ausländerrecht herleiten, soweit dieses günstiger ist (vgl. § 11 FreizügG). Solche Konstellationen sind denkbar bei Ehen mit Deutschen oder mit ausländischen Staatsangehörigen in den ersten fünf Jahren des Aufenthalts mit gesichertem Aufenthaltsrecht nach nationalem Recht (also vor Entstehen des Daueraufenthaltsrechts), wenn eine Unionsbürgerin Mutter eines deutschen Kindes wird, oder im Bereich des eigenständigen Aufenthaltsrechts nach § 31 AufenthG.

Mit Wirkung zum 7.12.2006 wurde auch in § 23 Abs. 3 SGB XII der Anspruchsausschluss für Ausländerinnen und Ausländer normiert, deren Aufenthaltsrecht sich allein aus der Arbeitsuche ergibt.⁴⁹⁵ In diesen Fällen besteht also kein Anspruch auf Sozialhilfe nach dieser Norm. Dies führt dazu, dass über eine Leistungsgewährung im Einzelfall nach Ermessen zu entscheiden ist.⁴⁹⁶ Dabei ist zu beachten, dass Unionsbürgerinnen und -bürger mit einem Aufenthaltsrecht – und darum handelt es sich auch bei Arbeitsuchenden – auf Grund von Art. 12 EGV nach Auffassung der Beauftragten nicht schlechter gestellt werden dürfen als ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige. Leistungen nach dem

⁴⁹³ Art. 7 Abs. 1 Buchstabe b Freizügigkeitsrichtlinie.

⁴⁹⁴ § 7 Abs. 1 S. 1, S. 2 Nr. 1 SGB II.

⁴⁹⁵ Art. 1 des Gesetzes vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022.

⁴⁹⁶ Ständige Rechtsprechung bereits zum § 120 Abs. 3 BSHG, zur heutigen Rechtslage vgl. z.B. LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 27.6.2007, Az.: L 9 B 80/07 AS ER.

Asylbewerberleistungsgesetz stellen also die unterste Grenze dessen dar, was arbeitsuchende Unionsbürgerinnen und -bürger im Notfall erhalten müssen.⁴⁹⁷

Mit dem „Richtlinienumsetzungsgesetz“ wurde § 7 SGB II erneut geändert.⁴⁹⁸ Der neu gefasste Abs. 1 schließt nunmehr in Nr. 1 zusätzlich Ausländerinnen und Ausländer in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts in Deutschland vom Bezug der Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende aus. Der Ausschluss erstreckt sich dem Wortlaut nach auch auf deren Familienangehörige.⁴⁹⁹ Dies gilt nicht für Unionsbürgerinnen und -bürger, die als Arbeitnehmerinnen bzw. -nehmer, als Selbständige oder als deren Familienangehörige freizügigkeitsberechtigt sind.⁵⁰⁰ Der Ausschluss gilt gemäß Abs. 1 S. 2 auch nicht für Inhaberinnen und Inhaber eines Aufenthaltstitels aus humanitären Gründen.

Betrachtet man die Regelungen des Aufenthaltsgesetzes und des Freizügigkeitsgesetzes, kommen in der praktischen Anwendung als Adressaten des Leistungsausschlusses lediglich Familienangehörige von Deutschen sowie Unionsbürgerinnen und -bürger in Betracht, die als Nichterwerbstätige das Freizügigkeitsrecht genießen. Andere Ausländerinnen und Ausländer müssen als Voraussetzung für die erstmalige Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis die Sicherung des Lebensunterhalts nachweisen (Familienangehörige von Drittstaatsangehörigen, Studierende) oder sind erwerbstätig, so dass eine Leistungsberechtigung ohnehin ausscheidet (Inhaberinnen und Inhaber von Aufenthaltserlaubnissen nach §§ 17 bis 21 AufenthG).

⁴⁹⁷ Das LSG Nordrhein-Westfalen, a.a.O., hat in Fällen, in denen die Rückkehr der Betroffenen unproblematisch war, § 1a AsylbLG zum Maßstab der Leistungsgewährung genommen. Das VG Ansbach, Beschluss vom 13.2.2001, Az.: AN 14 E 00.01910, hat hingegen bei einem legal aufhältigen Drittstaatsangehörigen, bei dem der Anspruchsausschluss rechtmäßig war, das für den Lebensunterhalt Unerlässliche als Kosten für die Unterkunft und den um 25 % gekürzten Regelsatz definiert; hier ist eher der Bezug zu § 3 AsylbLG gegeben.

⁴⁹⁸ Art. 6 Abs. 9 des Gesetzes vom 19.8.2007, BGBl. I S. 1970.

⁴⁹⁹ Wörtlich genommen führt diese Regelung dazu, dass beim Ehegattennachzug zu Deutschen oder zu Unionsbürgerinnen bzw. -bürgern auch der in Deutschland lebende Ehegatte einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II verliere (beim Familiennachzug zu Drittstaatsangehörigen muss der Lebensunterhalt ohnehin gesichert sein, so dass ein Leistungsbezug in den ersten drei Monaten außerordentlich unwahrscheinlich ist). Es ist nicht anzunehmen, dass der Gesetzgeber beabsichtigt hat, Deutsche und Unionsbürgerinnen bzw. -bürger in dieser Weise für das Heiraten von Drittstaatsangehörigen zu sanktionieren, so dass für diese Regelung das Gleiche gilt wie für die entsprechende Vorschrift des § 1 Abs. 1 Nr. 3 des AsylbLG: Es gibt keinen Anwendungsbereich für sie. Vgl. zum AsylbLG Rothkegel, Ralf / Classen, Georg: Die Existenzsicherung für Ausländer nach der Sozialhilfereform, in: Barwig, Klaus u.a. (Hrsg.), Perspektivwechsel im Ausländerrecht, Baden-Baden, S. 138/139.

⁵⁰⁰ Verbleibeberechtigte, die das Gesetz zudem ausdrücklich erwähnt, sind ohnehin länger als drei Monate in Deutschland.

8.2.2 Anwendungsprobleme bei § 8 Abs. 2 SGB II

Nach § 8 Abs. 2 SGB II stehen Ausländerinnen und Ausländer dem Arbeitsmarkt nur dann zur Verfügung, wenn ihnen die Aufnahme einer Beschäftigung erlaubt ist oder erlaubt werden könnte. Nur in diesem Fall besteht auch ein Anspruch auf Grundsicherung für Arbeitsuchende. Der Gesetzgeber hat mit dieser Regelung beabsichtigt, lediglich jene Ausländerinnen und Ausländer vom Bezug der Leistungen nach dem SGB II auszuschließen, die aus rechtlichen Gründen keine Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung bekommen können. In der Begründung heißt es dazu:

„Da die Beschäftigung von Ausländern grundsätzlich unter Erlaubnisvorbehalt steht, ist für die in Absatz 3 geregelte Frage der Erwerbsfähigkeit nur allgemein nach den Bestimmungen des Arbeitsgenehmigungsrechts darauf abzustellen, ob rechtlich ein Zugang zum Arbeitsmarkt besteht oder zulässig wäre, wenn keine geeigneten inländischen Arbeitskräfte verfügbar sind. Die Frage, ob ein solcher unbeschränkter oder nachrangiger Arbeitsmarktzugang rechtlich gewährt wird, richtet sich dabei ausschließlich nach den – durch dieses Gesetz insoweit unberührten – arbeitsgenehmigungsrechtlichen Regelungen.“⁵⁰¹

Personen mit nachrangigem Arbeitsmarktzugang sollten – folgt man der Begründung – die Leistungen nach dem SGB II erhalten, da die Integration in den Arbeitsmarkt auch bei dieser Gruppe der noch nicht lange rechtmäßig in Deutschland Lebenden – Asylsuchende und Geduldete sind bereits nach § 7 Abs. 1 vom Bezug der Leistungen nach dem SGB II ausgeschlossen – integrationspolitisch von hoher Bedeutung ist. Denn die Folge der Nichtgewährung von Leistungen nach dem SGB II ist nicht, dass gar keine Sozialleistungen bezogen werden. Vielmehr sind die Betroffenen auf Leistungen nach dem SGB XII verwiesen. Dieses richtet sich nicht (mehr) an Erwerbsfähige und sieht deshalb auch keine Sach- und Dienstleistungen für die Integration in den Arbeitsmarkt, keine Eingliederungsvereinbarung und auch keine Sanktionen bei Verweigerung zumutbarer Erwerbstätigkeit oder anderer Maßnahmen vor.⁵⁰²

Die Rechtsprechung ist dieser in Gesetzeswortlaut und Begründung nicht eindeutig formulierten Absicht überwiegend nicht gefolgt. Die Gerichte erkennen auf einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II in der Regel nur dann, wenn für die Betroffenen eine realistische Aussicht auf Erteilung einer Zustimmung zur Ausübung

⁵⁰¹ BT-Drs. 15/1516 vom 5.9.2003, S. 52.

⁵⁰² Vgl. 6. Lagebericht, C 6.3., S. 534.

einer Beschäftigung besteht.⁵⁰³ Die Beauftragte wird beobachten, ob sich dieses Problem insbesondere durch die Verkürzung der Fristen für den Erwerb der unbeschränkten Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung⁵⁰⁴ relativiert. Sollte dies nicht der Fall sein, ist aus ihrer Sicht eine gesetzliche Klarstellung erforderlich.

8.3 Wohngeldgesetz

Voraussichtlich zum 1.4.2008 wird eine grundlegende Reform des Wohngeldgesetzes (im Folgenden: WoGG-Entwurf) in Kraft treten. Das Gesetz enthält in § 3 Abs. 5 nunmehr eine enumerative Aufzählung derjenigen Ausländerinnen und Ausländer, die wohngeldberechtigt sind. Auch die anderen Haushaltsmitglieder müssen nach § 5 Abs. 4 WoGG-Entwurf die Voraussetzungen des § 5 Abs. 3 erfüllen, um bei der Wohngeldberechnung berücksichtigt zu werden.⁵⁰⁵ Es sind dies Personen, die sich im Bundesgebiet tatsächlich aufhalten und

- ein Aufenthaltsrecht nach dem Freizügigkeitsgesetz/EU haben,
- einen Aufenthaltstitel oder eine Duldung nach dem Aufenthaltsgesetz haben,
- ein Recht auf Aufenthalt nach einem völkerrechtlichen Abkommen haben,
- eine Aufenthaltsgestattung nach dem Asylverfahrensgesetz haben,
- die Rechtsstellung eines heimatlosen Ausländers im Sinne des Gesetzes über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet haben oder
- aufgrund einer Rechtsverordnung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit sind.

Bei der Ermittlung des Wohngeldanspruchs werden nach § 14 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 19 i.V.m. Abs. 3 letzter Halbsatz WoGG-Entwurf tatsächlich geleistete Zuflüsse aus einer nach § 68 AufenthG abgegebenen Verpflichtungserklärung als Einkommen angerechnet. Dies gilt allerdings nur insoweit, wie diese Zuflüsse nicht für die Miete

⁵⁰³ Vgl. LSG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 13.12.2005, Az.: L 25 B 1281/05 AS ER, LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 14.9.2006, Az.: L 6 AS 376/06 ER, LSG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 17.10.2006, Az.: L 3 ER 175/06 AS, Bayerisches LSG, Beschluss vom 11.7.2006, Az.: L 11 B 154/06 AS ER, die allerdings verkennen, dass der Gesetzgeber ausdrücklich das Wort „könnte“ verwendet, um deutlich zu machen, dass die rechtliche Möglichkeit der Zustimmung ausreicht. Der Gesetzgeber hätte das Wort „kann“ gewählt, wenn er auf eine konkrete Möglichkeit der Erteilung der Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung hätte abstellen wollen.

⁵⁰⁴ Vgl. Kapitel III.3.1.3.

⁵⁰⁵ Bisher war die Anspruchsberechtigung durch Verwaltungsvorschrift (WoGVwV) präzisiert.

aufgebracht werden. Die Miete oder Belastung bleibt nach § 11 Abs. 2 Nr. 5 WoGG-Entwurf zu dem Anteil außer Betracht, der durch eine Leistung einer nach § 68 AufenthG verpflichteten Person gedeckt wird, die einem zu berücksichtigenden Haushaltsmitglied zur Bezahlung der Miete oder Aufbringung der Belastung geleistet wird.

Da die Betroffenen aus einer Verpflichtungserklärung keinen zivilrechtlichen Anspruch gegenüber dem Verpflichtungsgeber ableiten können – die Verpflichtungserklärung ermöglicht es ausschließlich den Sozialleistungsträgern, auf den Verpflichtungsgeber zurückzugreifen – hat der Gesetzgeber auf einen Ausschluss bei Vorliegen einer Verpflichtungserklärung verzichtet. Ein solcher hätte vor allem ausländische und binationale Familien betroffen, die auf Grund einer Verpflichtungserklärung des in Deutschland lebenden Familienangehörigen und einer nach dem Familiennachzug eintretenden Einkommensverschlechterung auf Wohngeld angewiesen sind. Diese Familien hätten dann statt eines Wohngeldanspruchs einen Anspruch auf ergänzende Leistungen nach dem SGB II gehabt und damit allein auf Grund des Bedarfs bis zur Höhe des Wohngeldanspruchs die Zahl der erwerbstätigen Bezieherinnen und Bezieher von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende erhöht. Auch angesichts der nach wie vor tendenziell ausgrenzenden Wirkung des Bezuges von Leistungen nach dem SGB II im Vergleich zum Wohngeld wäre dies integrationspolitisch nicht wünschenswert gewesen.

8.4 Asylbewerberleistungsgesetz

Im Folgenden werden die wichtigsten Rechtsänderungen und Probleme in diesem Bereich kurz erläutert:

Mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz wurde redaktionell klargestellt, dass Ausländerinnen und Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG regelmäßig nicht zum Kreis der Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zählen. Die Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG wird nahezu ausschließlich Ausländerinnen und Ausländern erteilt, die unter eine Bleiberechtsregelung der Konferenz der Innenminister und -senatoren bzw. unter die bundesgesetzliche Altfallregelung nach § 104a Abs. 1 S. 2 AufenthG fallen. In der Praxis hatte es bei diesem Personenkreis immer wieder Abgrenzungsprobleme im Bereich der Leistungsgewährung nach dem SGB II und dem Kindergeld nach dem Einkommenssteuergesetz gegeben. Dabei wurde zwischen der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG auf Grund einer Anordnung nach einer Bleiberechtsregelung einerseits und der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23

Abs. 1 AufenthG wegen des Krieges im Heimatland andererseits nicht ausreichend differenziert. Ergebnis war nicht selten eine ungerechtfertigte Versagung von Leistungen gegenüber bleibeberechtigten Ausländerinnen und Ausländern.

In Zusammenhang mit der Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs von Geduldeten, die nunmehr nach vier Jahren Aufenthalt im Bundesgebiet regelmäßig einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang erhalten, wurde mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz ferner die Dauer des Bezugs von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die zu einem dem SGB XII entsprechenden Leistungsbezug führt, von 36 auf 48 Monate verlängert. Die rechtlich vorgesehenen Fristen für den gleichrangigen Arbeitsmarktzugang und den dem SGB XII entsprechenden Leistungsbezug sind damit für Geduldete formal angeglichen. Insbesondere mit Blick auf die gesetzliche Altfallregelung in §§ 104a und 104b AufenthG und die „Aufenthaltsurlaubnis auf Probe“ wird zu entscheiden sein, ob auch Zeiten des Leistungsbezugs nach dem SGB II als Leistungsbezug im Sinne des § 2 Abs. 1 AsylbLG zu berücksichtigen sind. Der Wortlaut des § 2 Abs. 1 AsylbLG steht dem entgegen. Teile der obergerichtlichen Rechtsprechung folgen einer allein am Wortlaut orientierten Auslegung jedoch nicht, da sonst Zeiten des auf eine Integrationsperspektive ausgerichteten SGB II-Bezugs weniger Gewicht hätten als der Bezug von Leistungen nach § 3 AsylbLG.⁵⁰⁶ Eine Entscheidung des Bundessozialgerichts steht insoweit noch aus.

Auf Grund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 11.7.2006⁵⁰⁷ war der Gesetzgeber schließlich aufgefordert, eine Regelung zu treffen, die sicherstellt, dass zugesprochenes Schmerzensgeld nach § 253 Abs. 2 BGB nicht gemäß § 7 Abs. 1 S. 1 AsylbLG als Einkommen angerechnet wird und eingesetzt werden muss. Die geltende Regelung im Asylbewerberleistungsgesetz verstoße mit Blick auf die Regelung in § 83 Abs. 2 SGB XII gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. § 7 AsylbLG wurde mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz entsprechend geändert und an die Regelung im SGB XII angepasst. Die Beauftragte hatte in der Vergangenheit⁵⁰⁸ hinsichtlich der Leistungen unterschiedlicher Sozialleistungsgesetze vertreten, dass diese nicht als Einkommen nach § 7 AsylbLG berücksichtigt werden dürfen.

⁵⁰⁶ Zu diesem Ergebnis kommt auch das Hessische LSG, Beschluss vom 21.3.2007, Az.: L 7 AY 14/06 ER und das LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 26.4.2007, Az.: L 20 B 4/07 AY ER und Beschluss vom 27.4.2006, Az.: L 20 B 10/06 AY ER sowie LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 12.6.2007, Az.: L 11 AY 84/06 AR.

⁵⁰⁷ Az. 1 BvR 293/05.

⁵⁰⁸ Vgl. 6. Lagebericht C VI.6, S. 537.

Auch für diesen Berichtszeitraum muss festgehalten werden, dass es – wie bereits anlässlich des 5.⁵⁰⁹ und des 6. Lageberichts⁵¹⁰ festgestellt wurde – weder zu einer angemessenen Beträgeanpassung nach § 3 Abs. 3 AsylbLG gekommen ist, noch eine gesetzliche Neuregelung erfolgt ist, die auf unbürokratischem Wege eine angemessene Beträgeanpassung sicherstellt. Die seit der Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes 1993 nicht erhöhten Beträge nach § 3 AsylbLG liegen altersbedingt zwischen 15 % und 37 % unter den vergleichbaren Regelsätzen des SGB XII und des SGB II.⁵¹¹

8.5 Änderungen im SGB V durch die Gesundheitsreform

Mit der Gesundheitsreform 2007 sollte u.a. eine Versicherungspflicht für alle Einwohnerinnen und Einwohner Deutschlands eingeführt werden, da die Zahl der nicht krankenversicherten Personen in den letzten Jahren auf 200.000-300.000⁵¹² gestiegen war. Das Bundesministerium für Gesundheit erklärt dazu: „Gesundheitspolitik [ist] immer Politik für 82 Mio. Menschen. In Deutschland erhalten Bürgerinnen und Bürger die medizinische Versorgung, die sie im Krankheitsfall benötigen, unabhängig von ihrem Alter und ihrem Einkommen. (...) Die Gesundheitsreform 2007 bereitet deshalb den Weg zur neuen Gesundheitsversicherung. Zukünftig wird in Deutschland niemand mehr ohne eine Krankenversicherung sein. (...) Erstmals in der deutschen Sozialgeschichte besteht für alle Einwohnerinnen und Einwohner die Pflicht, eine Krankenversicherung abzuschließen.“⁵¹³

Mit Wirkung zum 1.4.2007 wurde mit § 5 Abs. 1 Nr. 13 SGB V ein neuer Auffangtatbestand für die Versicherungspflicht geschaffen. Er betrifft nicht versicherte Personen, die

⁵⁰⁹ Vgl. 5. Lagebericht B VI.1.6.

⁵¹⁰ Vgl. 6. Lagebericht C VI.6, S. 537.

⁵¹¹ Das Statistische Bundesamt teilte am 1.8.2007 mit, dass die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz im Jahr 2006 auf den niedrigsten Stand seit Einführung der Statistik 1994 gesunken ist. Zum Jahresende 2006 wurden 194.000 Leistungsbeziehende gezählt, 8,3 % weniger als ein Jahr zuvor. Den bisherigen Höchststand gab es Ende 1996 mit 490.000 Leistungsbeziehenden. Ende 2006 waren 58 % der Leistungsbeziehenden männlich. Die Ausgaben für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz lagen im Jahr 2006 bei insgesamt 1,17 Mrd. € brutto, dies entspricht einem Rückgang um 6,9 % gegenüber dem Vorjahreswert. Entsprechend der Entwicklung der Empfängerzahl lagen im Jahr 2006 auch die Ausgaben auf dem niedrigsten Stand seit Einführung der Asylbewerberleistungsstatistik. Ihren Höchststand hatten sie 1996 mit 2,88 Mrd. € brutto.

⁵¹² Nach Schätzungen des Bundesministeriums für Gesundheit; genaue Daten sind nicht vorhanden, vgl. z.B. auch ApothekenUmschau www.presseportal.de/pm/52678.

⁵¹³ Vgl. Information des Bundesministeriums für Gesundheit auf www.die-gesundheitsreform.de/gesundheitsreform/ueberblick/neue_gesundheitsversicherung/index.html.

- entweder vor der Versicherungslosigkeit gesetzlich versichert waren
- oder aber nie versichert waren.

Bis Ende September 2007 hatten die gesetzlichen Krankenkassen nach diesen Regelungen 51.000 Personen (wieder) aufgenommen.⁵¹⁴

Nicht Versicherte sind von der neuen Versicherungspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung ausgeschlossen, wenn sie nach ihrer (früheren) Tätigkeit, auch im Ausland, systematisch der privaten Krankenversicherung zuzuordnen sind. Dies dürfte insbesondere für (ehemalige) Selbständige, (ehemalige) Beamte sowie (ehemalige) Beschäftigte gelten, die wegen ihres hohen Einkommens gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 1 SGB V nicht versicherungspflichtig sind oder waren.

Diejenigen Personen, die nicht der Pflichtversicherung zur gesetzlichen Krankenversicherung unterliegen, müssen seit 1.7.2007 von den privaten Krankenversicherern in den „modifizierten Standardtarif“ aufgenommen werden (Kontrahierungszwang); die Versicherungsprämie darf den Höchstbeitrag zur gesetzlichen Krankenversicherung nicht übersteigen.⁵¹⁵ Ab 1.1.2009 besteht dann auch für diese Gruppe Versicherungspflicht.

Die neue Versicherungspflicht entsteht nicht, wenn ein anderweitiger Anspruch auf Absicherung im Krankheitsfall besteht. § 5 Abs. 8a S. 2 SGB V nennt ausdrücklich Bezieherinnen und Bezieher laufender Leistungen nach dem Dritten (Hilfe zum Lebensunterhalt), Vierten (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung), Sechsten (Eingliederungshilfe für behinderte Menschen) und Siebenten Kapitel (Hilfe zur Pflege) des SGB XII und nach § 2 AsylbLG als nicht Versicherungspflichtige. Diese Personen bekommen nach § 264 SGB V eine Krankenversicherungskarte; der Sozialleistungsträger erstattet dem Träger der gesetzlichen Krankenversicherung die tatsächlich angefallenen Behandlungskosten sowie einen Teil der Verwaltungskosten. Leistungsberechtigte nach § 1 AsylbLG, die medizinische Versorgung nach § 4 AsylbLG erhalten, sind gemäß § 5 Abs. 11 SGB V ebenfalls anderweitig abgesichert. Personen, die im Einzelfall nur die Krankenhilfe nach dem Fünften Kapitel des SGB XII (§ 48

⁵¹⁴ Vgl. Presseerklärung des Bundesministeriums für Gesundheit: www.die-gesundheitsreform.de/presse/gesundheit_in_zahlen/20071001_rueckkehrer-gkv.html.

⁵¹⁵ Die privaten Krankenversicherungen haben nach diesen Regelungen bis Ende September 2007 ca. 2.400 Personen aufgenommen. Vgl. ApothekenRundschau a.a.O.

SGB XII) benötigen, unterliegen dagegen der neuen Versicherungspflicht nach § 5 Abs. 1 Nr. 13 SGB V, sofern die anderen Voraussetzungen erfüllt sind.⁵¹⁶

Die Beauftragte begrüßt das Ziel, für alle Einwohnerinnen und Einwohner Deutschlands eine Versicherungspflicht einzuführen. Sie befürchtet jedoch, dass dieses Ziel nicht für alle legal in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer erreicht werden wird. Tatsächlich erstreckt sich die neue Versicherungspflicht nämlich nur in sehr eingeschränktem Maße auf ausländische Staatsangehörige. Erstmals in der Geschichte der deutschen Sozialversicherung knüpft damit ein Sozialversicherungssystem an die Staatsangehörigkeit an:

Drittstaatsangehörige⁵¹⁷ unterliegen der neuen Versicherungspflicht gemäß § 5 Abs. 11 SGB V nur, wenn sie eine Niederlassungserlaubnis besitzen oder einen Aufenthaltstitel, der auf mehr als zwölf Monate befristet ist. Beim Nachzug zu Deutschen erhalten die ausländischen Ehegattinnen und -gatten i.d.R. eine lediglich auf ein Jahr befristete Aufenthaltserlaubnis, wenn es an einer Erteilungsvoraussetzung fehlt, d.h. also z.B. bei fehlendem Nachweis der Lebensunterhaltssicherung.⁵¹⁸ Auch die Aufenthaltserlaubnis als eigenständiges Aufenthaltsrecht für geschiedene Ehegattinnen und -gatten oder Witwen und Witwer wird nach § 31 AufenthG zunächst lediglich für ein Jahr verlängert. Vom Ausschluss aus der Versicherungspflicht betroffen werden daher auch Ehepartner/innen – in der Regel Frauen – sein, die als Nichterwerbstätige nach einer Scheidung aus der Familienkrankenversicherung ausscheiden und dann zunächst ohne anderweitige Versicherungsmöglichkeit bleiben.

Zudem darf für die Erteilung des Aufenthaltstitels keine Verpflichtung zur Sicherung des Lebensunterhalts nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG bestehen. Die Sicherung des Lebensunterhalts ist jedoch in aller Regel allgemeine Erteilungsvoraussetzung für den

⁵¹⁶ Vgl. SG Speyer, Beschluss vom 23.4.2007, S 7 ER 162/97 KR. Anders SG Frankfurt/M., Beschluss vom 30.7.2007, S 18 KR 416/07 ER, das unter Berufung auf den „klaren“ Wortlaut des § 5 Abs. 1 Nr. 13 zu dem Ergebnis kommt, dass die Versicherungspflicht auch dann ausscheide, wenn ausschließlich Leistungen der Krankenhilfe, also nach dem Fünften Kapitel SGB XII, bezogen werden. Das SG Frankfurt verkennt, dass der ebenso klare Wortlaut des Abs. 8a den Einleitungssatz des Abs. 1 Nr. 13 – kein anderweitiger Anspruch auf Absicherung im Krankheitsfall – definiert und nicht, wie vom Sozialgericht angenommen, in einem Posterioritätsverhältnis zu diesem steht.

⁵¹⁷ Auch Unionsbürgerinnen und -bürger, die von ihrem Freizügigkeitsrecht als Nichterwerbstätige Gebrauch machen, sind nach § 5 Abs. 11 SGB V ausgeschlossen. Zur Begründung wird angeführt, dass der Besitz einer Krankenversicherung Voraussetzung für das Freizügigkeitsrecht sei. Dies ist zutreffend. Allerdings dürfte es aus Sicht des Europäischen Freizügigkeitsrechts unerheblich sein, in welchem Mitgliedstaat diese Krankenversicherung abgeschlossen wird. Inwieweit der Ausschluss von Unionsbürgerinnen und -bürgern aus einem beitragsfinanzierten Pflichtversicherungssystem mit dem Diskriminierungsverbot des Art. 12 EGV und ggf. der VO 1408/71 zu vereinbaren ist, wird wohl der EuGH entscheiden müssen.

⁵¹⁸ Vgl. Vorläufige Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern Nr. 28.1.7.

Aufenthaltstitel. Ausnahmen gelten lediglich für die Erteilung bzw. Verlängerung von Aufenthaltserlaubnissen von

- Asylberechtigten, anerkannten Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention und subsidiär Geschützten (§ 5 Abs. 3 i.V.m. § 25 Abs. 1-3 AufenthG),
- Ehegattinnen und Ehegatten und der Kinder von Deutschen und
- Kindern von Ausländerinnen und Ausländern (§§ 5 Abs. 3, 28 Abs. 1 S. 1, 34 Abs. 1 AufenthG).

Auch bei der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge nach Genfer Flüchtlingskonvention (§ 26 Abs. 3 AufenthG) sowie – in bestimmten Fällen – für Kinder nach § 35 AufenthG kommt es auf die Sicherung des Lebensunterhalts nicht an.

In anderen Fällen kann im Ermessenswege auf die Lebensunterhaltssicherung verzichtet werden, so bei Aufenthaltserlaubnissen aus anderen humanitären Gründen, beim Familiennachzug zu Asylberechtigten und zu anerkannten Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention und bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis für Ehegattinnen und -gatten von Ausländerinnen und Ausländern (§§ 5 Abs. 3, 29 Abs. 2, 30 Abs. 3 AufenthG). Die Erteilung der übrigen Niederlassungserlaubnisse dagegen – auch die für Ehegattinnen und Ehegatten von Deutschen – hängt in aller Regel vom Nachweis der Lebensunterhaltssicherung ab.⁵¹⁹

Das Zusammenspiel dieser beiden einschränkenden Regelungen für Ausländerinnen und Ausländer dürfte vor dem Hintergrund der Struktur der ausländischen Wohnbevölkerung⁵²⁰ im Ergebnis die meisten in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen von der neuen – subsidiären – Versicherungspflicht ausschließen. Lediglich die recht kleine Gruppe der anerkannten Flüchtlinge und anderer Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen sowie einige Familienangehörige erfüllen die Voraussetzungen für die neue Versicherungspflicht.⁵²¹ Wenig überzeugend dürfte sein, dass § 5 Abs. 11 SGB V dazu

⁵¹⁹ Der bürokratische Aufwand für die Krankenkassen dürfte nicht unbeträchtlich sein, da sie ggf. im Einzelfall prüfen müssen, ob die Aufenthaltserlaubnis unter Verzicht auf den Nachweis der Sicherung des Lebensunterhalts erteilt wurde.

⁵²⁰ Vgl. Tabellen 16 und 17 im Anhang.

⁵²¹ Vgl. den der Entscheidung des SG Frankfurt/M. a.a.O. zu Grunde liegenden Fall einer Bosnierin mit Altfall-Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG.

führt, dass ausländische Ehepartner/innen von Deutschen mit einer Aufenthaltserlaubnis ggf. nach § 5 Abs. 1 Nr. 13 SGB V versicherungspflichtig sind, dass diese neue Versicherungspflicht aber mit Erteilung der höherwertigen, unbefristeten Niederlassungserlaubnis enden würde, da bei letzterer die Lebensunterhaltssicherung nachzuweisen ist.

Erschwerend kommt hinzu, dass für die Betroffenen ein Zugang zum „modifizierten Standardtarif“ der Privaten Krankenversicherung, der grundsätzlich allen nicht gesetzlich Versicherten ohne Altersbeschränkung und gesundheitsbedingte Risikozuschläge den Abschluss eines privaten Krankenversicherungsvertrages ermöglichen soll, ebenfalls verschlossen ist. Der Verband der privaten Krankenversicherung e.V. legt in seiner Umsetzungsrichtlinie zu diesem Tarif das Erfordernis des Wohnsitzes oder gewöhnlichen Aufenthaltes im Bundesgebiet für den Zugang zum Standardtarif so aus, dass betroffene Ausländerinnen bzw. Ausländer – ebenso wie bei der Pflichtversicherung nach der Gesetzlichen Krankenversicherung – mindestens eine Niederlassungserlaubnis oder eine Aufenthaltserlaubnis von mehr als zwölf Monaten innehaben müssen. Im Ergebnis kann es insbesondere bei älteren und/oder gesundheitlich belasteten Ausländerinnen und Ausländern zu enormen Risikozuschlägen oder gar zu Ablehnungen des Vertragsschlusses kommen; auch zahlen Frauen in der „normalen“ privaten Krankenversicherung nach wie vor erheblich höhere Beiträge als Männer.

Aus Sicht der Beauftragten ist es bedenklich, in Deutschland legal lebende Ausländerinnen und Ausländer aus der neuen Versicherungspflicht auszuschließen. Dies gilt insbesondere, weil es sich bei den Betroffenen überwiegend um – erwachsene – Familienangehörige von Ausländerinnen und Ausländern sowie von Deutschen und um kleine Selbständige sowie deren Familienangehörige handeln dürfte, die nicht nach anderen Regeln versicherungspflichtig sind und denen der Zugang zur regulären privaten Krankenversicherung verschlossen ist. Diese Menschen sind darauf verwiesen, bis zur Belastungsgrenze nach dem SGB XII Einkommen und Vermögen einzusetzen, bevor die Krankenhilfe nach § 48 SGB XII greift. So kann ein schwerer Krankheitsfall in der Familie diese an den Rand der Armut bringen. Die Beauftragte wird daher beobachten, wie viele in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer ohne Krankenversicherungsschutz bleiben bzw. ihn verlieren werden.

8.6 Reform der Regelungen im Bereich der Familienleistungen

Die Kindergeldregelung für Ausländerinnen und Ausländer, die vom Bundesverfassungsgericht mit Blick auf den Ausschluss bestimmter Personengruppen

mit nur vorübergehendem bzw. befristetem Aufenthalt als gleichheitswidrig angesehen worden war (vgl. 6. Lagebericht C VI.1),⁵²² ist im Berichtszeitraum neugefasst worden.⁵²³ Auch die Regelungen für Ausländerinnen und Ausländer zum Bezug von Erziehungsgeld⁵²⁴ und zum Unterhaltsvorschuss wurden entsprechend geändert. Grundsätzlich haben nach nationalem Recht nunmehr lediglich

- Studierende (§ 16 AufenthG),
- Personen, die sich zu sonstigen Ausbildungszwecken in Deutschland aufhalten (§ 17 AufenthG) und
- Arbeitsmigrantinnen und -migranten wie etwa Au-Pairs oder Spezialitätenköche, die nur für eine befristete Zeit, einen „Höchstzeitraum“, in Deutschland bleiben dürfen (§ 18 AufenthG i.V.m. den entsprechenden Regelungen der BeschV),

keinen Anspruch auf Kindergeld.

Unabhängig davon sind weiterhin die Regelungen zu Familienleistungen des Europäischen Fürsorgeabkommens, der Genfer Flüchtlingskonvention, der bilateralen Sozialversicherungsabkommen mit den ehemaligen Anwerbestaaten und die EG-assoziationsrechtlichen Regelungen mit den Staaten Türkei, Algerien, Marokko und Tunesien vorrangig zu berücksichtigen.

Das neugefasste Gesetz fügt hinsichtlich Personen mit einer bestimmten (befristeten) Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen (§§ 23 Abs. 1 „wegen des Krieges in ihrem Heimatland“, 24, 25 Abs. 3 bis 5 AufenthG) dem Anknüpfungskriterium des Besitzes eines bestimmten Aufenthaltstitels weitere Kriterien hinzu. Nur wenn

- ein dreijähriger Aufenthalt im Bundesgebiet sowie

⁵²² BVerfG, Beschluss vom 6.7.2007, Az. 1 BvL 4/97, zu dem Beschluss vgl. den 6. Lagebericht C VI. 1, S. 527-531.

⁵²³ BGBl. 2006 Teil I, S. 2915 ff und BR-Drs. 224/07 vom 30.3.2007 (Entwurf eines Richtlinienumsetzungsgesetzes) Art. 6 Abs. 8.

⁵²⁴ Für Geburten bis zum 31.12.2006 wird Eltern für maximal zwei Jahre Erziehungsgeld in Höhe von 300 € monatlich gezahlt, wenn ihr Einkommen bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschreitet. Für Geburten ab 1.1.2007 steht Eltern für bis zu 14 Monate Elterngeld als Ersatz für wegfallendes Einkommen in Höhe von 67 % des bisherigen Nettoerwerbseinkommens (bis max. 1.800 €) oder als Mindestelterngeld in Höhe von 300 € monatlich zu. Die Beauftragte wird beobachten, wie sich der vollzogene Systemwechsel hinsichtlich der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel für die Gruppe der Arbeitslosen und der Hausfrauen, unter denen sich viele Personen mit Migrationshintergrund befinden, auswirkt.

- eine berechnete Erwerbstätigkeit bzw. der Bezug von Geldleistungen nach dem SGB III oder die Inanspruchnahme von Elternzeit

vorliegen, besteht in diesen Fällen ein Anspruch auf Kindergeld.⁵²⁵ Mit dieser Regelung sollte der Kritik des Bundesverfassungsgerichts begegnet werden, das festgestellt hatte, dass die alleinige Anknüpfung an den Besitz eines bestimmten Aufenthaltstitels kein geeignetes Unterscheidungskriterium für die Kindergeldgewährung sei.

Auch wenn durch die Neuregelung im Ergebnis sichergestellt ist, dass Ausländerinnen und Ausländer, die von einer Bleiberechts- oder Altfallregelung nach §§ 104a oder 23 Abs. 1 AufenthG profitieren, nun einen Anspruch auf Kindergeld haben, beschäftigen die neu eingeführten zusätzlichen Kriterien für Ausländerinnen und Ausländer mit bestimmten humanitären Aufenthaltstiteln in einigen Konstellationen bereits wieder die Gerichte bzw. das Bundesverfassungsgericht. So hat das Finanzgericht Köln dem Bundesverfassungsgericht die Kindergeldregelung vorgelegt, weil es die Neuregelung mit Art. 3 Abs. 1 GG für unvereinbar hält.⁵²⁶

Die Kritik des Finanzgerichts Köln an der Neuregelung zielt darauf, dass das Kindergeld, insbesondere für Familien mit keinem oder niedrigem Einkommen, neben der steuerlichen Entlastungsfunktion immer auch den Charakter einer Sozialleistung besitzt. Sowohl für Geduldete als auch für Personen mit den oben genannten Aufenthaltstiteln aus humanitären Gründen sei der Zeitpunkt des Wegfalls der Gründe für die Aufenthaltsgewährung ferner oftmals ungewiss. Nicht selten seien die angeführten Aufenthaltstitel die Vorstufe zum Daueraufenthalt. In vielen relevanten Fallkonstellationen stellen sich auch nach der Neuregelung in der Praxis aus Sicht des Gerichts erhebliche Gleichheitsprobleme, z.B. bei

- kinderreichen Familien,
- alleinerziehenden bzw. getrennt lebenden Eltern, in denen nur der Elternteil arbeitet, der das Kind nicht bei sich im Haushalt aufzieht,

⁵²⁵ Darüber hinaus haben geduldete Ausländerinnen und Ausländer grundsätzlich keinen Anspruch auf Kindergeld. Zur Anwendung der Neuregelung insgesamt vgl. Bundesamt für Steuern, Rundschreiben vom 13.6.2007 (Az. St II 2 – S 2470 – 2/2006), Familienleistungsausgleich: Änderung der DA-FamEStG 62.4.

⁵²⁶ FG Köln, Urteil vom 9.5.2007, Az. 10 K 1689/07. Das FG Köln hat somit anders entschieden als der Bundesfinanzhof, der den Anspruchsausschluss von Geduldeten für rechtmäßig erachtet hat (vgl. BFH, Urteil vom 15.3.2007, Az. III R 93/03). In einem Urteil des FG Köln vom 10.5.2007, Az. 10 K 4132/05, lehnt der Senat auch die Erstreckung der Anwendungsvorschrift des § 52 Abs. 61a S. 2 EStG auf bestimmte Altfälle, also auf Fälle aus der Zeit vor dem Inkrafttreten der Neuregelung im EStG, als verfassungsrechtlich unzulässig ab.

- geduldeten Familien, in denen ein Elternteil oder beide Elternteile erwerbstätig sind und
- bei Familien, in denen nur das minderjährige Kind – z.B. auf Grund drohender Genitalverstümmelung – als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt worden ist und die Eltern die aufenthaltsrechtlichen bzw. flüchtlingsrechtlichen Voraussetzungen für die Kindergeldgewährung nicht erfüllen.⁵²⁷

Die Erwägungen des Finanzgerichts Köln dürften sich so zusammenfassen lassen, dass Ausländerinnen und Ausländern nach einer zu bestimmenden Mindestaufenthaltsdauer im Bundesgebiet Kindergeld zu gewähren ist, wenn ihre Ausreise nicht absehbar bevorsteht. In eine ähnliche Richtung weist etwa der Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein 22. Änderungsgesetz zum Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), der die Ausbildungsförderung für Ausländerinnen und Ausländer nach § 8 BAföG sowie § 63 SGB III ändert (vgl. 4.1).⁵²⁸ Die Ausbildungsförderung soll künftig jedenfalls dann gewährt werden, wenn Ausländerinnen und Ausländer einen bestimmten Aufenthaltstitel besitzen und eine bestimmte Aufenthaltsdauer in Deutschland – in diesem Fall vier Jahre – erfüllt haben.

9. Rechtliche und politische Entwicklungen auf der Ebene der Europäischen Union

9.1 Initiativen der Kommission

9.1.1 Europäische Überlegungen zu „zirkulärer Migration“

Innerhalb des Berichtszeitraums gewann der Begriff „zirkuläre Migration“ an politischer Bedeutung.⁵²⁹ Der Begriff „zirkuläre Migration“ wird vor allem unter zwei verschiedenen Zielrichtungen diskutiert: Zum einen wird mit dem Begriff eine – nicht zuletzt

⁵²⁷ Kindergeld wird Ausländerinnen und Ausländern nach § 62 Abs. 1 EStG immer „für Kinder“ gezahlt. Die Gewährung des Kindergelds knüpft also an den Aufenthaltstitel der Eltern an. Vgl. zu der „Erstreckungslücke“ des Flüchtlingsschutzes des als Flüchtling anerkannten Kindes auf seine Eltern § 26 AsylVfG und für die aufenthaltsrechtliche Problematik § 27 Abs. 3, § 29 Abs. 2 i.V.m. § 30 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG.

⁵²⁸ BT-Drs. 16/5172 vom 27.4.2007.

⁵²⁹ Zur Begriffsgeschichte und zur politischen Diskussion: Follmar-Otto, Petra: Temporäre Arbeitsmigration in die Europäische Union. Deutsches Institut für Menschenrechte. Policy Paper No. 7. Berlin, April 2007 m.w.N. und Angenendt, Steffen: Zirkuläre Migration. Ein tragfähiges migrationspolitisches Konzept? SWP-Aktuell 27, April 2007.

entwicklungspolitisch – bedeutsame Migrationsrealität beschrieben. Nicht nur Fluchtbewegungen, sondern auch die grenzüberschreitende Arbeitsmigration ist in vielen Fällen nicht auf einen dauerhaften Verbleib im Zielland gerichtet und schließt mitunter auch ein mehrfaches Hin-und-Her-Wandern zwischen Herkunfts- und Aufnahmestaat ein.⁵³⁰ Zum anderen wird darüber hinaus neuerdings die Frage aufgeworfen, ob Formen zirkulärer Arbeitsmigration aus Drittstaaten in die Europäische Union zu einer Begrenzung und Steuerung eines festgestellten Migrationsdrucks auf Europa beitragen könnten. Letztere Zielrichtung wurde in einem Strategiepapier der deutschen und der französischen Seite am 26.10.2006 im Rahmen des informellen Treffens der sechs größten EU-Mitgliedstaaten in Stratford-upon-Avon vertreten.

Solche neuen politischen Projekte innerhalb der Europäischen Union müssen vor ihrer weiteren Ausarbeitung jedenfalls die bestimmenden europarechtlichen und -politischen Rahmenbedingungen für Arbeitsmigration von Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union reflektieren. Diese europarechtlichen und -politischen Rahmenbedingungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Arbeitskräftebedarf der nationalen Arbeitsmärkte innerhalb der Europäischen Union und die Prioritäten der nationalen Arbeitsmarktpolitiken sind sehr unterschiedlich. Schon insofern ist es absehbar, dass ein abgestimmtes Vorgehen der Mitgliedstaaten auf der Ebene der Europäischen Union hinsichtlich der Festlegung eines Arbeitskräftebedarfs nur schwer zu erreichen sein wird. Hierbei wird neben der Frage nach der bestehenden Kompetenz der Europäischen Union insbesondere der Subsidiaritätsgedanke zu beachten sein.
- Hinsichtlich der neuen EU-Mitgliedstaaten bestehen in einigen EU-Staaten noch die nach den Beitrittsakten von 2003 und 2005 möglichen Beschränkungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit von (Neu-)Unionsbürgern. Einer Privilegierung von Drittstaatsangehörigen, die sich noch nicht innerhalb der Europäischen Union aufhalten, im Rahmen von zirkulärer Migration sind deshalb vor allem europarechtliche Grenzen gesetzt.
- Im Bereich der Arbeitsmigration sind mit dem Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung fünf Richtlinienentwürfe der Kommission geplant: eine Rahmenrichtlinie, eine zu Hochqualifizierten, eine zu Saisonarbeitern, eine zu innerbetrieblich versetzten Arbeitnehmern und eine zu bezahlten

⁵³⁰ So in der Mitteilung der Kommission Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung, KOM (2005) 669 endg. vom 21.12.2005, S. 12.

Auszubildenden.⁵³¹ Überlegungen zu zirkulärer Migration sollen bei den geplanten Rechtsakten berücksichtigt werden.

- Viele Mitgliedstaaten kennen in ihren nationalen Rechtsordnungen Möglichkeiten, bestimmte Drittstaatsangehörige befristet oder auf Dauer zum Arbeitsmarkt zuzulassen. Die menschenrechtlichen Schutznormen, das Diskriminierungsverbot gegenüber Unionsbürgern und die Richtlinien zur Familienzusammenführung und zum Daueraufenthalt von Drittstaatsangehörigen bilden insoweit die in der Europäischen Union geltenden Mindestnormen, die zu beachten sind. Es ist festzuhalten, dass sowohl das nationale System des Arbeitskräftezugangs nach Deutschland als auch die EU-Regelungen grundsätzlich auf eine Bleibe- oder Verfestigungsperspektive ausgerichtet sind und nach einer gewissen Zeit Folgerechte wie den Familiennachzug beinhalten. Zeitlich strikt befristete Arbeitsaufenthalte sind – jedenfalls im Bereich qualifizierter und hochqualifizierter Arbeitsmigration – eher die Ausnahme.
- Grundsätzlich bedarf gesteuerte Arbeitsmigration und damit auch zirkuläre Migration stets einer sozialrechtlichen bzw. sozialversicherungsrechtlichen Flankierung. Jedenfalls für Konstellationen, in denen Drittstaatsangehörige in die Europäische Union einreisen, um für eine von vornherein begrenzte Zeit in einem Mitgliedstaat zu arbeiten und dann in ihr Herkunftsland zurückkehren, sollten Regelungen bestehen, die den Export bestimmter Leistungen der sozialen Sicherheit – insbesondere der Alterssicherung und der Leistungen bei Invalidität – oder aber eine Beitragsrückerstattung ermöglichen.

Soweit der Begriff zirkuläre Migration unter einer entwicklungspolitischen Perspektive diskutiert wird, stehen Fragen des Finanz- und Wissenstransfers in die Herkunftsstaaten im Vordergrund. Zirkuläre Migration wirke damit der Gefahr des „brain drain“ entgegen und könne mitunter auch dazu beitragen, im Herkunftsland Arbeitsplätze zu schaffen.

In innen- und ordnungspolitisch dominierten Diskussionen wird die erhoffte Steuerungs- und Begrenzungsfunktion von zirkulärer Migration betont. Zum einen würde Personen, die keine Aussicht auf einen humanitären Aufenthalt z.B. als Flüchtling hätten, eine legale Chance geboten, einzureisen und befristet zu arbeiten, ohne die Gefährdungen eines illegalen Grenzübertritts auf sich nehmen zu müssen. Ferner würde die Option, zusammen mit den Herkunftsstaaten Zuwanderungsmöglichkeiten zu entwickeln,

⁵³¹ Vgl. KOM (2005) 669 endg. vom 21.12.2005, S. 5.

Spielräume eröffnen, um Rückführungsblockaden bestimmter Herkunftsländer aufzulösen. Schließlich wird betont, dass die Europäische Union – jenseits ihrer legitimen Anstrengungen bei der Grenzüberwachung insbesondere durch FRONTEX – bestimmten Drittstaaten Angebote für weitergehende politische Kooperationsformen machen sollte. In diesem Zusammenhang wurden Kap Verde, Ghana, Senegal, Mali und Mauretanien genannt.

Die Mitteilung der Kommission zu zirkulärer Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten⁵³² hat u.a. solche Fragen aufgegriffen und ein Konsultationsverfahren zu deren Klärung eingeleitet. Aus Sicht der Beauftragten liegt die Zuständigkeit für die Bestimmung der Anzahl der im Rahmen der Arbeitsmigration zuzulassenden Personen bei den Mitgliedstaaten. Bei all den Überlegungen zu „zirkulärer Migration“ muss deutlich werden, dass es nicht um eine Neuauflage des „Rotationsprinzips“ aus der Phase der sogenannten Gastarbeiteranwerbung handeln darf. Gerade die bundesdeutschen Erfahrungen lassen sich so zusammenfassen, dass Arbeitsmigration stets eines klaren rechtlichen Rahmens inklusive eines umfassenden integrationspolitischen Konzepts bedarf. Die Interessen der aufnehmenden Gesellschaft und der Zuwandernden müssen dabei miteinander in Einklang gebracht werden.

9.1.2 Integrationspolitische Initiativen

Integrationspolitik besitzt ebenso wie in Deutschland auch auf der Ebene der Europäischen Union weiterhin einen hohen Stellenwert. Die im November 2004 vom Rat der Justiz- und Innenminister gebilligten und im 6. Bericht ausführlich dargestellten „Gemeinsamen Grundprinzipien für die Politik der Integration von Einwanderern in der Europäischen Union“⁵³³ waren Grundlage für die integrationspolitischen Initiativen der Europäischen Union im Berichtszeitraum. Vor dem Hintergrund der Forderung des vom Europäischen Rat am 4./5.11.2004 gebilligten Haager Programms, wonach die Integrationsmaßnahmen der Mitgliedstaaten und der EU umfassender koordiniert werden müssten, legte die Kommission im September 2005 „Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union“⁵³⁴ vor. Die Agenda umfasst Vorschläge für konkrete Maßnahmen zur Umsetzung der Gemeinsamen Grundprinzipien sowohl auf Ebene der

⁵³² Vgl. KOM (2007) 248 endgültig vom 16.5.2007.

⁵³³ Vgl. 6. Lagebericht B V. 1, S. 175 f.

⁵³⁴ Vgl. Mitteilung der Kommission: Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union, KOM (2005) 389 endg. vom 1.9.2005.

Mitgliedstaaten als auch auf EU-Ebene. Einerseits werden die Mitgliedstaaten angeregt, verstärkt auf die Entwicklung umfassender nationaler Integrationsstrategien hinzuwirken; andererseits werden neue Wege vorgeschlagen, um die Kohärenz zwischen den EU- und den einzelstaatlichen Maßnahmen zu gewährleisten.

Auch der im Dezember 2005 von der Kommission vorgelegte „Strategische Plan zur legalen Zuwanderung“⁵³⁵ folgt dem in den Gemeinsamen Grundprinzipien angelegten ganzheitlichen Integrationsansatz und kündigt an: „Da Integration sich über mehrere Bereiche erstreckt, einschließlich Beschäftigung, Stadtentwicklung und Bildung, wird die Kommission sicherstellen, dass gebündelte Anstrengungen unternommen werden, um die Prioritäten im Bereich Integration kohärent über eine Bandbreite von Politikbereichen zum Ausdruck zu bringen.“⁵³⁶

Mit diesem Ansatz korrespondieren auch die „Schlussfolgerungen zur Stärkung der Integrationspolitik in der Europäischen Union durch Förderung von Einheit in der Vielfalt“, ⁵³⁷ die auf dem im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft durchgeführten informellen Treffen der für Integration verantwortlichen EU-Minister am 10./11.5.2007 in Potsdam vorbereitet und am 12./13.6.2007 vom Rat der Justiz- und Innenminister angenommen wurden. So wird die Notwendigkeit eines globalen und kohärenten Ansatzes in der Integrationspolitik und die weiterhin bestehende Wichtigkeit der Gemeinsamen Grundprinzipien als Grundlage für den europäischen Integrationsansatz betont. Um die Ergebnisse von Integrationspolitik bewerten zu können, lädt die Kommission die Nationalen Kontaktstellen für Integrationsfragen ein, die Entwicklung gemeinsamer Indikatoren und Indizes zu unterstützen, die von den Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis genutzt werden könnten. Zudem wird die von Deutschland angekündigte Initiative begrüßt, auf EU-Ebene zwei Expertentreffen zum Thema interkultureller Dialog durchzuführen. Das erste dieser Treffen wird voraussichtlich im Dezember 2007 in Berlin stattfinden.

Zu den Instrumenten einer kohärenten Integrationspolitik der EU zählen das Netzwerk der seit 2003 eingerichteten Nationalen Kontaktstellen für Integrationsfragen, an dem sich inzwischen alle Mitgliedstaaten aktiv beteiligen, die „Handbücher zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker“ sowie die Jahresberichte über Migration und

⁵³⁵ Vgl. Mitteilung der Kommission: Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung, KOM (2005) 669 endg. vom 21.12.2005.

⁵³⁶ Ebd. S. 10.

⁵³⁷ Vgl. Draft Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on the strengthening of integration policies in the European Union by promoting unity in diversity, Dok-Nr. 10504/07.

Integration. Darüber hinaus wird derzeit eine der Öffentlichkeit zugängliche Website entwickelt, um die Förderung des strukturellen Erfahrungs- und Informationsaustausches zum Thema Integration zu unterstützen. Die Website soll im Jahr 2008 verfügbar sein. Das „2. Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker“, das ebenso wie das 1. Handbuch aus dem Jahr 2004 in enger Kooperation von Migration Policy Group und Nationalen Kontaktstellen für Integrationsfragen erstellt wurde, wurde im Mai 2007 vorgestellt. Es stützt sich auf eine Reihe von Fachseminaren 2005/2006⁵³⁸ und enthält sowohl einen Überblick über Best-Practice-Beispiele als auch Schlussfolgerungen zu den Themen „Mainstreaming“ der Integration von Zuwanderern, Wohnen in einem städtischen Umfeld, wirtschaftliche Integration und Governance⁵³⁹ für die Integration. Im September 2007 legte die Kommission den Dritten Jahresbericht über Migration und Integration⁵⁴⁰ vor. In dem Bericht wird die Entwicklung einer gemeinsamen Zuwanderungspolitik und der EU-Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen skizziert sowie anhand der Gemeinsamen Grundprinzipien ein kurzer zusammenfassender Überblick über die konzeptionellen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten im Bereich Integration gegeben. In den den Bericht beschließenden Schlussfolgerungen kündigt die Kommission an, „zur Weiterentwicklung des EU-Rahmens auf der Grundlage der Gemeinsamen Grundprinzipien und der Gemeinsamen Agenda“ neue Initiativen zu unterbreiten, insbesondere in den Bereichen Partizipation, Bewusstseinsbildung, Verhinderung von Diskriminierung und Indikatorenbildung.⁵⁴¹

Finanziell unterstützt die Europäische Union, wie bereits im letzten Bericht⁵⁴² ausgeführt, neben einer weitreichenden Förderung von Programmen zur Arbeitsmarktintegration im Rahmen des Europäischen Sozialfonds auch sogenannte INTI-Projekte zur Förderung der Integration von Drittstaatsangehörigen. Zu diesen seit 2003 von der Kommission kofinanzierten transnationalen Integrationsprojekten wurde im Herbst 2006 ein neuer Aufruf zur Einreichung von Anträgen gestartet. Die Projekte sollen auf Vorschlägen zur Umsetzung der Gemeinsamen Grundprinzipien für Integration basieren und werden für eine maximale Projektdauer von 18 Monaten finanziert. Sie zielen insbesondere auf eine Stärkung von Netzwerken und eine

⁵³⁸ Im Mai 2005 in Tallin, im Juli 2005 in Rom, im Oktober 2005 in Dublin, im Dezember 2005 in Berlin und im April 2006 in Madrid.

⁵³⁹ Unter „Governance“ werden die Strukturen, Mechanismen, Prozesse und Formen der Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure im Bereich der Integration von Zugewanderten verstanden, die den Rahmen für Strategien und Verfahren der Integration bilden.

⁵⁴⁰ Vgl. Mitteilung der Kommission: Dritter Jahresbericht über Migration und Integration, KOM (2007) 512 endg. vom 11.9.2007.

⁵⁴¹ Vgl. ebd. S. 11 f.

⁵⁴² Vgl. 6. Lagebericht, B V. 1, S. 177.

Intensivierung des Austausches von Informationen und bewährten Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten, Gebietskörperschaften und anderen Beteiligten. Für 2006 wurden dafür 4 Mio. € veranschlagt. Als Teil des Rahmenprogramms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ für den Zeitraum 2007-2013 wurde zudem als neues Finanzierungsinstrument der „Europäische Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen“ eingerichtet. Die Ziele dieses Fonds⁵⁴³ ergänzen die des Europäischen Sozialfonds, mit denen die EU nationale Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik ergänzt. Den Mitgliedstaaten stehen im Rahmen des Fonds für den Zeitraum 2007-2013 insgesamt 825 Mio. € zur Verfügung. Der Anteil Deutschlands für das Förderjahr 2007 beträgt rund 10,3 Mio. €.

9.2 Richtlinienentwürfe

9.2.1 Richtlinienentwurf zu Sanktionen gegenüber Personen, die illegal aufhältige Ausländerinnen und Ausländer beschäftigen

Der Richtlinienentwurf⁵⁴⁴ zielt darauf, die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal in der Europäischen Union aufhalten, zu bekämpfen und so die Wirkung dieses Pull-Faktors für illegale Migration zu vermindern. Gegenstand des Vorschlags ist ein Verbot der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthalt. Zur Durchsetzung sind neben Präventivmaßnahmen (Kontroll- und Meldepflichten für Arbeitgeber, Art. 4) auch finanzielle (Art. 6), strafrechtliche (Art. 10), zivilrechtliche (Art. 7) und sonstige (Art. 8) Sanktionen gegen Arbeitgeber festzulegen, die illegal aufhältige Drittstaatsangehörige beschäftigen. Die Wirksamkeit der Maßnahmen soll durch

⁵⁴³ Aus dem Fonds soll die Realisierung von sechs zentralen politischen Zielen gefördert werden: „1. Förderung der Einführung und Anwendung von Aufnahmeverfahren für Migranten durch die Verstärkung deren Integrationskomponente und die Antizipierung der Bedürfnisse der Drittstaatsangehörigen; 2. Beitrag zur Einführung und Umsetzung von Einführungsprogrammen und -aktivitäten für Drittstaatsangehörige (...); 3. Förderung der Teilnahme von Drittstaatsangehörigen am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben des Aufnahmelandes im Hinblick auf deren aktive Bürgerbeteiligung und die Achtung von Grundwerten; 4. Verbesserung der Fähigkeit der öffentlichen und privaten Diensteanbieter in den Mitgliedstaaten zur Interaktion mit Drittstaatsangehörigen und deren Organisationen und zur besseren Deckung der Bedürfnisse der einzelnen Gruppen von Drittstaatsangehörigen; 5. Verbesserung der Anpassungsfähigkeit der Aufnahmegesellschaft an die wachsende Vielfalt durch gezielte Maßnahmen für die Bevölkerung des Aufnahmelandes; 6. Stärkung der Fähigkeit der Mitgliedstaaten zur Entwicklung, Überwachung und Bewertung von Integrationsmaßnahmen.“ Zitiert aus: Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Einrichtung des Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen für den Zeitraum 2007-2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“, KOM (2005) 0123 endg. – CNS (2005) 0048, vom 6.4.2005, S. 63.

⁵⁴⁴ Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen, KOM (2007) 249 endg. vom 16.5.2007.

Inspektionen in den Unternehmen sichergestellt werden (Art. 15). Der Richtlinienentwurf geht auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates auf seiner Tagung vom 14./15.12.2006 zurück.⁵⁴⁵ Im Ergebnis sollen die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung verstärkt und insbesondere die illegale Beschäftigung entschlossener bekämpft werden. Die Kommission stützt ihren Richtlinienvorschlag auf Art. 63 Abs. 3 b) EG-Vertrag (illegale Einwanderung und illegaler Aufenthalt), das bedeutet u.a., dass das Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EG-Vertrag Anwendung findet.

Im Rahmen der laufenden Verhandlungen werden aus Sicht der Beauftragten für die deutsche Seite folgende Fragen zu bearbeiten sein:

- Ist das von der Kommission gewählte Rechtsinstrument – eine neue Richtlinie – angemessen? Es wird insbesondere zu prüfen sein, ob das Ziel der Schlussfolgerung des Rates auch über die Änderung einer bereits bestehenden Richtlinie oder über einen Rahmenbeschluss erreicht werden könnte.
- Wie ist das Ergebnis der Subsidiaritäts- und Erforderlichkeitsprüfungen der Kommission zu bewerten?
- Wie sind die europarechtlichen Bedenken zu bewerten, die weitgehende Regelungen zu strafrechtlichen Sanktionen (Art. 10 des Richtlinienentwurfs) innerhalb der ersten Säule des EG-Vertrages als problematisch ansehen? Strafrechtliche Bestimmungen wurden bis zur Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C-176/03⁵⁴⁶ im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in der dritten Säule des EG-Vertrags verabschiedet.
- Wie ist die im Richtlinienentwurf vorgesehene Inspektionsquote zu bewerten, die nach Art. 15 Abs. 1 jährlich 10 % der im Hoheitsgebiet ansässigen Unternehmen beträgt? Für Deutschland würde dies die Inspektion von 350.000 Unternehmen im Jahr bedeuten.
- Ist die automatische Durchsetzung zivilrechtlicher Zahlungsansprüche des illegal Beschäftigten gegenüber den Unternehmen (Art. 7 Abs. 2a) sowie die mögliche Aussetzung von Rückführungsentscheidungen hinsichtlich solcher Personen

⁵⁴⁵ Vgl. Nr. 24 b) erster Anstrich der Schlussfolgerungen.

⁵⁴⁶ Urteil vom 13.9.2005.

(Art. 7 Abs. 4) zielführend im Sinne der Schlussfolgerung des Europäischen Rats?

- Ist der Anwendungsbereich des Richtlinienentwurfs (Art. 2) so gefasst, dass die in Deutschland geduldeten Ausländer, die arbeiten, nicht als „illegal Aufhältige“ im Sinne der Richtlinie angesehen werden müssen?

Der Bundesrat hat am 6.7.2007 eine Stellungnahme zu dem Richtlinienvorschlag beschlossen, die teilweise ebenfalls diese aufgeworfenen Fragen thematisiert hat.⁵⁴⁷

Trotz der zahlreichen und auch grundsätzlichen Kritikpunkte darf nicht aus dem Auge verloren werden, dass es sinnvoll sein kann, ggf. auch durch Rechtsetzung auf der Ebene der Europäischen Union, zu verdeutlichen, dass illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen innerhalb der Europäischen Union ein Pull-Faktor für illegale Migration ist, zu Wettbewerbsverzerrungen führen kann und die Bekämpfung illegaler Beschäftigung auch dem Schutz der Migrantinnen und Migranten vor Ausbeutung dient.

9.2.2 Richtlinienentwürfe zur Arbeitsmigration von Drittstaatsangehörigen

Der als Mitteilung vorgelegte „Strategische Plan zur legalen Zuwanderung“ der Kommission⁵⁴⁸ geht auf den Auftrag des vom Europäischen Rat im November 2004 verabschiedeten Haager Programms zurück, nach einer Analyse der besten Verfahrensweisen in den Mitgliedstaaten Vorschläge zur Zulassung von Arbeitsmigranten in die Mitgliedstaaten zu unterbreiten. Die Kommission stellt in der Mitteilung fest, dass es zwar den Mitgliedstaaten obliege, die Anzahl der Zulassungen von Wirtschaftsmigranten zu ihren jeweiligen Arbeitsmärkten festzulegen, Gleichzeitig stünde es aber auch außer Frage, dass eine Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen in einen Mitgliedstaat auch Wirkungen auf andere Mitgliedstaaten entfalte.⁵⁴⁹ Deshalb hätte eine gemeinschaftsweite Regelung der Zulassungsbedingungen für alle Drittstaatsangehörige gewisse Vorteile. Allerdings bestünde für eine solche Regelung zur Zeit keine Unterstützung in den Mitgliedstaaten.⁵⁵⁰

Vor dem Hintergrund des gescheiterten Richtlinienvorschlags der Kommission zur Arbeitsmigration aus dem Jahr 2001, die allgemein die Bedingungen für die Einreise

⁵⁴⁷ Bundesratsdrucksache 364/07 vom 6.7.2007.

⁵⁴⁸ Mitteilung der Kommission „Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung“ KOM (2005) 669 endg. vom 21.12.2005. Die Kommission hatte bereits im Januar 2005 ein Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftmigration vorgelegt, KOM (2004) 811 endg.

⁵⁴⁹ KOM (2005) 669 endg., S. 4.

⁵⁵⁰ KOM (2005) 669 endg., S. 5 f.

und den Aufenthalt zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Beschäftigung für Drittstaatsangehörige festlegen wollte, soll nun lediglich der Zugang in vier ausgewählten Kategorien geregelt und die nach der Arbeitsaufnahme zu garantierenden Rechte im Mitgliedstaat durch eine Rahmenrichtlinie festgeschrieben werden.⁵⁵¹

9.2.2.1 Rahmenrichtlinienentwurf

Der Entwurf der sogenannten Rahmenrichtlinie⁵⁵² beinhaltet folgende wesentliche Punkte:

- Die Rahmenrichtlinie betrifft nur die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen, die bereits zum Hoheitsgebiet und zum Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaates zugelassen wurden, aber noch kein langfristiges Aufenthaltsrecht erworben haben.⁵⁵³
- Die Richtlinie sieht ein einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis vor.
- Es soll sichergestellt werden, dass zuwandernde Drittstaatsangehörige nicht einer Beschäftigung nachgehen, für die sie überqualifiziert sind. Insoweit werden aus Sicht der Beauftragten Regelungen zur Bewertung und Anerkennung von Diplomen und sonstigen Qualifikationen zu erörtern sein.
- Daneben sollen den Drittstaatsangehörigen ein gemeinsames Bündel von Rechten gewährt werden. Bei diesen Rechten handelt es sich zum einen um gewisse Mindestrechte (Art. 11) und zum anderen um die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Drittstaatsangehörigen in bestimmten Bereichen wie eigene Staatsangehörige (Art. 12) zu behandeln. Es handelt sich hierbei um folgende Bereiche:
 - Arbeitsbedingungen inklusive Kündigungs- und Arbeitsschutz,
 - Vereinigungs- bzw. Koalitionsfreiheit,
 - Anerkennung von Diplomen und anderer Qualifikationen,

⁵⁵¹ Insoweit ähnlich der Beschluss des Bundesrats zu der Mitteilung, BR-Drs. 5/06 vom 10.3.2006, Nr. 1-3.

⁵⁵² Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third country workers legally residing in a Member State, COM (2007) 638 final vom 23.10.2007.

⁵⁵³ KOM (2007) 639 endg, S. 5.

- Zugang zu den Zweigen der sozialen Sicherheit im Sinne der Verordnung 1408/71,
- Zugang zu Bildungseinrichtungen und zu Sprachförderung,
- Export von Rentenansprüchen,
- Steuerrecht und
- Zugang zu sozialen Diensten und Leistungen.

Ob dieser „equal treatment approach“ auf alle vier sektoralen Richtlinien – also etwa auch auf die Saisonarbeiterrichtlinie – erstreckt werden wird, ist derzeit noch nicht festgelegt.

9.2.2.2 Richtlinienentwurf zu Hochqualifizierten

Der Richtlinienentwurf wurde von der Kommission Mitte Oktober 2007 vorgelegt.⁵⁵⁴ Die Ressortabstimmung innerhalb der Bundesregierung hat begonnen und die Verhandlungen in den Gremien des Rates werden Anfang 2008 erfolgen. Die Regelungen zum Familiennachzug, zum Arbeitsmarktzugang der Familienmitglieder, zu den Rechten im Falle von Arbeitslosigkeit oder Beschäftigungswechsel des Hochqualifizierten und zur Anrechnung von Aufenthaltszeiten in unterschiedlichen Mitgliedstaaten mit Blick auf die Rechte aus der Daueraufenthalt-Richtlinie werden intensiv zu diskutieren sein. Insbesondere bedarf es einer Klärung, inwieweit nationale Regelungen zur Zuwanderung von Hochqualifizierten von den Bestimmungen der Hochqualifizierten-Richtlinie abweichen können. Eine Präzisierung wird auch für den Begriff „hochqualifiziert“ erfolgen müssen. Nach Art. 2b) des Richtlinienentwurfs ist für eine hochqualifizierte Beschäftigung ein höherer Bildungsabschluss oder alternativ eine einschlägige Berufserfahrung von mindestens drei Jahren erforderlich. Um zu erreichen, dass nur einem Akademiker vergleichbare, hervorgehobene Positionen erfasst werden, ist eine entsprechende Klarstellung notwendig.

9.2.2.3 Geplanter Richtlinienentwurf zu Saisonarbeitnehmern

Im Bereich der Arbeitsmigration von niedrig oder gering Qualifizierten spielt in vielen Mitgliedstaaten die Landwirtschaft sowie die Tourismusbranche eine zentrale Rolle. Bezogen auf Deutschland ist insbesondere in jüngster Zeit zu beobachten, dass der Arbeitskräftebedarf im Bereich der Erntehelfer zunehmend nicht mehr durch

⁵⁵⁴ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zum Zweck einer hochqualifizierten Beschäftigung, KOM (2007) 637 endg. vom 23.10.2007 (vorläufige Fassung).

Unionsbürger gedeckt werden kann, weil diese andere Mitgliedstaaten bevorzugen. Auch die verstärkten Vermittlungsbemühungen der Agenturen für Arbeit hinsichtlich der Bezieher von Arbeitslosengeld II hat insoweit bisher keine Abhilfe geschaffen. Die Kommission will nun vorschlagen, Drittstaatsangehörigen zu ermöglichen, für einen Zeitraum von vier bis fünf Jahren für mehrere Monate jährlich in einem Mitgliedstaat zu arbeiten. Einem befürchteten Missbrauch soll durch die Kontrolle von Ein- und Ausreisestempeln entgegengewirkt werden.⁵⁵⁵

9.2.2.4 Geplanter Richtlinienentwurf zu innerbetrieblich versetzten Arbeitnehmern

Mit dieser Richtlinie sollen Verfahren zur Einreise sowie Regelungen zum befristeten Aufenthalt und zur Wohnsitznahme innerbetrieblich in die Europäische Union versetzter Arbeitnehmer festgelegt werden. Derzeit wird seitens der Kommission erwogen, auch die EU-interne Mobilität für in internationalen Unternehmen Beschäftigte zu ermöglichen.

9.2.2.5 Geplanter Richtlinienentwurf zu bezahlten Auszubildenden

Die Richtlinie soll zum einen sicherstellen, dass bezahlte Auszubildende aus Drittstaaten EU-weit einheitlich behandelt werden, insbesondere sollen Vorkehrungen getroffen werden, die verhindern, dass Auszubildende wie schlecht bezahlte Beschäftigte behandelt werden. Zum anderen zielt sie auf einen verstärkten Transfer von Fertigkeiten und Wissen in die Herkunftsländer der Auszubildenden. Gerade in diesem Bereich bestehen Berührungspunkte zu den Diskussionen um „zirkuläre Migration“.

9.2.2.6 Überprüfung bestehender Rechtsakte hinsichtlich der Regelungen des Arbeitsmarktzugangs

Einige der bereits in Kraft getretenen Richtlinien im Bereich Einwanderung und Asyl enthalten Regelungen zum Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Ausbildung. Die bevorstehende Diskussion um die Regelungen für legale Zuwanderung bietet aus Sicht der Kommission die Möglichkeit, die Regelungen der bereits in den Mitgliedstaaten umgesetzten Richtlinien im Rahmen der in den jeweiligen Rechtsakten vorgesehenen Halbezeitüberprüfung zu überprüfen, zu vereinheitlichen und ggf. zu verbessern.

⁵⁵⁵ Insgesamt ablehnend der Beschluss des Bundesrats zu der Mitteilung, Nr. 20 und 21.

9.2.3 Richtlinienentwurf zum Daueraufenthalt von anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Geschützten

Der Richtlinienentwurf erweitert den Anwendungsbereich der bereits bestehenden EU-Richtlinie zur Rechtsstellung langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger auch auf anerkannte Flüchtlinge und subsidiär geschützte Personen.⁵⁵⁶ Technisch erfolgt dies dadurch, dass die geltende Ausgangsrichtlinie (Daueraufenthalt-Richtlinie) um Regelungen für Flüchtlinge und subsidiär Geschützte ergänzt wird. Mangels Konsenses über die Einbeziehung anerkannter Flüchtlinge und subsidiär Geschützter und weil die Qualifikationsrichtlinie noch nicht verabschiedet war, waren diese während der damaligen Verhandlungen aus dem Anwendungsbereich der Daueraufenthalt-Richtlinie herausgenommen worden.

Der Richtlinienentwurf sieht auch für diese Gruppen ein unbefristetes Aufenthaltsrecht sowie Freizügigkeitsrechte innerhalb der EU-Mitgliedstaaten (Übersiedlung von einem Mitgliedstaat in den anderen) vor. Den Mitgliedstaaten steht es schon jetzt ausdrücklich frei, im nationalen Recht günstigere Bedingungen für einen Daueraufenthalt von Drittstaatsangehörigen nach nationalem Recht beizubehalten oder zu schaffen – eine Wanderungsmöglichkeit in andere EU-Mitgliedstaaten ist davon allerdings nicht erfasst. Die Förderung der Mobilität von nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannten Flüchtlingen und anderweitig schutzbedürftigen Personen innerhalb der EU-Mitgliedstaaten ist angesichts der meist dauerhaften Aufenthaltsperspektive der Betroffenen im EU-Aufnahmestaat begrüßenswert. Die hohen Anforderungen, die für das EU-Daueraufenthaltsrecht gefordert werden, werden jedoch viele der Betroffenen aufgrund ihres Fluchthintergrundes nicht ohne weiteres erfüllen können. Die Verfestigungsregelungen nach nationalem Recht (§ 26 Abs. 3 und 4 AufenthG, § 55 Abs. 3 AsylVfG) werden daher für diese Personengruppe weiterhin eine große Bedeutung behalten.

Grundlage des Richtlinienentwurfs ist eine gemeinsame Erklärung des Rates und der Kommission. Die Kommission stützt ihren Vorschlag auf Art. 63 Abs. 3 Buchstabe a) sowie Art. 63 Abs. 4 EG-Vertrag (einwanderungs- und integrationspolitische Maßnahmen). Der Vorschlag wird nach Art. 67 Abs. 2 EGV i.V.m. dem Beschluss des Rates (2004/927/EG) vom 22.12.2004 im Anhörungsverfahren verabschiedet, d.h. auf Vorschlag der Kommission beschließt der Rat einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments. Der Bundesrat hat sich in seiner Stellungnahme vom

⁵⁵⁶ Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG zwecks Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen mit internationalem Schutzstatus, KOM (2007) 298 endg. vom 6.6.2007.

21.9.2007⁵⁵⁷ vor allem dafür ausgesprochen, die Notwendigkeit einer vollständigen rechtlichen Gleichstellung der Personen mit internationalem Schutzstatus – insbesondere von Personen mit subsidiärem Schutzstatus – mit anderen langfristig Aufenthaltsberechtigten zu prüfen. Mit dem Zuwanderungsgesetz, der Qualifikationsrichtlinie und dem Richtlinienumsetzungsgesetz hat jedoch aus Sicht der Beauftragten ein integrationspolitisch zu begrüßender Prozess eingesetzt, der auf eine grundsätzliche rechtliche Gleichstellung subsidiär Geschützter mit anerkannten Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention zielt.

9.2.4 Richtlinienentwurf zur Rückführung

Im Herbst 2005 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rats über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger vorgelegt, der bei einigen Mitgliedstaaten auf grundsätzliche Bedenken gestoßen ist. Der Vorschlag enthielt umfassende Regelungen zur Beendigung des illegalen Aufenthalts, zum Wiedereinreiseverbot, zahlreiche Verfahrensgarantien sowie Regelungen zur Abschiebungshaft. Eine Umsetzung dieser Vorschläge hätte bedeutet, dass die im deutschen Aufenthaltsgesetz enthaltene Konzeption zur Aufenthaltsbeendigung weitgehend überarbeitet hätte werden müssen. In Deutschland wurde insbesondere von den für Rückführungen zuständigen Ländern eine erhebliche Erschwerung der Durchsetzung von Abschiebungen wegen der zu einseitigen Betonung der Rechte der Betroffenen befürchtet. Nach Auffassung des Bundesrats sollte eine Zusammenarbeit der europäischen Staaten zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung eher über eine Stärkung der institutionellen Zusammenarbeit als über gemeinsame Normen zur Rückführung erfolgen.⁵⁵⁸

Nach weitgehend ergebnislosen Verhandlungen im Jahr 2006 hat man sich auf Ratsebene unter der deutschen Ratspräsidentschaft im Mai 2007 auf politische Leitlinien zu der Rückführungsrichtlinie geeinigt, die übereinstimmende Positionen der Mitgliedstaaten zu dem Vorschlag abbilden und fast alle wichtigen Entscheidungen zur Ausreisefrist, zur Dauer des Wiedereinreise- und Aufenthaltsverbots und zur Ausgestaltung der Abschiebungshaft in die Hände der nationalen Gesetzgeber legen und damit den genannten Bedenken weitgehend Rechnung tragen. Die portugiesische Präsidentschaft hat nunmehr einen überarbeiteten Textentwurf vorgelegt.⁵⁵⁹ Dieser

⁵⁵⁷ Vgl. BR-Drs. 415/07, Beschluss vom 21.9.2007.

⁵⁵⁸ Beschlussempfehlung, BR-Drs. 705/1/05, vom 14.11.2005.

⁵⁵⁹ Vorschlag vom 19.6.2007 SN 3160/07.

nimmt einige der ursprünglichen Vorstellungen der Kommission wieder auf, trägt teilweise bereits bekannten Positionen des im Mitentscheidungsverfahren beteiligten Europäischen Parlaments Rechnung und widerspricht in einigen Punkten diesen politischen Leitlinien, so dass ein baldiger Abschluss der Verhandlungen derzeit nicht absehbar ist.